



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 5. aprila 2023. godine
Ref.br.: AGJ 2152/23

PRESUDA

u

slučajevima br. KO100/22 i KO101/22

Podnosilac

zahteva KO100/22 Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo;
zahteva KO101/22 Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

**Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br.
06/L-056 o Tužilačkom savetu 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
Enver Peci, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev KO100/22 su podneli Abelard Tahiri, Elmi Reçica, Ganimete Musliu, Enver Hoxhaj, Ferat Shala, Blerta Deliu-Kodra, Bekim Haxhiu, Floretë Zejnullahu, Isak Shabani, Rashit Qalaj i Hajdar Beqa, poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), parlamentarne grupe Partia Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: PDK), koje zastupa Faton Fetahu, advokat.

2. Zahtev KO101/22 su podneli Arben Gashi, Armend Zemaj, Avdullah Hoti, Agim Veliu, Rrezarta Krasniqi, Besian Mustafa, Hykmete Bajrami, Vlora Dumoshi, Valentina Bunjaku, Anton Quni i Maroigona Geci, takođe poslanici Skupštine, parlamentarne grupe Lidhja Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: LDK), koje zastupa poslanik Armend Zemaj (u daljem tekstu zajedno referišu se kao: podnosioci zahteva).

Osporeni zakon

3. Podnosioci zahteva u slučaju KO100/22 osporavaju ustavnost članova 13, 16, 18 i 20 Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem tekstu: Osporeni zakon), usvojen odlukom Skupštine br. 08-V-309 od 23. juna 2022. godine. Podnosioci zahteva u slučaju KO101/22 osporavaju ustavnost Osporenog zakona u celini.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti odredaba Osporenog zakona, za koje podnosioci zahteva navode da nisu u skladu sa članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 16. [Premoć Ustava], 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 45. [Pravo na izbor i učešće], 54. [Sudska zaštita prava], 109. [Državno tužilaštvo] i 110. [Tužilački savet Kosova] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
5. Pored toga, podnosioci zahteva traže od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), da uvede privremenu meru da bi obustavio *ex lege* stupanje na snagu i primenu Osporenog zakona, do konačne odluke Suda o zahtevima.

Pravni osnov

6. Zahtevi su zasnovani na stavu 5, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2, člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 42. (Tačnost podneska) i 43. [Rok] Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 74 [Podnesak u skladu sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika o radu Suda br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

7. Dana 1. jula 2022. godine, podnosioci zahteva su podneli zahteve Sudu.
8. Dana 4. jula 2022. godine, predsednica Suda je odlukom [Br. GJR. KSH KO100/22], za slučaj KO100/22 imenovala sudiju Bajrama Ljatifija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, u sastavu: Selvete Gërzhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Nexhmi Rexhepi (članovi). Istog dana, predsednica je za slučaj KO101/22, odlukom [Br. GJR. KSH KO101/22] imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, u sastavu: Selvete Gërzhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Nexhmi Rexhepi (članovi).
9. Dana 4. jula 2022. godine, predsednica je u skladu sa stavom 1 pravila 40 [Spajanje i razdvajanje podnesaka] Poslovnika, nalogom [KO100/22 i KO101/22], naredila spajanje zahteva KO101/22 sa zahtevom KO100/22. Na osnovu stava 3 gore navedenog pravila, za spojene slučajeve, sudija izvestilac i sastav Veća za razmatranje ostaju u istom sastavu kao što je utvrđeno za prvi zahtev, odnosno za KO100/22.

10. Istog tog dana, Sud je o registraciji zahteva prvo obavestio: (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica); (ii) predsedavajućeg Skupštine, od koga je zatražio da obavesti poslanike da mogu da podnesu svoje komentare, ako imaju, u vezi sa zahtevom podnosioca do 18. jula 2022. godine; kao i (iii) generalnog sekretara Skupštine, sa objašnjenjem da na osnovu stava 2 člana 43. Zakona, *“ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora”*. Sud je, na osnovu gore navedene odredbe Zakona i na osnovu svoje sudske prakse, podsetio da ova odredba znači da Osporeni zakon ne može da se proglasi, stupi na snagu ili proizvede pravno dejstvo sve do konačne odluke Suda u vezi sa pitanjem koje mu je podneto.
11. Dana 5. jula 2022. godine, Sud je o registraciji zahteva i naredbi o njihovom spajanju obavestio: (i) podnosioca zahteva; (ii) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (iii) Instituciju Ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ombudsman); (iv) Ministarstvo pravde Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde); i (v) Tužilački savet Republike Kosovo (u daljem tekstu: TSK ili Savet). Istog datuma, što se tiče odluke o spajanju zahteva, Sud je obavestio: (i) predsednicu; (ii) predsedavajućeg Skupštine; i (iii) generalnog sekretara Skupštine, koji su o registraciji zahteva bili prethodno obavešteni dana 4. jula 2022. godine.
12. Istog datuma, Sud je takođe obavestio zainteresovane strane u vezi sa odgovarajućim rokovima za dostavljanje komentara u vezi sa zahtevima. Tačnije, (i) za predsednicu i predsedavajućeg Skupštine, koji su 4. jula 2022. godine primili obaveštenja o registraciji zahteva, rok ističe 18. jula 2022. godine; dok (ii) za premijera, Ombudsmana, Ministarstva pravde i TSK-a, koji su primili obaveštenja 5. jula 2022. godine, rok ističe 19. jula 2022. godine.
13. Dana 13. jula 2022. godine, Advokatska komora Republike Kosova (u daljem tekstu: Advokatska komora) se obratila Sudu sa zahtevom da se uključi kao zainteresovana strana u postupku, za davanje komentara u vezi sa Osporenim zakonom.
14. Dana 14. jula 2022. godine, Skupština je podnela Sudu sva relevantna dokumenta u vezi sa Osporenim zakonom.
15. Dana 15. jula 2022. godine, TSK je podneo svoje komentare u vezi sa Osporenim zakonom.
16. Dana 19. jula 2022. godine, Ministarstvo pravde je takođe podnelo svoje komentare u vezi sa Osporenim zakonom.
17. Dana 25. jula 2022. godine, Sud je obavestio Advokatsku komoru o usvajanju njihovog zahteva da se uključe u postupak u svojstvu zainteresovane strane od kojih se tražilo da svoje komentare podnesu Sudu do 9. avgusta 2022. godine.
18. Dana 25. jula 2022. godine, Sud je primio zahtev od Ombudsmana, kojim ova institucija traži odlaganje roka za podnošenje komentara u vezi sa osporenim Zakonom.
19. Dana 29. jula 2022. godine, Sud je usvojio zahtev Ombudsmana za odlaganje roka za podnošenje komentara u vezi sa Osporenim zakonom. Istog dana, Ombudsman je podneo Sudu komentare u vezi sa Osporenim zakonom.

20. Dana 9. avgusta 2022. godine, Advokatska komora je podnela komentare u vezi sa Osporenim zakonom.
21. Dana 15. avgusta 2022. godine, Sud je po jednu kopiju komentara TSK-a, Ministarstva pravde, Advokatske komore i Ombudsmana dostavio podnosiocima zahteva, predsedavajućem Skupštine, generalnom sekretaru, Ombudsmanu, Ministarstvu pravde, TSK-u i Advokatskoj komori, kojima je odredio rok za podnošenje odgovora na komentare do 29. avgusta 2022. godine. Istog datuma, Sud je po jednu kopiju gore navedenih komentara dostavio i predsednici i premijeru.
22. Dana 29. avgusta 2022. godine, Ombudsman je podneo odgovor na komentare koje su podneli TSK, Ministarstvo pravde i Advokatska komora.
23. Istog datuma, Ministarstvo pravde je podnelo odgovor na komentare TSK-a, Ombudsmana i Advokatske komore.
24. Dana 5. septembra 2022. godine, Sud je obavestio podnosioc zahteva u vezi sa komentarima koje su podneli Ombudsman, TSK i Ministarstvo pravde.
25. Dana 28. septembra 2022. godine, Veće za razmatranje je razmatralo izveštaj sudije izvestioca u vezi prihvatljivosti zahteva i jednoglasno je preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva i razmatranje istog u meritumu.
26. Dana 16. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je položio zakletvu pred Predsednicom, kojom prilikom je počeo njegov mandat na Sudu.
27. Dana 24. marta 2023. godine, Sud je jednoglasno utvrdio da je (i) zahtev prihvatljiv; i (ii) tačka 1.3.2 stava 1 člana 6. i član 8, odnosno član 10/A Osporenog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], 10 člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i članom 132. [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] Ustava; (iii) stav 2/a člana 13. Osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] i stavom 1 člana 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava; (iv) stav 5 člana 16. Osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 24. [Jednakost pred Zakonom] Ustava; (v) član 18., odnosno 23/A Osporenog zakona nije u saglasnosti sa članovima 32. [Pravo na Pravno Sredstvo] i 54. [Sudska Zaštita Prava] Ustava; (vi) stav 3 člana 11. i član 20. Osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], članom 32. [Pravo na Pravno Sredstvo], članom 54. [Sudska Zaštita Prava] i stavom 1 člana 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava.

Pregled činjenica

28. Na osnovu spisa predmeta, inicijativi za izmene i dopune Zakona br. 08/L-156 o TSK – u (u daljem tekstu: Osnovni zakon) je prethodio postupak funkcionalnog pregleda Sektora vladavine prava, što je rezultiralo i Strategijom za vladavinu prava 2021-2026, gde se ciljalo „jačanje odgovornosti duskog i tužilačkog sistema, između ostalog, putem *"sprovođenja predviđenih mera, počev od zakonskih izmena u sastavu SSK-a i TSK-a"*.
29. Dana 26. oktobra 2021. godine, Ministarstvo pravde se, nakon izrade Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona, obratilo Venecijanskoj komisiji da dobije odgovarajuće mišljenje da li je predmetni Nacrt zakona izrađen u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima.

30. Dana 18. i 19. novembra 2021. godine, predstavnici Venecijanske komisije su posetili Republiku Kosovo, i susreli su se sa relevantnim organima, radi dobijanja potrebnih informacija u vezi sa Nacrtom zakona koji je izradila Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada).
31. Dana 13. decembra 2021. godine, Venecijanska komisija je objavila [Mišljenje br. 1063/2021, CDL-AD\(2021\)051](#), usvojeno na 129. plenarnoj sednici (u daljem tekstu: Prvo mišljenje), o nacrtu izmena i dopuna Nacrt zakona o izmeni i dopuni Osnovnog zakona.
32. Nakon Prvog mišljenja Venecijanske komisije u februaru 2022. godine, Vlada je izradila i usvojila drugi nacrt Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona.
33. Dana 25. februara 2022. godine, Vlada je tražila Drugo mišljenje od Venecijanske komisije, kako bi se uverila da su u konačnom nacrtu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona obrađene primedbe i preporuke iz Prvog mišljenja.
34. Dana 9. marta 2022. godine, Vlada je, odlukom [br. 02/67], usvojila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona.
35. Dana 11. marta 2022. godine, Vlada je u skladu sa gore navedenom odlukom od 9. marta 2022. godine, uputila Skupštini na prvo čitanje i usvajanje Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona prema propisima Poslovnika o radu Skupštine.
36. Dana 23. marta 2022. godine, Venecijanska komisija je usvojila i objavila [Mišljenje br. 1080/2022, CDL-AD\(2022\)006](#) na 130. plenarnoj sednici (u daljem tekstu: Drugo mišljenje), u vezi sa konačnim nacrtom Nacrta zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona.
37. Dana 5. aprila 2022. godine, Funkcionalna komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije (u daljem tekstu: Funkcionalna komisija), je podelila svim poslanicima Skupštine Drugo mišljenje Venecijanske komisije.
38. Dana 14. aprila 2022. godine, Skupština je nakon postupka prvog čitanja u prisustvu sedamdeset i devet (79) poslanika, sa šezdeset i tri (63) glasa za i šesnaest (16) protiv, usvojila je u načelu Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona, odnosno osporeni Zakon.
39. Istog datuma, Skupština je zadužila Funkcionalnu komisiju, Komisiju za budžet i finansije, Komisiju za evropske integracije i Komisiju za prava, interese zajednica i povratak (u daljem tekstu: stalne komisije), da u roku koji je propisan Poslovnikom Skupštine, razmotre Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona i podnesu Skupštini izveštaj sa preporukama.
40. Istog tog dana, Funkcionalna komisija je usvojila svoj izveštaj u vezi sa Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona i predložila trinaest (13) amandmana na predmetni Nacrt zakona.
41. Dana 17. maja 2022. godine, Funkcionalna komisija je razmotrila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona i istog datuma, izveštaj sa amandmanima prosledila stalnim komisijama na dalje razmatranje.

42. Dana 25. i 26. maja 2022. godine, stalne komisije su razmotrile izveštaj Funkcionalne komisije o predloženim amandmanima. Međutim, prema spisima predmeta, Komisija za prava, interese zajednica i povratak nije razmotrila Nacrt zakona sa amandmanima koje je predložila Funkcionalna komisija u roku koji je propisan stavom 8, člana 57 (Razmatranje nacrt zakona u komisijama), Poslovnika Skupštine.
43. Dana 31. maja 2022. godine, završni izveštaj Funkcionalne komisije zajedno sa predloženim amandmanima je podeljen svim poslanicima Skupštine, sa preporukom da se ovaj Nacrt zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona, zajedno sa predloženim amandmanima, usvoji, pošto njegovo sprovođenje ne zahteva dodatne budžetske troškove.
44. Skupština je, nakon usvajanja konačnog izveštaja Funkcionalne komisije, najavila i pozvala poslanike na narednu plenarnu sednicu, na kojoj je, između ostalog, tačka dnevnog reda bilo drugo razmatranje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona.
45. Dana 23. juna 2022. godine, Skupština je nakon drugog čitanja sa šezdeset (60) glasova za, nijedan protiv i jedan (1) uzdržan, usvojila Osporeni zakon.

Navodi podnosilaca zahteva KO100/22

46. Podnosioci ovog zahteva navode da članovi 6, 13, 16, 18 i 20 Osporenog zakona nisu u skladu sa članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 45. [Pravo na izbor i učešće], 54. [Sudska zaštita prava], 109. [Državno tužilaštvo] i 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava.
47. U nastavku će Sud sumirati tvrdnje podnosilaca zahteva KO100/22 o neskladnosti navedenih članova osporenog zakona sa navedenim članovima Ustava, odnosno tvrdnje o neskladnosti (I) člana 13. osporenog zakona. Zakon sa članovima 4, 109 i 110 Ustava; (II) člana 16. osporenog Zakona sa članovima 24. i 54. Ustava; (III) člana 18. osporenog zakona sa članovima 31, 32. i 54. Ustava; i (iv) člana 20. osporenog zakona sa članovima 32, 45. i 54. Ustava.

(I) Navodi o neusaglašenosti člana 13. Osporenog zakona sa članovima 4, 54, 109. i 110. Ustava

48. U nastavku, Sud će sumirati tvrdnje podnosilaca zahteva u vezi sa nesaglasnošću člana 13. osporenog zakona sa : (i) članom 110. Ustava; i (iii) članovima 109. i 4. Ustava; i (iii) članom 54. Ustava.

(i) Navodi o neusaglašenosti člana 13. Osporenog zakona sa članom 110. Ustava

49. Podnosioci ovog zahteva, između ostalog, ističu da stav 4 člana 110. Ustava propisuje da će se *“Sastav Tužilačkog saveta Kosova, kao i odredbe za imenovanje, razrešenje, mandat, organizacionu strukturu i pravila procedure regulisati zakonom“*. Prema njima, ova činjenica je bila dovoljna da vlada predloži, a Skupština usvoji Osporeni zakon koji, pored ostalog, menja sastav TSK-a i broj njegovih članova sa trinaest (13), koliko je bilo do sada, na sedam (7) članova. Međutim, prema navodima podnosilaca zahteva, jedino obrazloženje ove suštinske izmene broja članova TSK-a u koncept dokumentu koji mu je prethodio je sažeto u jednoj jedinoj i kratkoj rečenici, odnosno *„Za potrebe efikasnosti rada TSK-a“*.

50. Podnosioci zahteva dalje navode da član 13. Osporenog zakona, na potpuno neosnovan način, utiče na dva ključna segmenta organizacije i nezavisnosti rada i odlučivanja TSK-a, ističući da s jedne strane, utvrđeni kvorum od pet (5) članova, od sedam (7) koliko ih ima, predstavlja jedan „*veoma visok zakonski uslov na osnovu kojeg, uloga članova netužilaca, ne samo da je važna, već direktno predstavlja odlučujuću odgovornost za odlučivanje, zbog koje se, kao posledica toga, ne može doneti nijedna važna odluka u TSK-u bez bar jednog glasa netužilačkog člana, što u stvari predstavlja direktan udarac na ustavne garancije oličene u ustavnim načelima TSK-a, kao što su nezavisnost i nepristrasnost*“. S druge strane, podnosioci zahteva ističu da osim neophodnog uslova kvoruma od pet (5) članova, osporeni Zakon utvrđuje kvalifikovanu većinu odlučivanja, prema kojoj se traži najmanje pet (5) glasova od celokupnog sastava TSK-a, od kojih dva (2) glasa moraju biti iz redova netužilačkih članova za važno glasanje kao što su (i) pozicije glavnog državnog tužioca i glavnih tužilaca tužilaštava; (ii) usvajanje podzakonskih akata kojima se uređuje izbor glavnih tužilaca, kao i (ii) imenovanje, premeštaj, disciplinski postupak i unapređenje tužilaca, „*predstavlja direktno uplitanje i kršenje nezavisnosti rada TSK-a od strane netužilačkih članova, od kojih se dva (2) biraju prostom većinom u Skupštini, dok se treći član imenuje (delegira) na osnovu imenovanja, a ne izbora od strane Ombudsmana*“.
51. Shodno tome, podnosioci ovog zahteva ističu da se deveti (9) amandman, koji je imao za cilj sprovođenje jedne od glavnih primedbi i preporuka iz Prvog i Drugog mišljenja Venecijanske komisije, nije bavio pitanjem povrede međunarodnog standarda nepovređivanja nezavisnosti TSK-a od strane političkog i stranog uticaja. U tom smislu, podnosioci zahteva navode da način utvrđivanja kvalifikovanog odlučivanja i „*dvostrukog glasanja*“ s jedne strane, i utvrđivanje da se u slučaju neuspeha ovog načina glasanja primeni postupak koji zahteva glasanje većinom od 2/3 svih članova TSK-a na sledećem sastanku nakon neispunjavanja prvog uslova, „*u suštini predstavlja podrivanje rada i odlučivanja TSK-a, čineći da je i u prvom i u drugom slučaju glas spoljnog netužilačkog člana višestruko moćniji od glasa tužilačkog člana i shodno tome, nejednak sa njim*“. Shodno tome, podnosioci ovog zahteva navode da takva struktura TSK-a, sa takvim kvorumom učešća, kvorumom za odlučivanje, glasanjem kvalifikovanom većinom i dvostrukom većinom, predstavlja direktnu povredu ustavnih garancija sadržanih u članu 110. Ustava.
52. Podnosioci zahteva dalje navode da je Osporenim zakonom smanjen broj tužilačkih članova, a nije smanjen broj netužilačkih članova, kojih je bilo tri (3) sa Osnovnim zakonom, a tri (3) netužilačka člana sa Osporenim zakonom. Pored toga, podnosioci zahteva ističu se da pitanje kvoruma i odlučivanja „*nikada ranije nije blokirano zbog kašnjenja u izboru netužilačkih članova, dok Osporenim zakonom politika dobija odlučujuću ulogu u TSK-u, jer je prema aktuelnom sastavu, predloženo da kvorum za odlučivanje ima 5 (pet) glasova, koji će imati sledeće efekte: Prvo, odnosi se na činjenicu da ukoliko netužilački članovi ne budu predloženi i izabrani na vreme rad i funkcija TSK-a bi bila potpuno blokirana; i Drugo, da netužilački članovi preuzmu odlučujuću – glavnu ulogu u svakoj odluci TSK-a, što bi prema njima krajnje politizovalo ne samo rad TSK-a, već i predlog budućih kandidata za tužioce ili rukovodilaca tužilaštava. Praktično, prema podnosiocima ovog zahteva, TSK se pretvara u politički instrument, zavisao i pristrasan*“. Zbog toga, prema navodima podnosilaca zahteva, osnaživanje netužilačkih članova do nivoa kvalifikovanog glasa i dvostruke većine, čini TSK potčinjenim i krši njegovu ustavnu i institucionalnu nezavisnost jer zahtev za kvalifikovanom većinom efektivno obezbeđuje pravo veta netužilačkim članovima. Ovo, prema podnosiocima zahteva, još više dokazuje činjenicu da je svrha osporenog zakona otpuštanje određenih članova TSK-a kako bi se stvorila mogućnost da vlada utiče na izbor novog glavnog državnog tužioca.

53. Podnosioci ovog zahteva dalje ističu da čak i nezavisne vlasti mogu biti predmet međusobne kontrole, što je u ovom slučaju osigurano prisustvom netužilačkih članova u TSK-u. Međutim, prema njima, ova kontrola nikada ne može rezultirati superpozicijom kontrolne vlasti nad nezavisnom vlašću. Prema njima, *„zahtev za kvalifikovanom većinom ima ovaj rezultat. Netužilački članovi, sa efektivnim pravom veta, preklapaju tužilačke članove TSK-a blokiranjem odlučivanja”*.

(ii) *Navodi o neusaglašenosti člana 13. Osporenog zakona sa članovima 109. i 4. Ustava*

54. Što se tiče tvrdnji o neusaglašenosti člana 13 osporenog Zakona sa članovima 109 i 4 Ustava, podnosioci ovog zahteva naglašavaju da se član 110. Ustava ne može primenjivati i tumačiti odvojeno od člana 109. i 4. Ustava, pa čak ni od člana 108. (Sudski savet Kosova) Ustava, kada je u pitanju sprovođenje ustavnih načela nezavisnosti i nepristrasnosti za koje TSK ima ustavne odgovornosti na osnovu načela podele vlasti i kontrole i balansa među njima. Podnosioci zahteva naglašavaju da je *„Sudska vlast jedinstvena i nezavisna i sprovode je sudovi“*, i da je ovo načelo primenljivo i u odnosu na državnog tužioca i TSK-a, ukoliko su tužilačke funkcije i odgovornosti nezavisne i nepristrasne i spadaju u okvire Poglavlja VII, odnosno Pravosudni sistem Ustava i kao takve su podeljene i nezavisne od izvršne i zakonodavne vlasti.
55. Takav pravni stav je, prema podnosiocima ovog zahteva, zasnovan i oličen u sistemu ustavnih vrednosti koje promoviše Ustav, koje argumentuje i sudska praksa Ustavnog suda Republike Kosovo, koji u slučaju ocene ustavnosti pojedinih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima u presudi u slučaju br. KO203/19, u stavovima 101 i 102, izričito utvrđuje da je Ustav Kosova imao za cilj da tužilačkom sistemu, odnosno TSK-u i državnom tužiocu, obezbedi istu nezavisnost u vršenju svojih funkcija kao i pravosudnom sistemu. Dalje se ističe da paragrafi te presude jasno dokazuju činjenicu jednakog tretmana koji je Ustav zagarantovao sudskom i tužilačkom sistemu, koji zajedno grade pravosudni sistem kao vlast odvojenu od izvršne i zakonodavne vlasti, a pre svega nezavisnu, nepristrasnu, jedinstvenu i apolitičnu.

(iii) *Navodi o neusaglašenosti člana 13. Osporenog zakona sa članom 54. Ustava*

56. Što se tiče ovog navoda, podnosioci zahteva tvrde da Osporeni zakon proizvoljno prekida mandat aktuelnim članovima TSK-a i stvara blokadni mehanizam institucionalnog odlučivanja za najvažnija pitanja TSK-a i primenjujući kvalifikovanu većinu krši ustavne garancije prava na *„sudsku zaštitu tužilaca“* i legitimise dvostruki standard razrešenja članova TSK-a, a da istima ne obezbeđuje jednaku sudsku zaštitu.

(II) Navodi o neusaglašenosti člana 16. osporenog zakona sa članovima 24, 32 i 54. Ustava

57. Podnosioci ovog zahteva, u vezi sa ovim navodom, između ostalog, ističu da je *„preko člana 16. Osporenog zakona u celini preformulisan član 19. Osnovnog zakona”*, ne priznajući im pravo na žalbu protiv razrešenja članova ne tužilaca, kao što ta ista odredba prepoznaje ovo pravo članovima tužiocima.
58. U tom smislu, prema navodima podnosilaca zahteva, *„pravdanje lišavanja netužilačkih članova prava na pravna sredstva iz člana 32. Ustava, prema kojem „Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način“*, neosporno krši i

nezavisnost njihovog rada, jer će ovakva definicija Osporenim zakonom „omogućiti da se isti (netužioci) podvrgnu spoljnim pritiscima (političkim ili konkretno od skupštinske većine) koji ih bira, ali i od tužilačkih članova TSK-a“.

59. Kao što je navedeno, podnosioci ovog zahteva ističu da činjenica nepriznavanja Osporenim zakonom prava na žalbu protiv odluke o razrešenju od strane Skupštine za dva netužilačka člana i za jednog netužilačkog člana razrešenog odlukom Ombudsmana, potvrđuje navode ovog zahteva da se kroz stav 5, člana 19. Osnovnog zakona, kao što je izmenjeno članom 16. Osporenog zakona, *opravdava nejednak tretman članova Saveta, čije su dužnosti, odgovornosti i funkcije iste (u delokrugu TSK-a), pa se na ovaj način krše i ustavne garancije propisane u članu 24. (Jednakost pred zakonom) i članu 54. (Sudska zaštita prava) Ustava.*

(III) Navodi o neusaglašenosti člana 18. Osporenog zakona sa članovima 31, 32 i 54. Ustava

60. Što se tiče navoda o neusaglašenosti člana 18 osporenog zakona sa članovima 31. 32 i 54 Ustava, podnosioci ovog zahteva, između ostalog, ističu da se kroz novi član 23A krši načelo pravne sigurnosti u vezi sa članovima 32. i 54. Ustava, jer, s jedne strane, priznaje pravo tužiocima da podnesu žalbu direktno Vrhovnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni Sud) protiv odluka TSK-a u vezi sa: razrešenjem, ocenom rada tužilaca, kao i disciplinskih odluka, koje za posledicu imaju smanjenje dužnosti tužilaca, iako je postupak donošenja disciplinskih odluka u potpunosti i jasno obrađen i regulisan u Zakonu na snazi br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca (u daljem tekstu: Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca), gde je prema njegovom članu 15. (Žalba na disciplinske odluke), izričito propisano: *“1. Stranke imaju pravo žalbe na odlukama disciplinskog saveta, direktno Vrhovnom Sudu Kosova, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke. Ostali sudovi Kosova nisu nadležni da razmatraju i odlučuju u vezi disciplinske procedure prema sudijama i tužiocima. 2. Žalba na odluku Saveta ima efekat suspenzije i sprečava sprovođenje te odluke, dok se ne razmotri žalba. [...], 5. Vrhovni sud, u tročlanom telu, koje je izabaro predsednik Vrhovnog suda, u roku od trideset (30) dana, razmatra žalbu i donosi odluku. Ukoliko je predsednik Vrhovnog suda subjekt odluke saveta, onda izbor članova vrši najstariji sudija Vrhovnog suda”.*
61. U tom smislu, podnosioci zahteva navode da član 18. Osporenog zakona uspostavlja paralelni žalbeni postupak za tužioce kako bi isti mogli da ospore odluke TSK-a u Vrhovnom sudu, između ostalog i protiv disciplinskih odluka TSK-a. Ovakvo zakonsko rešenje, prema njima, ne samo da stvara pravnu nesigurnost za tužioce u pogledu paralelnog postupka koji mogu da slede u slučajevima osporavanja disciplinskih odluka TSK-a, već i u pogledu roka devedeset (90) dana u kome Vrhovni sud treba da odluči pored paralelnog roka iz stava 5 člana 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.
62. S druge strane, podnosioci zahteva ističu da stav 6, člana 109. Ustava izričito propisuje: *“6. Tužioci se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti”.* Kao rezultat toga, član 18. Osporenog zakona ne samo da krši načelo pravne sigurnosti, već krši i ustavne garancije iz člana 31. Ustava, jer stvara dva različita paralelna postupka i dva različita roka za odlučivanje o istom pitanju, odnosno o žalbama protiv disciplinskih odluka i/ili onima koje se tiču razrešenja.

(IV) Navodi o neusaglašenosti člana 20. Osporenog zakona sa članovima 32., 45 i 54. Ustava

63. U nastavku, Sud će navesti tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa neusaglašenošću člana 20 osporenog Zakona sa članovima 32, 45 i 54 Ustava, odnosno tvrdnje o neusaglašenosti člana 20 osporenog zakona sa (i) članom 32 i članom 54 Ustava; i (ii) članom 45 Ustava
- (i) *Navodi o neusaglašenosti člana 20. Osporenog zakona sa članom 32. i članom 54 Ustava*
64. Podnosioci ovog zahteva, u pogledu ovog navoda, između ostalog, ističu da član 20. Osporenog zakona prekida mandat aktuelnim članovima TSK-a, povezujući taj prekid sa momentom (i) izbora dva netužilačka člana koje će birati Skupština i jednog netužilačkog člana koga će birati Ombudsman, kao i (ii) izvlačenje žreba za dva (2) člana od aktuelnih članova iz osnovnih tužilaštva, kao i jedan (1) član iz Apelacionog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo. Stoga, u tom smislu, podnosioci zahteva tvrde „da je proizvoljan i prevremen prekid mandata članovima TSK-a neosnovan, zbog prekoračenja važećih zakonskih uslova iz člana 13 zakona na snazi, prema kojem se završetak mandata sadašnjim članovima može desiti iz sledećih razloga: smrću, gubitkom sposobnosti delovanja, uzastopnim ne učestvovanjem u aktivnostima Saveta u periodu dužem od tri (3) meseca bez opravdanja, prestankom statusa na kojem se zasniva imenovanje, isticanjem mandata, ostavkom, prethodno obaveštavajući TSK”.
65. Podnosioci zahteva dalje ističu da je u preporukama Prvog mišljenja Venecijanske komisije izričito istaknuto: *“Zamena dosadašnjih članova novim članovima može biti izuzetno opravdana samo ako dovede do velikog poboljšanja aktuelnog sistema (naročito njegove depolitizacije)”*. U tom smislu, podnosioci zahteva navode da se prestanak mandata članovima TSK-a može izvršiti na prirodan način ili ako je ispunjen bilo koji od gore navedenih uslova, a ovaj proizvoljni prestanak mandata je takođe u suprotnosti sa jurisprudencijom Ustavnog suda, koji je u slučajevima KO29/12 i KO 48/12 o pitanju mandata nosilaca ustavnih funkcija, odnosno u stavu 268, istakao da je „mandat nepovrediv kako bi se obezbedilo poštovanje načela podele vlasti i očuvanja sigurnosti u pravnom i ustavnom poretku“. Na osnovu ove presude, skraćenje mandata umanjuje prava i slobode propisane u Poglavlju II Ustava. Prema podnosiocima zahteva, ovakav način prestanka mandata je takođe u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) o sudskom praksom Evropskog suda za Ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), ali i sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.
66. Podnosioci zahteva dalje tvrde da je članom 20. Osporenog zakona „*određen cilj da se posebnim zakonom promeni utvrđeni sastav TSK-a i to pre donošenja velike odluke – izbora novog glavnog državnog tužioca*“. Prema njima, to je razlog zašto se na neustavan način prevremeno prekida mandat aktuelnim članovima. Ovo je zakon, prema njima, koji cilja na određeni rezultat, odnosno da utiče na odabir Glavnog državnog tužioca. U tom smislu, podnosioci zahteva se pozivaju na član 1.9 Ustava Sjedinjenih Američkih Država koji zabranjuje takve zakone, koji se nazivaju *Bill of Attainder*, odnosno zakone koji imaju za cilj štetne rezultate isključujući i sudsku kontrolu. Što se tiče ovog pitanja, podnosioci zahteva se pozivaju na odluku Vrhovnog suda Amerike, odnosno: *Chevron Oil protiv Huson*, 404 U.S. 97. i odluku Ustavnog suda Češke za retroaktivnu neprimenu novih zakona van krivične oblasti.

67. Štaviše, podnosioci ovog zahteva navode da je prestanak mandata sa nemogućnošću korišćenja pravnih sredstava u suprotnosti sa članom 32. Ustava. S druge strane, prema njima, Osnovni principi Ujedinjenih Nacija o nezavisnosti pravosuđa u pogledu pitanja mandata, izričito propisuju: „Što se tiče pitanja mandata, prema Osnovnim principima UN-a o nezavisnosti pravosuđa, sudijama se mandat garantuje do zakonske starosne granice za odlazak u penziju ili do isteka fiksnog mandata“. Ovaj međunarodni princip treba da se primenjuje na sve tužilačke i netužilačke članove koji su dobili ovaj mandat. Pored toga, „Bangalorski“ principi i mere za njihovu primenu izričito propisuju, između ostalog da: „Dalje, član 49 utvrđuje da su sigurnost mandata i nemogućnost razrešenja sa funkcije ključni elementi nezavisnosti sudija. Prema tački 50, preporučuje se da stalni mandat može prestati samo zbog ozbiljnih povreda disciplinske ili krivične prirode, pojašnjene po zakonu, ili kada sudija ne može da obavlja sudske funkcije“. Isto tako, i Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope CM/Rec (2010) 12 između ostalog u tački 49 utvrđuje da su „bezbednost trajanja mandata i nemogućnost napuštanja funkcije ključni elementi za nezavisnost sudija“. Podnosioci zahteva se takođe pozivaju na osnovne principe za nezavisnost pravosuđa usvojeni na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija za sprečavanje zločina i za postupanje prema prestupnicama, održanom u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. godine i odobreni rezolucijama 40/32 Skupština od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine, koji, između ostalog, navode da: „Nezavisnost pravosuđa je zagarantovana od strane države i sankcionisana je Ustavom ili zakonom zemlje. Dužnost je svih državnih i drugih institucija da poštuju nezavisnost pravosuđa“.
68. Podnosioci ovog zahteva se dalje u prilog navodima u vezi sa prekidom mandata aktualnih članova TSK-a, pozivaju na slučajeve ESLJP-a: *Baka protiv Mađarske*, br. 20261/12, gde je Evropski sud utvrdio povredu člana 6.1 (Pravo na pristup sudovima) EKLJP-a i *Grezda protiv Poljske*, br. 43572/18, gde je Evropski sud takođe utvrdio povredu člana 6 i člana 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP-a, zbog prevremenog prekida mandata sudije. Podnosioci zahteva se takođe pozivaju i na Mišljenje br. 811/2015 Venecijanske komisije za nacrt izmena i dopuna Zakona o tužiocima Gruzije za deo statusa članova Tužilačkog saveta. Mišljenje, između ostalog, navodi da: „Ne bi trebalo da bude lako smeniti člana Saveta sa njegove/njene dužnosti. Iako bi prevremeno smenjivanje uvek trebalo da bude moguće u slučajevima ozbiljnog nedoličnog ponašanja ili nekompatibilnosti, takve odluke uvek treba da budu zasnovane na konkretnim osnovama navedenim u Nacrtu zakona i moraju biti potvrđene od strane većine članova Saveta“. Na kraju, podnosioci zahteva naglašavaju da prestanak mandata žrebom, ne obezbeđuje rodnu ravnopravnost i etničku uključenost nedovoljno zastupljenih zajednica, a još manje jer je zakonom predviđeno tajno glasanje.

(ii) Navodi o neusaglašenosti člana 20. Osporenog zakona sa članom 45. Ustava

69. Podnosioci ovog zahteva, štaviše, smatraju da prekid mandata kroz član 20. Osporenog zakona ima za posledicu povredu prava da bira i bude biran, kao ,to je to zagarantovano članom 45 Ustava, jer su članovi TSK-a već izabrani na funkcije sa kojih će po ovom zakonu biti razrešeni. Ovo pravo se krši kada se promene uslovi pod kojima su članovi izabrali i bili izabrani pre isteka mandata za koje je ovo pravo ostvareno. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da: *političke ocene ili percepcije vlade o radu i imidžu TSK-a ne mogu pretvoriti u pravne norme i da se bez osnove prekine mandat većini sadašnjih članova tužilaca TSK-a (uključujući i sadašnjih netužilačkih članova), jer bi to predstavljalo jednu izuzetno opasnu praksu za ustavnu, institucionalnu i funkcionalnu nezavisnost TSK-a, jer bi služila svakoj vladi i novoj parlamentarnoj*

većini intervenciju u strukturu, sastav i donošenje odluka ove institucije prema njenoj proceni i percepciji za TSK.

Navodi podnosilaca zahteva KO101/22

70. Podnosioci zahteva u slučaju KO101/22 navode da Osporeni zakon u celini nije u skladu sa članovima: 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 16. [Premoć Ustava], 24. [Jednakost pred zakonom], 109. [Državno tužilaštvo] i 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava.
71. U tom smislu, podnosioci ovog zahteva, iznose specifične navode u vezi sa članovima 6, 13 i 20 Osporenog zakona, između ostalog, ističući da: (i) novi sastav članova TSK-a ne garantuje dovoljnu zastupljenost tužilaca unutar sistema u TSK-u; (ii) izbor jednog (1) člana TSK-a od strane Ombudsmana je u suprotnosti sa ustavnim ovlašćenjima koje ima Ombudsman; (iii) izbor dva (2) netužilačka člana sa prostom većinom glasova u Skupštini povećava rizik da članovi TSK-a koje imenuje Skupština budu ljudi koji potencijalno predstavljaju politiku većine u Skupštini, a ne osobe sa autoritetom i integritetom koji dobijaju sveobuhvatno poverenje narodnih predstavnika da samostalno vrše svoje ustavne i zakonske dužnosti; (iv) pravo „posebne većine ili pravo veta“ netužilačkih članova u važnim procesima u TSK-a, krši nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost ove potpuno nezavisne institucije u obavljanju njenih ustavnih i zakonskih funkcija; i (v) žreb za prestanak mandata aktuelnim članovima je neustavan.
72. Uopšteno gledano, podnosioci ovog zahteva navode da su Vlada i parlamentarna većina prosledila „Nacrt zakona“ proizvoljno u Skupštini, a da Venecijanska komisija nije završila svoj posao, jer je 15. marta 2022 Nacrt zakona razmotren i načelno odobren od strane Funkcionalne komisije, dok je Venecijanska komisija organizovala javnu raspravu 18. marta 2022. godine na ovu temu. Prema podnosiocima ovog zahteva, konačni komentari (odnosno Drugo mišljenje) Venecijanske komisije je dostavljeno Vladi 23. marta 2022. godine, a poslanicima Skupštine 5. aprila 2022. godine, dok dotični nacrt zakona usvojen je na prvom čitanju dana 14. aprila. Podnosioci ovog zahteva dalje ističu da su u vezi sa Nacrtom zakona, u svojstvu parlamentarne grupe izneli svoje zabrinutosti Funkcionalnoj komisiji, zatim na plenarnoj sednici, skrećući pažnju na činjenicu da odredbe Nacrta zakona mogu biti neustavne, ali da parlamentarna većina nije uopšte uzela u obzir njihove napomene.
73. U nastavku, Sud će sumirati tvrdnje podnosilaca zahteva KO101/22 o neusaglašenosti navedenih članova osporenog zakona sa navedenim članovima Ustava, odnosno tvrdnje o neusaglašenosti (I) člana 6. osporenog zakona sa članovima 4. , 16. i 110. Ustava; (II) člana 13. osporenog Zakona sa članovima 4, 6. i 110. Ustava; i (III) člana 20. osporenog zakona sa članovima 4, 6. i 110. Ustava

(I) Navodi o neusaglašenosti člana 6. Osporenog zakona sa članovima 4, 16 i 110. Ustava

74. Podnosioci ovog zahteva navode da član 6. Osporenog zakona nije u skladu sa članom 4. Ustava, kao ni sa članom 110. Ustava, budući da sadašnji sastav TSK-a, institucije koja upravlja celokupnim tužilačkim sistema Kosova, ima minimalno veći broj od netužilačkih članova, dakle 4 (četiri) sa 3 (tri).
75. Podnosioci zahteva dalje ističu da je prema Osnovnom zakonu sastav TSK-a imao trinaest (13) članova, od kojih su 10 (deset) bili tužilački članovi, koji su predstavljali sve nivoe državnog tužilaštva i da se nikada ranije nije smatrala problemom veća

zastupljenost u TSK-a tužilačkih članova, stoga, prema njihovoj oceni, „*problemi u tužilačkom sistemu Kosova ne potiču iz dosadašnjeg načina predstavljanja ove institucije, već iz intervencije, uključujući političku, u radu ove institucije*“. Stoga, podnosioci zahteva navode da „*novi sastav otvara put skupštinskoj većini da preko netužilačkih članova interveniše u bitne procese u administraciji Državnog tužilaštva*. Dalje, podnosioci zahteva primećuju da je, u odredbama Osporenog zakona, sastav TSK-a, u odnosu na netužilačke članove, samo 1 (jedan) član više. Dakle, 3 (tri) tužilačka člana koje biraju njihove kolege u tužilačkom sistemu i 3 (tri) člana koji se biraju van tužilačkog sistema. Prema njihovim navodima, „*Učešće glavnog državnog tužioca po službenoj dužnosti ne predstavlja ili se ne smatra većinskim i istog ne biraju kolege direktno, već preuzima taj zadatak po službenoj dužnosti*“.

76. Stoga, u ovom kontekstu, podnosioci ovog zahteva navode da ovaj novi sastav TSK-a, određen Osporenim zakonom, „*ne garantuje institucionalnu nezavisnost TSK-u, već naprotiv potkopava ovu nezavisnost, ugrožavajući tako procese administracije i napretka u tužilačkom sistemu Kosova, jer će proces proverе integriteta, rada i disciplinovanja tužilaca sprovesti organ koga će u polovini njegovog sastava činiti netužilački članovi*“.
77. U nastavku Sud će sumirati tvrdnje podnosilaca zahteva u vezi sa neusaglašenosti člana 6. osporenog Zakona sa članovima 4, 16 i 110 Ustava, odnosno tvrdnje koje su povezane sa (i) izborom jednog (1) člana TSK-a od strane ombudsmana; i (ii) izbor dva (2) člana netužilaca od strane Skupštine

(i) Izbor netužilačkog člana od strane Ombudsmana

78. S tim u vezi, podnosioci ovog zahteva navode da su odredbe Osporenog zakona kojima se utvrđuje izbor jednog netužilačkog člana u TSK-a od strane Ombudsmana, u suprotnosti sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima Ombudsmana, jer ni Ustavom ni Zakonom br. 05/L-019 o narodnom advokatu (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu), „*ova institucija nije ovlašćena da ima pravo da imenuje, ovako, člana Tužilačkog Saveta Kosova*“. Stoga, u tom smislu je, po njima, davanje dodatnih ovlašćenja ovoj instituciji Osporenim zakonom u suprotnosti sa Ustavom, aktom koji je „*definisao ovlašćenja ove institucije, i nijedan drugi organ, u ovom slučaju čak ni Skupština Kosova ne može dati druga ovlašćenja mimo onih koja su definisana Ustavom, jer kako je definisano dole navedenim [članom 16.] Ustava, celokupna vlast proizilazi iz Ustava*“,
79. Pored toga, podnosioci ovog zahteva takođe ističu da priroda delokruga Ombudsmana: „*spada u sukob interesa na više nivoa, uzimajući u obzir njegovu ulogu u vezi sa zaštitom ljudskih prava i sloboda i ulogu koja je definisana zakonom u nekim procesima u okviru tužilačkog sistema naše države*“. Prema njima, jedine institucije iz kojih se lica mogu imenovati na pozicije nezavisnih ustavnih institucija su iz internih konkursnih procedura dotičnih institucija i iz Skupštine, kao predstavničkog tela naroda Kosova.
80. U tom kontekstu, podnosioci zahteva navode da Ustavni sud ne bi trebalo da „*... dozvoli ovaj presedan takvog imenovanja, jer bi to otvorilo put bilo kojoj parlamentarnoj većini u budućnosti, uz zakone donete prostom većinom, da biraju predstavnike druge nezavisne ustavne institucije, čime ugrožavaju pravni i ustavni poredak, supremaciju institucija i potcenjuju ustavnu ulogu Skupštine Republike, kao predstavničkog tela naroda Kosova i kao organa iz kojeg se biraju predsednici i članovi drugih ustavnih institucija*“.

81. Podnosioci zahteva takođe ističu da se „*izvor državnih ovlašćenja može prenositi vertikalno, u ovom slučaju od strane Skupštine, ali nikako horizontalno, jer je ista praksa neustavna i narušava ravnotežu i podelu vlasti*“. Po ovoj logici, prema podnosiocima zahteva, generalni revizor, guverner Centralne banke, mogu dobiti ovlašćenja drugim zakonima van svog ustavnog i zakonskog mandata iz kojih vrše javna ovlašćenja, za imenovanja u relevantnim institucijama ustavne prirode, ali to bi stvorilo pravnu nesigurnost i uticalo bi na nezavisnost i autoritet nezavisnih institucija.
82. Kao što je gore navedeno, podnosioci ovog zahteva ocenjuju da način izbora, imenovanja, razrešenja člana TSK-a nije isti kao izbor netužilačkog člana koga imenuje Ombudsman, pa je to u suprotnosti sa načelom „jednakosti pred zakonom“, jer se za istu funkciju, u istoj instituciji, određuju mere, odnosno favorizovanje pojedinih članova u odnosu na druge članove. S tim u vezi, podnosioci zahteva ocenjuju da novi sastav članova TSK-a ne garantuje dovoljnu zastupljenost tužilaca unutar sistema TSK-a.

(ii) Izbor dva (2) netužilačka člana od strane Skupštine

83. Što se tiče izbor dva (2) netužilačka člana, podnosioci ovog zahteva navode da odredbe Osporenog zakona, kojima se utvrđuje izbor dva (2) netužilačka člana prostom većinom glasova u Skupštini, „*povećavaju rizik da članovi TSK-a imenovani od strane Skupštine budu osobe koje potencijalno predstavljaju politiku većine Skupštine, a ne osobe sa autoritetom i integritetom koje dobijaju sveobuhvatno poverenje narodnih predstavnika*“. Prema podnosiocima zahteva, na način na koji je utvrđen izbor dva (2) netužilačka člana od strane Skupštine, ovi članovi se lako mogu imenovati sa samo trideset i jednim (31) glasom poslanika, što je reprezentativno minimum za imenovanje osoba u ovoj značajnoj ustavnoj instituciji.
84. U tom kontekstu, podnosioci zahteva ocenjuju da bi izbor ovih članova TSK-a trebalo da se izvrši po zakonu, i to glasovima najmanje šesdeset i jednog (61) poslanika, ili sa dve trećine (2/3) poslanika koji glasaju u postupku njihovog izbora od strane Skupštine. To bi, po navodima podnosilaca zahteva, bila garancija imenovanja ličnosti sa ugledom i profesionalnim integritetom, kakav zasluži ova važna ustavna institucija koja čini važan stub pravosudnog sistema. Stoga, podnosioci ovog zahteva ocenjuju da glasanje prostom većinom, odnosno većinom prisutnih poslanika i koji glasaju, narušava nezavisnost i integritet ovog nezavisnog ustavnog organa dajući tako svakoj parlamentarnoj većini veliku mogućnost da politički utiče i kontroliše netužilačke članove u TSK-u.

(II) Navodi o neusaglašenosti člana 13. Osporenog zakona sa članovima 4, 16 i 110. Ustava

85. Po oceni podnosilaca ovog zahteva, pravo „posebne većine ili pravo veta“ za netužilačke članove je neustavno i kao takvo blokira glavne procese odlučivanja u TSK-a i daje moć odlučivanja netužilačkim članovima koje bira Skupština prostom većinom, odnosno parlamentarna većina. Pored toga, predmetni podnosioci zahteva, između ostalog, navode da ih „*pravo veta*“ dva (2) netužilačka člana, u važnim procesima unutar TSK-a, čini neravnopravnim u odnosu na tužilačke članove ove institucije. Pored toga, navode podnosioci zahteva, ističe se da činjenica da se tri (3) netužilačka člana biraju: od strane Skupštine prostom većinom i Ombudsmana, kroz donošenje odluke sa njegove strane, narušava se nezavisnost ove institucije i sprečava se da ista nezavisno vrši ustavna ovlašćenja, što je propisano Ustavom, odnosno: „*Tužilački savet Kosova*

obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti”.

(III) Navodi o neusaglašenosti člana 20. Osporenog zakona sa članovima 4, 16 i 110. Ustava

86. Podnosioci ovog zahteva, u vezi sa ovim navodom, ističu da je „*proizvoljan prestanak mandata žrebom članovima jednog ustavnog organa u suprotnosti sa Ustavom zemlje, jer u nezavisnoj ustavnoj instituciji njegovim članovima ne može da se prekine dobijeni mandat bez ispunjavanja uslova predviđenih zakonom kojim su izabrani*“. Prema navodima podnosioca zahteva, polazeći od pretpostavke da svako lice koje bude postavljeno na radno mesto stvara radni odnos, i vodeći računa o uslovima i kriterijumima imenovanja i prestanka radnog odnosa i/ili razrešenja, što je propisano zakonom, svaka zakonska promena, vezana za nove uslove definisane zakonom, mora početi da se primenjuju od trenutka kada prestaju prava i obaveze imenovanih članova prema kriterijumima koji su važili u vreme zasnivanja radnog odnosa. U tom kontekstu, podnosioci ovog zahteva ocenjuju da se samo na taj način štiti načelo pravne sigurnosti, kao osnovno načelo ustavne pravde. Prema podnosiocima zahteva, „*ni Ustav ni zakon ne priznaju kriterijum da se radni odnos zasniva žrebom, pa se i njegov prestanak ne vrši na osnovu žreba*”.
87. Na kraju, podnosioci ovog zahteva traže od Suda (i) da proglasi zahtev prihvatljivim za razmatranje u meritumu; (ii) da proglasi osporeni Zakon u nesaglasnosti sa članovima 4, 16, 24, 109 i 110 Ustava; i (iii) da proglasi ništavnim u celosti osporeni zakon.

(IV) Navodi u vezi sa zahtevom za privremenu meru

88. Što se tiče uvođenja privremene mere, podnosioci zahteva navode da bi: (i) neuvođenje privremene mere u ovom slučaju imalo nepredvidive posledice, jer bi se počelo sa prekidom mandata aktuelnim članovima i imenovanjem novih članova TSK-a prema Osporenom zakonu, dakle, uzimajući u obzir ovlašćenja koja ova institucija ima da, između ostalog, regrutuje, predlaže, napreduje, premešta, disciplinuje tužioce na zakonom uređen način, to bi direktno uticalo na stvaranje prava i obaveza između TSK-a i drugih fizičkih lica; (ii) proces izbora glavnog državnog tužioca od strane TSK-a je u postupku ocenjivanja u Ustavnom sudu, i u zavisnosti od ovog epiloga zavisi da li će biti potrebe za novim procesom imenovanja, dakle, bilo kakva promena u TSK-u bi, bez odlučivanja o meritumu zahteva za Osporeni zakon, oštetila ceo sistem državnog tužilaštva; (iii) prekid radnog odnosa aktuelnim članovima i stvaranje novog radnog odnosa za nove članove TSK-a prema Osporenom zakonu, bez odlučivanja u meritumu zahteva, imalo bi nepopravljive posledice, jer bi se povredila njihova prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom.

Komentari koje je podneo TSK dana 15. jula 2022. godine

89. Dana 15. jula 2022. godine, TSK je, u svojstvu strane pogođene Osporenim zakonom, dostavio svoje komentare Sudu. TSK je u ovim komentarima takođe obavestio Sud da je u vezi sa ovim pitanjem, dana 28. juna 2022. godine, podneo zahtev Ombudsmanu, kojim je tražio da u svojstvu ovlašćene strane, uputi Osporeni zakon Ustavnom sudu na ocenu ustavnosti.
90. U nastavku, Sud će rezimirati komentare TSK-a u vezi sa tvrdnjama podnosioca zahteva i osporenim zakonom, uključujući i one koji se odnose na (i) nezavisnost TSK-a prema Ustavu; (ii) sastav i postupak izbora članova TSK-a; (iii) način izbora i glasanja

članova netužilaca TSK-a od strane Skupštine, odnosno Ombudsmana; (iv) kvorum i donošenje odluka; (v) prestanak mandata sadašnjih članova TSK-a; (vi) napredovanje tužilaca nakon isteka njihovog mandata u TSK-u; i (vii) sudska zaštita članova netužilaca TSK-a

(i) *Nezavisnost TSK-a prema Ustavu*

91. U vezi sa nezavisnošću TSK-a prema Ustavi, TSK navodi da je nezavisna ustavna institucija, i ss tim u vezi, poziva se na stav 5, člana 4. Ustava, koji propisuje: *“Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi”*, u okviru kojeg je, prema TSK-u, i TSK i zbog činjenice da ga je tako definisao Ustavni sud u presudi KO203/19, sa podnosiocem zahteva, Ombudsmanom. Pozivajući se posebno na stavove 101 i 102 ove presude, TSK navodi da: *„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”* i *“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”*.
92. U tom kontekstu, TSK navodi da je *„preduzimanjem jednostranih radnji od strane Ministarstva pravde za izmenu Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova bez počinjanja sa drugim izmenama u osnovnim zakonima pravosudnog sistema, kao što je predviđeno Strategijom vladavine prava, postojala tendencija da se ometa nezavisnost ove institucije“*.

(ii) *Sastav i postupak izbora članova TSK-a*

93. TSK dalje navodi da je član 6. Osporenog zakona u suprotnosti sa članom 4. Ustava, jer se ovim članom sastav TTSK-a suštinski menja u odnosu na sastav koji je ranije imao sa Osnovnim zakonom kao i sa sastavom Sudskog saveta Kosova (u daljem tekstu: SSK), koji u svom sastavu ima deset (10), od kojih samo tri (3) njih nisu sudije. TSK primećuje da u slučaju Osporenog zakona, sastav Saveta u odnosu na netužilačke članove je samo jedan član više od sistema, odnosno, tri (3) člana tužilaca koje odabiraju njihove kolege i tri (3) člana koji se biraju van tužilačkog sistema. Prema TSK-u, učešće glavnog državnog tužioca, po službenoj dužnosti, ne predstavlja niti se smatra većinskim i ne odabiraju ga kolege neposredno, već zastupa TSK po službenoj dužnosti. Prema TSK-u, ovaj sastav je u suprotnosti sa Ustavom zato što ga ne čini većina tužilačkih članova koje odabira sam tužilački sistem, kao što je slučaj sa SSK-om. Zbog toga, prema TSK-u, osporeni zakona *„je u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda br. ref.: AGJ 1583/20 od 9. jula 2020. godine kojim je zagarantovana jednakost tužilačkog i sudskog sistema”*.
94. Pored toga, TSK takođe navodi da je član 6. Osporenog zakona u suprotnosti i sa stavom 2, člana 110. Ustava, gde se ističe: *“Tužilački savet Kosova će imenovati, unapređivati, premeštati, vršiti ponovno imenovanje, preuzimati disciplinske mere i razrešavati tužioce na zakonom određen način. Savet će dati prednost imenovanju tužioca*

pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način. Svi kandidati moraju ispuniti zakonom predviđene uslove". U ovom slučaju, TSK navodi da će disciplinu, napredovanje, ali i učinak tužilaca, što je regulisano zakonom, sprovesti organ koji ne čini većinu sudsko-tužilačke vlasti. U tom kontekstu, prema TSK-u, sastav TSK-a je na ovaj način, koji je propisan Osporenim zakonom, takođe u suprotnosti sa članovima 3, 4, 7, 21, 22, 24, 32. i 110. Ustava.

(iii) način izbora i glasanja netužilačkih članova TSK-a od strane Skupštine i Ombudsmana

95. Prema TSK-u, osporeni zakon je u suprotnosti sa članom 4. Ustava, jer nije obezbeđen jedinstven način izbora članova Saveta, jer u ovom sastavu jednog od članova imenuje Ombudsman i to je u suprotnosti sa ravnopravnošću izbora drugih članova Saveta koje bira Skupština ili zajednica tužilaca. TSK dalje dodaje da ovaj zakon daje zakonska ovlašćenja Ombudsmanu koji ima obavezu da štiti prava i slobode i članovima tužilačkog sistema, citirajući član 132. Ustava, koji propisuje: *"1. Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa"*.
96. S tim u vezi, TSK navodi da stav 12, člana 7. osporenog zakona predviđa da netužilačke članove, nakon završetka svih procedura, bira Skupština tajnim glasanjem većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju. Prema TSK-u, ovakav način glasanja je veoma jednostavan i da ne obezbeđuje nezavisnost i potrebnu sveobuhvatnost za jednu nezavisnu ustavnu instituciju. Pored toga, TSK navodi da su stavom 2, člana 8. Osporenog zakona propisani kriterijumi za izbor netužilačkog člana iz redova Institucije Ombudsmana, odnosno samo obaveze Ombudsmana da se konsultuje sa civilnim društvom u vezi njegovog izbora za člana TSK-a. TSK smatra da ovom zakonskom odredbom nisu predviđeni kriterijumi koje kandidati moraju ispuniti da bi bili izabrani za članove Saveta.
97. TSK dalje smatra da imenovanje netužilačkog člana od strane Institucije Ombudsmana u TSK-u predstavlja sukob interesa, uzimajući u obzir nadležnost Ombudsmana prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, za iniciranje disciplinskih predmeta protiv sudija i tužilaca. Dakle, prema TSK-u, *"predlog o imenovanju člana ne tužioca iz institucije Ombudsmana je u potpunosti neprihvatljiv"*.
98. TSK takođe naglašava da se ova nadležnost Ombudsmana, koja nije predviđena Ustavom Republike Kosovo, ne može odrediti zakonom, a tim pre da razrešenje člana TSK-a od strane Ombudsmana nije uređeno u osporenom zakonu. Takođe, naglašava TSK, Ova odredba je u suprotnosti i sa jednakošću pred zakonom, budući da postupak razrešenja netužilačkih članova nije isti, sve dok se razrešenje netužilačkih članova vrši većinom glasova, razrešenje netužilačkog člana koga je imenovao Ombudsman se vrši odlukom Ombudsmana što je u suprotnosti sa njegovim ustavnim ovlašćenjima. Takođe, prema TSK-u, *"član 10/a Osporenog zakona je u suprotnosti sa samim sobom, jer je u naslovu ovog člana navedeno: „Netužilački član kojeg imenuje Ombudsman“, dok se u istom članu, stavu 3, navodi: „Kada članu iz stava 1. ovog člana prevremeno prestane mandat, u skladu sa ovim zakonom, narodni zastupnik bira člana sa punim mandatom u roku od trideset (30) dana od dana napuštanja upražnjenog mesta"*.

(iv) Kvorum i donošenje odluka

99. Što se tiče kvoruma i donošenja odluka, TSK navodi da tačka 2/a osporenog zakona predviđa glasanje kvalifikovanom većinom od pet (5) glasova, pri čemu dva (2) moraju biti iz redova netužilačkih članova, rezultirajući pravom veta i ugrožavajući, samim tim,

suštinsko funkcionisanje TSK-a u glavnim pitanjima kao što su: (i) izbor glavnog državnog tužioca, glavnih tužilaca tužilaštava Republike Kosovo; i (ii) disciplinski postupci, premeštanje i napredovanje tužilaca. TSK takođe naglašava da i ova odredba predviđa da se u slučaju nedovoljnog broja glasova na sledećem sastanku održi drugo glasanje i da se donošenje odluka povinuje glasovima dve trećine (2/3) članova TSK-a, ovaj metod donošenja odluka opet može izazvati probleme i kašnjenja u završetku ovih procesa. Preka TSK-u ova zakonska odredba je u suprotnosti sa ustavnim odredbama, konkretno sa članom 4. i 110. Ustava, zbog činjenice da je TSK-u kao ustavnoj kategoriji onemogućeno da funkcioniše nezavisno ako tri (3) netužilačka člana za bilo koju svrhu, političku ili ličnu, odluče da ne učestvuju na sastanku ili glasanju čime blokiraju donošenje odluka TSK-a.

100. Prema TSK-u, onemogućuje TSK da realizuje svoj ustavni mandat predviđen stavom 2, člana 110. Ustava, jer, na osnovu odredbi osporenog zakona, isti će za većinu odluka biti blokiran i nefunkcionalan. Štaviše, prema TSK-u, blokiranje donošenja odluka unutar TSK-a će stvoriti situacije koje bi se mogle rešavati samo preko nezakonitih kompromisa. Takođe, iako su članovi TSK-a po Ustavu ravnopravni u odlučivanju, ukoliko ovaj zakon stupi na snagu, doći će do povrede Ustava, jer određeni predloženi pravilnik TSK-a, ne može da stupi na snagu ako nema glas netužilačkog člana i to je u suprotnosti sa načelima nezavisnosti TSK-a. Prema TSK-u, članovi Saveta su ravnopravni i njihovi glasovi ne treba da se razlikuju ili zahtevaju za bilo koji proces kao poseban. Prema njima, Magna karte sudija iz 2010. godine: u svojim osnovnim principima propisuje da „*kako bi se osigurala nezavisnost sudija, svaka država će osnovati Sudski savet ili drugo posebno telo, nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, sa širokim ovlašćenja za sva pitanja u vezi sa njihovim statusom, kao i organizaciju, rad i imidž pravosudne institucije. Savet će činiti isključivo sudije ili znatna većina sudija koje biraju njihove kolege*”.

(v) Prestanak mandata aktuelnih članova TSK-a

101. TSK navodi da Osporeni zakon predviđa prevremeni prestanak mandata aktuelnih članova TSK-a i povezuje ovaj prestanak sa trenutkom (i) izbora 2 (dva) netužilačka člana koji će biti izabrani od strane Skupštine i 1 (jednog) od strane Ombudsmana, kao i (ii) žrebom kako za dva (2) člana iz redova aktuelnih članova iz osnovnih tužilaštava i jedan (1) član iz Apelacionog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo. Ovaj predlog, prema TSK-u, predstavlja veliku opasnost za stub sudske vlasti, u ovom slučaju tužilački sistem. Pored toga, prema TSK-u, izbor i prekid mandata žrebom ne osigurava rodnu i etničku jednakost TSK-a, garancije koje se propisane Ustavom.

(vi) Napredovanje tužilaca nakon okončanja njihovog mandata u TSK-u

102. Što se tiče napredovanja po isteku mandata, TSK, između ostalog, ističe: na osnovu člana 6, osporenog zakona, odnosno stava 5/a, koji predviđa zabranu napredovanja do dve (2) godine tužiocima koji su članovi Saveta po isteku mandata, kao i da takva zabrana napredovanja članovima TSK-a dve (2) godine nakon mandata bi nepravedno kaznila tužioce koji su članovi TSK-a, kako je to i navedeno i u Mišljenju Venecijanske komisije u tački 66. Prema TSK-u načelo podele vlasti podrazumeva i garantovanje vršenja vlasti nezavisno i bez mešanja, a da ograničenje treba da se zasniva na odmeravanju vlasti samo u meri u kojoj to dozvoljavaju Ustav i ovlašćenja svake vlasti.

(vii) *Sudska zaštita netužilačkim članovima TSK-a*

103. Što se tiče sudske zaštite prava, TSK naglašava član 23/a osporenog zakona propisuje da tužilac ima pravo da uloži žalbu direktno Vrhovnom sudu, na odluke TSK-a za razrešenje, ocenjivanje učinka kao i disciplinske odluke, koje posledično mogu imati smanjenje broja tužilaca precizirajući da: „*Vrhovni sud, u roku od 90 (devedeset) dana od dana prijema žalbe, mora odlučiti o njenom meritumu, osim ako zakonom nije drugačije određeno*“. Ova odredba, prema TSK-u, je u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda [KO203/19], jer je ocenjivanje rada tužilaca u nadležnosti Saveta i ovom odredbom se ovo pravo prenosi na Vrhovni sud. Stoga, na osnovu gore navedenog, TSK smatra da su zahtevi podnosilaca zahteva osnovani i da Osporeni zakon „*treba da se ukine u celini*“.

Komentari koje je podnelo Ministarstvo pravde dana 19. jula 2022. godine

104. Dana 19. jula 2022. godine, Ministarstvo pravde je podnelo Sudu svoje komentare na navode podnosilaca zahteva, gde su prvo istakli da su zahtevi podnosilaca „*potpuno neosnovani*“. Pored toga, što se tiče inicijative za izmenu Osnovnog zakona, Ministarstvo pravde, između ostalog, naglašava da je iz Strategije za vladavinu prava 2021-2026 proizlazi da iz nalaza u vezi sa funkcionisanjem TSK-a, počev od „*sastava, gde postoje restriktivni kriterijumi za članstvo lica van tužilačkog sistema i posebno gde je broj tužilaca u TSK-u dosta visok, podrazumevajući da zakonski kriterijumi omogućavaju nekvalitativnu zastupljenost i ne nužno nezavisno od politike*“.
105. U nastavku, Sud će rezimirati komentare TSK-a u vezi sa tvrdnjama podnosilaca zahteva i osporenim zakonom, uključujući i one koji se odnose na (i) novi sastav članova TSK-a; (ii) imenovanje člana koji nije tužilac od strane Ombudsmana; (iii) izbor dva (2) člana ne tužilaca prostom većinom glasova u Skupštini; (iv) pravo „*posebne većine ili pravo veta*“ članova koji nisu tužioci u važnim procesima TSK-a; (v) žrebanje za prevremeni prestanak mandata sadašnjih članova; i (vi) sudska zaštita prava.

(i) *Novi sastav članova TSK-a*

106. Ministarstvo pravde, pozivajući se na sastav TSK-a koji je propisan u Osnovnom zakonu, između ostalog, ističe da „*sastav od 13 članova, neuravnotežen između tužilačkih i netužilačkih članova, stvara rizik od korporativizacije u okviru TSK-a*“. Pored toga, prema Ministarstvu Pravde, TSK je funkcionisao sa ukupno jedanaest (11) članova od ukupno predviđenih trinaest (13), a njih devet (9) su bili tužioci jer dva (2) netužilačka člana nisu bila izabrana.
107. Što se tiče smanjenja broja članova u TSK-u, Ministarstvo pravde navodi da se kroz predviđene izmene osporenog zakona, eliminiše „*Rizik korporativizacije TSK-a*“, i da se postiže uravnotežena zastupljenost, u funkciji obezbeđenja efikasnosti TSK-a u vršenju svojih nadležnosti. Ministarstvo pravde se takođe poziva i na nalaze Mišljenja Venecijanske komisije, ističući da prema Venecijanskoj komisiji „*tužioci moraju imati značajnu zastupljenost, ali ne i većinu*“.

(ii) *Imenovanje jednog netužilačkog člana od strane Ombudsmana*

108. Ministarstvo pravde, u tom kontekstu, prvo ističe da postoji nesporazum u vezi sa ovom tačkom od strane podnosilaca zahteva, jer prema njima član 8. Osporenog zakona tako nešto ne predviđa, kako se to tvrdi od strane ponosilaca drugog zahteva, da se član imenovan od Ombudsmana izabere od strane civilnog sruštva, ali prema članu 8

osporenog zakona koji dodaje član 10/A „Ombudsman imenuje člana Saveta koji ispunjava zakonske kriterijume, a to čini nakon konsultativnog sadržajnog sastanka sa organizacijama civilnog društva koje su aktivne u oblasti tužilačkog sistema Kosova“ i da „onvo ne treba da znači da taj zastupnik treba nužno biti iz civilnog društva ili iz Ombudsmana“. Pored toga, što se tiče navoda podnosilaca zahteva da Ombudsman nema nadležnost da predlaže člana TSK-a, Ministarstvo pravde ističe da je to upravo pokrenuto iz člana 132. Ustava, koji identifikuje Ombudsmana kao nezavisnu instituciju, i smaim tim, prema njihovim navodima, Ombudsman može da imenuje jednog (1) od tri (3) člana ne tužilaca kako bi se postigao „pluralizam“ članova TSK-a.

109. Dalje, Ministarstvo pravde u svojim komentarima ističe da je i prvom mišljenju sugerisano da se jedan broj netužilačkih članova rezerviše za predstavnike nezavisnih institucija, kao što je i Ombudsman, dok, što se tiče navoda podnosilaca zahteva da određivanje jedne take nadležnosti Ombudsmana rezultira povredom člana 16. Ustava, Ministarstvo pravde ističe da ovlašćenje Ombudsmana proizilazi upravo iz Ustava i „u sprovođenju svoje dužnosti kao nezavisnog organa ima pravo na takva imenovanja“. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da je Ombudsman u sukobu interesa, Ministarstvo pravde dodaje da je ovaj navod „nejasan i ne pruža dalje argumente“ (...).

(iii) *Izbor dva netužilačka člana prostom većinom glasova u Skupštini*

110. U vezi sa tvrdnjama podnosilaca zahteva da izbore dva člana ne tužilaca prostom većinom u Skupštini povređuje ustavnu nezavisnost TSK-a, Ministarstvo pravde naglašava da član 80. [Usvajanje zakona] Ustava izričito propisuje da zakone, odluke i ostale akte usvaja Skupština većinom glasova prisutnih poslanika i koji glasaju, osim u slučajevima kada je drugačije određeno ovim Ustavom. Stoga, prema njima, svaki drugi način glasanja bio u suprotnosti sa Ustavom.

(iv) *Pravo „posebne većine ili pravo veta“ netužilačkih članova u važnim procesima TSK-a*

111. U vezi sa tvrdnjama podnosilaca zahteva da način glasanja unutar TSK-a a koji je uslovljen od glasova članova ne tužilaca povređuje ustavnu nezavisnost TSK-a. Ministarstvo Pravde navodi da je svrha obaveznog uključivanja najmanje jednog (1) člana ne tužioca za određene odluke, eliminisanje rizika „korporatizma u TSK-u“, omogućujući da se odluke donose samo od strane tužilaca kao i radi obezbeđivanja da „ovaj organ funkcioniše zaista kao pluralistički organ, gde je za važne odluke potrebno naći konsenzus“. Pored toga, čak i ukoliko se ovaj konsenzus ne postigne, Ministarstvo pravde naglašava da je mogućnost blokade od strane dva (2) člana izabrana u Skupštini eliminisana prema predlogu Venecijanske Komisije da bi se našao mehanizam deblokiranja u slučaju da članovi TSK koji su izabrani od Skupštine glasaju protiv, jer usvojeni nacrt zakona sve odluke se mogu usvojiti glasom jednog od članova ne tužilaca što u ovom slučaju može biti član imenovan od strane Ombudsmana.

(v) *Žreb za prekidanje mandata aktuelnim članovima*

112. Prema Ministarstvu pravde, mandat članova TSK-a nije ustavna već zakonska kategorija, a prema oceni Venecijanske komisije, načelo „zadržavanja mandata“ nije apsolutno, te da tako nešto može biti opravdano ako „dođe do vidljivog napretka sistema uopšte“. Prema Ministarstvu Pravde, ova mera je proporcionalna sa ciljem da se dostigne „nezavisnost, nepristrasnost i profesionalizam tužilačkog sistema“

113. Pored toga, prema komentarima, sve je to u funkciji evidentnog napretka tužilačkog sistema i da se čak i po oceni Venecijanske komisije, tumačeći prvo mišljenje, to zasniva na činjenici da bi novi sastav TSK-u eliminisao „*neproporcionalnu zastupljenost nivoa tužilaštva u TSK-u*” (gde trenutno ima doista veći broj zastupljenosti osnovnih tužilaštava i neoma mali broj predstavnika iz viših tužilaštava) i to bi osiguralo ravnotežu zastupanja. Ministarstvo pravde naglašava da „prevremenim prestanak mandata nekom od aktuelnih članova TSK-a ne predstavlja povredu člana 110. Ustava. Naprotiv, nastavak aktuelnog sastava TSK-a sa rizikom od korporativizacije i sa neravnotežom od 10 tužilačkih članova i samo 1 netužilačkog člana i za sledeće 4 godine, sprečio bi TSK da primeni svoja ustavna ovlašćenja”.

(vi) Disciplinski postupak protiv članova Saveta/sudska zaštita prava

114. Što se tiče tvrdnje podnosioca zahteva da netužilačkim članovima TSK-a nije pružena sudska zaštita i da je, zbog toga, povređena jednakost pred zakonom u odnosu na tužilačke članove, Ministarstvo pravde ističe da je postupak imenovanja netužilačkih članova u ovom slučaju drugačiji i samim tim drugačiji je postupak razrešenja. Prema navodima Ministarstva pravde, osporenim zakonom nije zabranjena sudska zaštita netužilačkim članovima u slučaju razrešenja, ali je Ministarstvo pravde ocenilo da je „*ovo pitanje u dovoljnoj meri obuhvaćeno drugim zakonima na Kosovu*”. Pored toga, navodi se da netužilački članovi mogu osporiti odluke o razrešenju pred redovnim sudovima preko postupaka upravnih sporova ili direktno pred Ustavnim sudom od strane neke od ovlašćenih strana. Sa druge strane, data je mogućnost da se članovi tužioci direktno žale Vrhovnom sudu imajući u vidu ujednačavanje sa redovnim disciplinskim sistemom tužilaca prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti Sudija i Tužilaca.

Komentari koje je podneo Ombudsman dana 29. jula 2022. godine

115. Dana 29. jula 2022. godine, nakon što je Sud usvojio zahtev Ombudsmana za produženje roka za komentare, poslednje navedeni je istog dana dostavio Sudu svoje komentare na navode podnosioca zahteva.
116. Što se tiče izmena u sastavu TSK-a koje rezultiraju Osporenim zakonom, Ombudsman ističe, između ostalog, da je važno da Sud oceni da li su iste u skladu sa ustavnim odredbama, i da li se „*krši nezavisnost Ombudsmana prema članu 132. Ustava i da li se krši podela vlasti*”, kao i nezavisno funkcionisanje TSK-a, zagarantovano i članom 110. Ustava. Prema Ombudsmanu, mogućnost da Ombudsman imenuje jednog (1) člana TSK-a „mogla bi da se posmatra kao povreda nezavisnosti Ombudsmana, ali i nezavisnosti TSK-a. Prema Ombudsmanu, ova nova nadležnost, koja je predviđena Osporenim zakonom, ne proizilazi ni iz Ustava ni iz Zakona o Narodnom advokatu, te na osnovu toga, Ombudsman „*ocenjuje da je veoma važno da Ustavni sud oceni ustavnost utvrđivanja nadležnosti Ombudsmana u imenovanju člana TSK-a u smislu povrede njegove nezavisnosti*”.
117. Dalje, što se tiče nadležnosti Skupštine da bira članove ne tužioce TSK-a, Ombudsman ističe, između ostalog, da se „*nije upuštao u procenu da li izbor članova ne tužilaca od strane Skupštine može biti mešanje ili narušavanje nezavisnosti TSK-a*” jer je po navodima Ombudsmana ova nadležnost Skupštine postojala i u prošlosti. Međutim, Ombudsman traži od Suda da proceni da li smanjenje broja članova tužilaca TSK-a može predstavljati povredu principa podele vlasti. U ovom kontekstu, Ombudsman se

- poziva i na slučaj Suda KO219/19, podnosilac zahteva *Ombudsman*, presuda od 30. juna 2020. godine, stav 325.
118. Što se tiče „*kvalifikovane većine*”, Ombudsman smatra da postoji rizik od proceduralnih blokada ukoliko se ne ispuni „*kvorum kvalifikovane većine*”. Prema njegovim navodima, „*s obzirom na sadržaj norme, primećuje da zakonodavac nije ostavio drugu alternativu ako se ne ispuni kvorum kvalifikovane većine, a neostavljanje druge alternative ako ne uspe glasanje kvalifikovanim većinom, dovodi do blokiranja funkcionisanja TSK-a*”.
119. Na kraju, Ombudsman traži od Suda da oceni da li je (i) nadležnost Ombudsmana za imenovanje jednog (1) netužilačkog člana TSK-a u suprotnosti sa odredbama koje garantuju nezavisnost Ombudsmana i odredbama koje garantuju nezavisno funkcionisanje TSK-a, kao nezavisne institucije; (ii) da oceni da li je predložena struktura TSK-a u skladu sa podelom vlasti koja je propisana u ustavnim načelima; (iii) da oceni da li glasanje sa kvalifikovanim većinom za pitanja koja su izričito navedena u osporenom zakonu, krši nezavisno funkcionisanje TSK-a u duhu člana 110 Ustava”.

Komentari koje je podnela Advokatska komora dana 9. avgusta 2022. godine

120. Nakon usvajanja zahteva Advokatske komore od strane Suda da bude zainteresovana strana u konkretnom slučaju, ista je dana 9. avgusta 2022. godine podnela svoje komentare, gde je, između ostalog, istakla da će se: „*ograničiti samo na davanje komentara u vezi sa dva gore navedena zahteva, ali ne i u vezi sa komentarima drugih uključenih strana*”.
121. S tim u vezi, Advokatska komora je, prvo pred Sudom, istakla da podržava zahtev podnosilaca i uvođenje privremene mere. Pored toga, Advokatska komora ističe da se Osporenim zakonom krši njihov pravni interes, navodeći u nastavku sledeće razloge kao (i) „*ulogu institucije AKK-a i njenu zastupljenost u Tužilačkom savetu Kosova predstavljaju i prakse koje su naširoko međunarodno priznate što je segment, koji između ostalog, zaslužuje posebnu pažnju i u okolnostima konkretnog slučaja, pošto Osporeni zakon predlaže drugačije rešenje, ne samo za broj članova TSK-a, već iznad svega predviđa izmenu predstavničkih institucija u ovom telu, izuzimajući mogućnost zastupljenosti AKK-a u TSK-u*”; (ii) „*isključenje AKK-a u zastupanju svog interesa u TSK-u, pored toga što je u potpunosti neosnovano i neobrazloženo, ujedno predstavlja i proizvoljan pristup i lišavanje AKK-a da vrši svoju predstavničku funkciju u pravosudnim institucijama, koja je neophodna, iznad svega, zbog uloge advokata i uloge tužioca u sudskom procesu*”; i (iii) „*takav pristup predstavlja ništa više od predrasude predstavničkih sposobnosti AKK-a*”.
122. Pored toga, prema navodima Advokatske Komore, (i) smanjenje broja članova TSK-a preko Osporenog zakona, povređuje dva glavna segmenta organizacije, nezavisnosti i odlučivanja ove institucije, odnosno TSK-a; (ii) pitanje određivanja kvoruma na pet (5) članova od sadašnjih sedam (7) „*predstavlja direktan napad na ustavne garancije oličene u ustavnim načelima Saveta kao što su nezavisnost i nepristrasnost*” jer se na ovaj način onemogućava bilo koja odluka TSK-a; (iii) kriterijum da se važne odluke TSK-a mogu doneti samo uz podršku dva (2) člana ne tužilaca TSK-a, čini njihov glas „*višestruko moćnijim*” pa „*samim tim nije ni ravnopravan njemu*”, te su na taj način direktno povređene ustavne garancije oličene u članu 110. Ustava; i (iv) prestanak mandata trenutnim članovima TSK-a na „*proizvoljan i prevremeni način neosnovan, zato što su prekoračeni primenjivi zakonski kriterijumi iz člana 13 zakona na snazi*”, koji navodi i razloge kada prestaje mandat. Prema njima, prestanak mandata ima za

posledicu povredu prava da bira i bude biran i u suprotnosti je sa EKLJP-om i odlukama ESLJP-a kao i sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

123. Kao podršku svojim tvrdnjama, Advokatska komora se poziva i na slučaj Suda KO203/19, sa podnosiocem zahteva *Ombudsman*, presudia od 30. juna 2020. godine, navodeći da „*Ustav Kosova je imao za cilj da tužilačkom sistemu (TSK-u i Dr'avnom tužiocu) obezbedi istu nezavisnost da bi izvršavao svoje funkcije kao i sudskom sistemu*“. Prema navodima Advokatske komore, gore navedena Presuda Suda jasno argumentuje činjenicu da je Ustav garantovao sudskom i tužilačkom sistemu istu nezavisnost.

Odgovor Ombudsmana od 29. avgusta 2022. godine na komentare TSK-a, Ministarstva pravde i Advokatske komore

124. Dana 29. avgusta 2022. godine, Ombudsman je podneo odgovor na komentare koje su pred Sudom podneli TSK, Ministarstva pravde i Advokatska komora u vezi sa ocenom ustavnosti Osporenog zakona. U svom odgovoru, Ombudsman ističe da je TSK u komentarima podnetim Sudu, između ostalog, pokrenuo i pitanje sukoba interesa Ombudsmana, na osnovu nadležnosti poslednje navedenog prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, kao pokretača disciplinskih predmeta protiv sudija i tužilaca. Samim tim, Ombudsman smatra potrebnim da Ustavni Sud proceni (i) da li je nadležnost Ombudsmana za imenovanje jednog člana ne tužioca u TSK u suprotnosti sa odbredbama koje garantuju nezavisno funkcionisanje TSK-a kao nezavisne institucije; i (ii) da li je predložena struktura TSK-a u saglasnosti sa podelom vlasti propisanom ustavnim načelima.
125. U tom kontekstu, pozivajući se i na svoju analizu u vezi sa Zakonom o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, naglašava da „*nadležnost koja nije predviđena Ustavom Republike Kosova se ne može dati zakonom*“.

Odgovor Ministarstva pravde od 29. avgusta 2022. godine na komentare TSK-a, Ombudsmana i Advokatske komore

126. Dana 29. avgusta 2022. godine, Ministarstvo pravde je podnelo odgovor na komentare koje je podneo TSK, Ombudsman i Advokatska komora. U nastavku, Sud će sažeti odgovore/komentare Ministarstva pravde u vezi sa komentarima koji su podneti od strane (i) TSK-a; (ii) Ombudsmana; i (iii) Advokatske komore

(i) Što se tiče komentara koje je podneo TSK

127. U vezi sa komentarima koji su podneti pred sudom od strane TSK-a, Ministarstvo pravde, između ostalog, naglašava da su (i) isti „*štetni, nepotkrepljeni i da su predmeti na koje se poziva TSK van konteksta kojima se bavi Ustavni sud*“; (ii) da TSK pominje samo Prvo Mišljenje Venecijanske komisije; i (iii) da iste navode da je izmena ovog osporenog zakona pokrenuta jednostrano, ne pominjući činjenicu da su pokrenute i izmene Zakona o državnom tužiocu i Zakona o specijalnom tužilaštvu, za koje se očekuje da ih Vlada uskoro usvoji.
128. Pored toga, a što se tiče navoda TSK-a da su novim sastavom TSK-a povređene garancije koje su propisane u članu 4. Ustava, Ministarstvo pravde, između ostalog, ističe da Osporenim zakonom nije povređeno načelo ujedinjenja i nezavisnosti sudske vlasti, dodajući da je sudska vlast drugačija iz tužilačke vlasti i to je navedeno u presudi Ustavnog suda u slučajevima KO29/12 i KO48/12. Pored toga, Ministarstvo pravde

ističe da (i) postoji suštinska razlika u obimu ustavnog uređenja sudova i tužilaštava sa Ustavom i u slučaju tužilačkog sistema, prema Ustavu zakonodavni organ može da odlučuje na takav način u okviru diskrecionih zakonskih ograničenja; (ii) da tužilaštvo nije sud i da se njihov rad, odnosno rad tužilaštva, se suštinski razlikuje od rada sudova, ali i ono što je nesporno je nezavisnost i suda i tužilaštva koja je zagantovana Ustavom i koja nije povređena osporenim Zakonom; i (iii) činjenica da je tužilački sistem uređen u Poglavlju VII (Pravosudni sistem) Ustava i da je tužilački sistem uključen u sudsku vlast nestabilan, jer Poglavlje VII Ustava takođe obuhvata i advokaturu, koja je potpuno drugačija priroda rada od sudova i tužilaštva, ali ipak nezavisna. Dakle, prema Ministarstvu pravde, postoje tri različita sistema (odnosno profesije), od kojih je jedan Ustavom uređen na konkretniji način, dok su druga dva, odnosno tužilaštva i advokatura, uređena posebnim zakonom.

129. Pored toga, što se tiče komentara TSK-a u vezi sa novim sastavom utvrđenim Osporenim zakonom, i činjenicom da TSK osporava svoj novi sastav, Ministarstvo Pravde navodi da *„kao što je i potvrđeno od strane Venecijanske komisije, međunarodni standardi dozvoljavaju da tužioci ne moraju nužno da budu većina u tužilačkom savetu, već samo imaju značajnu zastupljenost, a ono što je ključno jeste pluralitet Tužilačkog saveta, kako bi se obezbedilo da tužioci ne mogu sami da upravljaju, a da, s druge strane, netužilački članovi koje bira parlamentarna većina ne mogu da ih nadglasaju.* Ministarstvo Pravde naglašava da TSK sa sastavom od deset (10) tužilačkih članova i samo jednim (1) netužilačkim članom nije pluralistički, tako da nije u skladu sa standardima Venecijanske komisije i stvara rizik za *„korporativizaciju“*. Dakle, prema Ministarstvu Pravde, novi sastav TSK-a , prema osporenom Zakonu, ne povređuje član 110. Ustava.
130. Dalje, prema Ministarstvu Pravde (i) navodi TSK-a o povredi člana 3. Ustava da Osporenim zakonom nije obezbeđena rodna i nacionalna ravnopravnost, ne stoje je rje *„članom 6. Zakona o TSK-u kojim se menja stav 4, člana 9. Osnovnog zakona izričito propisano da „prilikom izbora članova Saveta, Savet i Skupština obezbeđuju rodnu i multietničku zastupljenost Saveta”* i na osnovu ove odredbe dve institucije biraju više od jednog člana u sastavu TSK-a i imaju mogućnost da se od raspisivanja konkursa za ovu funkciju raspišu posebno za nedovoljno zastupljen pol i za nevećinsku zajednicu na Kosovu“ (ii) navodi TSK-a o povredi člana 4. Ustava jer osporenim zakonom nije obezbeđena jednakost izbora članova TSK-a, jer je imenovanje jednog člana od strane Ombudsmana u suprotnosti sa jednakošću izbora drugih članova TSK-a ne stoji jer imenovanje jednog člana od strane Ombudsmana u sastav TSK-u nije u suprotnosti sa Ustavom; i (iii) navodi TSK-a da je glasanje netužilačkih članova od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju ne obezbeđuje nezavisnost i inkluzivnost nezavisne ustavne institucije takođe ne stoji, jer na osnovu člana 80. Ustava to je jedini način glasanja. Ministarstvo Pravde podseća da je predloženi sastav Saveta, prema Osporenom zakonu, Venecijanska komisija ocenila da nije u suprotnosti sa međunarodnim standardima.
131. Pored toga, u vezi sa navodima TSK-a da je imenovanje jednog člana TSK-a od strane Ombudsmana sukob interesa, zbog uloge koju Ombudsman ima prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Ministarstvo pravde pojašnjava da (i) član koga imenuje Ombudsman ne služi kao zastupnik interesa Ombudsmana; (ii) osporeni zakon je postavio Ombudsmana kao ovlašćenog da imenuje člana TSK-a, zbog njegove institucionalne nezavisnosti zagantovane Ustavom i zakonom, kako bi se obezbedio pluralizam TSK-a, i da se izbegne imenovanje drugih članova koji direktno zastupaju Vladu, ili izabranih od strane Skupštine, što bi stvorilo mogući rizik za politički uticaj; (iii) takvo rešenje je bilo i preporučeno od strane Venecijanske komisije i ocenjeno je

kao nešto što smanjuje rizik od politizacije TSK-a i što nije u suprotnosti sa međunarodnim standardima; i (iv) prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, sukob interesa definiše na sledeći način: *“Sukob interesa nastaje u situaciji kada zvaničnik ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti”*.

132. Sa druge strane, u vezi navoda da je način donošenja odluka od strane TSK-a, kako je to propisano u osporenom Zakonu, u suprotnosti sa Ustavom, Ministarstvo pravde naglašava da (i) TSK ima „*predrasuda*“ kada govori o načinu glasanja koji je određen za TSK jer „*pominje političke, lične interese ili druge razloge koje će netužilački članovi opravdati za neučestvovanje u glasanju, što zatim vodi u nezakonite kompromise. Kako se čini, TSK u svojim komentarima polazi od prakse rada ove institucije i iskustva pojedinih njenih članova u donošenju nezakonitih odluka kao što je objašnjeno u uvodu ovog odgovora [...]*”; (ii), TSK takođe naglašava da način glasanja kvalifikovanom većinom može da izazove probleme i kašnjenja u završetku procesa, a ovo nije održivo, jer se glasanje kvalifikovanom većinom, a zatim i alternativno glasanje sa dve trećine (2/3) svih članova u slučaju da predlog ne prođe kvalifikovanom većinom, može obaviti u okviru jednog sastanka i u istom danu; i (ii) TSK takođe stvara zabunu pominjanjem Magna karte sudija, jer ovaj dokument postavlja standarde za sastav sudskih saveta, a ne Tužilačkog saveta, i Venecijanska komisija je u svom mišljenju jasno dala do znanja da se isti standardi ne primenjuju za oba saveta.
133. Na kraju, Ministarstvo pravde takođe odgovara na navode TSK-a u vezi sa (i) prekidom mandata; (ii) unapređenjem tužilaca; i (iii) sudskom zaštitom prava. U vezi sa prvim, Ministarstvo pravde naglašava da je ovo pitanje razjašnjeno u prethodno dostavljenim komentarima i ostaje pri stavu da je ovaj prestanak opravdan „*vidljivim napretkom sistema*“ kako navodi Venecijanska komisija za eliminisanje rizika od „*korporativizacije*“ i za „*depolitizaciju*“ Saveta. U vezi sa drugim, Ministarstvo pravde podseća da se članom 6. Osporenog zakona menja član 9. Osnovnog zakona, dodajući stav 5/ a gde se izričito ističe da do dve (2) godine po isteku mandata, članovi Saveta ne mogu da koriste mogućnosti za napredovanje u tužilačkom sistemu, koje nastaju kao rezultat odluka u kojima su učestvovali dok su bili članovi Saveta kao i da je ova odredba u potpunosti u skladu sa onim što je Venecijanska komisija preporučila u svom mišljenju. Sa druge strane, u vezi sa trećim pitanjem, odnosno navodom TSK-a da je mogućnost data članom 23/A Osporenog zakona tužiocima da se žale Vrhovnom sudu na odluke TSK-a za razrešenje, procene učinka, kao i disciplinske odluke, u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda, jer je ocenjivanje rada tužilaca u nadležnosti TSK-a a ne Vrhovnog suda, Ministarstvo pravde ocenjuje da se ovom odredbom ne umanjuje nadležnost TSK-a za procenu učinka, niti bilo koja druga nadležnost, jer će Vrhovni sud vršiti sudsko preispitivanje ovih odluka samo u slučaju žalbe strane, i ovim članom je omogućena čak i efektivna primena člana 32. Ustava „*koji začudo, po oceni Saveta, u ovom slučaju nije bitan, dok je u prethodnom slučaju žrebanja bilo važno*“.

(ii) *Što se tiče komentara Ombudsmana*

134. Ministarstvo pravde ističe da je usaglašenost Osporenog zakona sa članom 132. Ustava van okvira zahteva KO100/22 i KO101/22, ali isto pominje i činjenicu da je prilikom izrade nacrtu zakona i razgovora sa Venecijanska komisija, pažljivo analizirala ulogu Ombudsmana i njegovo uvrštenje u ovom zakonu, podsećajući da je sama Venecijanska komisija u svom Mišljenju sugerisala da članove TSK-a može birati Ombudsman. Prema oceni Ministarstva pravde, član kojeg imenuje Ombudsman na osnovu osporenog zakona ne deluje u TSK-u kao zastupnik interesa niti ovlašćenja koja vrši Ombudsmana, već kao netužilački član sa punim radnim vremenom koji bi obezbedio pluralizam u

TSK-u. Pored toga, na osnovu komentara, neosnovan je i zaključak Ombudsmana da nadležnost Ombudsmana za imenovanje jednog člana TSK-a nije predviđena ni Ustavom ni Zakonom o Narodnom advokatu, jer sam Zakon o Narodnom advokatu u stavu 13, člana. 16 istog, izričito navodi da Ombudsman obavlja i druge poslove definisane važećim zakonodavstvom.

135. Ministarstvo pravde dalje naglašava da slučaj Osporenog zakona nije izolovan slučaj u zakonodavnom okviru Kosova, gde članove neke institucije imenuju druge institucije, pozivajući se na primere kao (i) Zakon o Akademiji pravde, na osnovu kojeg u Savetu Akademije imenuje se sedam (7) članova, i to: određeni broj iz SSK-a, određeni broj iz TSK-a i iz Ministarstva pravde, uprkos činjenici da je Akademija definisana kao nezavisna institucija koja odgovara Skupštini; i (ii) Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine, gde u Nadzornom odboru Agencije, Komisiji za imovinske zahteve i Komisiji za verifikaciju i rešavanje imovine jedan broj članova imenuje direktno Specijalni predstavnika Evropske unije i ova specifična uloga specijalnog predstavnika Evropske unije, prema Ministarstvu, uopšte nije regulisana ni Ustavom ni zakonima Kosova.
136. U zaključku, Ministarstvo pravde ocenjuje da sa Osporenim zakonom i odgovarajućom mogućnošću da Ombudsman imenuje jednog (1) od netužilačkih članova direktno u TSK, ne povređuje član 135. Ustava. Prema Ministarstvu pravde, ovo omogućava pluralizam i sprovođenje nadležnosti TSK-a.

(iii) Što se tiče komentara Advokatske komore

137. Što se tiče navoda Advokatske komore da široka međunarodna praksa priznaje zastupljenost Advokatske komore u Tužilačkom savetu, Ministarstvo Pravde navodi da Advokatska komora *"ne nudi ni jedan primer neke države u tom pravcu"*. S tim u vezi, Ministarstvo pravde naglašava da u uporednoj analizi sa zemljama regiona, *"ni u jednoj od zemalja regiona predstavnik Advokatske komore nije deo Tužilačkih saveta"*. Ministarstvo Pravde dalje navodi da *"postoji mogućnost da se Advokatskoj komori odredi imenovanje ili direktno imenovanje jednog člana u TSK-u, ali to nije obaveza, već jedna od mogućih opcija za izabrane netužilačke članove"*. Pored toga, Ministarstvo Pravde naglašava da, imajući u obzir istoriju i svrhu Zakona *"da svi članovi TSK-a služe puno radno vreme, ocenjeno je da članovi Advokatske komore mogu biti manje motivisani da budu članovi Saveta, pošto bi morali da obustave advokatski rad na 5 godina, a posebno uzimajući u obzir činjenicu da Advokatska komora Kosova, iako je imala mogućnost po zakonu iz 2019. godine da imenuje član TSK-a, to nikada nije uradila, ostavljajući TSK da funkcioniše isključivo sa tužilačkim članovima"*. Samim tim, Ministarstvo pravde je stava da činjenica da jedan od članova ne bude nominovan od strane Advokatske komore *"kako je to bilo regulisano Zakonom iz 2019. godine, ne povređuje Ustav Kosova"*.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 4.

[Oblik vladanja i podela vlasti]

- 1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.*
- 2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.*

3. *Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.*
 4. *Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.*
 5. *Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi.*
- [...]

Član 16. **[Premoć Ustava]**

1. *Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom.*
2. *Upravna vlast potiče iz Ustava.*
3. *Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo.*
4. *Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava.*

Član 24. **[Jednakost pred zakonom]**

1. *Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*
2. *Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.*
3. *Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.*

Član 31. **[Pravo na Pravično i Nepriistrasno Suđenje]**

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

Član 32. **[Pravo na pravno sredstvo]**

Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.

Član 45. **[Pravo na izbor i učešće]**

1. *Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.*
2. *Glasanje je lično, jednako, slobodno i tajno.*

3. Državne institucije podržavaju mogućnosti za učešće svih lica u javne aktivnosti i pravo svakog da na demokratski način utiče na odluke javnih organa.

Član 54. [Sudska zaštita prava]

Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

Član 65 [Nadležnosti Skupštine]

*Skupština Republike Kosovo:
[...]*

*(10) vrši izbor članova Sudskog saveta i Tužilačkog saveta Kosova, u saglasnosti sa ovim Ustavom;
[...]*

Član 108 [Sudski Savet Kosova]

*1. Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema
2. Sudski savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija. Sudski savet Kosova obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni i da odražavaju multietničnost Republike Kosovo i da poštuju načelo polne jednakosti. Savet će dati prednost imenovanju za sudije pripadnicima zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način.
[...]*

*6. Sudski savet Kosova se sastoji od trinaest (13) članova, profesionalnih kvalifikacija i stručnosti. Članovi se imenuju na mandat od pet godina, a izbor istih se vrši na sledeći način:
(1) Pet (5) članova su sudije izabrane od strane članova sudstva;
(2) Četiri (4) člana će odabrati poslanici Skupštine, koji će zauzimati mesta dobijena opštom podelom mesta. Najmanje dvoje (2) od četvoro (4) članova trebaju biti sudije, I jedan (1) član Advokatske komore Kosova;
(3) Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagarantovana za zastupljnost Srpske zajednice na Kosovu, gde najmanje jedno od dvoje, mora biti sudija;
(4) Dva (2) člana će izabrati poslanici Skupštine, koji zauzimaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike ostalih zajednica, a najmanje jedan od dva člana treba biti sudija;
(5) Nespojivost funkcija članova Sudskog saveta se reguliše zakonom*

Amandman na Ustav Republike Kosovo br. 25

Član 108, stav 6, podstavovi 1 i 2 Ustava Republike Kosova, menjaju se i glase:

*(1) Sedam (7) članova su sudije izabrane od strane sudstva.
(2) Dva (2) člana će odabrati poslanici Skupštine, koji će zauzimati mesta dobijena opštom podelom mesta, a najmanje jedan od ova dva treba da bude sudija.*

Član 109.
[Državno Tužilaštvo]

1. *Državno tužilaštvo je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje učinioca krivičnih dela, ili drugih kažnjivih dela, kao što je i regulisano zakonom.*
2. *Državno tužilaštvo je nepristrasna institucija i funkcioniše na osnovu Ustava i zakona.*
3. *Organizacija, nadležnosti i obaveze Državnog tužilaštva, se regulišu zakonom.*
4. *Državo tužilaštvo odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i poštovaće načelo polne jednakosti.*
5. *Početni mandat tužilaca je tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglasnosti sa zakonom.*
6. *Tužioci se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti.*
7. *Državni tužioc će se imenovati i razrešiti od strane Predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužioc će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.*

Član 110.
[Tužilački savet Kosova]

1. *Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Tužilački savet Kosova obezbeđuje jednak pristup pravdi svim građanima Kosova. Tužilački savet Kosova obezbeđuje nezavisnost, profesionalizam i nepristrasnost Državnog tužioca i odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti.*
2. *Tužilački savet Kosova će imenovati, unapređivati, premeštati, vršiti ponovno imenovanje, preuzimati disciplinske mere i razrešavati tužioce na zakonom određen način. Savet će dati prednost imenovanju tužioca pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način. Svi kandidati moraju ispuniti zakonom predviđene uslove.*
3. *Predlog o imenovanju tužioca se vrši na osnovu otvorene procedure za imenovanje, na osnovu zasluge kandidata, koja ustvari odražava načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije.*
4. *Sastav Tužilačkog saveta Kosova, kao i odredbe za imenovanje, razrešenje, mandat, organizacionu strukturu i pravila procedure će se regulisati zakonom.*

Član 132
[Uloga i Nadležnosti Ombudsmana]

1. *Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*
2. *Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.*
3. *Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.*

Član 133
[Kancelarija Ombudsmana]

- 1. Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona.*
- 2. Ombudsman ima jednog (1) ili više zamenika. Broj, način izbora i njihov mandat se reguliše zakonom o Ombudsmanu. Najmanje jedan (1) od zamenika Ombudsmana, mora da bude pripadnik neke od zajednica koje ne čine većinu na Kosovu*

Zakon br. 06/L-156 o Tužilačkom savetu Kosova (osnovni zakon)

Član 9 Sastav i izbor članova Saveta

1. Savet se sastoji od trinaest (13) članova, i to:

1.1. deset (10) članova iz redova tužilaca i to:

1.1.1. glavni državni tužilac;

1.1.2. sedam (7) članova, tužilaca iz osnovnih tužilaštava, koje zastupa jedan (1) član odabran od strane tužilaca tog tužilaštva;

1.1.3. jedan (1) član, tužilac Apelacionog tužilaštva odabran od strane tužilaca tog tužilaštva;

1.1.4. jedan (1) član, tužilac iz Specijalnog tužilaštva odabran od strane tužilaca tog tužilaštva.

1.2. jedan (1) advokat, član Advokatske komore Kosova;

1.3. jedan (1) član, univerzitetski profesor prava;

1.4. jedan (1) član predstavnik građanskog društva.

2. Članovi Saveta iz stava 1.1 ovog člana, sa izuzetkom Glavnog državnog tužioca, ne mogu istovremeno vršiti dužnost glavnog tužioca bilo kojeg tužilaštva. 3. Tri (3) člana Saveta koji nisu tužioci tužilaštva, izabrani od Skupštine, na osnovu člana 65 (10) Ustava. Oni se biraju tajnim glasanjem, većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju, na osnovu liste od dva (2) kandidata za svaki položaj, predloženi od nadležnih organa, i obuhvata:

3.1. jedan (1) član Advokatske komore Kosova;

3.2. jedan (1) profesor Pravnog fakulteta Republike Kosovo;;

3.3 "jedan (1) predstavnik civilnog društva. predstavnik civilnog društva bira se putem javnog konkursa koji raspisuje Skupština, koji mora da poseduje visoku stručnu kvalifikaciju, provereno poznavanje oblasti pravosuđa, znanje iz oblasti ljudskih prava, pet (5) godina radnog iskustva po pravnim pitanjima i podršku najmanje pet (5) organizacija civilnog društva iz oblasti pravosuđa.

4. Članovi Saveta odražavaju multietničku prirodu i načela rodne ravnopravnosti unutar Republike Kosovo.
5. Tokom obavljanja funkcije člana Saveta, isti se ne može promovisati unutar tužilačkog sistema.
6. Članovi Saveta, sa punim radnim vremenom ne mogu obavljati dužnost tužioca ni u jednom tužilaštvu.
7. Savet će usvojiti poseban pravilnik u cilju primene ovog člana.

Član 15 **Kvorum i donošenje odluka**

1. Kvorum Saveta čini devet (9) članova.
2. Odluke Saveta donose se prostom većinom glasova prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno.
3. Predsedavajući, odnosno njegov zamenik, kada predsedava sastankom Saveta, glasa na kraju.

Član 19 **Disciplinski postupak protiv članova Saveta**

1. Savet donosi pravila o disciplinskoj proceduri za svoje članove, uključujući i one procedure koje se odnose na istragu, suspenziju ili preporuku za razrešenje bilo kog člana Saveta.
2. Komisija koji se sastoji od tri (3) člana, od kojih jedan mora biti iz reda tužioca člana Saveta, a druga dva iz reda tužilaca, osnovana od strane Saveta odlučuje o disciplinskim merama i sankcijama, uključujući suspenziju i razrešenje bilo kog člana Saveta.
3. Na preporuku Komisije, član Saveta može biti razrešen dužnosti na osnovu dve trećine (2/3) glasova članova Saveta.
4. Jedan (1) član Saveta koji je razrešen ima pravo da uloži žalbu na odluku Komisije direktno Vrhovnom sudu u roku od petnaest (15) dana od odluke o razrešenju.

Član 23 **Imenovanje i ponovno imenovanje tužilaca**

1. Predsednik imenuje i ponovo imenuje tužioce na osnovu predloga Saveta.
2. U roku od šezdeset (60) dana od prijema predloga, Predsednik donosi dekret o imenovanju kandidata za tužioca, prema predlogu Saveta. Ukoliko u tom roku predsednik ne imenuje tužioca, Savet može ponoviti predlog, zajedno sa dodatnim obrazloženjem u pisanoj formi. Nakon toga predsednik imenuje tužioca na predlog Saveta.

GLAVA VI **ZAVRŠNE ODREDBE**

Član 36 **Ostajanje na dužnosti**

1. Izabrani članovi Saveta koji vrše ovu funkciju u trenutku stupanja na snagu ovog zakona, mogu ostati na položaju do kraja njihovog trenutnog mandata.

2. Mandat predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg Saveta iz stava 1, člana 11 ovog zakona primenjuje se takođe i za predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg koji trenutno obavljaju ove funkcije.
3. Članovi Saveta nastavljaju da obavljaju svoje dužnosti u skladu sa odredbama ovog zakona.
4. Izabrani članovi Saveta imaju pravo da podnesu ostavku u roku od trideset (30) dana i moraju nastaviti delovati na izabranoj funkciji do izbora novih članova prema odredbama ovog zakona.

Zakon br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca

Član 15 Žalba na disciplinske odluke

1. Stranke imaju pravo žalbe na odlukama disciplinskog saveta, direktno Vrhovnom Sudu Kosova, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke. Ostali sudovi Kosova nisu nadležni da razmatraju i odlučuju u vezi disciplinske procedure prema sudijama i tužiocima.
2. Žalba na odluku Saveta ima efekat suspenzije i sprečava sprovođenje te odluke, dok se ne razmotri žalba.
[...]
5. Vrhovni sud, u tročlanom telu, koje je izabrao predsednik Vrhovnog suda, u roku od trideset (30) dana, razmatra žalbu i donosi odluku. Ukoliko je predsednik Vrhovnog suda subjekt odluke saveta, onda izbor članova vrši najstariji sudija Vrhovnog suda.
[...]

Nacrt zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-156 o Tužilačkom savetu Kosova

Član 6

1. Član 9. Osnovnog zakona stav 1. menja se i glasi:
 1. Savet se sastoji od sedam (7) članova, a to su:
 - 1.1. Glavni državni tužilac po službenoj dužnosti;
 - 1.2. Tri (3) člana tužilaštva, izabrana od strane tužilačkog sistema, i to:
 - 1.2.1. Jedan (1) tužilac kojeg bira Apelaciono tužilaštvo ili Specijalno tužilaštvo;
 - 1.2.2. Dva (2) tužioca izabrana iz redova osnovnih tužilaštava, i,
 - 1.3. Tri (3) netužilačka člana, a to su:
 - 1.3.1. Dva (2) koje bira Skupština i
 - 1.3.2. Jedan (1) kojeg imenuje narodni advokat.
 2. U članu 9. Osnovnog zakona stav 3. se briše.
 3. U članu 9. Osnovnog zakona stav 4. se menja i glasi:
 4. Prilikom izbora članova Saveta, Savet i Skupština obezbeđuju rodnu i multietničku zastupljenost Saveta.
 4. U članu 9. Osnovnog zakona, nakon stava 5. dodaje se novi stav 5/a koji glasi:
 - 5/a. Do dve (2) godine po isteku mandata, članovi Saveta ne mogu da koriste mogućnosti za napredovanje u tužilačkom sistemu, koje nastaju kao rezultat odluka u kojima su učestvovali dok su bili članovi Saveta.
 5. U članu 9. Osnovnog zakona, stav 6, reči “uz puno radno vreme” se brišu.

Član 7.

Član 10. osnovnog zakona menja se i glasi:

Član 10.

Postupak izbora članova od strane Skupštine

[...]

12. Skupština bira članove Saveta tajnim glasanjem, većinom glasova prisutnih poslanika i koji glasaju.

[...]

Član 8

Posle člana 10. dodaju se članovi 10/A, 10/B i 10/C kao u nastavku:

Član 10/A

Netužilački član kojeg imenuje ombudsman

1. Ombudsman imenuje člana Saveta koji ispunjava uslove iz člana 5. stav 2. ovog zakona.

2. Ombudsman održava značajan konsultativni sastanak sa organizacijama civilnog društva koje su aktivne u oblasti tužilačkog sistema na Kosovu, pre imenovanja člana Saveta.

3. Kada članu iz stava 1. ovog člana prevremeno prestane mandat, u skladu sa ovim zakonom, narodni zastupnik bira člana sa punim mandatom u roku od trideset (30) dana od dana napuštanja upražnjenog mesta.“

Član 13

1. U članu 15. Osnovnog zakona stav 1. se menja i glasi:

1. Kvorum Saveta se sačinjava od pet (5) članova, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Kvorum se sačinjava od pet (5) članova i za disciplinske predmete.

2. U članu 15. Osnovnog zakona, posle stava 2. dodaje se novi stav 2/a, koji glasi:

2/a. Izuzetno od stava 2. ovog člana, glasanje za funkcije glavnog državnog tužioca i glavnog tužioca vrši se kvalifikovanom većinom, čime je potrebno najmanje pet (5) glasova od celokupnog sastava Saveta, od čega dva (2) glasa moraju da budu iz redova netužilačkih članova. Izuzetak iz ovog stava odnosi se i na donošenje podzakonskih akata kojima se uređuje izbor glavnih tužilaca, kao i imenovanje, premeštaj, disciplinski postupak i unapređenje tužilaca. U slučaju nedovoljnog broja glasova, na sledećoj sednici održava se drugo glasanje, u kom slučaju se predlozi iz ovog stava usvajaju sa dve trećine (2/3) glasova svih članova Saveta.

Član 16

1. Član 19 Osnovnog zakona se menja i glasi:

Član 19

Disciplinski postupci protiv članova Saveta

- 1. Savet određuje i objavljuje pravila i disciplinske postupke koji se primenjuju protiv njegovih članova, uključujući i one postupke kojima se utvrđuje istraga, suspenzija ili razrešenje člana Saveta, odnosno preporuka za razrešenje člana Saveta koji nije tužilac.*
- 2. Komisija u sastavu od tri (3) člana koje žrebom bira Savet vodi disciplinski postupak u roku od trideset (30) dana i odlučuje o disciplinskim merama i sankcijama, uključujući privremenu suspenziju i preporuku za razrešenje člana Saveta.*
- 3. Na predlog Komisije iz stava 2. ovog člana, tužilac člana Saveta može da bude razrešen sa dve trećine (2/3) glasova članova Saveta.*
- 4. Savet preporučuje Skupštini, odnosno ombudsmanu, razrešenje netužičkog člana, na predlog Komisije iz stava 2. ovog člana. Razrešenje netužilačkih članova koje bira Skupština vrši Skupština većinom glasova. Razrešenje člana kojeg bira ombudsman vrši se njegovom odlukom.*
- 5. Protiv odluke Saveta za razrešenje, član Saveta ima pravo da podnese žalbu direktno Vrhovnom sudu u roku od petnaest (15) dana od dana donošenja odluke o razrešenju.*
- 6. Vrhovni sud odlučuje o žalbama iz stava 5. ovog člana u roku od trideset (30) dana od dana prijema žalbe.*

Član 18

Posle člana 23. Osnovnog zakona dodaje se član 23A kao u nastavku:

Član 23A

Sudska zaštita

- 1. Tužilac ima pravo da uloži žalbu direktno Vrhovnom sudu Kosova, na odluke Saveta za razrešenje, odluke u vezi sa ocenjivanjem rada tužilaca i disciplinske odluke, koje za posledicu imaju degradiranje tužilaca.*
- 2. Vrhovni sud, u roku od 90 (devedeset) dana od dana prijema žalbe, mora odlučiti o njenoj meritumu, osim ako zakonom nije drugačije određeno.*

Član 20

Član 36 Osnovnog zakona menja se i glasi:

Član 36

- 1. Najkasnije petnaest (15) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, Skupština Republike Kosovo raspisuje javni konkurs za prijavu kandidata za dve (2) pozicije netužilačkih članova Saveta koje bira Skupština po ovom zakonu i okončava postupak njihovog izbora u roku od tri (3) meseca od stupanja na snagu ovog zakona.*

2. Ombudsman će najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona imenovati člana Saveta u skladu sa odredbama ovog zakona.

3. Najkasnije sedam (7) dana od izbora svih netužilačkih članova, predsednik Vrhovnog suda Kosova je dužan da zajedno sa predsednikom Sudskog saveta Kosova i ombudsmanom organizuje i održi žreb za imenovanje članova Saveta koji i dalje ostaju članovi iz redova tužilačkih članova Saveta.

4. Žreb je podeljen u dva reda, gde se jedan održava za člana tužioca koji je i dalje član Saveta iz redova Apelacionog ili Specijalnog tužilaštva, a drugi za dva (2) člana tužioca koji i dalje ostaju članovi Saveta iz redova osnovnih tužilaštva. Predsednik Vrhovnog suda Kosova saziva sednicu, predsedava i na kraju procesa potpisuje rezultat žreba.

5. Proces žrebanja iz stava 4. ovog člana je javan.

6. Članovi izabrani žrebom iz redova tužilaca obavljaju svoju dužnost do isteka mandata na koji su prvobitno izabrani.

7. Nakon imenovanja žrebom članova koji i dalje ostaju članovi Saveta iz redova tužilačkih članova, prestaje mandat ostalim članovima Saveta iz redova tužilaca.

8. Izborom svih netužilačkih članova Saveta po odredbama ovog zakona prestaje mandat netužilačkom članu izabranom pre stupanja na snagu ovog zakona.

9. Po okončanju postupka žrebanja iz ovog člana, Savet počinje sa radom u novom sastavu u skladu sa ovim zakonom.

10. Izuzetno od stava 3. ovog člana, u slučaju da Skupština ili ombudsman ne izaberu članove Saveta u rokovima utvrđenim ovim članom, proces žrebanja i prestanak mandata primenjuju se u skladu sa stavom 7. ovog člana i Savet počinje sa radom u tom sastavu.

Ocena prihvatljivosti zahteva

138. Sud prvo treba da oceni da li su zahtevi podneti pred Sudom ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovníkom.

139. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje: *Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način*”.

140. Sud primećuje da su podnosioci zahteva podneli svoje zahteve na osnovu stava 5, člana 113. Ustava, koji propisuje:

“5. 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”.

141. Dakle, na osnovu gore navedenog, zahtev koji je podnet Sudu u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava, mora (i) da bude podnet od najmanje deset (10) poslanika; (ii) da

- osporava ustavnost zakona ili odluke koju je usvojila Skupština, u vezi sa sadržajem i/ili sprovedenim postupkom; i (iii) mora biti podnet u roku od osam (8) dana od dana usvajanja osporenog akta.
142. Sud, ocenjujući ispunjenost prvog uslova, odnosno potrebnog broja poslanika Skupštine da podnesu odgovarajuće zahteve, primećuje da su zahteve podneti od strane jedanaest (11) poslanika svaki, odnosno dvadeset dva (22) poslanika Skupštine, broj koji ispunjava propisani uslov iz prve rečenice stava 5 člana 113. Ustava da pokrene Sud.
143. Sud takođe, ocenjujući ispunjenost drugog uslova, Sud primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 08/L-136 o Izmenama i Dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom Savetu Kosova, usvojenim u Skupštini. Sa druge strane, u vezi sa trećim uslovom, odnosno vremenskim rokom unutar kojeg se treba podneti odgovarajući zahtev pred Sudom, Sud primećuje da su ova zahteva podneta Sudu 1. jula 2022. godine, dok je Osporeni zakon Skupština usvojila 23. juna 2022. godine, što znači da su zahtevi podneti u roku utvrđenom stavom 5 člana 113. Ustava.
144. Stoga, Sud ocenjuje da sepodnosioci zahteva legitimni kao ovlašćena strana u smislu stava 5 člana 113. Ustava da ospore ustavnost osporenog akta pred Sudom, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja zato što se u konkretnom slučaju, podnosioci zahteva, koji su poslanici VIII saziva Skupštine, smatraju ovlašćenom stranom i stoga imaju pravo da ospore ustavnost Osporenog zakona koji je Skupština usvojila.
145. Pored gore navedenih uslova, Sud takođe, uzima u obzir i član 42. (Tačnost podneska) Zakona koji reguliše tačnost podnošenja zahteva na osnovu stava 5 člana 113. Ustava, koji propisuje sledeće:

Član 42
[Tačnost podneska]

“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”.

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

Pravilo 74
[Podnesak u skladu sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona]

“[...]

(1) Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove:

(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

podnesak; i

(c) dokaze na koje se zasniva spor.

(2) 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”.

147. U kontekstu dve gore navedene odredbe, Sud primećuje da su podnosioci zahteva: (i) napisali svoja imena i potpise u svojim zahtevima; (ii) precizirali su Osporeni zakon Skupštine od 23. juna 2022. godine; (iii) pozivali su se na konkretne članove Ustava, sa kojima navode da odredbe Osporenog zakona nisu u skladu; i (iv) podneli su argumente u podršci njihovih navoda.
148. Samim tim, uzimajući u obzir ispunjenje ustavnih i zakonskih kriterijuma u vezi sa prihvatljivošću odgovarajućih zahteva, Sud proglašava zahteve podnosilaca prihvatljivim i u nastavku će razmatrati njihov meritum.

Meritum zahteva

I. Uvod

149. Sud na početku podseća da podnosioci zahteva, odnosno dvadeset dva (22) poslanika Skupštine Republike Kosovo, na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, traže ocenu ustavnosti osporenog zakona, za koji navode da je u suprotnosti sa članovima 4, 16, 24, 32, 45, 54, 109. i 110. Ustava. Ove navode, u suštini i prema objašnjenjima datim u odeljku koji se odnosi na navode i odgovore zainteresovanih stranaka pred Sudom, podržavaju i TSK savet, Advokatska komora i Ombudsman u vezi sa njegovim nadležnostima, a osporava ih Ministarstvo pravde.
150. Sud naglašava se suština navoda podnosilaca, zahteva koje podržava Tužilački savet, Advokatska komora, ali, u suštini, i ombudsman u pogledu pitanja koja se odnose na njegove nadležnosti, a kojima se protivi Ministarstvo pravde, odnosi na povredu ustavne nezavisnosti Tužilačkog saveta i na podelu i ravnotežu vlasti, suprotno garancijama iz člana 4, odnosno člana 110. Ustava, jer osporeni Zakon, prema podnosiocima zahteva, između ostalog: (i) menja sastav Tužilačkog saveta, smanjujući srazmeru između tužilačkih i netužilačkih članova, pri čemu se poslednje navedeni biraju prostom većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju u Skupštini, podvrgavajući izbor članova jedne ustavne nezavisne institucije samovolji vladajuće većine zastupljene u Skupštini; (ii) utvrđuje nadležnost ombudsmana da bira jednog (1) od netužilačkih članova Tužilačkog saveta, suprotno Ustavu i ustavnim funkcijama ombudsmana; (iii) utvrđivanjem većine za odlučivanje u Tužilačkom savetu kao kvalifikovanu većinu i uslovljavanjem iste glasovima njegovih netužilačkih članova, koji se biraju od strane Skupštine prostom većinom, stavi u stanje zavisnosti odlučivanje ustavne nezavisne institucije političkoj volji vladajuće većine zastupljene u Skupštini; (iv) ne tretira jednako tužilačke i netužilačke članove u kontekstu pravnog sredstva koje je dostupno u slučaju njihovog razrešenja, omogućavajući samo tužilačkim članovima Saveta da se žale direktno Vrhovnom sudu; i (v) proizvoljno prekida mandate članova Tužilačkog saveta, suprotno ustavnim garancijama, sudskoj praksi Suda i ESLJP.
151. Sud podseća da podnosioci zahteva u slučaju KO100/22 osporavaju ustavnost članova 13, 16, 18 i 20 Osporenog zakona, a podnosioci zahteva u slučaju KO101/22, osporavaju Osporeni zakon u celini, ali izneli su konkretne argumente u vezi sa članovima 6, 13 i 20 Osporenog zakona. Sledstveno navedenom, (i) uzimajući u obzir navode i odgovarajuće

argumente podnosioca zahteva kao i odgovore zainteresovanih stranaka; i (ii) međusobnu povezanost respektivnih članova, Sud će, u okolnostima konkretnog slučaja, oceniti sledeće članove osporenog zakona: (i) član 6. [bez naslova] kojim se menja i dopunjuje član 9. (Sastav i izbor članova Saveta) osnovnog zakona; (ii) član 7. [bez naslova] kojim se menja i dopunjuje član 10. (Postupak za izbor članova koje bira Skupština) osnovnog zakona; (iii) član 8. [bez naslova] kojim se menja, odnosno dopunjuje član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova koje bira Skupština) osnovnog zakona, odnosno dodaje novi član 10/A (Netužilački član kojeg imenuje ombudsman); (iv) član 13. [bez naslova] kojim se menja i dopunjuje član 15. (Kvorum i donošenje odluka) osnovnog zakona; (v) član 16. [bez naslova] kojim se menja i dopunjuje član 19. (Disciplinski postupak protiv članova Saveta) osnovnog zakona; i član 18. [bez naslova] kojim se menja, odnosno dopunjuje član 23. (Imenovanje i ponovno imenovanje tužilaca) osnovnog zakona, odnosno dodaje novi član 23/A (Sudska zaštita); i (vi) član 20. [bez naslova] o izmeni i dopuni člana 36. (Ostajanje na dužnosti) osnovnog zakona u vezi i sa stavom 3. člana 11. [bez naslova] osporenog zakona o izmeni i dopuni člana 13. (Završetak mandata) osnovnog zakona.

152. Sud dalje naglašava da će on, radi ocene ustavnosti gore navedenih odredbi osporenog zakona, prvo rezimirati: (i) osnovna ustavna načela koja se odnose na pravosudni sistem, koja su precizirana Ustavom i dodatno razjašnjena kroz njegovu sudsku praksu; (ii) kratku istoriju TSK-a, kroz odgovarajuće zakone, od njegovog osnivanja, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja; i (iv) mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca i relevantna mišljenja Venecijanske komisije, uključujući i ona o Kosovu a koja su povezana sa analizom osporenog zakona.

II. Opšta načela

1. Tužilački sistem u pravnom poretku Republike Kosovo

153. Sud je na početku podsetio da se Ustav sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih načela i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo. Norme predviđene Ustavom moraju se čitati kao međusobno povezane, jer se samo na taj način može izvesti njihovo tačno značenje. Ustavne norme se ne mogu izvlačiti iz konteksta i tumačiti mehanički i nezavisno od preostalog dela Ustava. To je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa ostalim delovima. Svaka nejasnoća normi mora se tumačiti u duhu Ustava i njegovih vrednosti. (vidi slučaj Suda u predmetu KO72/20, podnosioc: *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo, br. 24/2020, od 30. aprila 2020. godine, presuda Suda od 28. maja 2020. godine, stav 549).
154. U gore navedenom kontekstu i u nastavku, Sud naglašava da je na osnovu prvog člana Ustava Republike Kosovo, odnosno člana 1. [Ograničenja države], Republika Kosovo “*nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i neodvojiva država*”. Definicija “*demokratska*” države Republike Kosovo se, između ostalog i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, dopunjuje putem četiri (4) suštinske ustavne odredbe, odnosno članom 3. [Jednakost pred zakonom], članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 7. [Vrednosti] i članom 16. [Premoć Ustava] Ustava Republike Kosovo.
155. Kao prvo, članom 3. Ustava je, između ostalog, precizirano (i) da se Republikom Kosovo upravlja na demokratski način, uz potpuno poštovanje vladavine zakona, preko njenih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija; i (ii) da se sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo zasniva na načelu jednakosti svih pojedinaca pred zakonom i

potpunom poštovanju međunarodno priznatih osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i na zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika. Kao drugo, članom 4. Ustava, utvrđuje se oblik vladanja i podela vlasti, između ostalog, precizira da je Kosovo demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je određeno ovim Ustavom, prema kojim načelima, (i) Skupština sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) Predsednik je legitimni predstavnik unutar i van zemlje i garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa Ustavom i predstavljajući jedinstvo naroda prema istom; (iii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli; (iv) sudska vlast je jedinstvena, nezavisna i sprovode je sudovi; i (v) Ustavni sud je nezavisni organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje Ustava. Kao treće, član 7. Ustava, precizira da se ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, zasniva na načelima demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda, vladavine zakona, nediskriminacije, pluralizma i podele državne vlasti i rodne ravnopravnosti. Ovaj član je takođe podržan i članom 21. [Opšta načela] Ustava, na osnovu kojeg su, osnovna ljudska prava i slobode, između ostalog, neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog poretka Republike Kosovo. Na kraju, i što je važno, član 16. Ustava precizira: (i) da je Ustav najviši pravni akt Republike Kosovo i da zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom; (ii) da Republika Kosovo poštuje međunarodno pravo; i (iii) da svako lice i organ Republike Kosovo poštuje odredbe Ustava.

156. Osim ovih osnovnih odredbi, a koje preciziraju načela nezavisnosti, podele i ravnoteže vlasti, Ustav je dalje razradio ova načela u posebnim poglavljima, odnosno u: (i) Poglavlju II, Prava i osnovne slobode; (ii) Poglavlju III, Prava zajednica i njihovih pripadnika; (iii) Poglavlju IV, Skupština Republike Kosovo; (iv) Poglavlju V, Predsednik Republike Kosovo; (v) Poglavlju VI, Vlada Republike Kosovo; (vi) Poglavlju VII, Pravosudni sistem; (vii) Poglavlju VIII, Ustavni sud Republike Kosovo; i (viii) u Poglavlju XII, Nezavisne agencije.
157. Osnovna načela podele i ravnoteže vlasti i garancije za nezavisne ustavne institucije, Sud je od samog svog osnivanja obrađivao u svojim presudama, oslanjajući se, između ostalog, i na dobre međunarodne prakse, relevantna mišljenja Venecijanske komisije, kao i na sudsku praksu ESLJP-a i Suda pravde Evropske Unije (u daljem tekstu: SPEU), u meri u kojoj je to bilo potrebno i primenljivo. Tačnije, Sud je načela koja se odnose na podelu i ravnotežu vlasti i nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija obrađivao kroz presude koje uključuju, ali nisu ograničene na: (i) presudu Suda u slučaju KO73/16, podnosilac Ombudsman, u kojoj je Sud izvršio ocenu ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016, koji je donelo Ministarstvo javne uprave Republike Kosovo (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO73/16); (ii) presudu Suda u slučaju KO171/18, podnosilac Ombudsman, u kojoj je Sud izvršio ocenu ustavnosti Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO171/18); (iii) presudu u slučaju KO203/19, podnosilac Ombudsman, u kojoj je Sud izvršio ocenu ustavnosti Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima (u daljem tekstu: presuda Suda u slučaju KO203/19); (iv) presudu u slučaju KO219/19, podnosilac Ombudsman, u kojoj je Sud izvršio ocenu ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: presuda Suda u slučaju KO219/19); i (v) Presudu u slučaju KO127/21, sa podnosiocem *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Odluke br. 08-V-29 Skupštine Republike Kosovo od 30. juna 2021. godine, o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO127/21).

158. Sud je u gore navedenim presudama, između ostalog, istakao (i) da se među osnovnim vrednostima otelotvorenim u Ustavu, na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo, nalaze i “*podela vlasti*” i “*vladavina prava*”; (ii) da se funkcionisanje demokratske države Republike Kosovo zasniva na ustavnom načelu podele vlasti i kontrole ravnoteže među njima; (iii) da tri nezavisne vlasti utvrđene Ustavom čine klasični trougao podele vlasti i da je odnos među njima zasnovan na načelu podele vlasti i kontrole ravnoteže među njima; (iv) da je svaka od vlasti, uključujući i nezavisne institucije, uređena posebnim ustavnim poglavljem i da svako od tih poglavlja utvrđuje opšta načela, kao i dužnosti i odgovornosti svake vlasti, uključujući i mehanizme kontrole i ravnoteže među njima, koji čine suštinu načina na koji ove vlasti treba da kontrolišu i balansiraju jedna drugu, bez stvaranja bilo kakvog protivustavnog “*mešanja*”, “*zavisnosti*” ili “*podređenosti*” između njih, što bi potencijalno moglo uticati na nezavisnost jedne ili druge vlasti; (v) da pored tri klasične vlasti, posebno mesto u sistemu podele vlasti imaju i Ustavni sud, kao institucija koja je odgovorna za konačno garantovanje ustavnosti na nivou zemlje, Predsednik, kao predstavnik jedinstva naroda i garant demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo, kao i nezavisne institucije o kojima se govori u poglavlju XII Ustava; i na kraju, (vi) da je podela vlasti kao osnovno načelo najvišeg ustavnog nivoa oličena u duhu Ustava zemlje i da se o njoj, kao takvoj, ne može pregovarati.
159. Što se tiče nezavisnosti sudske vlasti posebno i njene interakcije sa drugim vlastima u Republici Kosovo, Sud na početku naglašava da je pravosudni sistem preciziran u poglavlju VII Ustava. Ovo poglavlje utvrđuje: (i) osnovna načela sudskog sistema; (ii) organizaciju i jurisdikciju sudova; (iii) imenovanje i razrešenje sudija; (iv) njihov mandat i ponovno imenovanje; (v) nespojivost funkcija; (vi) imunitet; (vii) SSK; (viii) Državno tužilaštvo; (ix) TSK; i (x) Advokaturu.
160. Na osnovu ovih odredbi i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud utvrđuje dve (2) nezavisne ustavne institucije, odnosno SSK i TSK, kojima daje mandat za zadatak da obezbeđuju nezavisnost i nepristrasnost sudskog i tužilačkog sistema, respektivno. Tačnije, i u tu svrhu, SSK i TSK su jedine ustavne institucije koje su, zajedno sa Ustavnim sudom, kao što je uređeno u posebnom ustavnom poglavlju, odnosno u poglavlju VIII, definisane kao “*potpuno nezavisne*” u Ustavu Republike Kosovo.
161. U tom kontekstu, Sud podseća da članovi 108 i 110. poglavlja u vezi sa „Pravosudnim sistemom“ preciziraju da je (i) SSK “*potpuno nezavisna*” institucija u sprovođenju svojih funkcija; i (ii) da je TSK “*potpuno nezavisna*” institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Uprkos razlikama u ovlašćenjima u funkcijama ove institucije, upotreba iste terminologije u smislu njihove nezavisnosti, kvalifikujući one kao “*potpuno nezavisne*”, odražava nameru ustavotvorca da ovim institucijama dodeli najviši nivo ustavne nezavisnosti.
162. S obzirom na ovo i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud primećuje: (i) da je Ustav svaku od ovih institucija tretirao posebno; (ii) da je za svaku od njih utvrdio mehanizme ravnoteže i interakcije sa drugim vlastima; i (iii) da je na osnovu relevantnih ustavnih odredbi, utvrdio i razlike među njima, i ono što je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja.
163. Tačnije i u odnosu na SSK, član 108. Ustava precizira, između ostalog, da SSK (i) obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema; (ii) da je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija; (iii) obezbeđuje da su sudovi na Kosovu nezavisni, profesionalni i nepristrasni i da odražavaju multietničku prirodu Republike

Kosovo i da poštuju načelo polne jednakosti; (iv) odgovoran za regrutovanje i predlaganje kandidata za imenovanje i ponovno imenovanje sudskih pozicija, na osnovu načela koja su utvrđena Ustavom; i (v) da je odgovoran za inspekciju sudstva, sudsku administraciju, pripremanje uredbi za sudove u skladu sa zakonom, zapošljavanje i nadzor sudskih administratora, pripremanje nacrti i nadzor budžeta sudstva, određivanje broja sudija svake jurisdikcije i da daje preporuke za osnivanje novih sudova.

164. Ustav, takođe, u istom članu, utvrđuje sastav SSK-a i način određivanja tog sastava, precizirajući, između ostalog, da se SSK sastoji od trinaest (13) članova, (i) od kojih su pet (5) članova sudije izabrane od strane članova sudstva; i (ii) od kojih njih osam (8) bira Skupština, na način koji je utvrđen u Ustavu, odnosno njih četiri (4) biraju poslanici koji zauzimaju mesta dobijena opštom podelom mesta pod uslovom da najmanje dva (2) od njih budu sudije i jedan (1) da predstavi Advokatsku komoru i po dva (2) biraju poslanici koji zauzimaju zagarantovana mesta za predstavnike srpske zajednice i zagarantovana mesta za predstavnike drugih zajednica, odnosno, utvrđujući takođe da najmanje jedan od njih dvojice (2) mora biti sudija. Ova struktura SSK je promenjena ustavnim amandmanima od 24. februara 2016. godine, odnosno kroz Amandman br. 25. Ustava, prema kojem je broj članova koje bira samo sudstvo povećan sa pet (5) na sedam (7), dok je broj članova SSK-a koje bira Skupština, odnosno poslanici koji zauzimaju mesta dobijena u okviru opšte raspodele mesta, smanjen sa četiri (4) na dva (2), pod uslovom da jedan od njih mora biti sudija. Način izbora članova SSK-a od strane poslanika koji zauzimaju garantovana mesta za predstavnike srpske zajednice i drugih zajednica ostao je isti. Na osnovu ustavne strukture propisane za SSK, isti se zapravo sastoji od najmanje deset (10) sudija, od kojih njih sedam (7) bira SSK, a najmanje tri (3) bira Skupština, dok je izbor preostala tri (3) člana u diskreciji Skupštine, koji ipak nije ograničen da bira i dodatne sudije.
165. S druge strane, članovi 109. i 110. Ustava, respektivno, preciziraju osnovna načela koja se odnose na (i) Državno tužilaštvo; i (ii) TSK. Prvi, odnosno član 109., utvrđuje, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, (i) da je Državno tužilaštvo nezavisna institucija sa ovlašćenjima i odgovornošću za gonjenje lica optuženih za neko krivično delo ili neko drugo delo, kao što je regulisano zakonom; (ii) da je Državno tužilaštvo nepristrasna institucija i funkcioniše na osnovu Ustava i zakona; (iii) da se organizacija, nadležnosti i obaveze Državnog tužilaštva regulišu zakonom; i (iv) da Državno tužilaštvo odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i poštuje načelo polne jednakosti. Pored toga, istim članom su utvrđena i dva osnovna ustavna načela: (i) da je mandat tužilaca, nakon ponovnog izbora stalan do penzionisanja, osim ako se ne razreši u saglasnosti sa zakonom; i (ii) da se tužioci mogu razrešiti sa funkcije zbog osude za teško krivično delo ili teškog zanemarivanja svojih dužnosti. Važno je da u skladu sa članom 109. Ustava, glavnog državnog tužioca imenuje i razrešava Predsednik Republike, na osnovu predloga TSK-a.
166. Drugi, odnosno član 110. Ustava utvrđuje osnovna načela u odnosu na TSK. Ovaj član precizira osnovne funkcije TSK-a, odnosno i između ostalog, (i) da obezbedi da je Državni tužilac nezavisan, profesionalan i nepristrasan i da odražava multietničnost Kosova i načelo polne jednakosti; (ii) nadležnost da imenuje, predlaže, unapređuje, premešta i disciplinuje tužioce na zakonom određen način; (iii) nadležnost da Predsedniku Republike predlaže tužioce za imenovanje na osnovu načela i kriterijuma koji su utvrđeni u Ustavu i važećim zakonima; i (iv) nadležnost da predlaže Predsedniku imenovanje glavnog državnog tužioca sa mandatom od sedam (7) godina, u skladu sa ustavnim odredbama. Ova ustavna odredba takođe zadužuje TSK dužnostima (i) da obezbedi jednak pristup pravdi svim licima na Kosovu; i (ii) da prilikom predlaganja

imenovanja za tužioce daje prednost imenovanju tužilaca pripadnika zajednica koje nisu dovoljno zastupljene, na zakonom propisan način; i (iii) da relevantni predlozi odražavaju načelo polne jednakosti i etničku raznolikost relevantne teritorijalne jurisdikcije.

167. Sud primećuje da su i pored razlika u sastavu i funkcijama, oba Saveta koja su definisana ustavnim poglavljem o pravosudnom sistemu, osnovni garanti nezavisnosti pravosudnog sistema, onog sudskog i tužilačkog, koja nezavisnost je, između ostalog, oličena u članovima 3. 4. i 7. Ustava Republike, koji utvrđuju podelu i balansiranje vlasti i vrednosti Republike koja je definisana kao demokratska u prvom članu svog Ustava. Pored toga, isti se, kao što je prethodno navedeno, kvalifikuju kao "*potpuno nezavisni*" i u vršenju ove nezavisnosti i između ostalog, imaju obavezu (i) predlaganja predsednika Vrhovnog suda i glavnog državnog tužioca; (ii) predlaganja za imenovanje svih sudija i tužilaca Republike Kosovo; i (iii) u utvrđivanju ovih predloga, obezbeđivanje da su isti podneti na osnovu načela zasluga definisanih Ustavom i relevantnim zakonima, čuvajući uvek vrednosti zaštite osnovnih prava i sloboda, rodne ravnopravnosti i zastupljenosti nevećinskih zajednica u Republici Kosovo.
168. Međutim, Sud dalje primećuje da je, kako je utvrđeno u osnovnim ustavnim odredbama, odnosno prethodno razrađenim članovima 1, 3, 4. i 7. Ustava, nezavisnost vlasti i nezavisnih ustavnih institucija uslovljena je međusobnom ravnotežom i međuzavisnošću. Tačnije i na osnovu Ustava i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, interakcija između SSK-a i TSK-a utvrđena je u odnosu na Skupštinu, Predsednika i Vladu Republike Kosovo.
169. Za prvu, odnosno Skupštinu, Ustav utvrđuje nadležnost: (i) za usvajanje zakona na osnovu stava 1. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava i na koje se Ustav poziva i u smislu pravosudnog sistema, uključujući i funkcije i nadležnosti SSK-a i TSK-a, respektivno; i (ii) za izbor članova SSK-a i TSK-a u skladu sa Ustavom, na osnovu stava 10. člana 65. Ustava. Za drugog, odnosno Predsednika Republike, Ustav utvrđuje nadležnost za (i) kao prvo, garantovanje ustavnog funkcionisanja institucija utvrđenih Ustavom na osnovu stava 2. člana 84. [Nadležnosti Predsednika] Ustava; i (ii) imenovanje i razrešenje predsednika Vrhovnog suda, sudija, glavnog državnog tužioca i tužilaca Republike Kosovo, na osnovu predloga SSK-a i TSK-a, respektivno, kao što je utvrđeno u stavovima 15, 16, 17. i 18. člana 84. Ustava. Što se tiče treće, odnosno Vlade, Ustav ograničava njene nadležnosti samo na predlaganje nacrtu zakona i drugih akata Skupštine, uključujući i oblast pravosudnog sistema, na osnovu stava 3. člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava.
170. S obzirom na navedeno, Sud takođe primećuje da je pored razlika u relevantnim funkcijama u okviru pravosudnog sistema i kako je utvrđeno u odgovarajućim članovima Ustava, Ustav takođe utvrdio i razlike u smislu SSK-a i TSK-a, koje su dalje razjašnjene kroz sudsku praksu Suda, sa naglaskom na njegove dve presude, odnosno (i) presudu Suda KO29/12 i KO48/12, u kojoj je Sud razmotrio ustavnost predloženih ustavnih amandmana koje je podneo predsednik Skupštine Republike Kosovo 23. marta 2012. i 5. maja 2012. godine (u daljem tekstu: presuda Suda u slučajevima KO29/12 i KO48/12); i (ii) presudu Suda u slučaju KO219/19.
171. U gorenavedenom kontekstu, Sud prvo naglašava članove 108. i 110. Ustava, na osnovu kojih su SSK i TSK, respektivno, precizirani kao "*potpuno nezavisni*" u vršenju svojih funkcija. Međutim i kao prvo, za razliku od člana 108. koji precizira "*potpuno nezavisno*" funkcionisanje SSK-a, u slučaju TSK-a, odnosno u članu 110. Ustava, njegovo "*potpuno nezavisno*" funkcionisanje se odnosi i na zakon. Sledom navedenog,

ovaj poslednje navedeni, odnosno zakon je, uzimajući u obzir stav 1 člana 110 Ustava, dakle u funkciji garantovanja ove nezavisnosti. Takođe, kao drugo, za razliku od stava 6. člana 108. Ustava koji precizira sastav SSK-a na ustavnom nivou, u slučaju TSK-a, stav 4. člana 110. Ustava, utvrđuje da se (i) sastav TSK-a; kao i (ii) odredbe o imenovanju, razrešenju, mandatu, organizacionoj strukturi i pravilima procedure regulišu zakonom.

172. Kao što je prethodno navedeno, ove razlike u funkcijama, ali i u uređenju na ustavnom nivou, Sud je, između ostalog, obradio i u dvema gore navedenim presudama. Prvom, odnosno presudom Suda u slučajevima KO29/12 i KO48/12, Sud je, između ostalog, ocenio ustavnost predloženih amandmana na članove 104. i 109. Ustava, koji se odnose na imenovanje, ponovno imenovanje i razrešenje sudija i imenovanje i razrešenje tužilaca na predlog odgovarajućih saveta. Tačnije, Skupština je predložila da se, u vezi sa imenovanjem, ponovno imenovanjem i razrešenjem sudija i glavnog državnog tužioca, na osnovu predloga SSK-a odnosno TSK-a, predsedniku države, koga bi na osnovu istih ustavnih amandmana birao direktno narod za razliku od aktuelnog sistema, utvrdi ustavna nadležnost da ima mogućnost da predložene kandidate vrati na ponovno razmatranje SSK-u i/ili TSK-u samo jedanput, ostavljajući oboma mogućnost da ponovo predlože iste kandidate za imenovanje, ali ovog puta na predlog dve trećine (2/3) članova dotičnog saveta.

173. Sud je gore navedenom presudom naglasio: (i) potpunu nezavisnost saveta u vršenju svojih funkcija, ali je, (ii) praveći razliku između sudija i glavnog tužioca, istakao da bi se, ukoliko se predloženi ustavni amandman usvoji, u slučaju predložene nadležnosti Predsednika da ima pravo da jednom vrati SSK-u na ponovno razmatranje predloženog kandidata za sudiju, umanjila osnovna prava i slobode utvrđene Poglavljem II Ustava, sve dok to ne bi bio slučaj i sa glavnim državnim tužiocem. To stoga što bi, po ovoj presudi Suda, u slučaju sudija, između ostalog, takva ustavna nadležnost Predsednika, rezultirala *“rizik[om] da će doći do ometanja ustavom zagarantovanog bezbednog i neprekidnog upravljanja pravosuđem ukoliko ne bude imenovano dovoljno sudija u odgovarajuće vreme”* i što bi kao rezultat toga bile ugrožene i ustavne garancije koje se tiču prava na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava, koje su utvrđene članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, dok bi za razliku, funkciju glavnog državnog tužioca mogli da obavljaju i *“zamenici do imenovanja novog glavnog državnog tužioca”*, ako bi takva nadležnost koja je predložena ustavnim amandmanima bila usvojena u Skupštini, što bi rezultiralo umanjnjem osnovnih prava i sloboda utvrđenih u Poglavlju II Ustava (vidi, presudu Suda u slučaju KO29/12 i 48/12, stavovi 205 do 212).

174. Nadalje, presudom Suda u slučaju KO219/19, Sud je takođe ukazao na ustavne razlike i one koje proizilaze iz međunarodnih načela, rezimiranih uglavnom relevantnim mišljenjima Venecijanske komisije, koja se odnose na sudski i tužilački sistem. Sud je gore navedenom presudom, između ostalog, precizirao: (i) Ustav Kosova ne uključuje posebno tužilački sistem u klasičnu podelu vlasti, odnosno unutar sudskog sistema kao treće vlasti, jer je Ustav konkretno predvideo da sudsku vlast vrše sudovi; ali je (ii) ipak, Ustav uključio tužilački sistem u Poglavlje VII koje se odnosi na pravosudni sistem zajedno sa sudskim sistemom, gde je konkretno utvrđeno da je Državno tužilaštvo nezavisna institucija, sa ovlašćenjima i odgovornošću za krivično gonjenje, dok je TSK-u dat mandat da obezbedi, između ostalog, nezavisnost Državnog tužioca, slično kao što je SSK-u dat mandat da obezbedi nezavisnost sudova; i kao rezultat toga, (iii) uprkos činjenici da je na osnovu relevantnih mišljenja Venecijanske komisije, sve dok postoji konsolidovani i jedinstveni standard u pogledu potpune nezavisnosti sudskih vlasti i da to nije nužno slučaj sa tužilačkim sistemima, Ustav imao za cilj da tužilačkom sistemu

- osigura istu nezavisnost da vrši svoje funkcije podjednako kao i sudskom sistemu (vidi, slučaj Suda KO219/19, podnosilac *Ombudsman*, presuda, stavovi 209 i 210).
175. U ovom kontekstu i uzimajući u obzir kao prvo, razlike u funkcijama sudstva i tužilaštva u okviru pravosudnog sistema, koje su utvrđene u Poglavlju VII Ustava, i kao drugo, razlike između stava 6. člana 108. i stava 4. člana 110. Ustava, u pogledu sastava SSK-a, kako je regulisan na ustavnom nivou i TSK-a, kako se navodi na nivou zakona, Sud, ipak, naglašava da jedna takva razlika ne umanjuje “*potpunu nezavisnost*” TSK-a. To stoga što se stav 4. člana 110. Ustava mora čitati u skladu sa stavom 1. člana 110. Ustava, odnosno pozivanje na zakon, podrazumeva da isti treba da služi i da bude u saglasnosti sa ustavnom odredbom i koja utvrđuje TSK-u “*potpunu nezavisnost*” u sprovođenju odnosnih funkcija, kako je utvrđuje i SSK-u.

2. TSK prema zakonima Republike Kosovo

(i) SSK i TSK prema uredbama UNMIK-a

176. Sud će u nastavku, i u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, ukratko izložiti istoriju i kontekst osnivanja SSK-a i TSK-a, kroz različite faze njihovog institucionalnog razvoja. U ovom kontekstu, treba naglasiti u početku da tokom upravljanja UNMIK-a, Specijalni Predstavnik Generalnog Sekretara (u daljem tekstu: SPGS) je doneo tri (3) hitna ukaza, u vezi sa kojima je, između ostalog, osnovano Zajedničko savetodavno veće za privremena pravosudna imenovanja. U konsultaciji sa ovim telom, SPGS je imenovao prve sudije i tužioce koji će privremeno služiti u uspostavljenom hitnom pravosudnom sistemu. U septembru 1999. godine, Uredbom UNMIK-a br. 1999/7 o postavljenju i razrešenju sa funkcije sudija i javnih tužilaca, osnovana je Savetodavna komisija za pravosuđe, koja je zamenila Zajedničko savetodavno veće za privremena pravosudna imenovanja. Savetodavna komisija za pravosuđe je imala nadležnost da daje savete SPGS-u u pitanjima vezanim za postavljanje sudija i tužilaca, žalbama protiv njih, kao i o drugim pitanjima koja se odnose na pravosudni sistem.
177. U aprilu 2001. godine, SPGS je doneo Uredbu UNMIK-a br. 2001/8 o uspostavljanju Pravosudnog i tužilačkog veća Kosova (u daljem tekstu: PTVK), koje je zamenilo Savetodavnu komisiju za pravosuđe. PTVK je bio nezavisno telo, sastavljeno od devet (9) članova, sa nadležnošću da savetuje SPGS-a o pitanjima u vezi sa naimenovanjem sudija, tužilaca i porotnika, da sasluša žalbe, ako ih bude, protiv bilo kog sudije, tužioca ili porotnika. PTVK je takođe imao nadležnost da odlučuje o disciplinskim sankcijama i da predlaže SPGS-u izricanje disciplinskih mera, uključujući i razrešenje sudija, tužilaca ili porotnika. Na zahtev SPGS-a, PTVK je pružao savete i u vezi sa drugim pitanjima koja se tiču pravosudnog i tužilačkog sistema. Dalje, Uredba UNMIK-a br. 2001/9 o ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu od 15. maja 2001. godine, utvrđivala je nadležnost PTVK-a da predlaže SPGS-u listu kandidata za sudije i tužioce, nakon što je ista odobrena u Skupštini i da daje preporuke SPGS-u za unapređenje, transfer kao i za razrešenje sudija i tužilaca.
178. Donošenjem Uredbe UNMIK-a br. 2005/52 o osnivanju Kosovskog pravosudnog saveta u decembru 2005. godine, PTVK je zamenjen Kosovskim pravosudnim savetom. KPS je imao primarnu ulogu da utvrđuje administrativne politike i vrši administrativni nadzor pravosuđa i sudova, dok SPGS nastavlja da vrši konačna ovlašćenja kada se radi o imenovanju i smenjivanju sudija. Prema stavu 1.6 člana 1. (Kosovski pravosudni savet) ove Uredbe, utvrđeno je da odredbe koje se odnose na pitanja koja se tiču sudija, primenjuju i na tužioce, do trenutka kada SPGS proglasi uredbu kojom će se osnovati telo odgovorno za savetovanje SPGS-a u vezi pitanja koja se odnose na imenovanje,

sankcionisanje i otpuštanje tužilaca. Član 2. (Sastav) Uredbe UNMIK-a br. 2005/52, utvrđivao je da se KPS sastoji od jedanaest (11) članova, od kojih su sedam (7) sudije, a četiri (4) nisu sudije, a prema stavu 2.3 člana 2. (Sastav) ove Uredbe, do vremena proglašenja odgovarajuće uredbe o tužiocima, dva (2) od sedam (7) mesta za sudije, pripašće tužiocima.

(ii) TSK prema zakonima Republike Kosovo

179. Konačno, Ustavom, njegovim članovima 108. i 110, respektivno postavljeni su temelji za dva posebna i različita tela sa nezavisnim nadležnostima u vezi sa upravljanjem sudskim, odnosno tužilačkim sistemom. Međutim, iako privremeno, stavom 1. člana 151. [Privremeni sastav Sudskog saveta Kosova] Ustava, koji je kasnije stavljen van snage Amandmanom 12. Ustava u vezi sa okončanjem međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova, bilo je utvrđeno da će se SSK sastojati zajedno od sudija i tužilaca. Na osnovu ove ustavne odredbe, Skupština je usvojila Zakon br. 03/L-123 o privremenom sastavu Kosovskog pravosudnog saveta. Ovaj zakon je ukinut Zakonom br. 03/L-223 o Sudskom savetu Kosova, i nastavio da predviđa u svom sastavu i članove tužioci, do osnivanja Tužilačkog saveta. Međutim, članom 53. (Tranzicija Tužilačkog saveta) ovog Zakona, bilo je utvrđeno da (i) po osnivanju TSK-a u skladu sa članom 110. Ustava, SSK neće više obavljati odgovarajuće dužnosti i funkcije u vezi sa javnim tužilaštvom; i (ii) tužioci koji su članovi SSK-a u vreme kada se osniva Tužilački savet, transferišu se u Tužilački savet i ostaju tamo do prirodnog isteka njihovog mandata.
180. Po usvajanju Zakona br. 03/L-224 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem tekstu: Zakon o TSK iz 2010. godine), koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine, stavom 1. člana 43. (Prenos nadležnosti), bilo je precizirano da po osnivanju TSK-a, dužnosti i nadležnosti koje je do tada obavljao SSK, prenose se na novoosnovani TSK. Po osnivanju TSK-a, stavom 2. člana 43. ovog zakona, članovi tužioci SSK-a su premešteni za članove TSK-a, da bi nastavili mandate do njihovog prirodnog isteka.
181. Zakon o TSK iz 2010. godine je izmenjen i dopunjen 2012. godine, Zakonom br. 04/L-115 koji se odnosi na zaključenje međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova. Isti je kasnije, 2015. godine, još jednom izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-035 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-224 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem tekstu: Zakon o TSK iz 2015. godine). Na kraju, Skupština je 2019. godine usvojila novi zakon o TSK-u, odnosno Zakon br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem tekstu: Zakon o TSK iz 2019. godine). Ovaj poslednje pomenuti zakon je taj koji je izmenjen i dopunjen osporenim zakonom u okolnostima konkretnog slučaja. Međutim, Sud će na početku i pre nego što razradi izmene i dopune osporenog zakona, u nastavku rezimirati hronologiju izmena i dopunama zakona koji se odnose na TSK, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, sa naglaskom na (i) sastav TSK-a; (ii) kvorum i odlučivanje; i (iii) mandate članova TSK-a i njihov prestanak.
182. Na početku i u pogledu sastava TSK-a, Sud naglašava da na osnovu člana 5. (Sastav i izbor članova Saveta) Zakona iz 2010. godine, TSK se sastoji od devet (9) članova, od kojih su pet (5) članova tužioci, a četiri (4) člana nisu tužioci. Kategorija tužilaca zastupljena u TSK-u, prema ovom članu, uključuje (i) glavnog državnog tužioca; (ii) jednog (1) tužioca iz Specijalnog tužilaštva; (iii) jednog (1) tužioca iz Apelacionog tužilaštva; (iv) dva (2) tužilaca iz Osnovnog tužilaštva, koje odabiraju tužioci koji rade u toj kancelariji, respektivno. S druge strane, kategoriju članova koji nisu tužioci, sa izuzetkom ministra pravde, koji je na osnovu Zakona iz 2010. godine, bio *ex-officio* član TSK-a, imenuje TSK, zasnovano na listi sa najmanje pet (5) kandidata za svaku poziciju, koju dostavljaju relevantni organi, odnosno: (i) jedan (1) član iz Advokatske komore;

- (ii) jedan (1) profesor sa pravnih fakulteta Republike Kosovo, i (iii) jedan (1) predstavnik iz civilnog društva, prema specifikacijama utvrđenim u ovom zakonu, respektivno.
183. Usvajanjem Zakona iz 2015. godine, Skupština je izmenila strukturu TSK-a, povećavši broj njegovih članova sa devet (9) na ukupno trinaest (13) članova. Tačnije, član 3. [bez naslova] Zakona iz 2015. godine, pridodao je tadašnjem sastavu TSK-a još pet (5) dodatnih članova tužilaca i eliminisao *ex-officio* učešće ministra pravde u TSK-u, precizirajući da će se ova institucija sastojati od trinaest (13) članova, od kojih su njih deset (10) tužioci, uključujući (i) glavnog tužioca; (ii) sedam (7) članova tužilaca iz osnovnih tužilaštava, zastupljenih sa po jednim (1) članom; (iii) jednog (1) člana tužioca iz Apelacionog tužilaštva; i (iv) jednog (1) člana tužioca iz Specijalnog tužilaštva, izabranih od strane tužilaca datih tužilaštva. Broj članova koji nisu tužioci je ostao isti, odnosno tri (3) člana, koji će isto kao i u prethodnom zakonu, zastupati predloge Advokatske komore, jedan će biti univerzitetski profesor prava, a treći predstavnik civilnog društva. Prema tome, za razliku od prethodnog zakona, prema Zakonu iz 2015. godine, tri (3) člana koji nisu tužioci, biraju se preko Skupštine Republike Kosovo, na način utvrđen u tom zakonu. Ova struktura je ostala nepromenjena po izmenama i dopunama Zakona iz 2019. godine, odnosno po njegovom članu 9. (Sastav i izbor članova Saveta), sa izuzetkom izmene mehanizma administriranja konkursa za izbor člana iz civilnog društva. Tačnije, za razliku od Zakona iz 2015. godine, prema Zakonu iz 2019. godine, konkurs za ovog člana bi se administrirao preko Skupštine na način i prema kriterijumima preciziranim u ovom zakonu.
184. Pitanja koja su povezana sa kvorumom i odlučivanjem, takođe su se menjala tokom godina putem gore navedenih izmena i dopuna relevantnog zakona, u zavisnosti od promena u sastavu TSK-a. Tačnije i prvo, član 12. (Sedište saveta, kvorum i priroda javnih sastanaka) Zakona iz 2010. godine je u strukturi Saveta koja se sastojala od pet (5) članova tužilaca i četiri (4) člana koji nisu tužioci, utvrdio (i) kvorum od šest (6) članova; i (ii) odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ako nije drugačije propisano zakonom. Izmenama i dopunama Zakonom iz 2015. godine, odnosno njegovim članom 8. [bez naslova], u strukturi Saveta koja se sastojala od deset (10) članova tužilaca i tri (3) člana koji nisu tužioci, (i) kvorum je određen na devet (9) članova, a (ii) odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ukoliko zakonom nije drugačije određeno. Na kraju, Zakonom iz 2019. godine, odnosno njegovim članom 15. (Kvorum i donošenje odluka), u strukturi Saveta koja se sastojala od deset (10) članova tužilaca i tri (3) člana koji nisu tužioci, (i) kvorum je ponovo ostao određen na devet (9) članova, a (ii) odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno. U sva tri slučaja, izuzetak od pravila odlučivanja prostom većinom, članom 11. (Disciplinski postupak za članove Saveta), članom 8. (Odmor i razrešenje sa funkcije člana Saveta) i članom 19. (Disciplinski postupak protiv članova Saveta) zakona iz 2010, 2015. i 2019. godine, respektivno, odnosio se na odlučivanje o razrešenju članova Saveta, u kom slučaju se zahtevala većina od dve trećine (2/3) članova Saveta, prema specifičnostima primenljivih zakona.
185. Što se tiče mandata članova TSK-a, sva tri gore navedena zakona, preciziraju (i) vremensko trajanje mandata; (ii) način prestanka mandata; i (iii) prelazne odredbe koje se odnose na uticaj na ove mandate kao posledica zakonskih izmena. Što se tiče prvog, odnosno vremenskog trajanja mandata, članovi 7. (Mandat članova Saveta), 3. [bez naslova] i 12. (Mandat članova Saveta) zakona iz 2010, 2015. i 2019. godine, respektivno, utvrdili su mandat članova Saveta na pet (5) godina, s tom razlikom (i) da je Zakon iz 2010. godine omogućavao ponovni izbor za drugi mandat, ali ne uzastopno, (ii) Zakon iz 2015. godine, nije precizirao ovu mogućnost; dok je (iii) Zakon iz 2019.

godine, onemogućavao pravo na ponovni izbor, ograničavajući vršenje ove funkcije na samo jedan mandat.

186. Što se tiče načina prestanka mandata i relevantnih osnova, sva tri zakona, dakle zakoni iz 2010, 2015 i 2019. godine su članovima 8. (Prestanak mandata u Savetu), 8. (Odmor i razrešenje sa funkcije člana Saveta) i 13. (Završetak mandata), respektivno, utvrdili da mandat člana Saveta prestaje (i) smrću; (ii) gubitkom poslovne sposobnosti više od tri (3) meseca na osnovu medicinski utvrđenih razloga; (iii) konstantnim propuštanjem da prisustvuje aktivnostima Saveta više od tri (3) meseca; (iv) prestankom statusa prema kojem se zasniva imenovanje, ukoliko se imenovanje zasniva na određenom statusu; i (v) ostavkom, uz obaveštavanje Saveta prethodnim obaveštenjem od trideset (30) dana. Inače, za razliku od prethodno izloženih zajedničkih osnova za prestanak mandata, (i) Zakon iz 2010. godine je kao osnov za prestanak mandata, utvrdio i osudu za krivično delo, osim za prekršaje definisane zakonom, ali uprkos činjenici da je u svom članu 11. predviđao mogućnost razrešenja člana Saveta, isto nije izričito utvrdio kao jedan od osnova za prestanak mandata, nabrojanih u njegovom članu 8.; (ii) Zakon iz 2015. godine je kao osnov za prestanak mandata pridodao i istek mandata, te precizirao razrešenje kao osnov za prestanak mandata u tri okolnosti, odnosno kada član Saveta ne obavlja odgovarajuću funkciju u skladu sa Ustavom i zakonom, obavlja funkciju u suprotnosti sa svojim dužnostima i odgovornostima i kada je osuđen za krivično delo, respektivno; dok je (iii) Zakon iz 2019. godine, kao osnov za prestanak mandata pridodao i dostizanje starosne granice za penziju i osudu za krivično delo, sa izuzetkom krivičnih dela počinjenih nenamerno, dok je ograničio mogućnost prestanka mandata kao rezultat razrešenja na samo dve okolnosti, odnosno kada član Saveta ne obavlja odgovarajuću funkciju u skladu sa Ustavom i zakonom i obavlja funkciju u suprotnosti sa svojim dužnostima i odgovornostima.
187. Takođe, na kraju i u vezi sa prelaznim odredbama koje se odnose na uticaj na ove mandate kao posledica zakonskih izmena tokom godina, Sud primećuje da je, kada je reč o Zakonu iz 2010. godine, odnosno prvom zakonu o TSK-u prema članu 110. Ustava posle proglašenja nezavisnosti Republike Kosovo, prelaznim odredbama, odnosno njegovim članovima 41. (Validnost prethodnog rada Saveta osnovanog u skladu sa Administrativnom Uredbom 2005/52 i Zakonom o Privremenom Sastavu Sudskog Saveta Kosova), 42. (Incijalni sastav Saveta) i 43. (Prenos nadležnosti), utvrđen prenos nadležnosti sa sastava Sudskog saveta Kosova na novi osnovani Tužilački savet, precizirajući da tužioci koji su u vreme osnivanja ovog Saveta bili članovi SSK-a prelaze u TSK i da ostaju u njemu do prirodnog isteka svojih mandata. Slično tome, Zakon iz 2015. godine, koji je, između ostalog, utvrdio nekoliko izmena u sastavu TSK-a, koje su prethodno izložene, odnosno (i) dodao pet (5) članova tužioca u sastav TSK-a; (ii) eliminisao *ex-officio* zastupanje ministra pravde u Savetu; i (iii) promenio je način izbora tri (3) netužilačka člana, precizirajući izbor netužilačkih članova od strane Skupštine, na način preciziran ovim zakonom, ali u njegovom članu 6 [bez naslova], precizirao je produženje postojećih mandata, utvrdivši da se mesta u TSK-u koja se oslobode pre isteka mandata jednog člana, popunjavaju na isti način kao i za člana kome je istekao mandat i da se isti, osim glavnog državnog tužioca imenuju odnosno biraju na puni mandat od pet (5) godina. Na kraju, i u vezi sa Zakonom iz 2019. godine, koji nije izmenio strukturu TSK-a, već samo način administriranja konkursa za izbor člana iz civilnog društva, , ovaj zakon je u svom članu 36. (Ostajanje na dužnosti) utvrdio, između ostalog, da izabrani članovi TSK-a koji vrše ovu funkciju u trenutku stupanja na snagu ovog zakona, mogu ostati na dužnosti do kraja njihovih trenutnih mandata.

3. Načela koja proizilaze iz izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije i Saveta Evrope

188. Sud će u nastavku predstaviti izdvojene delove koji su relevantni za okolnosti konkretnog slučaja iz tematskih dokumenata Venecijanske komisije i Saveta Evrope, koji se na poseban način bave pitanjima koja se tiču tužilačkog sistema. Sud će predstaviti sledeće dokumente: (i) Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – “Tužilaštvo”, koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 85. plenarnoj sednici od 17. i 18. decembra 2010. godine; (ii) “Uloga javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu”, Preporuka Rec (2000) 19, usvojena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 6. oktobra 2000. godine i Eksplanatorni memorandum; (iii) Mišljenja br. 9 (2014) i br. 13 (2018) Konsultativnog veća evropskih tužilaca i (iv) Zbirku mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa tužiocima CDL-PI(2022)23, objavljena 26. aprila 2022. godine, koja sadrži i nekoliko referencije na dva mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa osporenim zakonom.
- (i) Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – “Tužilaštvo”, koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 85. plenarnoj sednici od 17. i 18. decembra 2010. godine (u daljem tekstu: Izveštaj o tužilaštvu ili Izveštaj).
189. U Izveštaju o evropskim standardima o nezavisnosti sudskog sistema: Deo II – „Tužilaštvo“, koji je usvojila Venecijanska komisija na 85. plenarnoj sednici 17-18. decembra 2010. (u daljem tekstu: Izveštaj o tužilaštvu ili Izveštaj) se prvo ističe da u Evropi i svetu postoje različiti krivičnopravni sistemi. U tom pogledu, Izveštaj takođe navodi *“raznoursnost tužilačkih sistema može delovati proizvoljno i nepravilno, ali ona zapravo odslikava raznoursnost samih krivičnopravnih sistema. Moguće je utvrditi karakteristike i vrednosti koje su zajedničke gotovo svim modernim krivičnopravnim sistemima”* (st. 10). U tom smislu i u meri u kojoj je to važno za okolnosti predmetnog slučaja, u poglavlju VII, Izveštaj se bavi *“Glavnim modelima organizacije tužilaštva”*. U vezi sa poslednje navedenim, Izveštaj, između ostalog, pojašnjava (i) raznovrsnost modela u pogledu tužilaštva; (ii) tendencije ka njihovoj nezavisnosti; i (iii) odgovarajuće razlike u odnosu na sudski sistem.
190. U vezi sa prvim, Izveštaj, između ostalog, navodi da *“u osnovnim referentnim tekstovima predviđaju se i sistemi u kojima tužilaštvo nije nezavisno od izvršne vlasti, pa se u odnosu na njih koncentrišu na neophodne garancije na nivou pojedinačnog predmeta u smislu da svako uputstvo koje može biti izdato mora biti transparentno”*(st. 23). Međutim, takođe u stavu 24. Izveštaja, navedeno je da, *“obim i stepen nezavisnosti koju tužilaštvo treba da ima već godinama izaziva polemike. Razlog za to je u velikoj meri činjenica da evropski standardi predviđaju dva različita načina za rešavanje položaja tužilaštva u odnosu na državne organe:*
- “Evropsko zakonodavstvo je oko ovog ključnog pitanja podeljeno između sistema u kojima javno tužilaštvo uživa potpunu nezavisnost od skupštine i vlade i sistema u kojima je podređeno jednoj od te dve grane vlasti, ali i dalje uživa izvestan stepen nezavisnog delovanja. Čini se da je preovlađujuće stanovište da je u trenutnoj situaciji sama ideja evropskog usklađivanja oko jedinstvenog modela tužilaštva preuranjena”*.
191. Sledstveno navedenom, i u kontekstu drugog, odnosno tendencije u korist nezavisnijih sistema tužilaštva, Izveštaj o tužilaštvu, između ostalog primećuje, (i) *“ipak, svega nekoliko država koje pripadaju Savetu Evrope imaju tužilaštva koja čine deo izvršne*

vlasti i podređena su svom ministarstvu pravde (npr. Austrija, Danska, Nemačka, Holandija). Komisija napominje da je vrlo prisutna tendencija u korist nezavisnijeg tužilaštva, nasuprot tužilaštva podređenog izvršnoj vlasti ili s njom povezanog. [...]” (stav 26); i (ii) “Navedeni trend vidljiv je ne samo u državama članicama Saveta Evrope u kojima se primenjuje civilno (kontinentalno) pravo, već i u sistemima anglosaksonskog prava” (stav 27).

192. Što se pak tiče trećeg, odnosno razlike sa pravosudnim sistemom, Izveštaj o tužilaštvu, između ostalog, primećuje da, “*Nezavisno od ovih tendencija, postoji suštinska razlika u tome kako se koncept nezavisnosti ili samostalnosti percipira kada se primenjuje na sudije, u odnosu na tužilaštvo. Čak i kada čini deo pravosudnog sistema, tužilaštvo nije sud. Nezavisnost sudske vlasti i njeno odvajanje od izvršne vlasti predstavlja kamen temeljac vladavine prava i u njoj nema izuzetaka. [...] Nezavisnost ili samostalnost tužilaštva, međutim, nije tako kategorična po prirodi kao nezavisnost sudova. Čak i kada je tužilaštvo nezavisno kao institucija, može postojati hijerarhijska kontrola odluka i delovanja tužilaca, osim Glavnog tužioca*” (stav 28).
193. U odeljcima VIII i IX, Izveštaj o tužilaštvu govori o “Glavnom tužiocu” i “Drugim tužiocima”, respektivno. U obe kategorije, Izveštaj adresira (i) imenovanje i razrešenje; (ii) javnu odgovornost; (iii) disciplinu; (iv) garancije nemešanja u rad drugih tužilaca; i (v) imunitet, uzdržanost i bezbednost (vidi stavove 23-33 i 47-63).
194. Na kraju, Izveštaj o tužilačkim sistemima govori i o tužilačkim savetima, što je najznačajniji aspekt okolnosti konkretnog slučaja, pa će Sud u nastavku prikazati stavove 64. do 68. Izveštaja u celini:

“64. Tužilački saveti postaju sve prisutniji u političkim sistemima pojedinačnih država. Niz država već je uspostavio tužilačke savete ali ne postoje standardi prema kojima se to čini.

65. Ukoliko je njihov sastav uravnotežen, tako da ga, npr. čine tužioci, advokati i predstavnici civilnog društva, i kada su nezavisni od državnih tela, prednost takvih saveta je to što daju dragocen stručni doprinos u imenovanju i u disciplinskim postupcima, time se bar donekle štiteći od političkog uticaja. Zavisno od metoda njihovog imenovanja, oni tužilačkom sistemu mogu obezbediti demokratski legitimitet. U državama u kojima postoje, pored učešća u imenovanju tužilaca, oni [tužilački saveti] često imaju ulogu i u disciplinskim postupcima, uključujući i razrešenje tužilaca.

66. Gde tužilački saveti postoje, u njihovom sastavu treba da budu tužioci svih nivoa, ali i drugi akteri, poput advokata i pravnika iz akademske zajednice. Ako članove takvog saveta bira skupština, to bi, po mogućstvu, trebalo činiti kvalifikovanom većinom. Ako su tužilački i savet sudstva jedinstveno telo, treba voditi računa da sudije i tužioci ne mogu da nadglasaju jedni druge prilikom imenovanja sudija i tužilaca i u disciplinskim postupcima koji se protiv njih vode, jer zbog svojih dnevnih ‘poslova krivičnog gonjenja’ tužioci mogu da imaju drugačiji stav od sudija u odnosu na nezavisnost pravosuđa i posebno disciplinske postupke. U toj situaciji, savet bi mogao biti podeljen na dva veća, kao u Francuskoj, gde Visoki sudski savet (Conseil supérieur de la magistrature) zaseda u dva veća, jedno za sudije, drugo za tužioce.

67. Dejstvo odluka koje tužilački saveti donose može biti različito. Njihove odluke mogu imati neposredno dejstvo na tužioce, a mogu biti i isključivo savetodavne

prirode, što iziskuje da ih primenjuje Ministarstvo pravde. Poželjno je prvo rešenje, jer tom ministarstvu oduzima diskreciona ovlašćenja i sužava prostor za političko mešanje u tužilačke karijere.

68. Bilo bi teško nametnuti jedinstven model tužilačkog saveta u svim državama članicama Saveta Evrope. Pored toga, postojanje takvog saveta ne može se smatrati jedinstvenim standardom koji je obavezujući za sve evropske države”.

- (ii) “Uloga javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu”, Preporuka Rec (2000) 19, usvojena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 6. oktobra 2000. godine i Eksplanatorni memorandum
195. “Uloga javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu”, Preporuka Rec (2000) 19, usvojena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope 6. oktobra 2000. godine i Eksplanatorni memorandum (u daljem tekstu: Preporuka Rec (2000)19 ili Preporuka), adresira (i) dužnosti javnog tužioca; (ii) mere kojima se obezbeđuje da javni tužioci mogu da vrše svoje dužnosti; (iii) odnos između javnih tužilaca i izvršne i zakonodavne vlasti; (iv) odnos između javnih tužilaca i sudija; (v) odnos između javnih tužilaca i policije; (vi) obaveze javnog tužioca prema pojedincima; i (vii) međunarodnu saradnju. Pod tačkom 14 navedene Preporuke i pozivajući se na one sisteme u kojima je sistem javnog tužilaštva nezavisan od izvršne vlasti, u Preporuci je navedeno: *“U zemljama gde je javno tužilaštvo samostalno u odnosu na vladu, država treba da obezbedi karakter i stepen njegove samostalnosti budu utvrđeni zakonom”*. U vezi sa ovim pitanjem, Eksplanatorni izveštaj dodatno objašnjava *“Kada je javni tužilac nezavisan od izvršne vlasti, priroda i obim ove nezavisnosti moraju biti utvrđeni zakonom kako bi se isključile (a) neformalne prakse koje mogu narušiti to načelo i (b) svaki rizik od odstupanja u korist sopstvenog interesa od strane samih javnih tužilaca”*.
- (iii) Mišljenje br. 9 (2014) Konsultativnog veća evropskih tužilaca za Komitet ministara Saveta Evrope o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja) i Mišljenje br. 13 (2018) Konsultativnog veća evropskih tužilaca o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca
196. Rimskom poveljom je, između ostalog, ocenjeno da (i) *“nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva predstavljaju neophodan činilac nezavisnosti pravosuđa, stoga treba podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti javnog tužilaštava”* (tačka IV); (ii) *“ESLJP je smatrao neophodnim da naglasi da “u demokratskom društvu ni sudovi ni istražni organi ne smeju biti podvrgnuti političkom pritisku”. Iz ovoga sledi da tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i da prilikom saradnje sa drugim institucijama treba da obavljaju svoje dužnosti bez spoljnjeg pritiska ili mešanja izvršne vlasti ili parlamenta, uz poštovanje načela podele vlasti i odgovornosti. ESLJP se takođe pozvao na pitanje nezavisnosti tužilaca u kontekstu “opštih garantija, poput garantija koje osiguravaju funkcionalnu nezavisnost tužilaca od njihove hijerarhije i sudske kontrole akata javnog tužilaštva”* (stav 34); i (iii) *“način na koji se imenuje i razrešava najviši javni tužilac ima značajnu ulogu u sistemu garantovanja pravilnog funkcionisanja tužilaštva”* (stav 55).
197. Mišljenjem br. 13 je, između ostalog, ocenjeno da (i) *“imajući u vidu da su brojni međunarodni instrumenti već posvećeni nezavisnosti tužilaca, KVET se posebno oslanja na svoje Mišljenje br. 4 (2009) naslovljen “Sudije i tužiocu u demokratskom društvu” (Deklaracija iz Bordoa), koje je usvojio zajedno sa Konsultativnim većem evropskih sudija (KVES), i podseća da je nezavisnost jednog tužilaštva nužna posledica pravosudne nezavisnosti. KVET se poziva i na svoje Mišljenje br. 9 (2014) naslovljeno “Evropske norme i načela za tužioce” (Rimska povelja), u kojem se*

podstiče opšta tendencija jačanja nezavisnosti i delotvorne samostalnosti tužilaca i naglašava da tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i obavljaju svoje dužnosti bez spoljnog pritiska i uplitanja” (stav 3); (ii) “proteklih godina je ESLJP razvio značajnu sudsku praksu u korist tužilačke nezavisnosti, bez obzira na to da li je tužilac nadležna sudska vlast ili ne. Tužilac koji upravlja prvom fazom krivičnog postupka i kontroliše je, smatra se "isturenim čuvarom ljudskih prava" i ovu ključnu ulogu igra u čitavom postupku” (stav 7); (iii) “imajući u vidu koliko je priroda misije sudija i tužilaca bliska i komplementarna, kao i priroda zahteva u pogledu njihovog statusa i uslova službe, za tužioce su potrebne slične garancije kao za sudije” (stav 14); (iv) “tužioci moraju biti nezavisni u svom položaju i ponašanju, oni moraju uživati spoljnu nezavisnost, to jest u odnosu na neprimereno ili nezakonito uplitanje organa javne ili drugih vlasti, političkih partija na primer i moraju uživati unutrašnju nezavisnost kako bi mogli da slobodno vrše svoje funkcije i odlučuju, čak i kada se modaliteti delovanja razlikuju od jednog pravnog sistema do drugog, u skladu sa hijerarhijskim odnosom” (stav 31); i (v) “uz nezavisnost sudija, države članice treba da usvoje odgovarajuće odredbe kako bi ojačale i nezavisnost, odgovornosti i etiku tužilaca, kako u krivičnompravnom sistemu, tako i u drugim oblastima njihove nadležnosti. Svaki politički uticaj je neprihvatljiv” (preporuke, tačka i).

(iv) Zbirka mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa tužiocima CDL-PI(2022)23, objavljena 26. aprila 2022. godine

198. Zbirka mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa tužiocima CDL-PI(2022)23, objavljena 26. aprila 2022. godine (u daljem tekstu: Zbirka Venecijanske komisije o tužiocima) sadrži izdvojene delove mišljenja, izveštaja i istraživanja koje je Venecijanska komisija usvojila tokom godina u vezi sa tužiocima, uključujući i određene delove Prvog mišljenja i Drugog mišljenja Venecijanske komisije o osporenom zakonu. Ovaj dokument se bavi glavnim načelima uspostavljenim kroz mišljenja i izveštaje Venecijanske komisije, u oblastima koje uključuju, ali nisu ograničene na: (i) Nezavisnost naspram samostalnosti tužilaštva; (ii) Nivo regulacije: Ustav, zakonodavstvo, ukazi i samoregulacija; (iii) Funkcije i ovlašćenja tužilaštva; (iv) Status tužilaca; (v) Sukob interesa i nespojivost; i (vi) Tužilački savet.
199. U nastavku, Sud će rezimirati glavna načela izložena u ovoj zbirci, u meri u kojoj su relevantna za okolnosti predmetnog slučaja, predstavljena prema strukturi i tematskom grupisanju ove zbirke, odnosno (i) nezavisnost i samostalnost; (ii) tužilački saveti, uključujući ravnotežu između članova tužilaca i netužilačkih članova ; i (iii) mandat, odnosno mandat članova tužilačkog saveta i prevremeni prestanak dotičnog mandata.
200. Pozivajući se na ključna načela koja se odnose na gore opisane oblasti, Sud će se pozvati na mišljenja i izveštaje Venecijanske komisije, uključujući, ali ne ograničavajući se na (i) Prvo mišljenje o osporenom zakonu; (ii) Drugo mišljenje o osporenom zakonu; (iii) Mišljenje o regulatornom konceptu Ustava Republike Mađarske; (iv) Mišljenje o nacrtu amandmana na Zakon o javnom tužilaštvu Srbije; (v) Mišljenje o Zakonu o sudskom sistemu Bugarske; (vi) Mišljenje o odredbama o Tužilačkom savetu u nacrtu Organskog zakona o tužilaštvu i odredbama o Visokom savetu pravosuđa u postojećem Organskom zakonu o opštim sudovima Gruzije; (vii) Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OSCE/ODIHR), u vezi sa nacrtom amandmana na Zakon o tužilaštvu Gruzije; (viii) Mišljenje o Zakonu o Javnom tužilaštvu Poljske; (ix) Mišljenje o nacrtu Zakona o javnom tužilaštvu Moldavije; i (x) Mišljenje o nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu Ukrajine.

a) Što se tiče nezavisnosti i samostalnosti

CDL-AD(2015)039, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OSCE/ODIHR), u vezi sa nacrtom amandmana na Zakon o tužilaštvu Gruzije

16. Ipak, određeni detaljni standardi i preporuke postoje. Stoga Komitet ministara Saveta Evrope zahteva od država članica da obezbede da javni tužioci budu slobodni od 'neopravdanog mešanja' u njihove profesionalne aktivnosti. Rimska povelja, koju je KVET usvojio 2014. godine, proklamuje načelo nezavisnosti i samostalnosti tužilaca, dok KVET podstiče opštu tendenciju u korist veće nezavisnosti tužilačkog sistema. U mnogim državama članicama Saveta Evrope, može se primetiti tendencija davanja veće nezavisnosti tužilaštvu, posebno u pogledu odluka koje donosi tužilaštvo u krivičnim predmetima. [...] Venecijanska komisija dalje napominje da je u mnogim zemljama "podređenost tužilaštva izvršnoj vlasti više pitanje principa nego stvarnosti u smislu da je izvršna vlast u stvari posebno oprezna da se ne meša u individualne predmete". Kako je rečeno, opšta tendencija davanja veće nezavisnosti tužilaštvu se još uvek nije transformisala u obavezujuće pravilo koje se jednoobrazno primenjuje širom Evrope.

CDL(1995)073rev, Mišljenje o Regulatornom konceptu Ustava Republike Mađarske, poglavlje 11, str. 6

Osnovno načelo kojim treba da se rukovodi sistem javnog tužilaštva u državi je potpuna nezavisnost sistema, nijedno administrativno ili drugo razmatranje nije toliko važno kao ovo načelo. Samo tamo gde je nezavisnost sistema zagarantovana i zaštićena zakonom, javnost će imati poverenja u sistem koji je neophodan u svakom zdravom društvu (poglavlje 11, str. 6)

b) Što se tiče tužilačkih saveta

CDL-AD(2019)034, Republika Moldavija – Podnesak Amicus Curiae za Ustavni sud Republike Moldavije u vezi sa amandmanima na Zakon o tužilaštvu

40. Ako je zakonodavni amandman usvojen kako bi se sprečio VTS (Visoki tužilački savet) da nominira određenog kandidata ili kako bi se osiguralo da određene osobe mogu ili ne mogu učestvovati u novom konkursu, ili iz bilo kog neprikladnog razloga, to bi moglo da naruši ustavnu "podelu rada" između zakonodavca (čiji je glavni zadatak usvajanje propisa opšte primene) i VTS-a (čiji je glavni zadatak, u ovom kontekstu, odabir odgovarajućih kandidata za tužilačka mesta). Ovo bi se približilo zakonodavstvu ad hominem (usmereno na određeno lice) koje je ranije kritikovala Venecijanska komisija.

41. Venecijanska komisija priznaje, u isto vreme, da zakonodavac može imati jake razloge da interveniše u proceduri zapošljavanja koja je u toku, i koja je krajnje nepravedna, neefikasna, diskriminatorna, itd. Redefinisanjem kriterijuma podobnosti i redizajniranjem proceduralnih pravila, novo zakonodavstvo može isključiti određene kandidate iz konkursa ili otvoriti put novim kandidatima koji se inače ne bi kvalifikovali ili povećati/smanjiti njihove izgleda za uspeh. Dakle, pitanje da li je ovakvo zakonodavno mešanje u proceduru koja je u toku dozvoljeno Ustavom, nema jednostavan i kategoričan odgovor. Najverovatnije, da bi dao odgovor na ovo pitanje, Ustavni sud Republike Moldavije će morati da odluči da li

je zakonodavno mešanje opravdano značajnim razmatranjima javnog interesa ili je vođeno skrivenim razlozima.

c) Što se tiče ravnoteže tužilačkih i netužilačkih članova u Tužilačkim savetima

CDL-AD(2021)051, Kosovo – Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o Tužilačkom savetu Kosova

25. [...] U novokomponovanom sastavu TSD-a, tužioci "izabrani od strane svojih kolega" biće u neznatnoj manjini (tri od sedam članova). Četiri člana bira Skupština. Jedan od njih bi trebalo da bude tužilac, ali pošto mandat duguje Skupštini, po mišljenju Venecijanske komisije, ovog člana bi pre trebalo smatrati "članom netužiocem" (za razliku od "članova tužilaca" koje biraju njihove kolege).

26. [...] Postoji bitna razlika između standarda u vezi sa tužilačkim savetima i onih u vezi sa sudskim savetima. Dok tužioci treba da budu zaštićeni od političkog uplitanja, i dok tužilački savet može da pruži takvu zaštitu, ne postoji zahtev da takvim savetom nužno dominiraju tužioci. Venecijanska komisija se dosledno zalagala da tužilački saveti u kojima tužioce odabiraju njihove kolege predstavljaju "suštinski deo", ali ne nužno da predstavljaju većinu članova.

55. [...] čim Skupština izabere nove članove netužioce, aktuelnim članovima prestaje mandat. [...]

56. Ove prelazne odredbe izazivaju dve velike zabrinutosti. Prvo, "redukovani SSK", će se sastojati isključivo od članova koji nisu tužioci, izabраниh prostom većinom u Skupštini. [...] Ono što je najvažnije, ovaj sastav može odlučiti o izboru novog glavnog tužioca, koji će se održati početkom 2022. godine. Pored toga, "redukovani TSK" može zameniti predsedavajućeg Sekretarijata TSK-a i na taj način osigurati kontrolu nad Izbornom komisijom, koja nadgleda proces izbora članova tužilaca.

58. Po mišljenju Venecijanske komisije, predloženi amandmani su u suprotnosti sa međunarodnim i evropskim standardima: efektivno uklanjaju tužioce iz upravljanja sistemom u najkritičnijem trenutku kada treba da budu izabrani glavni tužilac i članovi tužioci.

CDL-AD(2022)006, Kosovo – Mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na Zakon o Tužilačkom savetu

11. Revidirani nacrt predlaže sledeći sastav TSK-a: od sedam članova, tri člana će biti tužioci koje će odabirati njihove kolege (dva iz nižih tužilaštava i jedan iz Apelacionog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva), tri člana će biti članovi koji nisu tužioci (jedan koga bira ombudsman i dva koje bira Skupština prostom većinom glasova) i glavni tužilac koji će biti član po službenoj dužnosti. Tako će u budućem sastavu TSK-a, tužioci ponovo dobiti većinu, zajedno sa glavnim tužiocem, što nije protivno standardima.

12. [...] Revidirani nacrt se vraća modelu gde TSK-om dominiraju tužioci. Pored toga, revidirani nacrt predviđa da jednog člana koji nije tužilac imenuje direktno Ombudsman. Venecijanska komisija pretpostavlja da se institucija ombudsmana može posmatrati kao nezavisno telo u pravnom poretku Kosova. [...] U ovom sastavu, činjenica da se preostala dva člana koji nisu tužioci biraju prostom većinom u Skupštini, smanjuje rizik od politizacije TSK-a.

15. Član 12. revidiranog nacrtu (kojim se menja i dopunjuje član 15 2a postojećeg zakona i uspostavlja zahtev “posebne većine”) skreće pažnju na još jednu važnu primedbu. Iako ne dozvoljava članovima tužiocima da upravljaju sami (što je pozitivno), u isto vreme mehanizam “posebne većine” sadrži inherentni rizik od zastoja, ako članovi koje je imenovala Skupština glasaju zajedno i blokiraju određene odluke, uključujući i odluku o izboru novog glavnog tužioca. Stoga bi bilo preporučljivo da se za takve slučajeve predvidi mehanizam protiv zastoja za takve slučajeve, što bi omogućilo TSK-u da donese takve odluke za koje članovi tužioci i članovi koji nisu tužioci ne mogu da nađu kompromis. Specifične parametre takvog mehanizma protiv zastoja zakonodavac bi mogao identifikovati u dijalogu sa međunarodnim partnerima i glavnim zainteresovanim stranama.

CDL-AD(2021)030, Crna Gora – Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu izmena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu

13. Druga glavna preporuka odnosila se na predviđeni novi sastav TS-a (Tužilačkog saveta), pri čemu bi članove koji nisu tužioci izabrala Skupština prostom većinom, nadmašujući broj tužilaca koje su odabrale njihove kolege (5 naspram 4). Veći broj članova koji nisu tužioci u odnosu na tužioce kao takav nije bio u suprotnosti sa evropskim standardima i mogao bi biti opravdan kako bi se izbegao korporativizam. Međutim, budući da bi sve članove koji nisu tužioci Skupština birala istovremeno, prostom većinom, dakle istom političkom većinom, postojao je ozbiljan rizik da se TS još više politizuje. Da bi se izbegao takav rizik, Venecijanska komisija je predložila nekoliko alternativa:

- izbor članova koji nisu tužioci od strane Skupštine kvalifikovanom većinom (sa efikasnim mehanizmom protiv zastoja);
- izbor članova koji nisu tužioci od strane Skupštine na osnovu proporcionalnog sistema (tako da članovi koji nisu tužioci predstavljaju različite političke snage);
- imenovanje ili čak direktno postavljanje od strane spoljnih nevladinih aktera (kao što su univerziteti, advokatura, sudstvo, itd.).

65. [...] [N]eophodno je osigurati da Tužilački savet ne bude politizovan. Komisija ne smatra da je izbor od strane Skupštine prostom većinom pogodan za osiguranje političke neutralnosti ili barem pluralizama. Kada se sistemi kvalifikovane većine ili proporcionalni sistem glasanja ne pokažu kao prihvatljivo rešenje, kao prelazno rešenje može se prihvatiti prosta većina samo ako je uparena sa dodatnim, čvrstim garancijama i zaštitnim merama.

CDL-AD(2021)012, Crna Gora – Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Nacrtu zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju

36. Ono što je važno jeste da Tužilački savet izbegne dva rizika: korporativizam i politizaciju. Sada su članovi koji nisu tužioci u manjini, što može dovesti do dominacije tužilaca, a samim tim i do korporativnog upravljanja. Ova opasnost je jača u tužilačkim savetima nego u sudskim savetima zbog hijerarhijske organizacije tužilačkih sistema i kulture podređenosti koja rezultira time da tužilački članovi takvih saveta glasaju kao blok zajedno sa GT (Glavnim tužiocem). S druge strane, povećanje kvote članova koji nisu tužioci može dovesti do politizacije i nesamostalnosti, s obzirom na to da se svi članovi koji nisu tužioci biraju istovremeno (dakle od strane iste Skupštine) i to prostom većinom.

37. Postoji nekoliko mogućih načina da se spreči ili barem smanji rizik od politizacije. [...] U teoriji, zahtev kvalifikovane većine treba da pomogne da se izabere kandidat koji uživa poverenje različitih političkih snaga i stoga je politički neutralan. Međutim, rešenje kvalifikovane većine može imati nedostataka. Pre svega, to može dovesti do političkog quid pro quo, kada se glasovi koje opozicija daje za podršku većinskom kandidatu mogu zameniti nekim drugim ustupcima. Ako je to tako, zahtev kvalifikovane većine neće nužno postići svoj cilj da osigura izbor politički neutralne ličnosti. Osim toga, kako pokazuje iskustvo Crne Gore, može biti praktično teško postići politički dogovor. Prema tome, zahtev kvalifikovane većine mora biti uparen sa delotvornim mehanizmom protiv zastoja.

40. Drugo moguće rešenje je da se nominovanje kandidata na te funkcije vrši od strane civilnog društva i/ili pravne zajednice, Vrhovnog suda ili Sudskog saveta. Ukoliko Skupština bude morala da bira među kandidatima koji imaju podršku nekoliko nevladinih ili nezavisnih institucija, to može donekle smanjiti rizik od politizacije (iako ga ne može otkloniti u potpunosti jer uvek postoji rizik od manipulacije procesom nominovanja, a postoji i rizik da NVO koje učestvuju u ovom procesu nisu u potpunosti politički neutralne ili nedovoljno reprezentativne za civilno društvo u celini i samim tim nisu legitimne da igraju ovu ulogu).

41. Spoljnim organima se može dati ne samo ovlašćenje da predlažu kandidate za pozicije članova netužilaca za njihov budući izbor od strane Skupštine, već i ovlašćenje da neposredno imenuju određeni broj članova netužilaca, kako bi se sastav Tužilačkog saveta učinio pluralističnijim.

42. Kao što je ranije naglasila Venecijanska komisija, u pogledu mehanizama protiv zastoja, "svaka država mora da osmisli sopstvenu formulu", koja bi trebalo da dovede do uspostavljanja pluralističkog Tužilačkog saveta u slučaju da politički opredeljeni članovi nemaju jasnu većinu.

43. Ustav Crne Gore ne utvrđuje sastav Tužilačkog saveta niti način izbora njegovih članova, već ova pitanja prepušta običnom zakonu. Venecijanska komisija je ranije preporučila da sastav i osnovne nadležnosti Tužilačkog saveta budu ugrađene u Ustav. Nažalost, ove preporuka nije sprovedena u Crnoj Gori. U Mišljenju iz 2015. godine, Venecijanska komisija je takođe sugerisala da se u zakon može uvesti zahtev da postoji kvalifikovana većina za izbor članova koji nisu tužioci i ova preporuka ostaje na snazi. Crnogorski zakonodavac treba da razmisli o predviđanju jednog od alternativnih načina obezbeđivanja depolitizacije, kao što je su oni koji su prethodno navedeni. Međutim, svaki pravni mehanizam će funkcionisati samo ako bude praćen političkom voljom. Buduća Skupština, kojom će dominirati druga većina, može biti u iskušenju da pokuša da preuzme kontrolu nad članovima koji nisu tužioci, a preko njih i nad Tužilačkim savetom. Shodno tome, snažno se preporučuje da se pronađe održivije rešenje i da sastav Tužilačkog saveta i način izbora njegovih članova budu propisani u samom Ustavu – kao što je to učinjeno u slučaju Sudskog saveta.

59. Predviđeni novi sastav Tužilačkog saveta (koji bi imao neznatnu većinu članova netužilaca) kao takav nije direktno u suprotnosti sa evropskim standardima i može se objasniti potrebom da se izbegne korporativizam. Međutim, u sadašnjem okruženju, gde se svi članovi koji nisu tužioci biraju u isto vreme prostom većinom glasova u Skupštini, ova reforma može dovesti do

povećane politizacije Tužilačkog saveta. Da bi to izbegle, vlasti imaju čitav niz opcija. Na primer, članovi koji nisu tužioci se mogu birati kvalifikovanom većinom. Međutim, u tom slučaju bi se morao uspostaviti delotvoran mehanizam protiv zastoja. Druga opcija bi bila da se članovi koji nisu tužioci biraju na osnovu proporcionalnog sistema (tako da predstavljaju različite političke snage) ili da se predvidi njihovo nominovanje ili čak direktno imenovanje od strane spoljnih nevladinih aktera (kao što su univerziteti, advokatura, pravosuđe, itd.). U idealnom slučaju, sastav i način izbora članova koji nisu tužioci trebalo bi da budu ugrađeni u Ustav.

CDL-AD(2014)042, Privremeno mišljenje o nacrtu Zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore

38. [...] Ravnoteža predložena za Savet, u kojoj tužioci imaju neznatnu većinu, ali koji sadrži značajnu manjinu uglednih pravnika, takođe se čini odgovarajućom. Takođe je dobrodošlo da se ovlašćenje za imenovanje polovine članova Tužilačkog saveta dodeli različitim organima: ovo pomože da se izbegne korporativno upravljanje tužilaštvom i može da mu obezbedi demokratski legitimitet. Štaviše, mudro je da sam ministar pravde ne bude član, ali je razumno da učestvuje jedan službenik tog ministarstva. Neko se, međutim, može zapitati da li deset članova, pored predsednika, nije previše, jer u Crnoj Gori, kako je prijavljeno, ima samo 140 državnih tužilaca.

CDL-AD(2015)039, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OSCE/ODIHR) u vezi sa nacrtom amandmana na Zakon o tužilaštvu Gruzije

33. [...] [V]eoma je važno da je Tužilački savet zamišljen kao pluralističko telo, koje uključuje poslanike, tužioce, članove civilnog društva i jednog vladinog zvaničnika. [...]

35. Ako se glavni tužilac bira i razrešava prostom većinom glasova u Skupštini (videti član 91. st. 4 i član 92. st. 12), postaje još važnije da Tužilački savet ima dovoljnu nepolitičku komponentu, kako bi se sprečilo da skupštinska većina nameće svoju volju ovom organu.

38. Dobrodošlo je da značajan broj članova Saveta čine tužioci koje odabiraju njihove kolege (četiri od devet) i primećuje se da u pojedinim sistemima tužioci mogu biti i većina u takvim telima. [...]

CDL-AD(2018)029, Gruzija – Mišljenje o odredbama o Tužilačkom savetu u nacrtu Organskog zakona o tužilaštvu i odredbama o Visokom savetu pravosuđa u postojećem Organskom zakonu o opštim sudovima

33. [...] Tužilački savet se sastoji od većine tužilaca koje odabiraju njihove kolege. Time se postiže profesionalna zastupljenost i stručnost, ali se ne povećava u dovoljnoj meri javni kredibilitet nezavisnosti. Takav sastav je bio odgovarajući pre nego što je Savet dobio novu ustavnu ulogu koja mu je data članom 65(3) novog Ustava. Vertikalna priroda autoriteta u okviru Tužilaštva i profesionalna podređenost, kao što je predviđeno članom 5(d), podriva nezavisnost tužilaštva. Ovu prazninu ne popunjavaju u dovoljnoj meri druge komponente članstva Saveta, od kojih svaka može biti vredna, ali ukupni dizajn nije dovoljan za postizanje nezavisnosti. Gruzijske vlasti treba da razmotre proširenu zastupljenost civilnog društva.

d) Što se tiče članova po službenoj dužnosti ili članova nezavisnih institucija

CDL-AD(2021)051, Kosovo – Mišljenje o nacrtu amandmana na Zakon o Tužilačkom savetu Kosova

32. [...] Određeni broj mesta u tužilačkom savetu mogao bi biti rezervisan za predstavnike spoljnih nezavisnih institucija (kao što su Advokatska komora, konferencija pravnih fakulteta, Ombudsman, itd.) ili za civilno društvo. U ovom modelu potrebno je osigurati da institucija koja delegira članove netužioce bude istinski neutralna (što se teško može postići u malom i veoma politički polarizovanom društvu), i/ili da članovi koje delegiraju NVO zaista predstavljaju civilno društvo.

37. [...] U hijerarhijski organizovanom tužilaštvu, razumljivo je da glavni tužilac treba da učestvuje u odlučivanju o imenovanjima, karijeri i disciplini tužilaca, da utiče na budžetsku i organizacionu politiku i da učestvuje u razvoju profesionalnih standarda i procedura.

38. Naravno, glavni tužilac ne bi trebalo da bude u mogućnosti da te odluke donosi sam – iz tog razloga se i osnivaju tužilački saveti. U svakom slučaju, potpuno isključenje glavnog tužioca iz TSK-a može biti sporno, ako se želi održati predložena ravnoteža između članova tužilaca i netužilaca.

[...]

Generalno, učešće glavnog tužioca u tužilačkom savetu treba ceniti u apstraktnoj formi, već u svetlu nekoliko faktora specifičnih za svaku državu, a posebno:

- sastava saveta (da li u savetu dominiraju članovi tužioci ili članovi netužioci);*
- organizacije tužilačkog sistema (da li se radi o hijerarhijskom sistemu sa glavnim tužiocem na vrhu, ili o decentralizovanom sistemu, u kojem su tužioci povezani sa sudovima i nisu podređeni glavnom tužiocu sa proceduralnog i administrativnog stanovišta);*
- ovlašćenja saveta (da li odlučuje o pitanjima koja se odnose na disciplinu, karijeru tužilaca; budžetskim i organizacionim poslovima, itd., ili ta ovlašćenja pripadaju drugim organima);*
- ovlašćenja glavnog tužioca u donošenju odluka u okviru saveta (učesće sa pravom glasa ili samo u savetodavnom svojstvu) kao i da li postoje dovoljne zaštitne mere u načinu rada saveta, kako bi se sprečio prekomerni uticaj glavnog tužioca u okviru hijerarhije, itd.*

Ako se vratimo na situaciju na Kosovu, učešće glavnog tužioca u TSK-u ne može se osporavati ako glavni tužilac nema pravo glasa ili ako su članovi tužioci u reformisanom TSK-u i dalje u manjini, čak i zajedno sa glavnim tužiocem. Ako glavni tužilac ostane u sastavu TSK-a kao član po službenoj dužnosti i sa pravom glasa, to može zahtevati reviziju sastava TSK-a kako bi se očuvala ravnoteža između različitih grupa članova. Ukratko rečeno, važno je izbeći situaciju u kojoj glavni tužilac, koristeći svoj položaj u odnosu na članove tužioce (pa čak i neke članove netužioce) može da diktira svoju volju u TSK-u. Slično tome, izvršna vlast ili Predsednik ne bi trebalo da budu u poziciji da dominiraju TSK-om – TSK bi trebalo da ostane samoupravni organ koji nije podređen nijednom ogranku vlasti. Dakle, ako glavni tužilac učestvuje u TSK-u bez prava glasa, ministar pravde

takođe može učestvovati bez prava glasa, kako bi se uravnotežio uticaj između izvršne vlasti i tužilačkog sistema unutar ovog tela.

CDL-AD(2015)039, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih tužilaca (KVET) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (OSCE/ODIHR) u vezi sa nacrtom amandmana na Zakon o tužilaštvu Gruzije

45. [...] [P]o nacrtu zakona stepen politizacije Saveta je na neki način smanjen činjenicom da dva od četiri člana koje bira Skupština, dolaze iz civilnog društva, a ne iz redova poslanika. Međutim, ovi kandidati i dalje moraju da dobiju odobrenje vladajuće većine (vidi član 81. st. 2 (d)), što može unapred odrediti njihov položaj za ceo period njihove službe. Da bi ta lica bila manje zavisna od volje vladajuće većine, neophodno je uvesti dodatne garancije, koje se primenjuju kako u fazi nominovanja tako i u fazi izbora kandidata.

46. Pre svega, nominovanje članova civilnog društva i akademske zajednice (član 81. st. 2 (d)) treba da bude obavljeno na transparentan način, pri čemu bi se proces selekcije pridržavao jasnih pravila i kriterijuma, koji bi trebalo da budu utvrđeni u Nacrtu zakona. Ovde se može razmotriti čitav niz opcija. Jedna mogućnost (najjednostavnija opcija) jeste da određeni nosioci funkcija automatski dobiju članstvo u Savetu, npr. rukovodilac pravnog fakulteta ili predsednik Advokatske komore može postati član Tužilačkog saveta po službenoj dužnosti, a da ga ne bira Skupština.

47. Pored toga, jedna moguća opcija bi bila imenovanje jednog ili više članova sudstva u Tužilački savet. Sudije bi mogle da unesu sopstvenu praktičnu ekspertizu iz sistema krivičnog pravosuđa u rad Saveta, a takođe bi pomogle jačanju nezavisnosti ovog tela, a time i poverenja javnosti u rad Saveta. Za ovu poziciju bi se mogao uzeti u obzir niz mogućih sudija, uključujući predsednike određenih sudova (npr. Vrhovnog suda, Gradskog suda u Tbilisiju i/ili regionalnih sudova).

48. Jedno alternativno rešenje, koje je bliže šemi predloženoj Nacrtom zakona, bilo bi da se daju ovlašćenja za nominovanje jednom ili više nezavisnih tela van Ministarstva pravde ili Tužilačkog saveta, kao što su Vrhovni pravosudni savet, Advokatska komora ili organ koji predstavlja pravne univerzitete i akademske institucije. U ovom procesu treba uzeti u obzir potrebu da se postigne odgovarajuća rodna ravnoteža među kandidatima. Ovlašćenje za nominovanje se može takođe dati i određenim uglednim NVO, što bi povećalo transparentnost Tužilačkog saveta i poverenje javnosti u njegovu autonomiju. U slučajevima kada bi ovlašćenje za nominovanje kandidata pripadalo spoljnim akterima, Skupština bi i dalje trebalo da zadrži ovlašćenje da ih odobri ili ne odobri.

50. U fazi izbora od strane Skupštine važno je obezbediti da dobijeni sastav od četiri člana Saveta koje bira Skupština ne bude politički monolitan. Da bi se to postiglo, mogu se uzeti u obzir dva alternativna rešenja: izvor kvalifikovanom većinom ili uvođenje kvota za opoziciju.

51. Najradikalnije rešenje bi bilo da se zahteva da se najmanje dva od četiri člana koje bira Skupština bira kvalifikovanom većinom (jedan član koji predstavlja Skupštinu i jedan član koji predstavlja civilno društvo). Time bi se obezbedilo da se najmanje dva člana Saveta izaberu kao rezultat kompromisa, koji bi na neki

način bio protivteža ta dva člana čiji izbor više zavisi od podrške vladajuće većine i činjenice je da ministar pravde član Saveta po službenoj dužnosti.

52. Budući da je ovakvu kvalifikovanu većinu teško postići u aktuelnom političkom kontekstu u Gruziji, moguće je i jedno alternativno rešenje: Nacrt zakona bi mogao da uvede kvote za članove koje imenuju opozicione stranke. To znači da opozicione stranke treba da imaju pravo da imenuju najmanje jednog člana Saveta, bez obzira na broj mesta u Skupštini. S obzirom na trenutnu relativnu snagu opozicije u gruzijskoj skupštini, opoziciji bi se mogla dati čak dva od četiri mesta: jedan za poslanika i jedan za predstavnika civilnog društva koga opozicija želi da nominira. Koje god rešenje da se izabere, skupštinska većina bi i dalje kontrolisala više mesta u Tužilačkom savetu, zbog učešća ministra pravde, ali bi se njen odlučujući uticaj unutar Saveta smanjio i Savet bi postao politički uravnoteženiji; da bi doneli važne odluke ili ih blokirali, kandidati koje bira skupštinska većina morali bi da dobiju podršku onih koji su izabrani kvalifikovanom većinom ili imenovani od strane opozicije, ili onih članova koje odabira Konferencija tužilaca.

CDL-AD(2021)047, Republika Moldavija – Mišljenje o amandmanima od 24. avgusta 2021. godine na Zakon o tužilaštvu

46. Što se tiče Ombudsmana, prilično je neobično da branilac prava učestvuje u upravljanju tužilačkim sistemom. Upitno je da li su funkcije člana VTS [Visokog tužilačkog saveta] u saglasnosti sa mandatom Ombudsmana. Kako je prijavljeno, u moldavskom kontekstu, sam Ombudsman je odbio da učestvuje u radu VTS-a. S obzirom na navedeno, Ombudsman, kao politički neutralna ličnost, može da služi kao arbitar između članova tužilaca i članova netužilaca bliskih sa Vladom, tako da njegovo ili njeno učešće u tužilačkom savetu može da pomogne u izbegavanju zastoja.

e) Mandat članova Tužilačkog saveta i njihovo prevremeno razrešenje

CDL-AD(2021)051, Kosovo – Mišljenje o nacrtu amandmana na Zakon o Tužilačkom savetu Kosova

54. Venecijanska komisija ponavlja da prevremeni prestanak mandata člana saveta (bez obzira na to da li je do njega došlo zbog dobrovoljne ostavke, gašenja celokupne institucije ili drugih sličnih razloga) uvek mora biti povezan sa utvrđenim prekršajem ili propustom u izvršavanju svoje dužnosti. Članovi TSK-a ne bi trebalo da budu "opozvani" samo zato što parlamentarna većina ili njihove kolege ne odobravaju odluke koje donose.

59. Druga primedba se odnosi na prevremeni prestanak mandata sadašnjih članova TSK-a. Ustav ne utvrđuje vremensko trajanje mandata TSK-a, već ovlašćuje da se to odredi zakonom. U svakom slučaju, to ne znači da zakonodavna vlast može da skрати vremensko trajanje mandata ili da ga prekida po svojoj volji. Sigurnost vremenskog trajanja mandata se mora poštovati. U jednom mišljenju za Crnu Goru, Venecijanska komisija je formulisala opšte pravilo da čak i kada se tužilački savet reformiše, njegovim sadašnjim članovima obično treba dozvoliti da završe svoje mandate. Bilo bi nekorektno dozvoliti potpunu obnovu sastava tužilačkog saveta nakon svakih parlamentarnih izbora, kada se promeni vladajuća većina.

60. Imajući to u vidu, načelo sigurnosti vremenskog trajanja mandata nije apsolutno; prevremeni prestanak mandata ponekad može biti opravdan. Tako je Venecijanska komisija u istom mišljenju za Crnu Goru, priznala da bi obnavljanje sastava tužilačkog saveta moglo biti potrebno kada se način imenovanja članova netužilaca promeni iz izbora prostom većinom u izbor kvalifikovanom većinom, jer bi se time umanjio rizik od politizacije Saveta. Slično tome, uvođenje nekih novih kriterijuma nepodobnosti koji bi ojačali nezavisnost i političku odvojenost članova, može opravdati zamenu onih članova koji ne ispunjavaju ove kriterijume. Jednostavnije rečeno, prevremeni prestanak mandata nekih članova može biti opravdano ako dovede do značajnog poboljšanja celokupnog sistema.

61. Ministarstvo pravde je u svojim komentarima argumentovalo da je glavni cilj predložene reforme borba protiv korporativizma unutar TSK-a, povećanjem zastupljenosti članova netužilaca u njemu. U teoriji, ovaj cilj se može postići dodavanjem određenog broja dodatnih članova netužilaca sastavu TSK-a. To bi omogućilo sadašnjim članovima tužiocima da ostanu u TSK-u do isteka njihovog mandata. Međutim, u ovom slučaju, TSK bi postao prevelik (sa više od 20 članova), s obzirom na relativno mali broj tužilaca na Kosovu. Ovo rešenje bi svakako bilo veoma skupo, s obzirom da se amandmanima predviđa zaposlenje sa punim radnim vremenom svih članova u TSK-u.

62. Komisija je razmatrala da li bi se, umesto istovremenog prestanka mandata svih članova tužilaca, mogli istražiti neki alternativni modeli obnavljanja sastava TSK-a. Ovim bi se u najmanju ruku ispoštovala sigurnost vremenskog trajanja njihovog mandata i, u isto vreme, omogućilo TSK-u da odmah počne da funkcioniše sa novim sastavom.

63. Takva revizija sastava TSK-a bi takođe mogla biti podržana činjenicom da bi budući sistem eliminisao određeni disparitet u zastupljenosti nižih tužilaštava u TSK-u, što je karakteristika aktuelnog sistema. Trenutno, svako osnovno tužilaštvo delegira po jednog člana u TSK, što znači da su manja tužilaštva prezastupljena, dok su veća tužilaštva nedovoljno zastupljena u TSK-u. Revidirani sistem bi vratio ravnotežu, tako što bi utvrdio da svaki tužilac ima jedan glas.

64. U zaključku, [...] sadašnjim članovima tužiocima treba dozvoliti da završe svoje mandate. Oni se mogu prevremeno udaljiti samo ako Vlada ubedljivo pokaže da njihova smena služi vitalnom javnom interesu i da vodi ka opštem poboljšanju sistema.

CDL-AD(2022)006, Kosovo – Mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na Zakon o Tužilačkom savetu

30. U revidiranom nacrtu je napuštena ideja o automatskom prestanku mandata svih članova sadašnjeg TSK-a. Revidirani nacrt predlaže da se zadrže tri od aktuelnih članova tužilaca biranjem žrebom, što se pridržava sugestije date u decembarskom nacrtu. Revidirani nacrt je takođe napustio ideju o "redukovanom TSK-u", koji funkcioniše samo ili u suštini sa novoizabranim članovima netužiocima. Član 18. revidiranog nacrta kojim se menja i dopunjuje član 36. Zakona, predviđa proceduru obnavljanja Saveta: prvo će nove članove netužioce izabrati Skupština/imenovati Ombudsman; zatim se organizuje žreb kojim bi se odredila tri člana koji će nastaviti da budu u Savetu do isteka svog mandata, i na kraju, nakon što budu izabrani, "Savet će početi sa radom u novom sastavu u skladu sa ovim zakonom" (vidi član 36(8)).

31. Iako se, po pravilu, Venecijanska komisija ne zalaže za automatski prevremeni prestanak mandata članova tužilačkog saveta zbog institucionalne reforme, nove prelazne odredbe su više respektabilnije u vezi sa sigurnošću trajanja mandata aktuelnih članova TSK-a u odnosu na prethodni model.

CDL-AD(2021)012, Crna Gora – Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Nacrtu zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju

29. U određenim izuzetnim situacijama, zakon može imati direktno dejstvo na mandat nosioca funkcije. Na primer, moguće je da se u slučaju gašenja cele institucije ne može garantovati sigurnost mandata njenog rukovodioca. Međutim, manje promene u instituciji ne opravdavaju smenu njenog rukovodioca. Pored toga, institucionalne reforme ne bi trebalo pokretati isključivo sa svrhom smene pojedinaca na ključnim pozicijama.

30. Legitimno je smeniti ministre ili druge nosioce političkih funkcija nakon izbora. Ali ako u domaćem sistemu neka institucija uživa određenu vrstu autonomije ili je, a fortiori, definisana kao “nezavisna”, smenjujući ključne nosioce funkcija u takvoj instituciji zbog promene političke većine i pod izgovorom zakonodavne reforme čini se da je u suprotnosti sa Ustavom i vladavinom prava. Kada bi svaka nova skupštinska većina u Skupštini imala pravo da to čini, to bi bilo u suprotnosti sa samom idejom “mandata” i stabilnošću mandata nosioca funkcije i “nezavisnom”-odnosno apolitičnom – prirodom tih tela. To bi takođe osujetilo odredbe koje se odnose na disciplinsku odgovornost. Disciplinska odgovornost za konkretno nedolično ponašanje izriče disciplinski organ, organ koji u slučaju sudskih i tužilačkih saveta, uživa nezavisnost ili barem visok stepen samostalnosti. S obzirom na to da skupštinska većina nema kontrolu nad tim postupcima, može doći u iskušenje da upotrebi zakonske izmene i dopune kako bi se zaobišle odredbe o disciplinskoj odgovornosti.

31. Ako je vladajuća koalicija, kako proizilazi sa sastanaka sa izvestiocima, razočarana navodnim neprofesionalnim ili politički pristrasnim postupanjem VTS-a, onda se mora proveriti disciplinska odgovornost za konkretno nedolično ponašanje, a ne smeniti pod izgovorom promene njegove titule i/ili naziva institucije kojom rukovodi. [...]

45. Nacrtom izmena i dopuna Zakona o VTS-u predviđeno će da nakon njihovog usvajanja, članovi Tužilačkog saveta, po novim pravilima, morati da budu ponovo birani.

46. Gore navedena analiza o smeni VTS primenljiva je takođe i na smenu članova Tužilačkog saveta. Tužilački savet nastavlja da postoji, a mala izmena u njegovom sastavu ne gasi organ niti drastično menja njegove nadležnosti, prirodu ili funkcije. Takođe, mandat aktuelnih članova Tužilačkog saveta ističe za manje od godinu dana. Venecijanska komisija ne vidi potrebu za smenom postojećih članova Tužilačkog saveta, u najmanju ruku radi poštovanja sigurnosti njihovog mandata.

47. Venecijanska komisija se poziva na prethodno mišljenje o obnovi sastava sudskog saveta nakon zakonodavne reforme. Funkcije sudskog saveta i tužilačkog saveta u sistemu kontrole i ravnoteže su veoma slične, tako da su nalazi Komisije primenljivi i na predmetni slučaj:

“Venecijanska komisija smatra da prilikom korišćenja svoje zakonodavne moći za oblikovanje buduće organizacije i funkcionisanja pravosuđa, Skupština treba da se uzdrži od donošenja mera koje bi ugrozile kontinuitet članstva u Visokom savetu sudstva.

Prevremeno smenjivanje svih članova Saveta predstavljalo bi predsedan prema kojem bi svaka nova vlada ili bilo koja nova Skupština, koja nije odobrila ni sastav ni članstvo Saveta, mogla prevremeno da prekine njegovo postojanje i zameni ga ovim Savetom. U mnogim okolnostima takva promena, posebno u kratkom roku, izazvala bi sumnju da je namera iza nje bila da utiče na slučajeve koji su u toku pred Savetom. [...]”

48. Neko može argumentovati da politički cilj reforme – da se promeni ravnoteža između članova netužilaca i članova tužilaca u budućem Savetu – ne bi bio postignut ako bi sadašnjim članovima bilo dozvoljeno da rade do kraja svog prvobitnog mandata. Ovaj cilj se, međutim, može postići bez momentalnog ponovnog izbora članova koji nisu tužioci. Da bi se postigla ova nova ravnoteža, bilo bi dovoljno izabrati još jednog člana koji nije tužilac, a razrešiti jednog člana tužioca (na primer, žrebom ili razrešenjem člana koji predstavlja [Specijalno tužilaštvo]), ili dodati dva člana netužioca, a uopšte ne razrešiti članove tužioce, kao prelazno rešenje. Ako je, iz bilo kog razloga, teško odrediti jednog člana tužioca za razrešenje, trebalo bi da bude moguće da se svi ponovo izaberu, eventualno po novim pravilima. U ovom scenariju, članovi tužioci i netužioci bi završili svoje mandate u različito vreme. Većina članova netužilaca, izabranih od strane prethodne Skupštine i do kraja njihovog mandata, ne bi se doživljavali kao politički nameštenici aktuelne većine, a rizik od totalne politizacije Saveta (zbog dolaska novih članova imenovanih od strane aktuelne većine) bi se makar privremeno umanjio. U svakom slučaju, Venecijanska komisija ne preporučuje momentalno razrešenje članova netužilaca i tužilaca i ocenjuje da im treba dozvoliti da završe svoj mandat.

CDL-AD(2021)030 Crna Gora – Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu izmena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu

46. Revidirani nacrt i dalje zadržava odredbu o neodložnoj zameni svih aktuelnih članova TS [Tužilačkog saveta], nakon stupanja na snagu zakona, odnosno pre isteka njihovog mandata (koji ističe 22. januara 2022. godine). U martovskom mišljenju, Venecijanska komisija izrazila je stav da bi članovima sadašnjeg Saveta trebalo dozvoliti da prekinu svoj mandat. Komisija je ranije saopštila, u pogledu pravosudnih saveta, da bi, budući da je jedna od njihovih važnih funkcija zaštita sudija od političkog uticaja, “bilo nedosledno omogućiti potpunu obnovu sastava saveta nakon parlamentarnih izbora”. [...] Dok koristi svoju zakonodavnu moć za osmišljavanje organizacije i funkcionisanja pravosuđa, Skupština treba da se uzdrži od usvajanja mera koje bi ugrozile kontinuitet u članstvu Visokog saveta sudstva [i nezavisnosti sudstva (sudije i tužioci)]. Prevremeno uklanjanje svih članova Saveta stvorilo bi predsedan prema kojem bi svaka vlada ili bilo koja nova Skupština, koji nije odobrio ni sastav, ni članstvo Saveta, mogli da rano prekinu svoje postojanje i zamene ga novim Savetom, što dovodi do kršenja njegove nezavisnosti. Venecijanska komisija je, s druge strane, utvrdila da obnavljanje članova može biti opravdano samo kada se način imenovanja promeni iz proste u kvalifikovanu većinu, jer bi to predstavljalo manji rizik za politizaciju Saveta.

48. [...] [K]omisija ne smatra da bi prestanak mandata svih sadašnjih članova Tužilačkog saveta bio opravdan.

49. Međutim, Komisija smatra da su kriterijumi za nepodobnost uvedeni nacrtom adekvatno sredstvo za stvaranje uslova za jačanje nezavisnosti u okruženju koje predstavlja rizike od neprimerenog političkog uticaja. Relevantni opšti interes za postavljanje takvih standarda može se smatrati proporcionalnim i opravdati njihovu neposrednu primenu, od slučaja do slučaja, na trenutne članove Tužilačkog saveta, bez uticaja na princip poverenja u integritet mandata. Stoga bi se mogao osmisliti postupak za procenu moguće nepodobnosti trenutnih članova TS-a u svetlu ovih kriterijuma. Ako bi ovo dovelo do gubitka mandata, ravnoteža uglednih pravnika i članova iz reda tužilaca može se ponovo proceniti kako bi se utvrdilo da li su neophodna prilagođavanja pre redovnog isteka mandata 22. januara 2022. Generalno, po mišljenju Komisije, sve dok se izbori sprovode prostom većinom, bilo bi poželjno da se ugledni pravници biraju u različitim trenucima (moguće od strane različitih parlamenata).

55. [...] Kao takvo, predviđanje starosne granice za penzionisanje javnog funkcionera nije u suprotnosti ni sa jednim međunarodnim standardom ili načelom. Kako je utvrdio USRM [Ustavni sud Republike Moldavije] [...], ideja starosne granice nije nespojiva sa ustavnim pravom na rad. Takva pitanja može da uredi zakonodavac kako bi se osiguralo da određeni nosioci funkcije poseduju psihičke i fizičke sposobnosti za obavljanje svojih dužnosti.

56. Imajući to u vidu, ne bi trebalo uvoditi starosnu granicu koja bi imala za posledicu prestanak mandata određenim pojedincima, izabranim po ranije postojećim pravilima. Venecijanska komisija je kritikovala takve mere u jednom mišljenju za Poljsku i to ponavlja u kontekstu Republike Moldavije. [...]

60. Venecijanska komisija je spremna da prihvati ovaj argument. Međutim, ono što je problematično je to što su članovi netužioci koji su imenovani po starim pravilima (koja nisu predviđala nikakvu starosnu granicu) prevremeno smenjeni (ili će biti smenjeni) zbog primene novog pravila. Istina je da sigurnost mandata članova VST-a nije zagarantovana Ustavom (koji ne govori o trajanju njihovog mandata, starosnoj granici, itd.). Međutim, imenovanje za člana ustavnog organa – koji je, po Ustavu, glavni garant nezavisnosti tužilačkog sistema, stvara barem neko legitimno očekivanje da mandat neće biti prekinut na sredini bez nekog jako dobrog razloga. Postavlja se pitanje da li deklarirani cilj ovog amandmana – izjednačavanje svih članova Veća u pogledu starosne granice za odlazak u penziju – koči nezavisnost ovog tela i da li predstavlja dovoljno čvrst razlog za prevremeni prestanak mandata nekih od njegovih članova. Ovo je još jedan argument u prilog tome da se osnovni zahtevi za članove VST-a i uslovi prevremenog prestanka mandata ukorene u Ustav.

52. *Procedura za očuvanje poverenja specifična je za političke institucije kao što su vlade koje deluju pod parlamentarnom kontrolom. Nije pogodna za institucije, kao što je DVT [Državno veće tužilaca], čiji članovi se biraju na određeni mandat. Mandat ovih članova treba da prestane tek istekom ovog mandata, odlaskom u penziju, ostavkom ili smrću, ili njihovim razrešenjem iz disciplinskih razloga.*

53. *Disciplinski postupak se može sprovoditi samo u slučajevima disciplinskih prekršaja, a ne zbog "nedostatka poverenja". Članom 41. su jasno utvrđeni razlozi koji mogu dovesti do razrešenja članova DVT-a. Disciplinski postupak se stoga mora fokusirati samo na pitanje da li član DVT-a nije obavljao svoje dužnosti 'u skladu sa Ustavom i zakonom'. Ovo pitanje se ne sme mešati sa pitanjem da li ovaj član još uvek uživa poverenje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koji su učestvovali u njegovom ili njenom izboru. Disciplinski postupak mora da garantuje članu DVT-u pravično suđenje. Pošto se referenca o pravičnom suđenju navodi u članu 46a, moraju se dati detalji o povezanim garancijama.*

56. [...] *Članovi tužilačkih saveta su autonomni (vidi član 164. Ustava), a njihovo podleganje izglasavanju nepoverenja čini ih previše zavisnim od želja tužilaca i praktično znači da izabrani član DVT-a može biti razrešen u svakom trenutku, bez objektivnih razloga. Venecijanska komisija snažno preporučuje da se takva procedura ne uvodi.*

III. Ocena ustavnosti osporenog Zakona

201. Sud ističe da podnosioci zahteva u slučaju KO100/22 osporavaju ustavnost njegovih članova 13, 16, 18 i 20 Osporenog zakona, a podnosioci zahteva u slučaju KO101/22 osporavaju Osporeni zakon u celini, ali su izneli konkretne argumente u vezi sa ustavnošću članova 6, 13 i 20 Osporenog zakona. Shodno tome, uzimajući u obzir (i) navode podnosilaca zahteva i argumente koje su izneli podnosioci zahteva i odgovore zainteresovanih strana; i (ii) povezanost relevantnih članova jednog sa drugim, Sud će, u okolnostima konkretnog slučaja, oceniti ustavnost sledećih članova Osporenog zakona: (i) član 6. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 9. (Sastav i izbor članova Saveta) Osnovnog zakona; (ii) član 7. [bez naslova] Osporenog zakona, kojim se menja i dopunjuje član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona; (iii) član 8. [bez naslova] Osporenog zakona, kojim se menja, odnosno dopunjava član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona, odnosno dodaje novi član 10/A (Netužilački član kojeg imenuje ombudsman) Osporenog zakona; (iv) član 13. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 15. (Kvorum i donošenje odluka) Osnovnog zakona; (v) član 16. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 19. (Disciplinski postupak protiv članova Savet) Osnovnog zakona; (vi) član 18. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja, odnosno dopunjuje član 23. (Imenovanje i ponovno imenovanje tužilaca) Osnovnog zakona, odnosno dodaje član 23/A (Sudska zaštita) Osporenog zakona; i (vii) član 20. [bez naslova] Osporenog zakona o izmeni i dopuni člana 36. (Ostajanje na dužnost) Osnovnog zakona u vezi sa stavom 3 člana 11. [bez naslova] Osporenog zakona o izmeni i dopuni člana 13. (Završetak mandata) Osnovnog zakona.
202. Gore navedene članove Osporenog zakona, Sud će oceniti svaki posebno, tako što će (i) prvo sumirati bitne navode podnosilaca zahteva i argumente i protivargumente zainteresovanih strana pred Sudom; i (ii) primeniti opšta načela koja su gore razrađena, odnosno sudsku praksu Suda, ESLJP-a i SPEU-a i relevantna načela koja

proizilaze iz relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije, sa naglaskom u dva Mišljenja o Kosovu povodom Osporenog zakona.

1. Ocena ustavnosti člana 6. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 9. (Sastav i izbor članova Saveta) Osnovnog zakona

203. Na početku i za potrebe ocene ustavnosti člana 6. Osporenog zakona, Sud će izneti: (i) suštinu navoda podnosilaca zahteva i prateće komentare zainteresovanih strana, kao i suštinu argumenata suprotne strane (vidi paragrafe 74-137 ove presude za detaljan opis relevantnih argumenata i protivargumenata); i (ii) ocenu Suda na ove navode u vezi sa neustavnošću relevantnog člana.

(i) Suština navoda/argumenata i protivargumenata podnosilaca zahteva i zainteresovanih strana

204. Podnosioci zahteva navode da je član 6. Osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 4. i 110. Ustava, u suštini, zato što (i) smanjuje odnos, odnosno proporciju između tužilačkih i netužilačkih članova u TSK-u, kršeći nezavisnost nezavisne ustavne institucije; (ii) novi sastav TSK-a, sa ovom novom proporcijom između tužilačkih i netužilačkih članova, omogućava parlamentarnoj većini da se upliće u nezavisnom vršenju funkcije tužilačkog sistema; (iii) Ombudsman nije ovlašćen, odnosno nema ustavnu i zakonsku nadležnost da imenuje člana TSK-a; (iv) takva povećana nadležnost Ombudsmana predstavlja sukob interesa u odnosu na njegovu ustavnu obavezu da štiti osnovne slobode i prava; (v) izbor 2 (dva) netužilačka člana od strane Skupštine prostom većinom glasova, krši nezavisnost i integritet TSK-a kao nezavisnog ustavnog organa, dajući tako svakoj parlamentarnoj većini veliku priliku za uticaj i političku kontrolu nad netužilačkim članovima TSK-a.
205. U prilog navodima podnosilaca zahteva, TSK, Ombudsman i Advokatska komora su takođe podneli komentare Sudu. Prema TSK-u, u suštini, (i) trenutna struktura TSK-a je slična onoj u SSK-u, koji ima 10 (deset) sudija i gde samo 3 (tri) članova nisu sudije i da je ova razlika u tretmanu TSK-a i SSK-a u suprotnosti sa Ustavom i sudskom praksom Ustavnog suda; (ii) predloženi sastav TSK-a, zapravo, utvrđuje jednaku zastupljenost tužilaca i netužilaca u Savetu, jer se učešće glavnog državnog tužioca po službenoj dužnosti u TSK-u ne smatra većinom tužilačkih članova, jer istog ne odabiraju kolege direktno, već je predstavljen u TSK-u prema službenoj dužnosti; (iii) imenovanje člana od strane Ombudsmana u TSK-u je u suprotnosti sa njegovim ovlašćenjima da nadgleda i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji ili neaktivnosti javnih organa, uključujući samog TSK-a; (iv) ova povećana nadležnost Ombudsmana predstavlja sukob interesa, na osnovu nadležnosti Ombudsmana prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca da pokreće disciplinske postupke protiv sudija i tužilaca; i (v) Osporeni zakon, što se tiče Ombudsmana, samo definiše njegovu obavezu da se konsultuje sa civilnim društvom i ne precizira nijedan drugi kriterijum u vezi sa imenovanjem relevantnog člana u TSK-u.
206. Prema Ombudsmanu, (i) mogućnost da Ombudsman imenuje 1 (jednog) člana TSK-a „*mogla bi se eventualno smatrati kao povreda nezavisnosti Ombudsmana, ali i nezavisnosti TSK-a*“; i (ii) ova nova nadležnost, koja je predviđena Osporenim zakonom, ne proizilazi iz Ustava niti iz Zakona o Narodnom advokatu. Na kraju, Advokatska komora takođe osporava predloženu strukturu TSK-a i uključivanje Ombudsmana preko ovlašćenja da imenuje jednog od 7 (sedam) članova TSK-a,

osporavajući takođe isključenje predstavljanja Advokatske komore u TSK-u, za razliku od Osnovnog zakona.

207. Ministarstvo pravde, s druge strane, osporava/suprotstavlja se navodima poslanika Skupštine i argumentima drugih strana, odnosno TSK-a, Ombudsmana i Advokatske komore, ističući da (i) postoji suštinska razlika u obimu ustavne uređenosti sudova i tužilaštava Ustavom i da u slučaju tužilačkog sistema, prema Ustavu, zakonodavni organ može odlučivati o načinu izbora članova TSK-a u okviru diskrecionih zakonskih ograničenja; (ii) tužilaštvo nije sud i rad tužilaštva se suštinski razlikuje od rada suda, ali je neosporna nezavisnost i suda i tužilaštva, koja je zagarantovana Ustavom i koja nije povređena Osporenim zakonom; (iii) sastav od 13 (trideset) članova i neuravnotežen između tužilačkih i netužilačkih članova stvara rizik od korporativizacije unutar TSK-a; (iv) izmenom i dopunom Osnovnog zakona, postignuta je uravnotežena zastupljenost kako bi se obezbedila efikasnost TSK-a u vršenju svojih ovlašćenja i da je takav pristup u skladu sa Mišljenjem Venecijanske komisije, prema kojoj „*tužioci moraju imati značajnu zastupljenost, ali ne nužno i većinu*“; (v) Ombudsman je nezavisna ustavna institucija i, shodno tome, može imenovati 1 (jednog) od 3 (tri) netužilačka člana kako bi se postigao „*pluralizam*“ članova TSK-a, štaviše, takva preporuka takođe potiče iz Mišljenja Venecijanske komisije; (vi) netužilački član koga je imenovao Ombudsman ne deluje u TSK-u kao predstavnik interesa niti ovlašćenja koje Ombudsman ima, već kao netužilački član sa punim radnim vremenom, što će obezbediti pluralizam TSK-a; i (vii) Zakon o Narodnom advokatu izričito navodi da Narodni advokat obavlja i druge poslove definisane zakonima na snazi.

(ii) Ocena Suda

208. Na osnovu navoda podnosioca zahteva i relevantnih odgovora i prigovora, Sud smatra da je u vezi sa članom 6. Osporenog zakona, u suštini, važno oceniti da li je promenjen sastav TSK-a, uključujući i način izbora njegovih netužilačkih članova, u skladu sa Ustavom. U tom kontekstu, Sud će prvo razmotriti da li je (i) smanjenje broja članova TSK-a, uključujući promenu odnosa između tužilačkih i netužilačkih članova, i da li je predložena struktura u skladu sa ustavnom nezavisnošću TSK-a, kao što je definisana u članu 110. Ustava; i zatim da li je (ii) nadležnost Ombudsmana da „*imenuje*“, člana TSK-a zasnovana na odredbama Ustava, odnosno njegovim članovima 110 i 65.
209. U tom kontekstu, Sud najpre podseća na trenutni sastav TSK-a koji je utvrđen Osnovnim zakonom, prema čijem članu 9. se TSK sastoji od trinaest (13) članova, i to: (i) deset (10) članova iz redova tužilaca, uključujući glavnog državnog tužioca, sedam (7) članova tužilaca iz osnovnih tužilaštva, zastupljenih sa po jednim (1) članom; jedan (1) član tužilac iz Apelacionog tužilaštva i jedan (1) član tužilac iz Specijalnog tužilaštva, koga odabiraju tužioci dotičnih tužilaštva; i (ii) tri (3) člana netužilaca, odnosno jedan (1) član Advokatske komore, jedan (1) član koji je univerzitetski profesor prava i jedan (1) član predstavnik civilnog društva. Što se tiče tri (3) člana netužilaca TSK-a, Osnovni zakon precizira da iste bira Skupština, u skladu sa stavom 10. člana 65. Ustava, tajnim glasanjem, većinom glasova svih poslanika koji su prisutni i glasaju, na osnovu liste sa dva (2) kandidata za svaki položaj, koje su predložili nadležni organi, odnosno Advokatska komora i pravni fakulteti i precizira da se predstavnik civilnog društva bira putem javnog konkursa i isti bira Skupština, prema kriterijumima utvrđenim tim zakonom.
210. Tačnije, a u vezi sa načinom izbora članova netužilaca od strane Skupštine, član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona, između ostalog, precizira (i) da lista za sednicu Skupštine sadrži dva (2)

kandidata za jedan (1) položaj, nakon ocene nadležne komisije kako je utvrđeno u tom zakonu; i (ii) da se izbor od strane Skupštine vrši u dva (2) kruga glasanja, odnosno, ako u prvom krugu kandidati koje je predložila nadležna skupštinska komisija ne dobiju većinu glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju, u tom slučaju se u drugom krugu izabranim smatra kandidat sa većim brojem glasova.

211. Kroz član 4. Prvog nacrta koji je Vlada predložila za dopunu i izmenu Osnovnog zakona i koji je podvrgnut prvoj analizi Venecijanske komisije, na osnovu čega je Venecijanska komisija sačinila prvo Mišljenje kojim je dopuna/izmena člana 9. Osnovnog zakona, odredio da TSK treba da se sastoji od 7 (sedam) članova, (i) 4 (četiri) tužioca, isključujući glavnog državnog tužioca i navodeći da jednog od tužilaca bira Skupština; i (ii) 3 (tri) netužioca izabrana od strane Skupštine. Prema ovoj promeni/dopuni, 4 (četiri) od 7 (sedam) članova TSK-a bi birala Skupština prostom većinom, odnosno većinom poslanika koji su prisutni i koji glasaju.
212. Prvo mišljenje Venecijanske komisije bavilo se predloženim novim sastavom TSK-a, uključujući proceduru za izbor odgovarajućih članova koji nisu tužioci, u podnaslovu A odeljka IV tog Mišljenja. U kontekstu poslednje navedenog, Sud primećuje da je predmet relevantne analize bio prethodni nacrt osporenog zakona, odnosno nacrt zakona Vlade, koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji putem pisma od 26. oktobra 2021. godine, kako je navedeno u stavu 30 ove presude. Prema tome, Sud će se pozvati na Prvo mišljenje samo u onoj meri u kojoj je to mišljenje adresiralo načela koja se odnose na nacrt koji je usvojen u Skupštini, odnosno osporeni zakon, pojašnjavajući da je ovaj poslednji podvrgnut (i) daljoj analizi od strane Venecijanske komisije, koja je rezultirala Drugim mišljenjem, usvojenim na 130. plenarnoj sednici Venecijanske komisije, održanoj 18-19. marta 2022. godine; i (ii) naknadnim izmenama i dopunama u Skupštini, kako je izloženo u ovoj presudi u odeljku Postupak pred Sudom.
213. Što se tiče novog sastava TSK-a i načina izbora odgovarajućih članova, Prvo mišljenje Venecijanske komisije najpre primećuje da centralni element reforme, odnosno nova ravnoteža između tužilaca i netužilaca unutar TSK-a, nije u suprotnosti sa evropskim standardima (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav). Međutim Venecijanska komisija takođe naglašava da *“reforma ne bi trebalo da dovede do potčinjavanja TSK-a vladajućoj većini”* (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 28). Sledom navedenog, a u vezi sa preispitanom strukturom TSK-a, kao rezultat smanjenja prisustva članova tužilaca i, samim tim, povećanog udela članova netužilaca, Venecijanska komisija je, između ostalog, navela: (i) da je oduvek priznavala da u pojedinim demokratskim pravnim porecima nema tužilačkih saveta, a da tamo gde postoje, postoji niz prihvatljivih modela kako bi takvi saveti trebalo da budu sastavljeni i da u tom pogledu postoji bitna razlika između standarda koji važe za sudske i tužilačke savete (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 26); i (ii) dok tužioci treba da budu zaštićeni od političkog uplitanja i dok tužilački savet može da ponudi tu zaštitu, ne postoji zahtev da takvim savetima nužno *“dominiraju”* tužioci i da se Venecijanska komisija dosledno zalagala za tužilačke savete u kojima tužioci koje odabiraju njihove kolege, predstavljaju *“suštinski deo”*, ali ne nužno i većinu članova (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 26).
214. Nadalje i konkretnije, Prvim mišljenjem Venecijanske komisije je primećeno (i) da je TSK trenutno skoro u potpunosti sastavljen od tužilaca i da je kao takav sklon riziku od *“korporativizma”*; (ii) da većina članova tužilaca TSK-a dolazi iz nižih tužilaštava i da je sasvim prirodno da se za njih može percipirati da glasaju zajedno sa svojim kolegama viših nivoa, a posebno sa samim glavnim državnim tužiocem; i da bi kao rezultat toga, (iii) smanjenje udela članova tužilaca moglo pomoći u borbi protiv *“korporativističke*

tendencije” ovog tela, ili *“percepcije takve tendencije”*, navodeći takođe da reforma TSK-a ne bi trebalo da dovede do njegovog potčinjavanja vladajućoj većini u Skupštini (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stavovi 27 i 28).

215. Prema Prvom mišljenju Venecijanske komisije, *“nijedan od ovih modela nije bez mana”*, međutim, (i) *“bilo koji pluralistički model je bolji od modela gde tužilačkim savetima dominira monolitna grupa članova tužilaca, podređenih glavnom državnom tužiocu, ili monolitna grupa političkih nameštenika lojalnih vladajućoj većini”*; i (ii) važno je da sastav TSK-a bude dovoljno *“pluralistički”* da osigura da tužioci ne mogu upravljati sami i istovremeno da članovi koji nisu tužioci, a koji su izabrani glasovima većine koja predstavlja vladajuću većinu, *“ne mogu tako lako da ih nadglasaju”* (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stavovi 28 i 33). Što se tiče članova TSK-a koji nisu tužioci, Prvo mišljenje Venecijanske komisije primećuje da se određeni broj mesta u Tužilačkom savetu, može *“rezervisati za predstavnike spoljnih nezavisnih institucija (kao što su advokatska komora, konferencija pravnih fakulteta, ombudsman, itd.) ili za civilno društvo”* i da je *“u ovom modelu važno osigurati da institucija koja delegira člana netužioca bude istinski neutralna (što može biti teško ostvarivo u malom i veoma politički polarizovanom društvu) i/ili da članovi koje delegiraju NVO, budu istinski predstavnici civilnog društva”* (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 32).
216. Što se tiče izbora članova netužilaca TSK-a, Prvo mišljenje Venecijanske komisije izražava zabrinutost da izbor članova netužilaca od strane Skupštine izglasavanjem prostom većinom povećava rizik od njihove politizacije i da su u tom smislu važna tri uslova, odnosno da organ koji vrši izbor, u ovom slučaju Skupština: (i) bude *“zaista pluralistička”*, odnosno *“da u njoj ne dominira vladajuća većina ili članovi koji su povezani sa njom”*; (ii) proces donošenja odluka u okviru tog tela, odnosno Skupštini, treba da osigura da kandidati za koje je predloženo da budu izabrani od strane Skupštine, imaju podršku u širokom političkom spektru; i (iii) većina u Skupštini ne bi trebalo da bude u mogućnosti da zaobiđe ili sabotira proceduru izbora (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 42).
217. Što se tiče prisustva glavnog državnog tužioca u sastavu TSK-a, što je u suštini Venecijanska komisija preporučila u Prvom mišljenju, Komisija je naglasila (i) da glavni državni tužilac *“ne bi trebalo da bude u mogućnosti da donosi odluke sam – i to je razlog zašto se i osnivaju tužilački saveti”*; i (ii) ako glavni državni tužilac ostane u sastavu TSK-a kao član po službenoj dužnosti sa pravom glasa, to može učiniti potrebnim preispitivanje sastava TSK-a kako bi se *“održala ravnoteža između različitih grupa članova”*, jer je važno *“da se izbegne situacija u kojoj glavni državni tužilac, koristeći svoj položaj u odnosu na članove tužioce (pa čak i na pojedine članove netužioce) diktira svoju volju TSK-u”* (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 38).
218. Konačno, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, u Prvom mišljenju Komisije je naglašeno da (i) *“centralni element reforme - odnosno nova ravnoteža između članova tužilaca i netužilaca u TSK-u – nije u suprotnosti sa evropskim standardima. Tužioci koje biraju njihove kolege i dalje predstavljaju suštinski deo ovog organa (tri od sedam članova)”* (stav 70); međutim (ii) *“reforma ne bi trebalo da dovede do potčinjavanja TSK-a vladajućoj većini. Nacrtima amandmana se predlaže da se svi članovi netužioci biraju prostom većinom u Skupštini. Ovaj predlog povećava rizik od političkog uticaja na TSK i trebalo bi ga ponovo razmotriti: izbor prostom većinom treba da bude zamenjen proporcionalnim sistemom izbora ili imenovanje nekoliko članova netužilaca od strane spoljnih nezavisnih institucija ili*

civilnog društva” (stav 71); (iii) “ukratko, procedura izbora članova netužilaca predložena u nacrtima amandmana je, u isto vreme, previše složena i previše nejasna, te stoga ne nudi dovoljne garancije od manipulacije ili percepcije manipulacije. Stoga bi ovaj predlog trebalo značajno preraditi. Venecijanska komisija se vraća na svoju raniju preporuku da se članovi netužioci biraju na osnovu proporcionalnog sistema ili da se predvidi imenovanje određenog broja članova netužilaca od strane nezavisnih organa, kako bi se postigao pluralistički sastav TSK-a. Svako od ovih rešenja je jednostavnije i, u isto vreme, smanjuje rizik od preteranog političkog uticaja na TSK” (stav 49); i (iv) “stoga bi prva preporuka Venecijanske komisije bila da se osigura da se članovi netužioci u budućem sastavu TSK-a biraju na način koji obezbeđuje dovoljan pluralizam u sastavu TSK-a i “protiutežu” članovima imenovanim glasovima vladajuće većine” (stav 35).

219. Nakon Prvog mišljenja Venecijanske komisije, članom 5. drugog nacrtu predloženog od strane Vlade za izmenu i dopunu Osnovnog zakona i koji je podvrgnut drugoj analizi Venecijanske komisije, usled koje je rezultiralo Drugo mišljenje Venecijanske komisije, izmenom/dopunom člana 9. Osnovnog zakona je utvrđeno da se TSK sastoji od sedam (7) članova, (i) četiri (4) tužilaca, uključujući glavnog tužioca i precizirajući da jedan od tužilaca treba da bude odabran iz Apelacionog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva, a druga dva (2) iz osnovnih tužilaštava; i (ii) tri (3) člana koji nisu tužioci, od kojih dva (2) člana bira Skupština prostom većinom, a jednog (1) člana “imenuje”, ombudsman.
220. U kontekstu predloženog novog sastava TSK-a, Venecijanska komisija je Drugim mišljenjem, ponovo naglasila (i) da nije u suprotnosti sa evropskim standardima imati većinu članova netužilaca u Tužilačkom savetu; međutim, naglašeno je (ii) da je važno da povećano prisustvo članova netužilaca ne dovede do politizacije TSK-a; i (iii) da tužioci koje odabiraju njihove kolege treba da predstavljaju značajan deo članstva (vidi, Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 10). U tom smislu i analizirajući da li su amandmani na nacrt zakona kao rezultat Prvog mišljenja u skladu sa nalazima Venecijanske komisije, Komisija je istakla da će “u budućem TSK-u, tužioci ponovo dobiti (blagu) većinu, zajedno sa glavnim državnim tužiocem, što nije u suprotnosti sa standardima” (vidi, Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 11).
221. Što se tiče predloga nacrtu zakona da se poveća nadležnost Ombudsmana da “imenuje”, jednog (1) člana netužioca u budućem TSK-u, Venecijanska komisija je istakla da (i) pretpostavlja da se institucija Ombudsmana može smatrati nezavisnim telom u pravnom poretku Kosova; (ii) da je važno da učešće Ombudsmana ne ugrozi njegovu ili njenu sposobnost da izvrši nezavisne ocene u vezi sa pitanjima koja se odnose na TSK; i (iii) da novi sastav TSK-a (u kojem tužioci koje odabiraju njihove kolege predstavljaju tri (3) od sedam (7) članova, sa dva (2) člana netužioca koje bira Skupština, jednim (1) članom netužiocem koga imenuje ombudsman i glavnim državnim tužiocem kao *ex officio* članom), ne krši međunarodne standarde (vidi, Drugo Mišljenje Venecijanske komisije, stavovi 12 i 33).
222. Sud podseća da se pored dva Mišljenja u vezi sa spornim zakonom, Venecijanska komisija tokom godina bavila sličnim pitanjima u vezi sa sastavom tužilačkih saveta i balansom između tužilačkih i netužilačkih članova u kontekstu raznih zemalja i koji su, koliko je relevantno, za okolnosti konkretnog slučaja, takođe rezimirani u ovoj presudi kroz dva glavna izveštaja, odnosno (i) Izveštaj o Tužilačkoj službi; i (ii) Sažetak Venecijanske komisije za tužioce, koji sadrži i određene delove dva Mišljenja o Kosovu.
223. Gore navedeni, između ostalog i u principu, naglašavaju da za razliku od zajedničkog imenioca, odnosno konsolidovanog standarda koji postoji u pogledu nezavisnosti

pravosudnih sistema, uključujući i sudska veća, takav ne postoji u pogledu tužilačkih sistema /usluga i koje, u zavisnosti od Ustava i/ili važećih zakona, mogu biti predmet različitih mera, nadzora izvršne i/ili zakonodavne vlasti, koje uvek sadrže neophodne garancije za nezavisnost i samostalnost vršenja funkcije tužilaštva i neophodne mehanizme za sprečavanje bilo kakvog uticaja drugih vlasti u pojedinačnim slučajevima krivičnog gonjenja. U istim Izveštajima i Mišljenjima, uključujući i Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca se, međutim, ističe da sadašnji trendovi idu ka većoj nezavisnosti tužilačkih sistema. U slučajevima potpune nezavisnosti tužilačkih sistema, u principu, ovim sistemima upravlja nezavisna institucija, kao što su tužilački saveti, rešenje koje je takođe prilagođeno i Ustavom Kosova.

224. Međutim, prema relevantnim Izveštajima i Mišljenjima Venecijanske komisije, iako je jedan broj država osnovao tužilačke savete, ne postoji jedinstven standard u pogledu njihovog sastava, strukture i/ili funkcija. Međutim, zajednička karakteristika ovih saveta je da imaju različitost ili pluralizam u svom sastavu, odnosno odgovarajući balans između tužilačkih članova, koje odabira sam tužilački sistem, i netužilačkih članova, pri čemu su poslednje navedeni, u principu, neophodni za demokratski legitimitet dotičnih saveta, uvek sa neophodnim garancijama da izbegnu njihovu politizaciju. U zavisnosti od relevantnih ustavnih i/ili pravnih sistema i propisa, netužilačke članove mogu delegirati ili nominirati i druge institucije ili birati Skupština, i u tom slučaju je poželjno da budu izabrani kvalifikovanom većinom, kako bi se izbegla mogućnost politizacije i političkih i uplitanja.
225. Važno je napomenuti da je na osnovu relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije, među najdelikatnijim pitanjima u pogledu određivanja sastava tužilačkih saveta, balans između tužilačkih i netužilačkih članova. Ovim pitanjem se, pored Prvog i Drugog mišljenja u vezi sa Osporenim zakonom, Venecijanska komisija nedavno bavila i u Mišljenjima za Crnu Goru, Gruziju, Moldaviju i Srbiju, a koja su, u meri u kojoj su relevantna za okolnosti konkretnog slučaja, pojašnjena u stavovima 188-200 ove presude.
226. Iz zajedničkog čitanja svih ovih izveštaja i mišljenja, uključujući i kontekste u kojima su sastavljeni, potrebno je pravilno balansirati između tužilačkih i netužilačkih članova (i) da bi se izbegao rizik od korporativizacije, s obzirom na hijerarhijsku prirodu tužilačkih sistema i potencijalno organizacionih kultura potčinjavanja glavnom tužiocu i samim tim balansiranje sastava saveta sa netužilačkim članovima; i (ii) da bi se izbegao rizik od politizacije u slučaju izbora netužilačkih članova od strane Skupštine, balansirajući sastav saveta sa tužilačkim članovima koje odabira sam tužilački sistem. Ova ravnoteža treba da rezultira pluralističkom sastavu relevantnih saveta, u kojem tužilački i netužilački članovi neće imati priliku da lako dominiraju jedni nad drugima.
227. Dalje i na osnovu relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije, uključujući i dva Mišljenja o Kosovu, u vezi sa Osporenim zakonom, u sastavu tužilačkih saveta, u zavisnosti od dotičnih ustavnih sistema i ne određujući da li većina članova treba da budu tužioci ili ne, u principu (i) određeni broj tužilaca odabira sam tužilački sistem; (ii) određeni broj članova može biti izabran od strane Skupštine, gde se preferira izbor kvalifikovanom većinom ili proporcionalni sistem, uvek praćen delotvornim mehanizmom za deblokadu; i (iii) netužilački članovi koji mogu dolaziti iz pravosuđa, nezavisnih institucija, civilnog društva i koji su delegirani po službenoj dužnosti u sastav tužilačkih saveta i/ili su nominirani i izabrani kroz sisteme definisane u relevantnim Ustavima i/ili zakonima od strane zakonodavne vlasti.

228. U kontekstu gore navedenih pojašnjenja, ali sa naglaskom na član 16. Ustava, na osnovu kojeg je Ustav najviši pravni akt u Republici Kosovo i prema kojem zakoni i drugi pravni akti moraju biti u skladu sa Ustavom, Sud, kao što je gore razjasnio, u kontekstu člana 6. osporenog zakona, mora da oceni da li je (i) predložena struktura, odnosno srazmer između tužilačkih i netužilačkih članova, u skladu sa ustavnom nezavisnošću TSK-a kao što je utvrđeno u članu 110. Ustava; i (ii) nadležnost ombudsmana da "imenuje", jednog (1) netužilačkog člana TSK-a, u skladu je sa članovima 110. i 65. Ustava.

a) Što se tiče balansa između tužilačkih i netužilačkih članova

229. Sud najpre ponavlja da na osnovu ustavnih odredbi, odnosno člana 110. Ustava, nije sporno da TSK ima punu ustavnu nezavisnost. Ova Ustavom utvrđena nezavisnost čini suštinu oblika vladanja i podele vlasti u Republici Kosovo i, takođe predstavlja njenu vrednost, kao što je utvrđeno u članovima 4. i 7. Ustava, respektivno. Ovakva nezavisnost institucija utvrđenih Poglavljem VII u vezi sa pravosudnim sistemom, već je razjašnjena kroz jedan broj presuda ovog Suda i koje su takođe razjašnjene, koliko je to relevantno, u delu opštih načela ove presude.
230. Sud takođe podseća da u pogledu sastava TSK-a, Ustav ima dve (2) određujuće odredbe, njegove članove 65. i 110., koji utvrđuju interakciju između dve institucije, odnosno Skupštine i TSK-a, u određivanju sastava ovog poslednjeg.
231. Tačnije, prema stavu 4. člana 110. Ustava, sastav TSK se reguliše zakonom, koji se prema stavu 1. člana 65. Ustava usvaja od strane Skupštine. Dok, prema stavu 10. člana 65. Ustava, Skupština je ta institucija koja bira članove TSK, u skladu sa Ustavom. Obavljanje odgovarajućih funkcija i TSK-a i Skupštine, u ovom kontekstu podleže ustavnim principima i obavezama za balansiranje i podelu vlasti. Sud naglašava da uprkos činjenici da je Ustav, kroz stav 4 svog člana 110, propisao da se sastav TSK-a određuje zakonom, ostavljajući nadležnost Skupštini da usvoji ovaj zakon i da bira članove TSK-a na način propisan Ustavom i zakonom, ova nadležnost Skupštine se uvek mora vršiti u skladu sa stavom 1. člana 110. Ustava i koji garantuje TSK punu nezavisnost u vršenju njegove ustavne funkcije. Shodno tome i kao što je već objašnjeno, dok se Ustav poziva i na zakon u kontekstu, između ostalog, sastava TSK-a, garancija o potpunoj nezavisnosti TSK, koju daje Ustav, svakako se ne može umanjiti kroz zakonske odredbe.
232. U ovom kontekstu i kao što je pojašnjeno u paragrafima 179-187 ove presude, Sud podseća da je nakon proglašenja nezavisnosti, Skupština, kroz zakone iz 2010, 2015. i 2019. godine, respektivno tri (3) puta menjala sastav TSK-a. Kroz ova tri (3) zakona, TSK je imao različite sastave. Prvobitno, Zakonom iz 2010. godine, sastav TSK je bio određen na devet (9) članove, od kojih su pet (5) tužioci i četiri (4) netužioci, dok je nakon toga, kroz zakone iz 2015. i 2019. godine, broj članova TSK-a je porastao na trinaest (13), od kojih su deset (10) tužioci i tri (3) netužioci. Pored izmena/dopuna u pogledu sastava i odnosa između tužilačkih i netužilačkih članova, i način izbora netužilačkih članova je bio podvrgnut izmenama Tačnije, (i) Zakonom iz 2010. godine, administriranje odabira netužilačkih članova vrši je TSK; (ii) Zakonom iz 2015. godine, administriranje procesa odabira netužilačkih članova, sa izuzetkom administriranja konkursa za člana civilnog društva, izvršeno je od strane Skupštine; i (iii) Zakonom iz 2019. godine, administriranje konkursa za izbor člana civilnog društva, preneto je Skupštini, uvek u skladu sa specifičnostima definisanim odgovarajućim zakonom o TSK-u.

233. Sud takođe primećuje da je Skupština Republike godinama pokušavala da pronađe pravu srazmeru između tužilačkih i netužilačkih članova u sastavu TSK. Uprkos razlikama u broju članova TSK-a i odnosu između tužilačkih i netužilačkih članova, u svim zakonskim uređenjima, odnosno sve izmene/dopune zakona o TSK-u od proglašenja nezavisnosti, nadležnost za imenovanje/izbor članova TSK-a je podeljena između TSK-a i Skupštine, sa izuzetkom predstavljanja po službenoj dužnosti glavnog tužioca i ministra pravde, do izmena i dopuna zakona iz 2015. u vezi sa ovim poslednjim. Osporenim zakonom, izmenom člana 9. Osnovnog zakona, ova struktura se ponovo dopunjuje/izmenjuje, tako što se menja broj članova, uključujući i odnos između netužilačkih i tužilačkih članova, ali menjajući i način njihovog izbora, odnosno utvrđivanjem/prenošenjem nadležnosti ombudsmanu da „*imenuje*“ odnosno bira jednog netužilačkog člana TSK-a.
234. U kontekstu gore navedenih pojašnjenja i uzimajući u obzir (i) stav 4. člana 110. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 65. Ustava, naime, utvrđivanje Ustava da se sastav TSK-a određuje zakonom usvojen od strane Skupštine; i (ii) standarde i principe u kontekstu sastava tužilačkih saveta koji proizilaze iz relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije, uključujući dva mišljenja o Kosovu u vezi sa osporenim zakonom, Sud prvo ističe da nije sporno da Skupština ima ustavnu nadležnost da odredi sastav TSK-a, uvek u skladu sa stavom 1. člana 110. Ustava, odnosno ne narušavajući potpunu nezavisnost u vršenju ustavne funkcije TSK-a i principe podele i ravnoteže vlasti i vrednosti Republike, kao što su utvrđene u članovima 4., odnosno 7. Ustava.
235. Takođe, a uzimajući u obzir (i) povezanost stava 4. člana 110. Ustava sa stavom 1. člana 110. Ustava; i (ii) standarde i principe u kontekstu sastava tužilačkih saveta koji proizilaze iz relevantnih Izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije, uključujući dva mišljenja o Kosovu u vezi sa osporenim zakonom, Sud naglašava da nije sporno da deo članova TSK-a, na način preciziran kroz zakone usvojene od strane Skupštine, odnosno njegove tužilačke članove, odabira sam tužilački sistem. Takav standard proizilazi iz Ustava i relevantnih principa i standarda Venecijanske komisije, kao što je slučaj sa (i) sastavom Sudskog saveta koji odabira deo svojih članova iz redova samog sudskog sistema na način propisan Ustavom i primenjivim zakonom; ali i (ii) zakonima o TSK-tokom godina, na osnovu kojih su tužilački članovi TSK-a odabrani od strane samog tužilačkog sistema, dok je netužilačke članove birala Skupština, na način preciziran ovim zakonima. Štaviše, Sud primećuje da uprkos činjenici da su tri institucije definisane kao „*potpuno nezavisne*“ Ustavom, SSK, TSK i Ustavni sud, respektivno i koje podležu kolektivnoj prirodi odlučivanja, Ustav je propisao različite većine za izbor njihovih članova. Tačnije, u slučaju SSK-a i TSK-a, utvrdio je prostu većinu jer je propisao/predvideo da deo odgovarajućeg članstva/sastava saveta odabira sam sudski i/ili tužilački sistem, respektivno, dok kada je predvideo da sve članove jedne potpuno nezavisne institucije, kao što je Ustavni sud, bira Skupština, onda je precizirao potrebnu većinu za izbor dotičnih članova na kvalifikovanu dvotrećinsku većinu (2/3) poslanika koji su prisutni i koji glasaju.
236. Sporno je, ipak, u okolnostima konkretnog slučaja, smanjenje broja članova TSK-a i smanjenje odnosa između tužilačkih i netužilačkih članova, odnosno balans između tužilačkih i netužilačkih članova i način izbora poslednje navedenih, tako da se dva faktora koji ugrožavaju tužilačke savete, odnosno korporativizacija i politizacija, izbalansiraju međusobno.
237. Međutim i kao što je objašnjeno u relevantnim delovima ove presude, (i) na osnovu stava 4 člana 110 Ustava, između ostalog, sastav TSK reguliše se zakonom; (ii) 3 prethodna zakona su predviđala različit sastav TSK-a, dok je u svim slučajevima sastav

TSK-a uključivao i članove odabrane od strane samog tužilačkog sistema i netužilačkih članova, koje odabira TSK i/ili bira Skupština; (iii) Skupština je, na osnovu relevantnih zakona, neprekidno birala netužilačke članove u sastavu TSK-a u skladu sa stavom 10 člana 65. Ustava; (iv) sve dok ne postoji utvrđeni ustavni standard i/ili koji proizilazi iz međunarodne prakse, uključujući i one navedene u Izveštajima i Mišljenjima Venecijanske komisije u vezi sa odnosom između tužilačkih i netužilačkih članova u tužilačkim savetima, poslednje navedeni, tj. netužilački članovi, imaju važnu ulogu u sastavu dotičnih saveta i igraju ulogu balansiranja i izbegavanja moguće korporativizacije u tužilačkom sistemu u korist njegovog pluralizma i demokratskog legitimiteta, ukoliko način njihovog izbora je osmišljen kako bi izbegavao mogući politički uticaj na Savet, odnosno moguće mešanje u nezavisnost relevantnog saveta.

238. Shodno tome, Sud naglašava da uzimajući u obzir stav 4 člana 110. Ustava u vezi sa stavovima 1 i 10 člana 65. Ustava, sastav od 7 (sastav) članova TSK-a, u kojem su 4 (četiri) tužioca i 3 (tri) netužilačka člana, nije u suprotnosti sa stavom 1 člana 110. Ustava niti sa načelima koja proističu iz standarda koje je utvrdila Venecijanska komisija, kao što su razrađeni u ovoj presudi.

b) Što se tiče nadležnosti ombudsmana da „imenuje“ jednog člana TSK-a

239. Sud podseća da povodom načina izbora netužilačkih članova u TSK-u, na osnovu osporenog zakona 1 (jednog) od 3 (tri) netužilačka člana TSK-a „imenuje“, Ombudsman. Nadležnost Ombudsmana u ovom kontekstu su osporavali podnosioci zahteva i TSK, ali i sam Ombudsman. U ovom kontekstu i između ostalog, argumentovano je da (i) Ombudsman nema ovu nadležnost definisanu Ustavom; i da (ii) uzimajući u obzir funkciju Ombudsmana utvrđenu Ustavom, odnosno nadležnost da nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa, kao što je definisano u članu 132. Ustava, uključujući i nadležnosti ombudsmana o disciplinskim pitanjima u vezi sa tužiocima, utvrđene Zakonom o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, nadležnost ove institucije da „imenuje“ člana TSK-a, u suprotnosti je sa njenom ustavnom funkcijom i, kao rezultat toga, predstavlja „sukob interesa“. S druge strane, Ministarstvo pravde, u suštini, ističe da uključivanje Ombudsmana u TSK-u, odnosno utvrđivanje zakonske nadležnosti da „imenuje“ člana u ovom Savetu, proizilazi iz preporuka Mišljenja Venecijanska komisija.
240. Sud prvo podseća da tačka 1.3.2 člana 6 osporenog zakona utvrđuje da u TSK jednog (1) člana "imenuje" ombudsman. Drugo, prema članu 10/A (Netužilački član kojeg imenuje Ombudsman) osporenog zakona, utvrđeno je da (i) ombudsman „imenuje“ člana Saveta koji ispunjava uslove iz člana 5. stav 2 ovog zakona; (ii) ombudsman održava sadržajni konsultativni sastanak sa organizacijama civilnog društva koje su aktivne u oblasti tužilačkog sistema na Kosovu, pre "imenovanja" člana Saveta; i (iii) kada članu iz stava 1. ovog člana prevremeno prestane mandat, u skladu sa ovim zakonom, ombudsman „bira“ člana sa punim mandatom od dana kada je mesto ostalo upražnjeno. Treće, prema stavu 4. člana 16. osporenog zakona, razrešenje „izabranog“ člana Ombudsmana vrši se njegovom odlukom. U kontekstu poslednje navedenog, Sud ističe da se po istom zakonu (i) tužilački članovi Saveta razrešavaju na predlog dve trećine (2/3) članova Saveta i isti imaju pravo na žalbu Vrhovnom sudu; (ii) članovi koje bira Skupština predlažu se za razrešenje od strane komisije koja se sastoji od tri (3) tužilačka člana koji nisu članovi Saveta i nakon predloga Saveta, ne precizirajući većinu koja je potrebna za ovaj predlog, glasaju se u Skupštini sa većinom poslanika koji su prisutni i koji glasaju, bez mogućnosti žalbe Vrhovnom sudu, kao što je slučaj sa tužilačkim članovima Saveta; dok (iii) se član koga „bira“ ombudsman, razrešava samo njegovom/njenom odlukom, na predlog komisije sastavljene od tri (3) tužilačka člana koji nisu članovi Saveta i nakon

predloga Saveta, ne precizirajući većinu koja je neophodna za ovaj predlog i bez mogućnosti žalbe Vrhovnom sudu kao što je slučaj sa tužilačkim članovima Saveta.

241. U kontekstu nadležnosti ombudsmana da „*imenuje/bira*“ jednog (1) netužilačkog člana TSK-a, Sud naglašava da (i) je tačno da je u Prvom mišljenju Venecijanske komisije, poslednje navedena takođe uzela Ombudsmana kao primer institucije koja može biti zastupljena u tužilačkim savetima (stav 32); i (ii) takođe je tačno da je u Drugom mišljenju Venecijanske komisije naglašeno da „*imenovanje*“ jednog (1) člana od strane Ombudsmana u TSK-u nije nužno u suprotnosti sa međunarodnim standardima, ali je takođe u istom izveštaju, Venecijanska komisija skrenula pažnju na činjenicu da je „*važno da učešće Ombudsmana ne ograničava njegovu sposobnost da donosi relevantne odluke u vezi sa pitanjima u vezi sa Tužilačkim savetom*“ (stav 12).
242. Sud takođe primećuje da je mogućnost predstavljanja Ombudsmana u TSK-u istaknuta u najmanje dva druga mišljenja Venecijanske komisije, odnosno u (i) Mišljenju CDL-AD(2021)047 za Moldaviju u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o Tužilačkoj službi od 24. avgusta 2021. godine (stav 46); i (ii) Mišljenju CDL-AD(2008)005 za Crnu Goru u vezi sa nacrtom izmena i dopuna Zakona o državnom tužiocu Crne Gore (stav 53). Ni u jednom slučaju, Venecijanska komisija nije izričito izrazila svoj prigovor na zastupljenost Ombudsmana u relevantnim tužilačkim savetima, uprkos tome što je u gore navedenom Mišljenju za Moldaviju, između ostalog, naglasio da je „*Što se tiče Ombudsmana, prilično neobično da branilac ljudskih prava učestvuje u upravljanju tužilačkog sistema*“. *Nejasno je da li su funkcije člana VTS-a (Viši tužilački savet) u skladu sa mandatom Ombudsmana. Kao što je poznato, u moldavskom kontekstu, sam Ombudsman je odbio da učestvuje u radu VTS. Ipak, kao politički neutralna ličnost, može da služi kao arbitar između tužilačkih i netužilačkih članova bliskih Vladi, pa njegovo ili njeno učešće u tužilačkom savetu može pomoći da se izbegnu blokade*“ (vidi: CDL-AD(2021)047, stav 46).
243. Sud, u kontekstu gore navedenih pojašnjenja i utvrđivanja Osporenog zakona da odredi ovlašćenje Ombudsmanu da „*imenuje/bira*“, jednog člana TSK-a, u početku naglašava da nije sporno da je (i) u ustavnom poretku Kosova, Ombudsman nezavisna institucija što je potvrđeno brojnim presudama Suda tokom godina, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude Suda, u slučajevima KO29/12 i 48/12, KO73/16, KO171/18, KO203/19 i KO219/19; i da (ii) uključivanje Ombudsmana u tužilačke savete nije nužno u suprotnosti sa međunarodnom praksom, kao što, u pogledu tužilačkih sistema i u kontekstu specifičnih ustavnih i/zakonskih uređenja, postoje i prakse u kojima tužilački sistemi ne podležu upravom saveta, ali ni drugim ustavnim i/ili zakonskim rešenjima koja mogu da obuhvataju i ulogu izvršne i zakonodavne vlasti, kao što je razrađeno u ovoj presudi na osnovu relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije. Rekavši to, Sud naglašava da se nadležnost Ombudsmana da „*imenuje/bira*“, jednog (1) člana TSK-a mora oceniti u kontekstu ustavnog uređenja Republike Kosovo.
244. U tom kontekstu, Sud najpre ponovo ističe da je (i) na osnovu člana 16. Ustava, Ustav najviši pravni akt Republike Kosovo sa kojim zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti i iz kojeg proističe upravna vlast, i Ustav se sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih principa i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo i da norme predviđene Ustavom treba da se čitaju i tumače u međusobnoj povezanosti.
245. Na osnovu dva gore navedena principa, i okolnosti konkretnog slučaja, Sud ističe da je ustavnost osporenog zakona u kontekstu utvrđivanja nadležnosti ombudsmana da „*imenuje/bira*“ netužilačkog člana u TSK, mora se oceniti u kontekstu (i) stava 10. člana

65. Ustava, prema kome, između ostalog, Skupština bira članove Tužilačkog saveta; (ii) ustavnih nadležnosti Skupštine da bira nosioce funkcija ustavnih nezavisnih institucija utvrđenih u Poglavljima VII i XII Ustava, respektivno; i (iii) člana 132. Ustava, prema kojem, između ostalog, Ombudsman ima nadležnost da vrši nadzor nad svim državnim organima, uključujući Tužilački savet, u kontekstu nezakonitih radnji i nečinjenja u vezi sa osnovnim pravima i slobodama.
246. Najpre i u kontekstu nadležnosti Skupštine da bira nosioce funkcija, Sud podseća da (i) na osnovu stava 10. člana 65. Ustava, Skupština bira članove Sudskog saveta i Tužilačkog saveta u skladu sa Ustavom; dok (ii) na osnovu stava 4. člana 110. Ustava, sastav Tužilačkog saveta, kao i odredbe o imenovanju, razrešenju, mandatu, organizacionoj strukturi i pravila postupka uređuju se zakonom. U kontekstu povezanosti između ove dve odredbe, Sud, prema gore navedenim pojašnjenjima, ponavlja da (i) u slučaju Sudskog i Tužilačkog saveta, deo članstva biraju odgovarajući sistemi, odnosno sudski i tužilački sistem; dok (ii) prema članu 10. člana 65. Ustava, ostale članove bira Skupština, u slučaju SSK prema ustavnim odredbama, dok u slučaju TSK-a, prema odredbama zakona koji se usvaja od strane Skupštine.
247. Imajući to u vidu, i radi procene da li stav 4. člana 110. Ustava, može podrazumevati da se, ne samo nadležnost za određivanje sastava, već i ustavna nadležnost za izbor/imenovanje članova TSK-a, može preneti na drugi javni organ kroz zakon, Sud će u nastavku analizirati sve odredbe Ustava koje preciziraju nadležnost Skupštine da „bira“ nosioce javnih institucija.
248. U ovom kontekstu, Sud podseća da su nadležnosti Skupštine da bira nosioce javnih funkcija utvrđene u (i) Poglavlju IV Ustava u vezi sa Skupštinom Republike Kosovo; i (ii) u Poglavlju XII Ustava u vezi sa Nezavisnim institucijama.
249. U prvom, odnosno članu 65 Poglavlja IV, Ustav predviđa da Skupština (i) bira i razrešava predsednika i potpredsednike Skupštine; (ii) bira i može razrešiti predsednika Republike Kosovo; (iii) bira Vladu i izglasava nepoverenje iste; (iv) bira članove Sudskog saveta i Tužilačkog saveta; i (v) predlaže sudije Ustavnog suda.
250. Način izbora nosilaca navedenih funkcija u slučaju (i) izbora predsednika i potpredsednika Skupštine; (ii) predsednika Republike Kosovo; (iii) Vlada; i članova Sudskog saveta i sudija Ustavnog suda, utvrđen je u članovima 67 [Izbor Predsednika i Potpredsednika], 86 [Izbor Predsednika], 95 [Izbor Vlade], 108 [Sudski Savet Kosova] i člana 114. [Sastav i Mandat Ustavnog suda] Ustava. Kako je napred razjašnjeno, u slučaju Tužilačkog saveta, stavom 10. člana 65. Ustava precizirano je da Skupština bira članove Tužilačkog saveta, kao i sudskog, dok je stavom 4. člana 110. Ustava utvrđeno da sastav Tužilačkog saveta Kosova, kao i odredbe o imenovanju, razrešenju, mandatu, organizacionoj strukturi i pravila procedure, regulišu se zakonom.
251. S druge strane, u drugom, odnosno, u Poglavlju XII Ustava, ovo poslednje navedeno utvrđuje nezavisne institucije, kao što su Ombudsman, Stalni revizor, Centralna izborna komisija, Centralna banka Kosova, Nezavisna komisija za medije i Nezavisne agencije. Sa izuzetkom Centralne izborne komisije, čiji je sastav određen Ustavom, i nezavisnih agencija, koje su institucije osnivane od strane Skupštine, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti, u slučaju ostale četiri (4) nezavisne institucije, Ustav ili utvrđuje nadležnost Skupštine da bira njihove nosioce/rukovodioce ili ovo pitanje delegira na nivo zakonskog uređenja.

252. Tačnije, i prvo, u slučaju ombudsmana, (i) članom 134. [Kvalifikacija, Izbor i Razrešenje Ombudsmana] Ustava propisano je da ombudsmana bira Skupština većinom glasova svih njenih poslanika; dok (ii) član 133 [Kancelarija Ombudsmana], utvrđuje da ombudsman ima jednog (1) ili više zamenika i da se njihov broj, način odabiranja i mandat uređuju zakonom o ombudsmanu. Drugo, u slučaju Stalnog revizora, član 136. [Stalni Revizor Kosova] određuje da se isti bira većinom glasova svih poslanika Skupštine. Treće, u slučaju Centralne banke, član 140. [Centralna Banka Kosova] utvrđuje da se upravljanje Centralnom bankom Republike Kosovo i procedure za izbor i imenovanje članova odbora Centralne banke Kosova regulišu zakonom, koji mora da obezbedi njenu nezavisnost i autonomiju. I četvrto, član 141. [Nezavisna Komisija za Medije] predviđa da se članovi Nezavisne komisije za medije biraju u skladu sa zakonom, kroz transparentan proces.
253. Prema datom obrazloženju, uprkos činjenici da je u slučaju (i) zamenika ombudsmana; (ii) guvernera Centralne Banke i članova njenog odbora; i (iii) članova Nezavisne komisije za medije, Ustav se, u smislu izbora, odabiranja, imenovanja, predlaganja, poziva na uređenje na nivou zakona, svi nosioci navedenih javnih funkcija ustavnih nezavisnih institucija, u stvari, biraju se od strane Skupštine.
254. Tačnije, (i) prema članu 10. (Postupak za izbor zamenika Narodnog Advokata) Zakona br. 05/L -019 o narodnom advokatu, zamenike narodnog advokata bira Skupština Republike Kosovo, većinom glasova prisutnih poslanika koji glasaju; (ii) prema članu 38 (Imenovanje) Zakona br. 03/L-209 o Centralnoj banki Republike Kosovo, guvernera i članove odbora Centralne banke bira Skupština, a zatim ih imenuje predsednik; i (iii) prema članu 11. (Izbor članova Nezavisne komisije za medije) Zakona br. 04/L-44 o nezavisnoj komisiji za medije, članove NKM imenuje/bira Skupština.
255. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, proizilazi bez izuzetka da u slučaju ustavnih nezavisnih institucija, i bez obzira da li Ustav posebno propisuje njihov izbor od strane Skupštine ili ovaj izbor/imenovanje delegira na nivo zakonskog uređenja kroz Ustav, svi relevantni zakoni koji uređuju ustavne nezavisne institucije, preciziraju nadležnost Skupštine da bira rukovodioce/nosioce njihovih funkcija.
256. U kontekstu navedenih obrazloženja, Sud ističe činjenicu da u svim slučajevima nezavisnih institucija utvrđenih Ustavom, uzimajući u obzir njihov nezavisni ustavni status, nadležnost za izbor rukovodioca/nosilaca relevantnih funkcija vrši se od strane Skupštine, bez obzira na da li je ova nadležnost specifično određena Ustavom ili je prema Ustavu delegirana na nivou zakonskog uređenja.
257. U slučaju TSK-a, ova nadležnost Skupštine je precizirana na nivou Ustava, odnosno u stavu 10 njegovog člana 65, i ocenjujući da li se takva nadležnost može preneti/delegirati na druge javne organe putem zakona usvojenog u skladu sa stavom 4. člana 110. Ustava, Sud je pored činjenice da je već razjasnio da je nadležnost Skupštine da bira/imenuje rukovodioce i/ili članove ustavnih nezavisnih institucija, i bez obzira da li je takva nadležnost precizirana u Ustavu i/ili delegirana na nivou zakonskog uređenja, ona ni u jednom slučaju nije preneti/delegirana, podseća i na svoju sudsku praksu, kroz koju je zadržao stav da se Ustavom utvrđene nadležnosti ne mogu preneti na druge javne organe nižim aktima, odnosno zakonima. Ovaj stav je razjašnjen, između ostalog, u presudi u slučaju KO43/19, sa podnosiocima *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i još trideset drugih (30) poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom (u daljem tekstu: presuda Suda u slučaju KO43/19). Sud podseća da

je ovom presudom ocenio ustavnost pomenutog zakona, prema kojem je, između ostalog, Skupština ovlastila relevantnu državnu delegaciju da pregovara i postigne sporazum sa Srbijom tokom procesa dijaloga. U oceni ovog zakona, za koji je Sud proglasio da je suprotan Ustavu, u meri u kojoj je relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, Sud je naglasio da (i) u okviru ustavno-pravnog sistema sve druge norme podležu premoći ustavne norme; (ii) kada je neko pitanje utvrđeno Ustavom, ono se ne može menjati, podrivati ili transformisati aktom niže pravne snage, kao što je zakon; i da (iii) Ustavom izričito utvrđene nadležnosti, u kontekstu ovog slučaja u pogledu spoljne politike, nisu mogle biti prenete na druge posebne institucije ili organe, nižim pravnim aktima (vidi presudu Suda u slučaju KO43/19, stavovi 68. i 88.).

258. U stvari, i štaviše, vredni napomenuti da uprkos činjenici da je članom 133. [Kancelarija Ombudsmana], precizirano da se broj, način izbora i mandat zamenika ombudsmana reguliše zakonom o ombudsmanu, ovaj poslednje navedeni, na osnovu zakona o ombudsmanu, nema ni nadležnost da „*imenuje/bira*“ svoje zamenike, jer je na osnovu navedenog zakona, takvu nadležnost vrši Skupština Republike Kosovo.
259. Ovo je takođe važno u kontekstu ustavnih nadležnosti Ombudsmana. Tačnije, Sud naglašava da su uloga i nadležnosti Ombudsmana precizirane članom 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i koji precizira da (i) ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od radnji ili nezakonitih i neregularnih radnji i nečinjenja javnih organa; (ii) Ombudsman je nezavisan u vršenju svojih dužnosti i ne prihvata uputstva i uplitanja drugih organa, institucija ili organa koji vrše vlast u Republici Kosovo; i (iii) svaki organ, institucija ili drugi organ, koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo, dužan je da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj dostavi sva dokumenta i informacije koje se traže u skladu sa zakonom. Osim toga, na osnovu člana 135. [Izveštaj Ombudsmana] i 113. [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane] Ustava, Ombudsman se može direktno obratiti Ustavnom sudu u vezi sa ustavnošću zakona, dekreta predsednika i premijera i uredbi Vlade.
260. Imajući u vidu ustavne funkcije Ombudsmana u ustavnom poretku Republike Kosovo, sa akcentom na njegovu nadležnost da nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji ili nečinjenja javnih organa, uključujući i sam Tužilački savet i pravo na direktno upućivanje predmeta Ustavnom sudu, Ustav je u članu 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] posebno predvideo da Ombudsman i njegovi zamenici ne mogu biti članovi bilo koje političke partije, niti da obavljaju političku, državnu ili privatnu profesionalnu delatnost, niti da učestvuju u organima upravljanja civilnih, privrednih i tržišnih organizacija.
261. Štaviše, i imajući u vidu prirodu ustavnih nadležnosti ombudsmana, uključujući funkciju nadzora nad javnim organima u kontekstu zaštite osnovnih prava i sloboda, na osnovu Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, istom su mu date izabrane nadležnosti u vezi sa disciplinskim postupcima sudija i tužilaca, nadležnosti koje su Sudskih i Tužilačkih saveta, respektivno. Tačnije, na osnovu člana 9 (Žalbe na disciplinske prekršaje sudija i tužilaca), 11 (Krivično delo), 12 (Istražni postupak), 14 (Disciplinski postupak) i 15 (Žalba na disciplinske odluke) pomenutog Zakona, ombudsman ima (i) nadležnost da primi žalbe fizičkih i pravnih lica protiv sudija i tužilaca; (ii) u slučajevima kada navodna povreda sadrži elemente krivičnog dela, slučaj se prosleđuje državnom tužiocu i obaveštava se ombudsman; (iii) nadležnost da se od relevantnog Saveta traži da pokrene istrage protiv sudija i tužilaca, uključujući i predsednike sudova, glavne tužioce i glavnog državnog tužioca, u vezi sa njihovim radnjama kao nadležnih organa; i (iv) pravo na žalbu Vrhovnom sudu ako relevantni saveti ne preduzmu radnje, u njihovom svojstvu kao nadležni organi.

262. U gore pomenutom kontekstu, Sud podseća da je (i) i sama Venecijanska komisija skrenula pažnju na činjenicu da je važno da uključivanje Ombudsmana ne ograničava njegovu ili njenu sposobnost da izvrši nezavisne procene u vezi sa pitanjima koja uključuju TSK; i (ii) sam Ombudsman je pokrenuo dileme pred Sudom u vezi ustavnosti nadležnosti koja se utvrđuje osporenim zakonom da „*imenuje/bira*“ jednog (1) netužilačkog člana TSK-a.
263. Šta više, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, u smislu sastava SSK-a i TSK-a, primenljivi zakoni su takođe napravili razliku između „*izbora*“, „*nominiranja/predlaganja*“ ili „*zastupanja po službenoj dužnosti*“ u jednoj ustavnoj nezavisnoj instituciji. Ovo je slučaj sa TSK-om prema zakonima iz 2010, 2015. i 2019. godine, respektivno, koji su definisali (i) pravo na nominiranje/predlaganje nezavisnih institucija, uključujući Advokatsku komoru i pravne fakultete, i nadležnost Skupštine da bira, na način preciziran u primenljivim zakonima, među nominacijama/predlozima; i (ii) zastupanje po službenoj dužnosti, kao što je slučaj za zastupljenošću ministra pravde u Savetu do izmena/dopuna zakona 2015. godine, i glavnog državnog tužioca. Takvu kombinaciju alternativa i mehanizama, zapravo, preporučuje Venecijanska komisija i u dva mišljenja za Kosovo, kako je objašnjeno u odeljku glavnih načela ove presude. Upravo takav sistem, koji pored članova tužilaca koje bira sam sistem i članova netužilaca koje bira Skupština i koji u zavisnosti od utvrđenog načina glasanja, mogu povećati rizik od politizacije Saveta, omogućava pluralizam Saveta, balansirajući i uticaj tužilaca, ali i uticaj članova netužilaca koje bira Skupština, na odlučivanje Saveta.
264. Prema tome, ombudsman, na osnovu osporenog zakona (i) ne predlaže niti (i) se predstavlja po službenoj dužnosti u TSK, već (iii) „*imenuje*“, odnosno „*bira*“ jednog netužilačkog člana u TSK, nadležnost to koja je, na osnovu stava 10. člana 65. Ustava, određena Skupštini Republike. Štaviše, a kako je gore objašnjeno, pored nadležnosti da „*imenuje/bira*“ dotičnog člana, Ombudsman, prema osporenom zakonu, ima nadležnost i da istog razreši sopstvenom odlukom, samo nakon predloga Saveta, bez utvrđene većine potrebne za takav predlog i bez mogućnosti žalbe u Vrhovnom sudu, za razliku od (i) kolega tužilaca za čije razrešenje je potrebna dvotrećinska većina (2/3) članova Saveta i koji ovu odluku mogu da osporavaju direktno u Vrhovnom sudu; i od (ii) drugih kolega netužilaca koji mogu biti razrešeni samo nakon glasanja većine poslanika koji su prisutni i koji glasaju u Skupštini.
265. Stoga i uzimajući u obzir (i) član 16. Ustava, na osnovu kojeg je Ustav najviši pravni akt u Republici Kosovo i prema kojem zakoni i drugi pravni akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom; (ii) stav 1 člana 110. Ustava kojim se TSK-u daje potpuna ustavna nezavisnost; (iii) stav 10 člana 65. Ustava, na osnovu kojeg članove TSK-a bira Skupština na način definisan Ustavom; (iv) činjenicu da u pogledu ustavnih nezavisnih institucija, uključujući i one iz Poglavlja XII, nadležnost Skupštine da bira nosioce njihovih javnih funkcija, nije delegirana na organe javne vlasti, čak ni kada Ustav specifično ne utvrđuje nadležnost Skupštine da „*bira*“ već istu delegira na nivou zakona, i (v) sudsku praksu Suda, na osnovu koje se Ustavom utvrđena ovlašćenja za relevantne institucije ne mogu prenositi na druge institucije nižim pravnim aktima, uključujući i zakone; i (vi) uzimajući u obzir ustavne nadležnost ombudsmana, uključujući njegovu nadzornu funkciju nad javnim organima, uključujući i sam Tužilački savet, Sud nalazi da je odredba Osporenog zakona, kojom Skupština prenosi svoju nadležnost za izbor jednog (1) netužilačkog člana TSK na Ombudsmana, u suprotnosti sa stavom 10 člana 65. Ustava.

266. Sud primećuje da su ciljevi zakonodavca možda bili vezani za povećanje pluralizma u TSK-u i da takvo rešenje, prema mišljenju Venecijanske komisije, nije u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Rekavši to, Sud takođe naglašava da bilo kakva rešenja koja su predviđena u zakonima koje je usvojila Skupština Republike Kosovo, moraju prvo i pre svega biti u skladu sa odredbama Ustava Republike.
267. Shodno tome i na kraju, Sud utvrđuje da tačka 1.3.2 stava 1 člana 6. [bez naslova] Osporenog zakona, kojom se menja i dopunjuje član 9. (Sastav i izbor članova Saveta) Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], stavom 10 člana 65. Ustava i članom 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] Ustava.

2. Ocena ustavnosti člana 7. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona;

268. Prvo i za potrebe ocene ustavnosti člana 7. Osporenog zakona, Sud će izneti: (i) suštinu navoda podnosilaca zahteva i prateće komentare koje su podnele zainteresovane strane, kao i suštinu argumenata suprotne strane (vidi: paragrafe 46-137 ove presude za detaljan opis relevantnih argumenata i protivargumenata); i (ii) odgovor Suda na ove navode o neustavnosti relevantnog člana.

(i) Suština navoda/argumenata i protivargumenata podnosilaca zahteva i zainteresovanih strana

269. Podnosioci zahteva navode da (i) odredbe Osporenog zakona, koje određuju izbor 2 (dva) netužilačka člana prostom većinom glasova u Skupštini, povećavaju rizik da članovi TSK-a koje imenuje Skupština budu osobe koje potencijalno predstavljaju politiku većine Skupštine, a ne osobe sa autoritetom i integritetom koje dobijaju sveobuhvatno poverenje narodnih predstavnika; (ii) na način na koji se utvrđuje izbor dva (2) netužilačka člana od strane Skupštine, ovi članovi se lako mogu imenovati sa samo 31 (trideset i jednim) glasom poslanika, što je kao zastupljenost minimum za imenovanje u važnoj ustavnoj instituciji kao što je TSK; i (iii) izbor ovih članova TSK-a mora se izvršiti po zakonu i glasovima najmanje 61 (šezdeset i jednog) poslanika ili dve trećine (2/3) poslanika koji glasaju u postupku njihovog izbora od strane Skupštine. Komentare podnosilaca zahteva u vezi sa većinom koja je potrebna za izbor netužilačkih članova iz Skupštine, podržava i TSK. S druge strane, Ministarstvo pravde ističe da član 80. Ustava izričito utvrđuje da zakone, odluke i druge akte usvaja Skupština većinom glasova prisutnih poslanika i koji glasaju, osim u slučajevima kada je drugačije određeno ovim Ustavom, stoga bi, prema njima, „svaki drugi način glasanja bio u suprotnosti sa Ustavom“.

(ii) Ocena Suda

270. Sud prvo podseća da član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona definiše proceduru za izbor članova TSK-a od strane Skupštine, određujući, između ostalog, (i) rokove relevantnih postupaka; (ii) način vođenja konkursa; (iii) relevantne komisije Skupštine i procedure za izbor netužilačkih članova TSK-a. Što se tiče načina izbora netužilačkih članova, stavovi 7, 9 i 10 istog člana, utvrđuju da (i) Skupština bira članove Saveta tajnim glasanjem; (ii) ako u prvom krugu kandidati koje je predložio nadležni odbor Skupštine ne dobiju većinu glasova svih poslanika koji su prisutni i glasaju, onda se u drugom krugu smatra izabranim kandidat sa najvećim brojem glasova; i (iii) razrešenje netužilačkih članova Saveta vrši

se od strane Skupštine većinom glasova svih poslanika Skupštine, na predlog relevantnog odbora ili Saveta, odnosno sa najmanje šesdeset i jedan (61) glas Skupštine.

271. Članom 7. osporenog Zakona o izmenama i dopunama člana 10. Osnovnog zakona, u svom stavu 12, propisano je da Skupština bira netužilačkog člana TSK-a većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju. Dok je stavom 4. člana 19. osporenog zakona određeno razrešenje netužilačkog člana Saveta, većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju, za razliku od Osnovnog zakona, koji u ovom kontekstu, zahteva većinu glasova svih poslanika Skupštine.
272. Sud primećuje da je na osnovu relevantnih Izveštaja i Mišljenja Venecijanske komisije, uključujući mišljenja o Kosovu u vezi sa Osporenim zakonom, specifično naglašeno da je poželjno da se izbor članova TSK-a vrši kvalifikovanom, a ne prostom većinom. Venecijanska komisija je dosledno preporučivala da članove Saveta (i) bira Skupština kvalifikovanom većinom, uz efikasan mehanizam za deblokadu; (ii) kroz proporcionalni sistem kojim bi se osiguralo da parlamentarna većina nema mogućnost da izabere sve netužilačke članove Saveta; ili (iii) putem direktnih nominacija ili imenovanja od strane nevladinih aktera, uključujući pravosuđe, advokaturu i univerzitete, odnosno pomenuli smo samo neke. I u Mišljenjima o Kosovu, Venecijanska komisija je istakla da se nekim ili svim netužilačkim članovima preporučuje da se biraju kvalifikovanom većinom, uz pretpostavku da parlamentarna većina nema kvalifikovanu većinu u Skupštini, ističući važnost efikasnog mehanizma za deblokadu, tako da relevantni članovi mogu biti izabrani čak i ako se ne može postići neophodna većina u Skupštini (vidi: Prvo mišljenje, Venecijanske komisije, stav 29; i Privremeno mišljenje na Nacrt zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore CDL-AD(2014)042, stav 49). Ovakva preporuka, da se netužilački članovi relevantnih tužilačkih saveta biraju kvalifikovanom većinom ili po proporcionalnom sistemu, kako bi se obezbedilo da se dotični članovi saveta ne biraju samo od vladajuće većine zastupljene u Skupštini, precizirana je i u drugim Mišljenjima Venecijanske komisije, kao što je razjašnjeno u delu o opštim načelima ove presude (vidi između ostalog Izveštaj o tužilaštvu, stav 66).
273. Šta više, ova pitanja su, posebno obrađena u Sažetku izveštaja i mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa kvalifikovanom većinom i relevantnim mehanizmima deblokade, u vezi sa izborom od strane Parlamenta sudija Ustavnih sudova, Glavnih tužilaca, članova Sudskih i Tužilačkih saveta i ombudsman, odnosno Sažetak CDL-PI(2018)003rev od 27 juna 2018. godine (u daljem tekstu: Sažetak u vezi sa kvalifikovanom većinom i mehanizmima deblokade) u vezi sa izborom od strane skupština sudija Ustavnog suda, generalnog tužioca, članova Sudskog i Tužilačkog saveta i Ombudsmana.
274. Naime, kroz ovaj Sažetak, Venecijanska komisija preporučuje da se izbor članova svih gore navedenih institucija vrši kvalifikovanom većinom, uzimajući u obzir značaj ovih institucija u svakom ustavnom sistemu i izbegavanje mogućnosti da članovi pravosudnih i nezavisnih institucija budu izabrani prostom skupštinskom većinom i shodno tome da budu predmet potencijalno politizovanih rešenja. Rekavši to, isti Sažetak ističe i potrebu za osmišljavanjem efikasnih mehanizama za deblokadu. U kontekstu poslednje navedenog, između ostalog, naglašava se da Komisija „*smatra da teškoća postizanja kvalifikovane većine i da to može imati za posledicu rizik od paralisanja disfunkcije institucije posebno u „institucijama za zaštitu”, ne bi trebalo da dovede do odustajanja od uslova kvalifikovane većine, već do dizajniranja posebnog i efikasnog mehanizma za deblokadu. Mora se pronaći balans između nadređenih interesa države da se očuva funkcionisanje institucija i demokratske hitnosti da te institucije budu izbalansirane i da ne dominira samo vladajuća većina. Drugim rečima, glavni državni interes leži u očuvanju demokratskih državnih*

institucija“ i (ii) kvalifikovane većine imaju za cilj da obezbede postizanje šireg sporazuma u Skupštini, jer zahtevaju od većine da pronađe kompromis sa manjinom. Iz tog razloga, kvalifikovana većina je obično potrebna u osetljivijim oblastima, posebno u pogledu izbora službenika u državnim institucijama. Međutim, postoji rizik da zahtev za postizanjem kvalifikovane većine dovede do blokade, koja, ako se ne reši adekvatno i na vreme, može dovesti do paralize relevantne institucije. Mehanizam za deblokadu ima za cilj da izbegne takav zastoј. Međutim, primarna funkcija mehanizma za deblokadu je upravo da omogući rad originalne procedure, gurajući i većinu i manjinu da pronađu kompromis kako bi se izbegao mehanizam za deblokadu. Zapravo, kvalifikovane većine jačaju poziciju parlamentarnih manjina, dok mehanizmi deblokade ipak poboljšavaju ravnotežu. Naravno, takvi mehanizmi ne bi trebalo da deluju kao destimulansi za postizanje sporazuma na osnovu kvalifikovane većine u prvom slučaju. Oni mogu pomoći procesu sklapanja sporazuma ako mehanizam za deblokadu nije privlačan kako za većinu tako i za manjinu (vidi: Sažetak Venecijanske komisije o kvalifikovanim većinama i mehanizmima za deblokadu, strane 4, 13).

275. Rekavši to, Sud primećuje da Ustav u članu 69. [Raspored sastanaka i kvorum], prvo definiše da Skupština postiže kvorum onda kada je prisutno više od polovine svih poslanika Skupštine. Dalje, članom 80. [Usvajanje zakona] je propisano da se zakoni, odluke i ostali akti usvajaju od strane Skupštine većinom glasova prisutnih poslanika, osim u slučajevima kada to ovaj Ustav drugačije nalaže. Ustav definiše ove izuzetke posebno, deleći ih u 2 (dve) kategorije: (i) slučajevi u kojima je potrebna većina koja se razlikuje od proste; i (ii) slučajevi u kojima je donošenje odluka uslovljeno određenom većinom nevećinskih zajednica zastupljenih u Skupštini Republike Kosovo.
276. Prva kategorija priznaje (i) većinu svih poslanika Skupštine; i (ii) kvalifikovanu većinu, odnosno dvotrećinsku većinu (2/3), međutim, praveći razliku u slučajevima kada je potrebna kvalifikovana većina svih poslanika Skupštine ili kvalifikovana većina poslanika koji su prisutni i glasaju. U prvu kategoriju spadaju okolnosti definisane članom 86. [Izbor predsednika], odnosno treće glasanje za izbor predsednika, nakon što su prva dva glasanja propala. U drugom slučaju, i u kojoj su potrebne dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, spadaju okolnosti definisane (i) članom 18. [Ratifikacija međunarodnih sporazuma] u vezi sa ratifikacijom međunarodnih sporazuma za pitanja iz stava 1 ovog člana; (ii) članom 20. [Prenošenje suverenosti]; (iii) članom 65. [Nadležnosti Skupštine] na osnovu Amandmana br. 23. Ustava u vezi sa amnestijom; (iv) članom 67. [Izbor predsednika i potpredsednika] u vezi sa razrešenjem predsednika i potpredsednika Skupštine; (v) članom 76. [Poslovnik o radu] u vezi sa usvajanjem Poslovnika o radu Skupštine; (vi) članom 82. [Raspuštanje Skupštine] u vezi sa raspuštanjem Skupštine na način utvrđen Ustavom; (vii) članom 86. [Izbor predsednika] u slučaju prva dva glasanja za izbor predsednika; (viii) članom 90. [Privremeni izostanak predsednika] u vezi sa odlučivanjem ukoliko predsednik privremeno ne može da obavlja svoje dužnosti na način utvrđen Ustavom; (ix) članom 91. [Razrešenje predsednika] u vezi sa razrešenjem predsednika zbog okolnosti iz stava 3 ovog člana; (x) članom 131. [Vanredno stanje] u pogledu produženja perioda vanrednog stanja, utvrđenog stavom 6 ovog člana; (xi) članom 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] u vezi sa razrešenjem Ombudsmana; i (xii) članom 136. [Stalni revizor Kosova] u vezi sa razrešenjem Stalnog revizora. Dok, slučajevi u kojima je potrebna većina od dve trećine (2/3) poslanika koji su prisutni i glasaju, uključuju okolnosti definisane kroz (i) član 68. [Sednice] u vezi sa slučajevima kada, izuzetno, sastanci Skupštine moraju biti zatvoreni; (ii) član 131 [Vanredno Stanje] u vezi sa dobijanjem odobrenja od strane Skupštine u vezi sa dekretom predsednika o

proglašenju vanrednog stanja, kao što je definisano u stavu 3 ovog člana; i (iii) član 114. [Sastav i mandat Ustavnog suda] u vezi sa izborom 7 (sedam) sudija Ustavnog suda.

277. S druge strane, druga kategorija uključuje slučajeve u kojima je donošenje odluka uslovljeno određenom većinom nevećinskih zajednica zastupljenih u Skupštini Republike Kosovo, odnosno (i) članom 81. [Zakon od vitalnog interesa], (izmenjeno kroz Amandman br. 2 Ustava) u vezi sa usvajanjem, izmenom i dopunom ili ukidanjem sledećih kategorija zakona utvrđenih Ustavom, slučajevi u kojima je neophodna većina glasova poslanika Skupštine i većina glasova poslanika Skupštine, koji zauzimaju zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje ne čine većinu; (ii) članom 96. [Ministarstva i predstavljanje Zajednica], o načinu izbora ministara i zamenika ministara iz srpske zajednice i drugih nevećinskih zajednica (iii) članom 114. [Sastav i mandat Ustavnog suda] u vezi sa izborom 2 (dvoje) sudija Ustavnog suda, u ovom slučaju se odluka donosi većinom glasova poslanika Skupštine, koji su prisutni i glasaju, ali se to može učiniti samo na osnovu glasova većine poslanika Skupštine, koji zauzimaju mesta zagarantovana za predstavnike zajednica koje ne čine većinsku zajednicu na Kosovu; i (iii) članom 65. [Nadležnosti Skupštine] i 144. [Amandman] u vezi sa amandmanom na Ustav, za koji je potrebno dve trećine (2/3) glasova svih njenih poslanika, uključujući dve trećine (2/3) svih poslanika koji imaju zagarantovana mesta za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu.
278. Na osnovu prethodnog pojašnjenja, jasno je da se odluke u Skupštini Kosova donose, po pravilu, prostom većinom glasova, osim u slučajevima kada je drugačije određeno. Slučaj izbora netužilačkih članova TSK-a, s obzirom na to da Ustavom nije drugačije određeno, spada u okvir člana 80. Ustava.
279. Isto je slučaj i sa izborom članova SSK-a. Ustav utvrđuje da šest (6) od trinaest (13) članova SSK bira Skupština, dok četvoro (4) od njih predstavljaju, odnosno se biraju od strane poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta garantovana za predstavnike srpske zajednice ili drugih nevećinskih zajednica. Što se tiče izbora dva (2) člana SSK-a iz redova poslanika koji zauzimaju mesta dobijena tokom opšte podele mesta, Ustav ne predviđa potrebnu većinu, pa se shodno tome većina utvrđuje na osnovu stava 1. člana 80. Ustava, prema kojem se, kao što je gore objašnjeno, zakoni, odluke i druge akti usvajaju od strane Skupštine većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju, osim u slučajevima kada je ovo drugačije određeno ovim Ustavom.
280. Rekavši to, Sud ipak mora da naglasi da je, bez obzira na član 80. Ustava, zakonodavna vlast utvrdila i više većine za izbor članova SSK-a i TSK-a kroz zakone koji su doneti tokom godina. Tačnije, (i) Član 10. Osnovnog zakona određuje većinu glasova svih poslanika Skupštine, odnosno najmanje šezdeset jedan (61) glas, za razrešenje netužilačkih članova Saveta; i (ii) član 3. i član 6. Zakona iz 2015. godine, određuju većinu glasova svih poslanika Skupštine, odnosno najmanje šezdeset jedan (61) glas za izbor netužilačkih članova Saveta i ista većina za njihovo razrešenje. Slično, (i) Član 10. Zakona o SSK-u, određuje većinu glasova svih poslanika Skupštine, odnosno najmanje šezdeset jedan (61) glas, za razrešenje članova SSK-a izabranih od strane Skupštine; i (ii) Član 4 Zakona o SSK-u iz 2015. godine određuje većinu glasova svih poslanika Skupštine, odnosno najmanje šezdeset jedan (61) glas za izbor članova SSK-a od strane Skupštine, precizirajući naknadni mehanizam za deblokadu, odnosno većinu prisutnih poslanika koji glasaju. Štaviše, na osnovu člana 13 (Razrešenje iz funkcije Narodnog Advokata i njegovih/njenih zamenika) Zakona o narodnom advokatu, čak i zamenike narodnog advokata razrešava Skupština većinom svih poslanika Skupštine. Takav pristup, kojim bi se članovi dotičnih saveta birali kvalifikovanom većinom ili čak drugim proporcionalnim sistemima glasanja i koji bi obezbedili da izbor netužilačkog člana u

savetima ne bi predstavljao samo vladajuću većinu zastupljenih u Skupštini, kontinuirano je preporučivala Venecijanska komisija, kao što je već pojašnjeno u ovoj presudi.

281. Ipak a imajući u vidu (i) stav 1. člana 80. Ustava, prema kojem Skupština odlučuje većinom glasova poslanika koji su prisutni i koji glasaju, osim u slučajevima kada je ovim drugačije utvrđeno ovim Ustavom; i (ii) činjenicu da to nije slučaj u vezi sa izborom netužilačkih članova TSK-a od strane Skupštine, Sud utvrđuje da stav 12 člana 7. [bez naslova] Osporenog zakona, kojim se menja član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona, nije u suprotnosti sa Ustavom.

3. Ocena ustavnosti člana 8. [bez naslova] Osporenog zakona kojim se menja, odnosno dopunjuje član 10. (Postupak za predlaganje, izbor i razrešenje članova, koje bira Skupština) Osnovnog zakona, odnosno novi član 10/A (Netužilački član kojeg imenuje ombudsman) Osporenog zakona;

282. Sud podseća da član 8. [bez naslova] Osporenog zakona, odnosno novi član 10/A (Netužilački član kojeg imenuje ombudsman) Osporenog zakona, određuje način „imenovanja/izbora“, netužilačkog člana od strane Ombudsmana.
283. Međutim, s obzirom da je Sud već utvrdio da je tačka 1.3.2 stava 1 člana 6. [bez naslova] Osporenog zakona, kojom se menja i dopunjuje član 9. (Sastav i izbor članova Saveta) Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], stavom 10 člana 65. Ustava i članom 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] Ustava, Sud ne smatra potrebnim da dalje razmatra ustavnost člana 8. Osporenog zakona, odnosno novog člana 10/A Osporenog zakona.
284. Isti nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], stavom 10 člana 65. Ustava i članom 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] Ustava, iz razloga koji su razrađeni u stavovima 208-267 ove presude.

4. Ocena ustavnosti člana 13. [bez naslova] Osporenog zakona, kojim se menja i dopunjuje član 15. (Kvorum i donošenje odluka) Osnovnog zakona

285. Najpre a radi ocene ustavnosti člana 13. osporenog zakona, odnosno njegovog stava 2. kojim se dopunjava član 15. osnovnog zakona, dodavanjem novog stava 2/a. Sud će u nastavku izneti: (i) suštinu navoda podnosilaca zahteva i potkrepljuće komentare koje su podnele zainteresovane strane, kao i suštinu argumenata suprotne strane (vidi paragrafe 47-138 ove presude o detaljnom opisu relevantnih argumenata i protivargumenata); i (ii) odgovor Suda na ove navode o neustavnosti relevantnog člana.

(i) Suština navoda/argumenata i protivargumenata podnosilaca zahteva i zainteresovanih strana

286. Podnosioci zahteva tvrde da se načinom utvrđivanja kvoruma i relevantne većine koja donosi odluke u TSK, između ostalog, povređuje nezavisnost Saveta, utvrđena članom 110. Ustava i način podele i ravnoteže vlasti, utvrđene članom 4. Ustava. U ovom kontekstu, podnosioci, između ostalog, ističu da (i) pored neophodnog uslova kvoruma za odlučivanje od 5 (pet) članova, novi stav 2/a koji je dodat u član 15. osnovnog zakona, kroz član 13. osporenog zakona, za bilo koje važno odlučivanje TSK-a, zahteva

kvalifikovanu većinu glasova, koja mora uključivati dva (2) glasa članova iz reda netužilačkih članova, znači glasove dva (2) ili najmanje jednog od dva (2) člana netužioca koje bira Skupština prostom većinom glasova ili/i glas netužilačkog člana, koji se imenuje odlukom ombudsmana; (ii) u slučaju neuspeha da se postigne neophodna većina u prvom krugu glasanja, za drugi krug glasanja, potrebna je kvalifikovana većina od dve trećine (2/3) svih članova TSK-a, što je takođe, u suštini, uslovljeno uključivanjem najmanje jednog (1) glasa jednog od dva (2) netužilačka člana, izabranih prostom većinom od strane Skupštine i/ili glas člana imenovanog odlukom Ombudsmana; (iii) u takvim okolnostima, ne samo da bi odlučivanje Saveta bilo blokirano, već bi netužilački članovi preuzeli odlučujuću ulogu u svakoj odluci TSK-a, što bi krajnje politizovao ne samo njegov rad, već i predlaganje budućih kandidata za tužioce ili rukovodioce tužilaštava; i (iv) utvrđeni način kvoruma i većine za odlučivanje u TSK, koji zavisi od učešća i/ili glasanja netužilačkih članova Saveta, ugrožava suštinsko funkcionisanje i blokira rad TSK-a u vezi sa glavnim pitanjima, kao što su (i) izbor glavnog državnog tužioca, glavnih tužilaca tužilaštava Republike Kosovo; i (ii) procedure za discipliniranje, premeštaj i unapređenje tužilaca. Prema podnosiocima zahteva, nezavisne vlasti mogu biti predmet uzajamne kontrole, ali ova kontrola nikada ne može rezultirati nadmetanjem vlasti nad nezavisnom vlašću, dok uslov kvalifikovane većine efektivno obezbeđuje pravo veta netužilačkim članovima, čime se uspostavlja kontrola zakonodavne vlasti nad TSK.

287. S druge strane, Ministarstvo pravde osporava gore navedene navode, ističući, između ostalog, da (i) takvo glasanje je predviđeno samo za prvi krug glasanja i da su u drugom krugu dve trećine (2/3) glasova svih članova dovoljne, što znači da su za donošenje određenih odluka dovoljni glasovi četiri (4) tužioca i člana kojeg imenuje ombudsman; (ii) svrha neophodnog uključivanja najmanje jednog (1) netužilačkog člana u donošenju određenih odluka, ima za cilj da eliminiše rizik od „*korporativizacije*“ TSK-a, čime se onemogućava tužiocima da sami donose odluke; (iii) da je „pohvaljeno“ od Venecijanske komisije zbog činjenice da tužiocima nije omogućeno da upravljaju sami i da je upravo Venecijanska komisija predložila „*mehanizam za deblokadu*“, koji je, prema Ministarstvu pravde, uzet u obzir prilikom razmatranja u Skupštini; i (iv) ovaj oblik kvoruma i glasanja članova TSK-a, omogućava da TSK funkcioniše kao pluralistički organ i da sprovodi svoja ustavne nadležnosti i da to ni na koji način nije u suprotnosti sa odgovarajućim članovima 4, 109 ili 110 Ustava.

(ii) *Ocena Suda*

288. Sud prvo podseća da član 15 (Kvorum i donošenje odluka) osnovnog zakona, određuje da (i) kvorum Saveta čini devet (9) članova; i (ii) odluke Saveta se donose prostom većinom glasova prisutnih članova, osim ako je zakonom drugačije određeno. Okolnosti u kojima isti predviđa drugačije, određene su članom 19. (Disciplinski postupak protiv članova Saveta) Osnovnog zakona, kojim se u slučaju razrešenja članova Saveta, utvrđuje dvotrećinska većina (2/3) članova Saveta.
289. Članom 9. prvog nacrtu predloženog nacrtu zakona za dopunu i izmene na osnovni zakon, koji je podvrgnut prvoj analizi Venecijanske komisije, usled čega je proisteklo prvo Mišljenje Venecijanske komisije, izmena/dopuna člana 15. osnovnog zakona je utvrdila da kvorum za odlučivanje u TSK treba da se sastoji od pet (5) članova. Dok je kroz član 14. ovog nacrtu predloženog zakona, koji dopunjava osnovni zakon, između ostalog, novim članom 36/C, (i) kvorum za odlučivanje smanjen na samo četiri (4) člana, odnosno na samo četiri (4) netužilačka člana, do izbora članova tužilaca po odredbama novog zakona; i (ii) utvrdio kvorum za odlučivanje od pet (5) članova za rešavanje disciplinskih pitanja, a donošenje odluka za ove slučajeve, prostom većinom.

290. Sud podseća da je kroz prvo mišljenje, Venecijanska komisija pitanja koja se odnose na većinu za odlučivanje unutar Saveta, tretirala na nivou opštih principa i u glavnom u kontesktu izbora netužilačkih članova i odgovarajuće ravnoteže sa tužilačkim članovima, navodeći, između ostalog, da (i) „*reforma TSK-a ne bi trebalo da dovede do njegovog potčinjavanja vladajućoj većini u Skupštini. Ono što je važno jeste da je sastav TSK-a dovoljno pluralistički da obezbedi da tužioci ne mogu sami da upravljaju, a da istovremeno netužilački članovi, čiji je izbor izvršen glasovima većine ili koji predstavljaju izvršnu vlast, neće moći ih lako preglasati (vidi, Prvo mišljenje, stav 28); (ii) „drugi model sadrži mogućnost proporcionalnog sistema za izbor netužilačkih članova, pri čemu bi se neki od njih birali glasovima opozicije. U takvom modelu, da bi donosili odluke, tužilački članovi bi trebalo da dobiju podršku određenog broja netužilačkih članova, a s druge strane, netužilački članovi bliski većini, ne bi mogli sami da vladaju, već bi morali da dobiju podršku ili nekih tužilaca ili nekih članova „opozicije“ (vidi, ibid, stav 31); i (iii) „stoga bi prva preporuka Venecijanske komisije bila da osigura da netužilački članovi u budućem sastavu TSK-a budu izabrani na način koji bi obezbedio dovoljan pluralizam u sastavu TSK-a i koji bi bili „protivteža“ članovima imenovanim glasovima vladajuće većine“ (vidi, ibid, stav 35).*
291. Na osnovu navedenog, proizilazi da, u principu, prema Venecijanskoj komisiji (i) dok treba izbegavati mogućnost da tužioci sami upravljaju, utoliko treba izbegavati mogućnost da netužilački članovi koje bira vladajuća većina u Skupštini mogu da preglasaju tužilačke članove Saveta; shodno tome sugerišući da (ii) način izbora netužilačkih članova od strane Skupštine, bude kvalifikovanom većinom i/ili kroz proporcionalni sistem koji omogućava zastupljenost netužilačkih članova u Savetu, koji nisu nužno izabrani od vladajuće većine zastupljene u Skupštini.
292. Kasnije, nakon Prvog mišljenja Venecijanske komisije, kroz član 13. drugog nacрта zakona predloženog za dopunu i izmenu člana 15. Osnovnog zakona, kroz novi stav 2/a, određeno je da (i) kvorum za odlučivanje čini pet (5) članova Saveta, osim ako zakonom nije drugačije određeno; i (ii) većina u odlučivanju u svim predmetima u vezi sa glavnim državnim tužiocem, glavnim tužiocima u tužilaštvima, disciplinskim pitanjima, kao i donošenjem podzakonskih akata koji regulišu izbor glavnih tužilaca i imenovanje, premeštaj, disciplinu i unapređenje tužilaca, je onoliko koliko je i kvorum, odnosno pet (5) glasova za, s tim da dva (2) od njih predstavljaju glasove članova netužilaca.
293. U drugom mišljenju Venecijanske komisije, u oceni gore navedenog izbora, naglašeno je da je uzelo u obzir Prvo mišljenje koje se, između ostalog, odnosilo na rizik velike težine učešća glavnog tužioca u savetu u kome dominiraju tužioci i uticaj glavnog tužioca u odlučivanju u TSK-u o disciplinskim pitanjima može biti ograničen, kroz određivanje kvalifikovane većine od pet (5) članova, uključujući dva (2) netužilačka člana. Venecijanska komisija je u Drugom mišljenju ovo opisala kao „*korisno dodatno*“ rešenje, u kontekstu smanjenja uticaja glavnog tužioca u oblasti disciplinskih pitanja “ (vidi Drugo mišljenje, paragrafi 14 i 33)
294. Međutim, Venecijanska komisija je naglasila da kriterijum „*posebne većine*“ preciziran u članu 2/a zahteva pažnju jer (i) sve dok ne dozvoljava tužilačkim članovima da sami odlučuju i što je pozitivno; sa druge strane (ii) ovaj mehanizam sprečava mogućnost kontinuiranih blokada, ukoliko članovi Saveta koje imenuje Skupština zajedno glasaju i blokiraju određene odluke, uključujući i odluku o izboru glavnog državnog tužioca; prema tome, kao posledica (iii) „*bi bilo preporučljivo da se predvidi mehanizam za deblokadu za takve slučajeve, koji bi omogućio TSK-u da donese takve odluke ako tužioci i članovi netužioci ne mogu da nađu kompromis. Specifične parametre takvog*

mehanizma protiv blokade zakonodavac bi mogao identifikovati u dijalogu sa međunarodnim partnerima i glavnim zainteresovanim stranama“ (vidi Drugo mišljenje, paragraf 15).

295. Kasnije i nakon drugog mišljenja Venecijanske komisije, u Skupštini je izmenjen član 13. Osporenog zakona, dodajući još jednu rečenicu stavu 2/a, kojim je definisan drugi krug glasanja u Savetu, sa dvotrećinskom većinom (2/3) članova Saveta. Tačnije, prema ovom članu izmenjenom u Skupštini, a koji nije podvrgnut daljoj oceni Venecijanske komisije, odlučivanje u Savetu bi bilo organizovano u dva kruga glasanja, i to (i) u prvom krugu, sa pet (5) glasova, pod uslovom da od njih dva (2) pripadaju netužilačkim članovima; dok (ii) u drugom krugu glasanja, kvalifikovanom većinom od dve trećine (2/3) članova Saveta.
296. Sud prvobitno i u kontekstu osporene odredbe, podseća da su pitanja koja se odnose na kvorum i odlučivanje na različite načine uređena kroz zakone iz 2010. 2015. i 2019. godine, u zavisnosti od promene sastava TSK-a. Tačnije, (i) Članom 12 (Sedište Saveta, kvorum i priroda javnih sastanka) Zakona iz 2010. godine, u strukturi Saveta koja se sastojala od pet (5) članova tužioca i četiri (4) netužilačka člana, utvrđen je kvorum od šest (6) članova, a odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno; (ii) Članom 8 [bez naslova] Zakona iz 2015. godine o izmenama i dopunama Zakona iz 2010. godine, u strukturi Saveta koji se sastoji od deset (10) članova tužioca i tri (3) netužilačka člana, utvrđen je kvorum od devet (9) članova, a odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno; i (iii) članom 15 (Kvorum i odlučivanje) Zakona iz 2019. godine, u strukturi Saveta koji se sastojao od deset (10) članova tužioca i tri (3) netužilačka člana, kvorum je ponovo utvrđen na devet (9) članova, a odlučivanje prostom većinom prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno. U sva tri slučaja pozivanje na izuzetak od pravila odlučivanja prostom većinom, kroz član 11. (Disciplinski postupak za članove Saveta), član 8. (Prestanak mandata i razrešenje članova Saveta) i član 19. (Disciplinski postupak za članove Saveta) zakona iz 2010., 2015. i 2019. godine odnosio se na donošenje odluke o razrešenju članova Saveta, u kom slučaju je bila potrebna dvotrećinska (2/3) većina članova. Slično, u slučaju SSK-a, odluke se donose prostom većinom glasova prisutnih članova, osim ako zakonom nije drugačije određeno, dok na osnovu člana 19. (Disciplinski postupci za članove Saveta) Zakona o SSK-u, ovaj izuzetak važi za donošenje odluke SSK-a o razrešenju njegovog člana, u kom slučaju je potrebna kvalifikovana većina od dve trećine (2/3) članova SSK-a.
297. Na osnovu gore pomenutog pojašnjenja, Sud primećuje da kroz zakone koji se odnose na TSK, (i) kvorum za odlučivanje nije uvek bio dosledan i menjao se u zavisnosti od strukture i sastava TSK-a; (ii) donošenje odluka uvek podleže običnoj većini; i (iii) jedini izuzeci se odnose na razrešenje članova TSK-a i SSK-a, odnosno, slučajevi u kojima je donošenje odluka bilo predmet kvalifikovane većine od dve trećine (2/3) članova relevantnih saveta
298. Rekavši to, i u kontekstu gore navedenih pojašnjenja i navoda podnosilaca zahteva i relevantnih odgovora zainteresovanih strana, Sud će u nastavku razmatrati dva suštinska pitanja u kontekstu člana 13. Osporenog zakona, (i) kvorum; i odnosno (ii) većinu koja donosi odluke.

(a) Što se tiče kvoruma

299. Što se tiče kvoruma za odlučivanje, Sud prvo naglašava da (i) stav 1. člana 4. (Nezavisnost i nepristrasnost članova Saveta) Osnovnog zakona iz 2019. godine

predviđa da članovi TSK-a, tj. bez obzira na način izbora, obavljaju svoje dužnosti na nezavisan, profesionalan i nepristrasan način, a to znači da ni na koji način ne zastupaju interese organa koji ih je izabrao; (ii) članovi TSK imaju obavezu da učestvuju u funkcijama i donošenju odluka TSK-a, kao što tu obavezu imaju svi državni službenici Republike u relevantnim institucijama i da je ovaj princip već razjašnjen kroz sudsku praksu Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na, Presudu Suda u predmetu KO29/11, sa podnosiocem *Sabri Hamiti i drugi poslanici* u vezi sa ocenom ustavnosti Odluke Skupštine Republike Kosovo, br. 04-V-04, u vezi sa izborom predsednika Republike Kosovo, od 22. februara 2011. godine (u daljem tekstu: presuda Suda u predmetu KO29/11); (iii) na osnovu člana 13. Osnovnog zakona, neobavljanje funkcije u skladu sa Ustavom i zakonom, uključujući i neučestvovanje u donošenju odluka i funkciji TSK-a, predstavlja osnov za disciplinski postupak i razrešenje iz TSK-a; i (iv) dosadašnji zakoni koji se odnose na funkcionisanje TSK-a i SSK-a, iako izuzetno, definišu kvorum za odlučivanje od dve trećine (2/3), kao što je slučaj sa odlukama o razrešenju članova dotičnih saveta, uključujući i slučajeve kada je ova većina premašila proporcionalnost tužilačkih i netužilačkih članova.

300. Imajući u vidu gore navedeno, uključujući i stav 4. člana 110. Ustava, prema kojem je, između ostalog, pravila postupka u TSK-u su uređena zakonom, Sud smatra da je utvrđivanje kvoruma od pet (5) članova Saveta, kao što je navedeno u stavu 1 člana 13 Osporenog zakona, koji menja i dopunjuje član 15. Osnovnog zakona, ne narušava nezavisnost TSK-a preciziranog u stavu 1. člana 110. Ustava.

(b) Što se tiče odlučivanja

301. U oceni ustavnosti odredbe kojom se utvrđuje potrebna većina za odlučivanje Saveta, Sud treba da istakne dva pitanja: (i) strukturu, odnosno sastav Saveta, uključujući i način izbora netužilačkih članova od strane Skupštine; i (ii) prirodu pitanja koja su predmet relevantnog odlučivanja u Savetu.
302. U ovom kontekstu i prvo, Sud podseća da stav 2/a člana 13. Osporenog zakona utvrđuje odlučivanje (i) sa pet (5) glasova članova Saveta, od kojih dva (2) glasa netužilačkih članova na prvom krugu glasanja; i (ii) kvalifikovanom većinom od dve trećine (2/3) članova Saveta u drugom krugu glasanja. Sud podseća da je izbor u vezi sa drugim krugom glasanja, dodato kroz amandmane u Skupštini, nakon Drugog mišljenja Venecijanske komisije, a koje je, u odnosu na većinu odlučivanja precizirano u prvom krugu glasanja, između ostalog, je naglasio mogućnost blokiranja odlučivanja u TSK-u i, shodno tome, preporučio uključivanje mehanizma za deblokadu, ističući da bi „*Specifične parametre takvog mehanizma za deblokadu zakonodavac bi mogao identifikovati u dijalogu sa međunarodnim partnerima i glavnim zainteresovanim stranama*“ (stav 15).
303. U kontekstu gore navedenog rešenja preciziranog u stavu 2/a člana 13. Osporenog zakona, Sud primećuje da se u stvari odlučivanje Veća određuje dvotrećinskom većinom (2/3) u oba kruga glasanja. Tačnije, (i) u prvom krugu glasanja za pitanja precizirana u ovom članu, odluka se može doneti sa pet (5) glasova, odnosno dvotrećinskom (2/3) većinom u sastavu od sedam (7) članova, većina koja mora uključivati i dva (2) glasa netužilačkih članova; i (ii) u drugom krugu glasanja za pitanja navedena u ovom članu, odluka se može ponovo doneti sa pet (5) glasova, odnosno dvotrećinskom (2/3) većinom u sastavu od sedam (7) glasova članova, većina ova koja podrazumeva i jedan (1) glas netužilačkih članova.

304. Što se tiče pitanja o kojima odlučivanje podleže kvalifikovanoj većini, odnosno pet (5) glasova ili dve trećine (2/3) članova Saveta u dva kruga glasanja, i to „*glasanje za položaje glavnog državnog tužioca i glavnih tužilaca tužilaštva*,” i „*donošenje podzakonskih akata kojima se uređuje izbor glavnih tužilaca, kao i imenovanje, premeštaj, disciplinski postupak i unapređenje tužilaca*“, Sud ističe da obe kategorije pitanja čine najbitnije funkcije Saveta, kao što su precizirana Ustavom. Tačnije, Sud podseća da (i) izbor i predlaganja glavnog državnog tužioca predstavlja jednu od osnovnih funkcija TSK-a prema stavu 7. član 109. Ustava; i (ii) pitanja u vezi sa regrutovanjem, predlaganjem, unapređenjem u dužnosti, premeštajem i disciplinom tužilaca, takođe su suštinske nadležnosti TSK-a, na osnovu stava 1, 2. i 3. člana 110. Ustava. Sud ističe da u vršenju ovih ustavnih nadležnosti, prema stavu 1. člana 110. Ustava i kao što je gore objašnjeno, TSK ima punu ustavnu nezavisnost.
305. Rekavši to, Sud primećuje da se, na osnovu stava 4. člana 110. Ustava, između ostalog, organizaciona struktura i pravila procedure TSK regulišu zakonom koji usvaja Skupština. Ovo takođe uključuje i način odlučivanja Saveta, naravno, sve dok se ne krše ustavne garancije o nezavisnosti u odlučivanju TSK-a, kao što je utvrđeno u stavu 1. člana 110. Ustava. Prema tome, Sud treba da oceni da li (i) utvrđivanje kvalifikovane većine, od dve trećine (2/3) u dva kruga glasanja, pod uslovom da u prvom krugu, obavezno budu dva (2) glasa netužilačkih članova, i u drugom krugu, jedan (1) glas netužilačkih članova, u kontekstu izbora ovih poslednje navedenih prostom većinom glasova u Skupštini i u vezi sa esencijalnim funkcijama Saveta, kako su definisane u stavu 7 člana 109 Ustava i u stavu 1, 2 i 3 člana 110 Ustava, narušava nezavisnost funkcionisanja TSK, kako je utvrđeno u stavu 1 člana 110 Ustava.
306. U ovom kontekstu i na početku, Sud, kako je objašnjeno u paragrafima 276-277 ove presude, podseća da Ustav, ali i zakoni Republike Kosovo, prepoznaju različite većine u donošenju odluka, uključujući (i) prostu većinu prisutnih članova i koji glasaju; (ii) prosta većina svih članova; (iii) kvalifikovanu većinu od dve trećine (2/3) prisutnih članova i koji glasaju; i (iv) kvalifikovanu većinu od dve trećine (2/3) svih članova. Od ovih kategorija odlučujuće većine postoje i izuzeci, u kojima je odlučivanje uslovljeno glasanjem pojedinih članova relevantnih institucija. U kontekstu Ustava, postoje dve (2) kategorije takvih izuzetaka. Prva se odnosi na sve one slučajeve u kojima je donošenje odluka takođe uslovljeno glasanjem predstavnika nevećinskih zajednica u kosovskim institucijama, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve razjašnjene u ovoj presudi, a koji se odnose na ustavne promene ili čak na usvajanje zakona od vitalnog interesa. Dok se druga upravo odnosi na odlučivanje u Sudskom savetu sa privremenim sastavom, koji je uključivao i članove tužioce i obavljao funkcije vezane za tužilački sistem, do osnivanja TSK-a prema članu 110 Ustava, kroz Zakon iz 2010. godine. Odlučivanje SSK-a u privremenom sastavu, tokom nadgledane nezavisnosti Republike Kosovo, bio je uslovljen učešćem i/ili glasanjem jednog od međunarodnih članova.
307. Preciznije, Sud podseća da je članom 151 [Privremeni sastav Sudskog saveta Kosova] Ustava definisan privremeni sastav SSK-a, uključujući sudije, tužioce, članove koje bira Skupština na način definisan ovim članom, kao i dva (2) međunarodna člana koje bira Međunarodni civilni predstavnik, prema predlogu Evropske misije za bezbednosnu i odbrambenu politiku, od kojih je jedan morao da bude sudija. Kvorum i odlučivanje SSK sa privremenim sastavom nije preciziran u ovoj ustavnoj odredbi, međutim, na osnovu zakona koji potiče iz istog, odnosno Zakona br. 03/L-123 o privremenom sastavu Sudskog saveta Kosova (u daljem tekstu: Zakon o privremenom sastavu Saveta), odnosno članovi 4 (članovi Saveta), 5 (Sastav Saveta tokom procesa imenovanja) i 6 (Kvorum i glasanje) istog, preciziran je kvorum i odlučivanje Saveta, kojim je utvrđeno

- da isti: (i) u prvoj fazi sastava Saveta podleže prosto većini, uz uslov da jedan od dva (2) člana koje je izabrao Međunarodni civilni predstavnik bude deo većine; (ii) u drugoj fazi sastavljanja Saveta, kvorum koji se sastoji od pet (5) članova, bio je uslovljen učešćem jednog od dva (2) člana koje je izabrao Međunarodni civilni predstavnik, prilikom glasanja bio prostom većinom i glas predsednika Saveta je bio odlučujući; i (iii) u trećoj fazi sastava Saveta, kvorum koji se sastoji od sedam (7) članova, bio je uslovljen učešćem jednog od dva (2) člana koje je izabrao Međunarodni civilni predstavnik, dok se glasalo prostom većinom, a odlučujući glas imao je predsednik Saveta.
308. Na osnovu gore navedenog, Sud primećuje da funkcionisanje TSK od njenog osnivanja, prepoznaje dva izuzetka u pogledu kvalifikovanog i uslovljenog odlučivanja u relevantnim zakonima usvojenim prema članu 151. odnosno 110. Ustava. Prema prvom, u privremenom sastavu Sudskog saveta Kosova, u čijem sastavu su bili i tužioci i do kraja nadgledane nezavisnosti, kvorum i odlučivanje dotičnog Saveta bili su uslovljeni učešćem i/ili glasanjem međunarodnih članova. Dok prema drugom, odnosno zakonima o TSK-u iz 2010., 2015. i 2019. godine, respektivno, donetim na osnovu stava 4. člana 110. Ustava, jedini izuzetak od odlučivanja prostom većinom bilo je glasanje za razrešenje članova Saveta većinom od dve trećine (2/3) glasova.
309. Šta više, Sud naglašava (i) da je predlog za imenovanje i razrešenje glavnog državnog tužioca ustavna kategorija, utvrđena stavom 7. člana 109. Ustava. Za razliku od drugih ustavnih odredbi u kojima je Ustav precizirao neophodnu većinu za izbor članova, ili/ predstavnika ustavnih institucija, to nije slučaj sa glavnim državnim tužiocem; štaviše (ii) u ustavnim amandmanima koje je predložila Skupština 2012. godine, a koje je Sud razmotrio kroz presudu u predmetima KO 29/12 i KO48/12, većina za odlučivanje u Savetu je bila određena u dvotrećinsku (2/3) većinu članova Saveta, u kontekstu ponovljenog predloga glavnog državnog tužioca u okolnostima kada bi predsednik odbio, odnosno vratio predloženog kandidata na ponovno razmatranje u TSK-u samo jednom (vidi stavove 210 do 212. presude Suda u predmetima KO 29/12 i KO48/12).
310. S tim u vezi, Sud ističe da se stav 2/a člana 13. osporenog zakona i odgovarajuća kvalifikovana većina utvrđena u odnosu na odlučivanje o suštinskim funkcijama Saveta, utvrđenim Ustavom, mora oceniti u kontekst strukture i sastava TSK-a prema osporenom zakonu.
311. U ovom kontekstu, Sud se ipak mora vratiti na principe koje je razradila Venecijanska komisija, u relevantnim izveštajima i mišljenjima, uključujući i one za Kosovo, na osnovu kojih je, između ostalog, naglašeno da jedno od najdelikatnijih pitanja balansiranja sastava tužilačkih saveta, je (i) odnos između članova tužilaca i netužilaca, uključujući način njihovog izbora; i (ii) odlučivanje u ovim savetima, kako bi se izbegla, s jedne strane, mogućnosti da članovi tužioci upravljaju sami, što rezultira institucionalnom kulturom korporativizma ili takvom percepcijom, uzimajući u obzir „*hijerarhijsku organizaciju tužilačkog sistema i kulturu subordinacije*“ i da se istovremeno izbegne mogućnosti da netužilački članovi, koje bira vladajuća većina u Skupštini, blokiraju ovo odlučivanje (Vidi, između ostalog, prvo Mišljenje o Kosovu, stav 35 i Mišljenje Venecijanske komisije u vezi sa Predlogom izmena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu i Predlogom zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju Crne Gore -CDL-AD(2021) 012, stav 36).
312. Sud takođe podseća da se u Sažetku izveštaja Venecijanske komisije vezano upravo za način donošenja odluka kvalifikovanom većinom i relevantne mehanizme deblokade, iako uglavnom u kontekstu nužne većine u Skupštini, što se odnosi na izbor članova Ustavnog suda, glavnog tužioca, članova tužilačkog i/ili sudskog saveta kao i ombudsmana, između ostalog, naglašeno je da (i) „*institucije koje ne mogu da ispune*

svoje ustavne ciljeve, daju loš glas demokratiji. Stoga je ključno imati mehanizme za deblokadu” (vidi, Sažetak Venecijanske komisije o kvalifikovanoj većini i mehanizmima za deblokadu, str. 3); (ii) „Komisija je naglasila važnost kvalifikovane većine, ali je upozorila na rizik blokade i preporučila da se obezbede efikasni i solidni mehanizmi za deblokiranje, navodeći neke primere mogućih rešenja“ (ibid.) i (iii) „Venecijanska komisija je izrazila da je svesna poteškoća dizajniranja odgovarajućih i efikasnih mehanizama za deblokiranje, za koje ne postoji jedinstven model. Jedna od opcija bi bila da se predvidi glasanje sa različitim i smanjenom većinom u narednim krugovima glasanja, ali njen nedostatak jeste da većina može ne zatražiti konsenzus u prvom krugu, znajući da će u narednim krugovima njihov kandidat voditi. Druga rešenja, možda poželjnija, uključuju korišćenje metoda proporcionalnog glasanja, uz uključivanje različitih institucionalnih aktera ili uspostavljanju novih odnosa između državnih institucija. Svaka država mora predvideti svoju formulu“ (ibid, str. 13).

313. U pogledu značaja kvalifikovane većine, ali i neophodnog balansa sa odgovarajućim mehanizmom za deblokadu, Venecijanska komisija je istakla sledeće: *„Kvalifikovana većina ima za cilj da obezbedi postizanje šireg sporazuma u Skupštini, jer zahteva od većine da traži kompromis sa manjinom. Iz tog razloga, kvalifikovana većina se obično očekuje u najosetljivijim oblastima, posebno pri izboru funkcionera u državnim institucijama. Međutim, postoji rizik da zahtev za postizanjem kvalifikovane većine dovede do blokade, koja, ukoliko se ne reši na adekvatan način i na vreme, može dovesti do paralizovanja dotične institucije. Mehanizam za deblokiranje ima za cilj da izbegne takvo blokiranje. Međutim, primarna funkcija mehanizma za deblokadu je upravo da omogući funkcionisanje prvobitnog postupka, kako bi se podsticali i većina i manjina u pronalaženju kompromisnog rešenja radi izbegavanja mehanizam za deblokadu. Kvalifikovane većine jačaju poziciju parlamentarnih manjina, dok mehanizmi blokade ipak poboljšavaju ravnotežu. Naravno, takvi mehanizmi ne bi trebali delovati obeshrabrujuće za postizanje sporazuma na osnovu kvalifikovane većine u prvom slučaju. Isti mogu pomoći procesu postizanja sporazuma, ukoliko mehanizam za deblokadu nije atraktivan ni za većinu ni za manjinu“* (vidi Sažetak Venecijanske komisije o kvalifikovanim većinama i mehanizmima za deblokiranje, strana 13).
314. Na osnovu ovih načela i uvek u funkciji ustavnih institucija, Sud naglašava da je (i) kvalifikovana većina uvek korisna, ali istu uvek mora pratiti mehanizam blokade, kako bi se obezbedilo redovno funkcionisanje relevantne institucije; i (ii) mehanizam za deblokiranje treba da podstiče postizanje ove većine, a ne samo za njeno izbegavanje, tako da se odluka donosi, međutim, prostom većinom. Stoga, u pomenutom Sažetku izveštaja, Venecijanska komisija preporučuje različita rešenja u zavisnosti od specifičnosti pojedinih država i institucija, uključujući kvalifikovanu većinu od tri petine (3/5), proporcionalne sisteme glasanja ili čak prostu većinu. Imajući to u vidu, dvotrećinska (2/3) većina nije ono što čini mehanizam za deblokiranje, već je početna većina, koju zatim prate mehanizmi za deblokiranje, u obliku niže većine, ili drugi mehanizmi koji deblokiraju donošenje odluka relevantnih institucija. Takav primer se ogleda i u Ustavu Kosova, odnosno njegovom članu 86. [Izbor predsednika], kojim se za izbor predsednika predviđaju dva (2) kruga glasanja, za koje je potrebna dvotrećinska većina (2 / 3) svih članova Skupštine, dok je na kraju, za treći krug glasanja, predviđen mehanizam za deblokadu putem većinskog glasanja sviju poslanika Skupštine.
315. U slučaju novog stava 2/a, dodatog kroz stav 2. člana 13. osporenog zakona, kvalifikovana većina od pet (5) glasova, odnosno dvotrećinska većina (2/3)), se predviđa i u prvom i u drugom krugu glasanja, uprkos preporuci Mišljenja Venecijanske komisije, kako je gore objašnjeno, da nakon prvog kruga glasanja, sledi delotvoran

mehanizam za deblokadu. U takvim okolnostima, (i) niti tužilački niti netužilački članovi ne mogu sami da odlučuju; (ii) netužilački članovi moraju imati podršku najmanje dva (2) člana tužilačkih članova da bi doneli odluku; dok (iii) tužilački članovi moraju imati podršku najmanje jednog (1) netužilačkog člana kako bi doneli odluku.

316. Sud primećuje da bi u kontekstu strukture/sastava TSK-a prema osporenom zakonu, (i) u slučaju glasanja prostom većinom, bilo omogućeno članovima tužiocima da upravljaju sami, a takvo rešenje takođe i prema mišljenjima Venecijanske komisije, bi povećalo rizik od korporativizacije, uzimajući u obzir hijerarhijsku prirodu tužilačkih sistema i potencijalno organizacionu kulturu podređenosti prema glavnom tužiocu; dok (ii) u slučaju glasanja kvalifikovanom većinom od dve trećine (2/3) i uzimajući u obzir da je Sud već utvrdio da nadležnost Ombudsmana da imenuje/bira jednog člana TSK nije u saglasnosti sa Ustavom, to bi povećalo rizik od politizacije TSK-a, jer bi donošenje odluka zavisilo od glasa najmanje jednog (1) netužilačkog člana izabranog prostom većinom u Skupštini. Stoga, kao što je naglasila i Venecijanska komisija, Sud ističe činjenicu da je način odlučivanja TSK-a vezan za njegovu strukturu/sastav, te da „pluralistički“ TSK znači njegov sastav, što podjednako ograničava mogućnost kako tužilačkih članova da sami odlučuju, utoliko ograničava mogućnost da donošenje odluka zavisi od netužilačkih članova izabranih od strane vladajuće većine koja je zastupljena u Skupštini.
317. U tom kontekstu, Sud ponavlja da su pitanja koja se odnose na organizacionu strukturu i poslovanje, prema stavu 4. člana 110. Ustava, u slučaju TSK-a, regulisana zakonom koji je usvojila Skupština Republike. Rekavši ovo, Sud naglašava da zakoni Skupštine usvojeni na osnovu stava 4. člana 110. Ustava, ne mogu narušiti potpunu nezavisnost TSK-a u vršenju njenih funkcija, kao što je utvrđeno stavom 1. člana 110. Ustava. Takav pristup je Sud stalno isticao kroz svoju sudsku praksu, uključujući i presudu u slučaju KO129/19, u kojoj je Sud, između ostalog, naglasio da (i) sve vlasti bez izuzetka imaju ustavnu obavezu da međusobno sarađuju i obavljaju javne dužnosti radi opšteg javnog dobra i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo. U ove javne dužnosti spada i obaveza svake vlasti da tokom vršenja ustavnih dužnosti vodi računa o poštovanju nezavisnosti vlasti kod koje stvara „mešanje“. (ii) Vlada i Skupština, iako imaju ovlašćenje da predlažu odnosno izglasavaju zakone, koji bi mogli uticati i na sferu sudstva, kao treće vlasti, one [Vlada i Skupština] moraju osigurati da se prilikom izrade njihovih predloga pa do njihove finalizacije glasanjem Skupštine sačuva ustavna nezavisnost sestrinske vlasti, odnosno sudstva; (iii) istu brigu i osetljivost, Vlada i Skupština moraju pokazati i prema ostalim državnim akterima kojima je Ustav dodelio ustavnu garanciju funkcionalne, organizacione, strukturne i budžetske nezavisnosti; i (iv) garantovanje i preliminarno osiguranje ustavnosti inicijativa Vlade i Skupštine mora biti stalni i nerazdvojni aspekt zakonskog stvaralaštva ove dve vlasti (vidi, Presudu u slučaju KO219/19, citirano gore, stav 332)
318. Stoga i na osnovu gore navedenih elaborisanih načela i datih pojašnjenja, Sud podseća da se, u kontekstu novog člana 2/a, dvotrećinska (2/3) većina predviđa u oba kruga glasanja, za dve kategorije pitanja koja čine srž funkcija TSK-a, kako se utvrđuje članovima 109. i 110. Ustava. Ova većina, u prvom krugu glasanja, uslovljava se sa dva (2) glasa, dok se u drugom krugu samo jednim (1) glasom netužilačkih članova. Ovi poslednje navedeni, uzimajući u obzir da je Sud već utvrdio da je nadležnost ombudsmana da „imenuje/bira“ jednog člana TSK-a u suprotnosti sa Ustavom, biraju se prostom većinom poslanika Skupštine. U takvim okolnostima, a u sastavu TSK samo od tužilačkih članova koje odabira sam tužilački sistem i netužilačkih članova koje bira Skupština prostom većinom, svako odlučivanje TSK-a u kategorijama određenih pitanja, u zavisnosti od redosleda glasanja, bilo bi uslovljeno glasom jednog (1) ili dva

(2) netužilačkih članova, koji su izabrani prostom većinom u Skupštini. Kao posledica toga, u meri u kojoj bi se na ovaj način bila kontra-balansirana nemogućnost tužilaca da sami upravljaju, cilj koji može biti legitiman kako bi bio kontra-balansiran mogući uticaj glavnog državnog tužioca, imajući u vid strukturu i karakteristike tužilačkog sistema, istovremeno bi se moglo da se poveća mogućnost politizacije Saveta pri vršenju njegovih najvažnijih funkcija, budući da njegovo odlučivanje, u suštini, zavisilo bi od jednog (1) netužilačkog člana, kojeg bira vladajuća većina zastupljena u Skupštini.

319. Štaviše, da (i) član 2/a ne precizira mehanizam za deblokadu kako je preporučila Venecijanska komisija, ali zadržava neophodnu većinu donošenja odluka na pet (5) glasova, odnosno dve trećine (2/3) u dva kruga glasanja; i (ii) svaki način utvrđivanja donošenja odluka Saveta mora biti vrednovan u svetlu njegovog sastava, izbegavajući upravljanje od strane samih tužilaca ali i politizaciju Saveta, sa naglaskom na njegovu funkcionalnost, jer funkcionisanje ili neefikasnost jedne ustavne institucije kao što je TSK ima ogroman uticaj na vladavinu prava i funkcionisanje pravne države. Prema tome i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, ovakvo rešenje prilagođeno stavom 2/a osporenog člana, povodom najbitnih ustavnih funkcija TSK-a i u kontekstu predloženog sastava TSK-a i načina izbora njegovih netužilačkih članova, bi narušilo funkcionalnu „*punu nezavisnost*“ Saveta, utvrđenu stavom 1 člana 110. Ustava, što bi takođe narušilo i načela podele i balansa vlasti, utvrđene članom 4. Ustava.
320. Uzimajući u obzir gore navedeno u celini, Sud utvrđuje da stav 2/a člana 13. osporenog zakona o izmeni i dopuni člana 15. osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4 i stavom 1 člana 110. Ustava.

5. Ocena ustavnosti člana 16. [bez naslova] osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 19. (Disciplinski postupak za članove Saveta) Osnovnog zakona i člana 18. [bez naslova] osporenog zakona kojim se dodaje član 23/A (Sudska zaštita) osporenog zakona

321. Sud prvo naglašava da će, član 16. [bez naslova] osporenog zakona kojim se menja i dopunjuje član 19. (Disciplinski postupak za članove Saveta) Osnovnog zakona i član 18. [bez naslova] osporenog zakona kojim se menja, odnosno dopunjuje član 23 (Imenovanje i ponovno imenovanje tužilaca) Osnovnog zakona, odnosno dodaje se član 23/A (Sudska zaštita) osporenog zakona, uzimajući u obzir njihovu povezanost, oceniti zajedno. Kao što je naglašeno i u oceni ustavnosti drugih odredaba osporenog zakona, Sud podseća da će za svrhe ocene ustavnosti članova 16 i 18. osporenog zakona, prvo izneti: (i) suštinu navoda podnosioca zahteva i potkrepljujuće komentare koje su podnele zainteresovane strane, kao i suštinu argumenata suprotne strane (vidi paragrafe 46-137 ove presude o detaljnom pregledu relevantnih argumenata i protivargumenata); i (ii) odgovor Suda na ove navode o neustavnosti relevantnih članova.

(i) Suština navoda/argumenata i protivargumenata podnosioca zahteva i zainteresovanih strana;

322. Podnosioci zahteva tvrde da se izmenom i dopunom člana 19. Osnovnog zakona povređuje pravo netužilačkih članova TSK-a na jednakost pred zakonom, između ostalog, zbog toga što se (i) pravo na žalbu u slučaju razrešenja priznaje samo tužilačkim članovima Saveta, a ne i netužilačkim članovima, čime se povređuje i pravo na pravno sredstvo utvrđeno članovima 32. i 54. Ustava za netužilačke članove Saveta, jer osporeni zakon ne predviđa mogućnost žalbe pred Vrhovnim sudom kao što je predviđeno za članove tužioce; i (ii) kao posledica toga, omogućuje potčinjavanje istih, odnosno

netužilačkih članova Saveta spoljnim političkim pritiscima, konkretnije od parlamentarne većine koja ih bira. Pored toga, podnosioci zahteva takođe tvrde da je došlo do povrede principa pravne sigurnosti, ističući (i) kontradiktornost utvrđenu u relevantnim rokovima da Vrhovni sud odlučuje o žalbama tužilaca, jer prema članu 23/A osporenog zakona Vrhovni sud mora da odluči u roku od devedeset (90) dana, dok prema članu 15 (Žalba protiv disciplinskih odluka) Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, koji reguliše isto pitanje, Vrhovni sud mora da odluči u roku od trideset (30) dana. U vezi sa ovim navodom, TSK takođe ističe da je član 18. osporenog zakona kojim se dodaje član 23/A Osnovnog zakona propisujući da tužilac ima pravo da podnese žalbu direktno Vrhovnom sudu protiv odluka Saveta o (i) razrešenju; i (ii) „odluke o vrednovanju radnog učinka tužilaca i disciplinske odluke, koje za posledicu imaju degradiranje tužilaca“, u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda (bez preciziranja slučaja), budući da je vrednovanje radnog učinka tužilaca mandat Saveta i da se ovom odredbom ovo pravo prenosi na Vrhovni sud.

323. S druge strane, Ministarstvo pravde osporava navode, ističući, između ostalog, da je opravdano činjenica da netužilački članovi Saveta nemaju pravo da se direktno žale Vrhovnom sudu na odluku o razrešenju, jer (i) se postupak imenovanja netužilačkih članova u ovom slučaju razlikuje od načina imenovanja članova tužilaca, prema tome se razlikuje i postupak za njihovo razrešenje; (ii) članovima tužiocima je omogućeno da se žale direktno Vrhovnom sudu, uzimajući u obzir ujedinjenje sa redovnim disciplinskim sistemom za tužioce prema Zakonu o disciplinskoj odgovornosti; i (iii) Osporeni zakon nije ograničio sudsku zaštitu prema netužilačkim članovima Saveta, jer isti mogu osporiti odluke o razrešenju pred redovnim sudovima kroz mehanizam upravnog spora ili „direktno u Ustavnom sudu“. Dok, u odnosu na protivrečne rokove određene članom 18. osporenog zakona u odnosu na član 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti, Ministarstvo pravde, između ostalog, naglašava da je (i) isti rok od devedeset (90) dana uvršten i u Zakonu o Sudskom savetu; i (ii) formiralo je radnu grupu koja će predložiti izmenu roka u Zakonu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca radi usklađivanja sa rokom od devedeset (90) dana, pošto je rok od trideset (30) dana, propisan gore navedenim zakonom, mnogo kratak za odlučivanje o ovim žalbama.

(ii) *Ocena Suda*

a) *Što se tiče jednakosti članova Saveta na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava*

324. Sud prvo navodi da član 19 (Disciplinski postupci za članove Saveta) Osnovnog zakona, precizira da (i) Savet utvrđuje i objavljuje pravila i disciplinske postupke koji se primenjuju na njegove članove, uključujući i one postupke kojima se utvrđuje istraga, suspenzija ili preporuka za razrešenje bilo kog člana Saveta; (ii) Komisija koja se sastoji od tri (3) člana, od kojih jedan mora biti član tužilac Saveta, a dva (2) druga iz redova tužilaca, izabrana od strane Saveta, odlučuje o disciplinskim merama i sankcijama, uključujući suspenziju i razrešenje bilo kog člana Saveta; i (iii) na preporuku komisije, jedan (1) član Saveta može biti razrešen sa dve trećine (2/3) glasova članova Saveta; i (iv) jedan (1) član Saveta koji je razrešen, ima pravo žalbe na odluku Saveta direktno Vrhovnom sudu u roku od petnaest (15) dana od donošenja odluke o razrešenju. S druge strane, član 10 (Postupak predlaganja, izbora i razrešenja članova koje bira Skupština) Osnovnog zakona, između ostalog, propisuje i postupak razrešenja netužilačkih članova Saveta koje bira Skupština, precizirajući da razrešenje netužilačkih članova Saveta, vrši Skupština većinom glasova svih poslanika Skupštine, na predlog nadležne komisije ili Saveta. Na osnovu stava 4. člana 19. Osnovnog zakona, svi članovi Saveta imaju pravo na žalbu Vrhovnom sudu protiv odgovarajuće odluke o razrešenju. Štaviše, na osnovu stava 5. člana 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti, sudije i tužioci imaju pravo žalbe

na disciplinske odluke odnosnih saveta, direktno Vrhovnom sudu, koji u roku od trideset (30) dana razmatra i odlučuje povodom žalbe.

325. Izmenama i dopunama Osnovnog zakona, odnosno kroz član 16. osporenog zakona, (i) određuje se većina potrebna za razrešenje tužilačkih članova Saveta, , odnosno dvotrećinska većina (2/3) članova Saveta za razrešenje člana tužioca TSK-a, ali ne određuje se potrebna većina za predlog o razrešenju netužilačkog člana Saveta, ograničavajući predlog za razrešenje netužilačkog člana samo na preporuku Komisije od tri (3) člana; (ii) određuje se neophodna većina u Skupštini za razrešenje netužilačkog člana Saveta većinom glasova poslanika prisutnih i koji glasaju, za razliku od Osnovnog zakona, kojim je ova većina određena na većinu glasova svih poslanika; (iii) pored Skupštine, daje ovlašćenje i ombudsmanu da njegovom/njenom odlukom razreši relevantnog člana Saveta po preporuci tročlanske (3) komisije, ova nadležnost Ombudsmana koja je već obrađena u ovoj presudi; i (iv) pravo na žalbu Vrhovnom sudu određuje samo tužilačkim članovima Saveta, isključujući netužilačke članove iz ovog prava i ne određujući na izričit način pravno sredstvo koja je im na raspolaganju.
326. Sud primećuje da takva razlika između tužilačkih i netužilačkih članova TSK-a u pogledu pravnih sredstava koja su im na raspolaganju u slučaju njihovog razrešenja kao članova Saveta, nije napravljena u prethodnim zakonima, odnosno u zakonima iz 2010, 2015. i u Osnovnom zakonu iz 2019. godine. Prema sva tri ova zakona, članovima TSK je, bez razlike, omogućen direktan pristup Vrhovnom sudu da se žale na odluku, odnosno na predlog za razrešenje kao članova TSK-a.
327. Tačnije, Zakonom iz 2010. godine, kroz član 11 (Disciplinski postupci za članove Saveta), bilo je precizirano, između ostalog, da članovi TSK-a, bez obzira da li su tužioci ili netužioci, mogu biti razrešeni preporukom komisije koju je osnovao Savet, sa dve trećine (2/3) glasova članova TSK-a. Stavom 4 člana 11. (Disciplinski postupci za članove Saveta) Zakona iz 2010. godine bilo je predviđeno pravo članova Saveta, bez razlike, da ulože žalbu na odluku Saveta o razrešenju direktno Vrhovnom sudu, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke o razrešenju. S druge strane, Zakonom iz 2015. je izmenjen i dopunjen Zakon iz 2010, između ostalog, tako što je napravljena razlika u pogledu postupka za razrešenje tužilačkih i netužilačkih članova KPK. Konkretnije, prema članu 6. [bez naslova] Zakona iz 2015. godine, kojim je dopunjen i izmenjen član 8. (Prestanak mandata) Zakona iz 2010. godine, članovi tužioci, na koje se ovaj zakon u ovom članu poziva kao na „*članove Saveta*“, nastavili su da se razrešavaju po istom mehanizmu, odnosno glasanjem dve trećine (2/3) članova Saveta, dok su se tri (3) netužilačka člana izabrana od strane Skupštine, razrešavala na predlog TSK-a i većinom glasova svih poslanika Skupštine. Na kraju, Zakon iz 2015. godine ne utvrđuje nikakvu izmenu ili dopunu člana 11. Zakona iz 2010. godine, kao osnovnog zakona, kojim je takođe bilo predviđeno pravo članova Saveta, bez razlike, da ulože žalbu na odluku Saveta o razrešenju direktno Vrhovnom sudu, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke o razrešenju.
328. Iz gore navedenog, Sud primećuje da su (i) zakoni iz 2010, 2015. i 2019. godine stavljali na raspolaganje članovima TSK, bez razlike, pravni sredstvo žalbe protiv odluke o razrešenju kao člana Saveta direktno u Vrhovnom sudu, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke; (ii) uprkos činjenici da je Zakon iz 2015. predviđao različite postupke razrešenja tužilačkih i netužilačkih članova TSK, pravno sredstvo protiv odluke o razrešenju, bez preciziranja da li se radilo o odluci o razrešenju od strane TSK ili Skupštine, bilo je isto za obe kategorije članova; i (iii) Zakoni iz 2015. i 2019. godine, potrebnu većinu u Skupštini za razrešenje netužilačkih članova TSK odredili na većinu

glasova svih poslanika Skupštine, za razliku od većine glasove poslanika koji su prisutni i glasaju, kao što je utvrđeno osporenim zakonom.

329. U vezi sa ovim pitanjem, Sud primećuje da dva mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu u vezi sa osporenim zakonom nisu imala kao predmet razmatranja pitanje prava na žalbu tužilaca i netužilačkih članova Saveta u slučaju njihovog razrešenja. A druga mišljenja Venecijanske komisije, uključujući Sažetak mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa tužiocima CDL-PI(2022)23 (str. 45 i 110), iako ne utvrđuju izričito nijedan zahtev za sudsku instituciju koja treba da rešava žalbe na odluke o razrešenju članova saveta, ona izričito zahtevaju da žalbu u vezi sa razrešenjem članova tužilačkog saveta rešava sud, što znači da u slučajevima razrešenja članova tužilačkih saveta, mora se obezbediti pravno sredstvo i sudska zaštita. Takvo pitanje je takođe razmatrano u Mišljenjima za Bosnu i Hercegovinu i Crnu Goru, gde je pojašnjeno u slučaju prve, između ostalog, da je „*žalba pred sudom od suštinskog značaja, barem u slučajevima kada se izriče teška kazna*“. (vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine CDL-AD(2014)008 od 24. marta 2014. godine, stav 110), dok je u drugom slučaju, između ostalog, „*u sadašnjem članu 32(4), odluka Tužilačkog veća po žalbi je konačna i ne može se pobijati pred sudom. Izmenom je predviđena žalba upravnom sudu na odluku Tužilačkog saveta. To je unapređenje, koje je u skladu sa praksom mnogih evropskih zemalja*“. (vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o državnom tužiocu Crne Gore, CDL-AD(2008)005, od 18. marta 2008, stav 37.)
330. Na osnovu navedenih pojašnjenja, nije sporno da članovi relevantnih saveta treba da imaju pravo na sudsku zaštitu svojih prava u slučaju odluka/predloga za razrešenje. Sporno je da li član 16. osporenog zakona tretira jednako tužilačke i netužilačke članove TSK-a u pogledu prava na pravno sredstvo, odnosno sudsku zaštitu prava. U kontekstu ovog predmeta, Sud takođe ističe da nije sporno da osporeni Zakon predviđa pravna sredstva protiv odluka Saveta za tužilačke članove Saveta koji se razrešavaju, neposredno u Vrhovnom sudu, dok isti čuti u pogledu prava na žalbu protiv odluka o razrešenju netužilačkih članova Saveta od strane Skupštine i/ili ombudsmana. Shodno navedenom, činjenica da osporeni Zakon čuti o pravnom sredstvu protiv razrešenja netužilačkih članova, ne mora da znači nužno da isti ne mogu osporavati odluke o njihovom razrešenju. U ovom aspektu, Sud je u svojoj sudskoj praksi istakao da se „radnje organa javne uprave“ mogu biti osporene u upravnom postupku, kako je to propisano Zakonom br. 03/L-202 o administrativnim sporovima, kako je razjašnjeno kroz njegovu sudsku praksu, uključujući, ali ne ograničavajući se na, u poslednje vreme, predmetima Suda [KI57/22 i KI79/22](#), podnosioci *Shqipdon Fazliu i Armend Hamiti*, rešenje o neprihvatljivosti, od 4. jula 2022; i presuda Suda u predmetu [KI214/21](#), sa podnosiocem *Avni Kastrati*, presuda od 07. decembra 2022. godine
331. U tom kontekstu, u vezi sa netužilačkim članovima, na osnovu gore navedene sudske prakse, Sud mora naglasiti da (i) pravno sredstvo postoji; i (ii) da je isto delotvorno pravno sredstvo, sve dok podnosioci zahteva ne argumentuju, uključujući i kroz sudsku praksu redovnih sudova, što nije slučaj. Stoga, Sud naglašava da, u okolnostima člana 16. osporenog zakona, nije nužno sporno pravo na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava zagwarantovano članovima 32. odnosno 54. Ustava, ali sporno jeste da li su članovi tužioci i netužioci TSK tretirani jednako u pogledu prava na pravno sredstvo u skladu sa pravom na jednakost pred zakonom kao što je precizirano u članu 24. Ustava.
332. Sud ističe da je njegova sudska praksa u kontekstu člana 24. Ustava, uključujući u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) EKLJP i članom 1. Protokola br. 12 (Opšta zabrana diskriminacije) EKLJP-a, konsolidovana na osnovu relevantne prakse ESLJP-

a i razjašnjeno je, između ostalog, kroz presude Suda u predmetima (i) [KO01/17](#), podnositeljka *Aida Dërguti i 23 druga poslanika Skupštine*, ocena ustavnosti Zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobodilačke vojske Kosova, presuda od 28. marta 2017; (ii) [KO157/18](#), podnosilac *Vrhovni sud*, ocena ustavnosti člana 14, stav 1.7 Zakona br. 03/L-179 o Crvenom krstu Republike Kosovo, presuda od 13. marta 2019. godine; (iii) [KO93/21](#), podnositeljka *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo, br. 08-R-01, od 6. maja 2021, presuda od 28. decembra 2021; i (iv) [KO190/19](#), podnosilac *Vrhovni sud*, ocena ustavnosti člana 8. stav 2. Zakona br. o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva (MRSZ) br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa (Presuda od 30. decembra 2022. godine).

333. Ovim presudama je pojašnjeno da test koji se primenjuje da bi se utvrdilo da li je aktom donetim od organa javne vlasti povređeno pravo na jednakost pred zakonom zagarantovano članom 24. Ustava, uključuje najpre procenu (i) da li je postojala „razlika u tretmanu” prema osobama u „analognim ili relativno sličnim situacijama” ili neuspeh da se osobe tretiraju drugačije u relativno različitim situacijama; i ako je to slučaj, (ii) procenu da li je takva razlika ili nedostatak razlike objektivno opravdan, odnosno da li je ograničenje „propisano zakonom”, da li je težio „legitimnom cilju” i da li je preduzeta mera „proporcionalna” sa ciljem koji se želi postići.
334. U okolnostima konkretnog slučaja, nije sporno da su tužilački i netužilački članovi TSK-a u „analognim situacijama ili relativno sličnim situacijama”, jer (i) su svi članovi istog Saveta; (ii) vrše iste funkcije definisane Ustavom i relevantnim zakonom o TSK-u; i (iii) imaju obavezu da obavljaju svoje funkcije na nezavisan, profesionalan i nepristrasan način i u interesu funkcionisanja TSK-a, a ne vlasti koje su ih izabrale, bez obzira na to što način njihovog izbora nije isti. Štaviše, takođe nije sporno da u okolnostima tužilačkih i netužilačkih članova Saveta postoji „razlika u tretmanu” u kontekstu pravnog sredstva koje je na raspolaganju za osporavanje dotičnih odluka o razrešenju. Prvoj grupi, odnosno tužilačkim članovima, omogućen je direktan pristup Vrhovnom sudu, koji je dužan da odlučuje u rokovima navedenim u važećem zakonu, dok druga grupa, odnosno netužilački članovi, iako im nije uskraćeno pravo na pravno sredstvo, potonji je u njihovom slučaju upravni spor pokrenut u Osnovnom sudu bez određenog roka za odlučivanje. Međutim, kao što je objašnjeno u sudskoj praksi Suda a i gore citirano, činjenica da postoji „razlika u tretmanu” ne mora nužno rezultirati kršenjem člana 24. Ustava, jer treba prvo da se proceni da li ova „razlika u tretmanu” ima „objektivno i razumno opravdanje”, tačnije da li je (i) „utvrđena zakonom”; (ii) teži „legitimnoj svrsi”; i (iii) je „srazmerna”.
335. Ocjenjujući da li je „relevantna razlika u tretmanu” „zakonom utvrđena”, Sud podseća da je pravo na pravno sredstvo direktno u Vrhovnom sudu priznato tužilačkim članovima Saveta kroz stav 5. člana 16. osporenog zakona, ali takvo pravo nije priznato netužilačkim članovima Saveta, koji, iako u „sličnim ili analognim” okolnostima kao i tužilački članovi TSK-a, moraju da iskoriste pravo na žalbu putem drugih zakona na snazi obraćanjem Osnovnom sudu za osporavanje relevantnih odluka o razrešenju, dakle, razlika u tretmanu između dve gore navedene kategorije članova TSK-a je „propisana zakonom”, odnosno u stavu 5 člana 16 osporenog zakona. Shodno tome, i u daljem tekstu, Sud treba da nastavi sa ocenom da li je pomenuta „razlika u tretmanu” i „propisana zakonom” sledila „legitimnu svrhu”, a ako je to slučaj, mora da nastavi sa procenom da li su preduzete mere bile „srazmerne” u cilju postizanja svrhe.

336. U kontekstu procene da li relevantna svrha u „*razlici u tretmanu*“ između tužilačkih i netužilačkih članova TSK-a teži „*legitimnoj svrsi*“, Sud naglašava da na osnovu stava 3. člana 55. [Ograničenje osnovnih prava i sloboda] Ustava, ali i principa koji proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, utvrđeno je da se ograničenja prava i sloboda zagaranтованих Ustavom „*ne mogu vršiti u druge svrhe osim onih za koje su definisana*“. Prema ovom paragrafu, kako se tumači kroz konsolidovanu praksu Suda i citira gore, u principu, svrhe ograničenja moraju biti jasno definisane i nijedan javni organ ne može ograničiti bilo koje pravo ili slobodu na osnovu svrhe koja nije ona koja je već definisana. u zakonu u kome je dozvoljeno/precizirano relevantno ograničenje. U principu, i u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, na osnovu ove sudske prakse, na Ministarstvu pravde kao pokrovitelju osporenog zakona i Skupštini koja je usvojila osporeni zakon je da pokažu da je ta razlika bila opravdana (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP-a [D.H i drugi protiv Češke Republike](#), br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine, paragraf 177; vidi takođe slučaj Suda KO190/19, gore citiran, paragrafovi 206 i 208 i reference koje se u njemu koriste). U tu svrhu, Sud podseća da je u svom odgovoru dostavljenom Sudu Ministarstvo pravde naglasilo da (i) tužilačkim članovima je omogućeno da se žale direktno Vrhovnom sudu, uzimajući u obzir ujednačavanje sa redovnim disciplinskim sistemom za tužioce prema članu 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti, koji propisuje da tužioci imaju pravo žalbe direktno Vrhovnom sudu protiv disciplinskih odluka; i (iii) Osporeni zakon nije ograničio sudsku zaštitu netužilačkim članovima Saveta jer isti mogu osporiti odluke o razrešenju u redovnim sudovima „*upravnim sporom ili direktno u Ustavnom sudu*“.
337. Međutim, ni u odgovorima Ministarstva pravde ni u samom osporenom zakonu ne izgleda da ima „*legitimne svrhe*“ koja opravdava nemogućnost netužilačkih članova Saveta da se direktno žale Vrhovnom sudu u slučaju njihovog razrešenja, isto kao i njihove kolege tužioci. U kontekstu odgovora Ministarstva pravde, Sud naglašava da (i) sve dok je pravno sredstvo utvrđeno putem upravnog spora delotvorno pravno sredstvo i shodno tome (ii) svaki pristup pojedinaca Ustavnom sudu podlegne obavezi iscrpljivanja ovog pravnog sredstva, kako se kontinuirano razjašnjava kroz sudsku praksu Suda, postojanje ovog pravnog sredstva ne predstavlja legitimno opravdanje za „*različit tretman*“ između tužilačkih i netužilačkih članova TSK-a. U tom kontekstu, Sud ponavlja da svi članovi TSK-a, bez obzira da li su tužioci ili netužioci, obavljaju iste funkcije i imaju iste obaveze i prava tokom vršenja svog mandata kao članovi TSK-a i nemaju obaveze prema institucijama koje su ih izabrale, već samo obavezu da vrše svoju funkciju u skladu sa Ustavom i važećim zakonima Republike Kosovo.
338. Kao posledica toga, a na osnovu gore navedenog, a uzimajući u obzir da je Sud već utvrdio da „*razlika u tretmanu*“ između dve kategorije članova Saveta, odnosno tužilaca i netužilaca, ne teži „*legitimnoj svrsi*“, na osnovu prakse ESLJP-a i Suda, analiza proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi postići je nepotrebna (vidi, između ostalog, slučaj Suda [KO01/17](#), gore citiran, paragraf 99, i [KO157/18](#), gore citiran, paragraf 114).
339. Konačno, Sud nalazi da stav 5. člana 16. [bez naslova] osporenog Zakona o izmeni i dopuni člana 19. (Disciplinski postupci protiv članova Saveta) Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 24. Ustava.
- b) *Što se tiče pravne sigurnosti u kontekstu pravnog sredstva i sudske zaštite prava tužilaca protiv odluka Saveta*
340. Sud takođe podseća da podnosioci zahteva tvrde povredu principa pravne sigurnosti, s obzirom da je član 18. osporenog Zakona o dopuni Osnovnog zakona, kojim se dodaje

član 23/A u vezi sa sudskom zaštitom, u suprotnosti sa članom 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti i oba člana regulišu ista pitanja na različit način i na osnovu različitih rokova, odnosno kontradiktorno.

341. U tom kontekstu, Sud najpre podseća da pravo tužilaca na žalbu na odluke Saveta nije definisano Osnovnim zakonom, već je detaljno regulisano Zakonom o disciplinskoj odgovornosti. Ovaj poslednji, u članu 1 (Svrha i oblast delovanja) precizira da relevantni zakon utvrđuje (i) disciplinske prekršaje; (ii) postupak za pokretanje istrage o navodima za disciplinske prekršaje sudija i tužilaca; (iii) disciplinske postupke ispred SSK-a i TSK-a; i (iv) disciplinske sankcije i pravna sredstva vezano za disciplinske prekršaje pred Vrhovnim sudom. Štaviše, u svom članu 15, precizira, između ostalog, da (i) Stranke imaju pravo žalbe na odlukama disciplinskog saveta, direktno Vrhovnom Sudu, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke.; i (ii) Vrhovni sud, u tročlanom (3) telu, koje je izabrao predsednik Vrhovnog suda, u roku od trideset (30) dana, razmatra i donosi odluku o žalbi.
342. Sud podseća da član 18 Osporenog koji dodaje član 23/A u odnosu na Osnovni zakon, propisuje da tužilac ima pravo da podnese žalbu direktno Vrhovnom sudu protiv (i) odluke Saveta o razrešenju; (ii) *“odluke o vrednovanju radnog učinka tužilaca; i (iii) disciplinske odluke, koje za posledicu imaju degradiranje tužilaca”* u vezi sa kojima Vrhovni sud odlučuje u roku od devedeset (90) dana od prijema žalbe.
343. Sud, takođe, podseća da se ovim pitanjem nisu posebno bavila dva Mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa osporenim zakonom, međutim, u prvom mišljenju o osporenim zakonu stoji da *„Neki od ovih amandmana su jasno pozitivni. Dakle, član 23A uvodi pravo žalbe pred Vrhovnim sudom protiv odluka o imenovanju ili ponovnom imenovanju tužilaca”*. Imajući to u vidu, ova prava tužilaca da se žale direktno Vrhovnom sudu su posebno definisana odgovarajućim zakonima tokom godina, uključujući i Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.
344. Sud podseća da je, imajući u vidu specifičnu regulativu ovog poslednjeg, svrha novog člana 23/A Osporenog zakona nejasna. Isti se ne odnosi na pravo na žalbu članova TSK-a, već tužilaca uopšte, prava ova koja su propisana Zakonom o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Jedine razlike koje definiše član 23/A su (i) promena relevantnog roka za donošenje odluke Vrhovnog suda u slučaju relevantnih žalbi sa trideset (30) dana kako je definisano u stavu 5 člana 15 Zakona o disciplinskoj odgovornosti, na devedeset (90) dana pod uslovom da nije *„drugačije predviđeno zakonom“*; (ii) utvrđivanje mehanizma žalbe Vrhovnom sudu, u vezi sa *“odlukama koje se odnose na vrednovanje učinka tužilaca”*, trenutno nadležnost TSK-a prema stavu 3 člana 27 (Vrednovanje učinka tužilaca).) Osnovnog zakona; i (iii) utvrđivanje mehanizma žalbe Vrhovnom sudu u vezi sa *„disciplinskim odlukama koje za posledicu imaju razrešenje tužilaca”* koje se, iako više nije formulisano istim jezikom, poklapa sa disciplinskom merom definisanom u članu 7 (Disciplinske sankcije) Zakona o disciplinskoj odgovornosti, odnosno *„privremeni ili trajni premeštaj u nižestepenom sudu ili tužilaštvo”*.
345. U zajedničkom tumačenju člana 23/A i relevantnih odredbi Zakona o disciplinskoj odgovornosti, njegovih relevantnih članova 7 i 15, ali i člana 27 Osnovnog zakona i uzimajući u obzir definiciju člana 23/A osporenog zakona, da rokovi ovog Zakona se primenjuju samo ako je *„zakonom predviđeno drugačije“*, rezultira da (i) rok od devedeset (90) dana definisan članom 23/A primenjuje se samo na odluke koje se odnose na *ocenu rada tužilaca*“ kako je definisano u stavu 1. člana 23/A Osporenog zakona, dok se za druge disciplinske odluke podleže različitim, odnosno protivrečnim

rokovima za donošenje odluka, odnosno devedeset (90) dana prema članu 23/A Osporenog zakona i trideset (30) dana prema članu 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti.

346. U kontekstu gornjeg pojašnjenja, Sud podseća na član 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava. Prvi propisuje da „*svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese na zakonom propisan način*“; dok drugi, da „*Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno*“. Kako je definisano u sudskoj praksi Suda i koja se zasniva na sudskoj praksi ESLJP-a, u principu i u celini, član 54. Ustava o sudskoj zaštiti prava, član 32. Ustava o pravu na pravno sredstvo i član 13. EKLJP-a o pravu na delotvoran pravni lek, garantuju: (i) pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja bilo kog prava zagarantovanog Ustavom ili zakonom; (ii) pravo na korišćenje pravnog sredstva protiv sudskih i administrativnih odluka kojima se krše zagarantovana prava na zakonom propisan način; (iii) pravo na delotvorno pravno sredstvo ako se utvrdi da je neko pravo povređeno; i (iv) pravo na efikasno rešenje na nacionalnom nivou ukoliko je povređeno pravo garantovano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (vidi, u ovom kontekstu i između ostalog, slučaj Suda [K148/18](#), podnosioci zahteva: Arban Abrashi i Demokratski savez Kosova , Presuda od 23. januara 2019. godine, paragraf 198).
347. U kontekstu prava na pravno sredstvo, Sud naglašava da princip pravne sigurnosti, koji je oličan u svim članovima EKLJP-a, zahteva da prava i obaveze budu „*propisane zakonom*“. Međutim, „*propisanost zakonom*“ pored toga što zahteva da preduzete mere imaju pravni osnov u državnom zakonodavstvu, takođe zahteva da relevantne odredbe zakona budu „*jasne, dostupne i predvidive*“ (vidi, u ovom kontekstu, slučajeve ESLJP-a, [Beyeler protiv Italije](#), no. [33202/96](#) presuda od 5. januara 2000, paragraf 109, [Hentrich protiv Francuske](#), broj 1361/88, presuda od 22. septembra 1994. godine, paragraf 42, i [Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; [9405/81](#), presuda od 8. jula 1986. godine, stav 110). Sud takođe primećuje da je prema kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije „*predvidljivost zakona*“ suštinski deo principa pravne sigurnosti. U ovom kontekstu, „*predvidljivost*“ znači, između ostalog, da zakon mora biti formulisan sa odgovarajućom preciznošću i jasnoćom kako bi se pravnim licima omogućilo da svoje ponašanje regulišu u skladu sa zakonom. (vidi Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, CDL-Ad(2016)007, Strazbur, 18. mart 2016. godine, paragrafi 58 i 59).
348. Rekavši to i uzimajući u obzir prethodno navedene principe koji se odnose na „*predvidljivost*“ zakona i značaj ovog koncepta za načelo pravne sigurnosti, Sud ponavlja da zajedničko čitanje člana 18. Osporenog zakona u vezi sa članovima 7. i 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti i članom 27. Osnovnog zakona, proizilazi da u slučaju disciplinskih odluka/sankcija navedenih u članu 7 (Disciplinske sankcije) Zakona o disciplinskoj odgovornosti, sa izuzetkom predloga za razrešenje, rok za donošenje odluke u Vrhovnom sudu je jasan i isti trideset (30) dana na osnovu stava 5. člana 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti.
349. Rekavši to, oba zakona, odnosno 23/A Osporenog zakona i članom 15. Zakona o disciplinskoj odgovornosti, utvrđuju dva različita roka u vezi sa disciplinskim odlukama, uključujući predlog Saveta za razrešenje tužilaca, jer (i) predlog za razrešenje je disciplinska mera utvrđena članom 7. Zakona o disciplinskoj odgovornosti i zbog toga se može žaliti na osnovu člana 15. navedenog zakona i u vezi sa kojom je

Vrhovni sud dužan da odluči u roku od trideset (30) dana; dok (ii) „*odluku Saveta o razrešenju*“, kako je navedeno u članu 23/A Osporenog zakona, koja je u stvari trebalo da bude formulirana kao predlog Saveta za razrešenje tužilaca jer Savet ima ovlašćenje samo da predlaže odgovarajuće razrešenje tužilaca u skladu sa Ustavom, uključujući i prema stavu 18. člana 84. Ustava, pored roka od trideset (30) dana utvrđenog Zakonom o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, odredio je i rok od devedeset (90) dana za donošenje odluke Vrhovnog suda u kontekstu iste prirode odlučivanja; i (iii) pored toga, dok je član 23/A definisao mogućnost žalbe Vrhovnom sudu u vezi sa "*odlukom u vezi sa ocenjivanjem rada tužilaca*", član 27. Osnovnog zakona definiše isto kao nadležnost TSK-a.

350. Na osnovu gore navedenih principa u vezi sa principom pravne sigurnosti i važnosti da relevantne odredbe zakona budu "*jasne, dostupne i predvidljive*", prema principima sažetih iz relevantnih izveštaja Venecijanske komisije, ali i sudske prakse ESLJP-a, Sud smatra da formulisanje člana 23/A Osporenog zakona rezultira protivrečnim rokovima i ovlašćenjima kako je gore razjašnjeno, a samim tim i, između ostalog, onemogućuje pravnim licima, uključujući Vrhovni sud, ali i TSK da regulišu njihovo ponašanje u skladu sa zakonom.
351. Konačno i kao posledica toga, Sud zaključuje da član 18. osporenog zakona, kojim je dopunjen, odnosno dodat član 23/A Osnovnom zakonu, nije u saglasnosti sa članom 32. i članom 54. Ustava.

6. Ocena ustavnosti člana 20. [bez naslova] osporenog Zakona o izmeni i dopuni člana 36. (Ostajanje na dužnosti) Osnovnog zakona u vezi i sa stavom 3. člana 11. [bez naslova] osporenog Zakona o izmeni i dopuni člana 13 (Prestanak mandata) Osnovnog zakona

352. Na početku a radi ocene ustavnosti člana 20. osporenog zakona, Sud će izneti: (i) suštinu navoda podnosilaca zahteva i potkrepljujuće komentare koje su podnele zainteresovane strane, kao i suštinu argumenata suprotne strane (vidi paragrafe 47-138 ove presude o detaljnom pregledu relevantnih argumenata i protivargumenata) ; i (iii) odgovor Suda na ove navode o neustavnosti relevantnog člana.

(i) *Sušтина navoda/argumenata i protivargumenata podnosilaca zahteva i zainteresovanih strana*

353. Podnosioci zahteva navode da je član 20. [bez naslova] osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 4, 32, 54. i 110. Ustava, jer isti i u suštini, (i) kroz promenu strukture TSK-a, uključujući prekid mandata članova TSK-a i njihova zamena netužilačkim članovima koje bira Skupština prostom većinom, u stvari, ima za cilj da utiče na izbor glavnog državnog tužioca za naredni mandat od sedam (7) godina ; (ii) proizvoljnim prekidom mandata povređuje se ustavna, institucionalna i funkcionalna nezavisnost TSK, kao što je utvrđeno članom 110. Ustava, koji propisuje da je TSK „*potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom*“; (iii) prekine mandat članova TSK-a na proizvoljan način i uz prekoračenje svih osnova i kriterijuma utvrđenih članom 13 (Prestanak mandata) Osnovnog zakona, odnosno zakona na snazi; (iv) je u suprotnosti sa Osnovnim principima UN o nezavisnosti pravosuđa, Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope CM/Rec (2010) 12, osnovnim principima o nezavisnosti pravosuđa usvojenim na Sedmom Kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju zločina i postupanju prema prestupnicima, usvojen rezolucijama 40/32 Generalne skupštine od 29. novembra 1985. godine i 40/146 od 13. decembra 1985. godine kao i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, između ostalog, u

predmetima *Baka protiv Mađarske* i *Grzeda protiv Poljske* i Mišljenjima Venecijanske komisije, uključujući mišljenje br. 811/2015 vezano za nacrt izmenama i dopunama Zakona o tužiocima Gruzije, ali i sudskom praksom Suda, uključujući u presudi KO29/12 i KO48/12 u vezi sa pitanjem sigurnosti mandata; (v) je u suprotnosti sa Mišljenjem Venecijanske komisije o Kosovu, prema kojem „*zamena sadašnjih članova novim članovima može biti krajnje opravdana samo ako dovede do velikog poboljšanja postojećeg sistema, (posebno, njegova depolitizacija)*“, ali da prema podnosiocima zahteva „*političke ocene ili percepcije vlade o radu i imidžu TSK-a ne mogu pretvoriti u pravne norme i da se bez osnove prekine mandat većini sadašnjih članova tužilaca TSK-a (uključujući i sadašnjih netužilačkih članova), jer bi to predstavljalo jednu izuzetno opasnu praksu za ustavnu, institucionalnu i funkcionalnu nezavisnost TSK-a, jer bi služila svakoj vladi i novoj parlamentarnoj većini intervenciju u strukturu, sastav i donošenje odluka ove institucije prema njenoj proceni i percepciji za TSK*“; i (vi) smanjuje broj članova tužilaca koje biraju sami tužioci sa devet (9) na tri (3) člana, a putem žreba koji organizuje predsednik Vrhovnog suda zajedno sa predsedavajućem Sudskog saveta i ombudsmanom, prema određivanjima osporenog zakona, prekida mandate od pet (5) godina na koje su izabrani, čime njima povređuje i pravo na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava garantovanim članovima 32. odnosno 54. Ustava. TSK i ombudsman podržavaju navode podnosilaca zahteva.

354. Ministarstvo pravde, s druge strane, u vezi sa navedenim navodima, između ostalog, naglašava da (i) mandat članova TSK-a nije ustavna već zakonska kategorija; (ii) da se sudska vlast razlikuje od tužilačke i to se pominje u presudi Suda u slučaju KO29/12 i KO48/12, na koje se pozivaju podnosioci zahteva; (iii) nastavak sadašnjeg sastava TSK-a „*sa rizikom od korporativizacije i sa neravnotežom od 10 tužilačkih članova i samo 1 netužilačkog člana i za sledeće (četiri) 4 godine, sprečio bi TSK da primeni svoja ustavna ovlašćenja*“; (iv) takođe na osnovu ocene Venecijanske komisije, princip „*zadržavanja mandata*“ nije apsolutno, te da prekid mandata članovima Saveta može biti opravdano ako to „*vodi do vidljivog napretka sistema uopšte*“ i u tom smislu „*nema logike da zakon koji sada stupa na snagu čeka još (četiri) 4 godine da bude primenjen*“; (v) nijednom od članova TSK-a kojima mandat prestaje na osnovu žreba nije mu ograničeno pravo da koristi pravna sredstva u vezi sa prekidom njegovog/njenog mandata; i na kraju (vi) „*prevremeni prestanak mandata nekom od aktuelnih članova TSK-a ne predstavlja povredu člana 110. Ustava. Naprotiv, nastavak aktuelnog sastava TSK-a sa rizikom od korporativizacije i sa neravnotežom od 10 tužilačkih članova i samo 1 netužilačkog člana i za sledeće 4 godine, sprečio bi TSK da primeni svoja ustavna ovlašćenja*”.

(ii) Ocena Suda

355. U kontekstu navoda podnosilaca zahteva i relevantnih argumenata i protivargumenata, Sud prvo naglašava da na osnovu člana 12 (Mandat članova Saveta) osnovnog Zakona, članovi Saveta ostaju na dužnosti na mandat od pet (5) godina, bez prava na reizbor, a izabranim članovima Saveta rok stajanja na dužnosti počinje da teče od dana njihovog izbora za člana Saveta. S druge strane, i kao što je objašnjeno u delu opštih načela ove presude, na osnovu člana 13 (Prestanak mandata) Osnovnog zakona, mandat u TSK može prestati (i) smrću; (ii) gubitkom sposobnosti za delovanje; (iii) kontinuiranim neučestvovanjem u aktivnostima Saveta duže od tri (3) meseca, bez dokazanog razloga; (iv) prestankom statusa na kome se zasniva imenovanje; (v) istekom mandata; (vi) ostavkom, uz prethodno obaveštenje Savetu trideset (30) dana unapred; (vii) dostizanje starosnog doba za penzionisanje; i (viii) kada je osuđen za krivično delo, sa izuzetkom krivičnih dela počinjenih iz nemara. Štaviše, a na osnovu istog člana, Osnovni zakon

određuje mogućnost razrešenja pre isteka mandata u dve okolnosti, i to ako (i) funkciju člana Saveta ne obavlja u skladu sa Ustavom i zakonom; i (ii) vrši funkciju suprotno svojim dužnostima i odgovornostima. Štaviše, i pored toga što je Zakonom iz 2019. godine izmenjena struktura TSK-a na način koji je već pojašnjen ovom presudom, njegovim članom 36 (Ostajanje na dužnosti) precizirano je da izabrani članovi Saveta, koji ovu funkciju obavljaju u vreme stupanja na snagu ovog zakona, mogu ostati na ovoj dužnosti do završetka njihovog aktuelnog mandata.

356. Sud podseća da je prvobitno kroz član 4. prvog nacрта koji je Vlada predložila za dopunu i izmenu Osnovnog zakona i koji je bio predmet prve analize Venecijanske komisije, na osnovu koje je Venecijanska komisija izradila Prvo mišljenje, predložena je dopuna/izmena člana 12. Osnovnog zakona, izmene koje, u suštini, ne utiču na njegovu sadržinu. Imajući to u vidu, (i) član 14. prvog predloženog nacрта predlaže izmenu i dopunu člana 36. (Ostajanje na dužnosti) Osnovnog zakona, tako što određuje da će članovi TSK-a nastaviti da obavljaju funkcije na koje su izabrani dok ne budu zamenjeni po odredbama Osporenog zakona; i (ii) članom 15. prvog predloženog nacрта, dodaju se još tri člana, članovi 36/A, 36/B i 36/C, prema kojima će, između ostalog, postupak izbora novih članova početi od Skupštine putem poziva za podnošenje prijave trideset (30) dana od dana stupanja na snagu zakona, dok će članovi tužioci koje su izabrala relevantna tužilaštva, biti birani tek nakon izbora netužilačkih članova od strane Skupštine i do izbora članova tužilaca, TSK će funkcionisati sa četiri (4) netužilačka člana koje je Skupština birala.
357. Sud ističe da u kontekstu osporene odredbe prvo Mišljenje Venecijanske komisije adresira i prevremeni prestanak mandata članova kao i zamenu postojećih članova TSK-a kroz predložene izmene i dopune nacrt zakona. U vezi sa prvim, relevantno Mišljenje, u principu, pojašnjava da (i) prevremeni prekid mandata člana saveta (kada se ne radi o dobrovoljnoj ostavci, ukidanju cele institucije ili iz drugih sličnih razloga), mora uvek biti povezan sa kršenjem koje se može identifikovati ili neuspehom u obavljanju svoje dužnosti (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 54); i da (ii) članovi TSK ne treba „razrešiti“ prosto zato što se parlamentarna većina ili njihove kolege ne slažu sa odlukama koje isti donose (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 54). Dok, što se tiče zamene postojećih članova TSK-a, u prvom mišljenju Venecijanske komisije se prvobitno navodi da je predlog Vlade da se osnivanje predloženog TSK-a izvrši u tri faze, od kojih prva određuje da će TSK u početku delovati sa samo četiri (4) netužilačka člana do izbora novih tužilačkih članova, a koji mogu da „odluče o izboru glavnog tužioca“, između ostalog, izaziva zabrinutost, ističući da su „predloženi amandmani u suprotnosti sa međunarodnim i evropskim standardima: oni efektivno uklanjaju tužioce iz upravljanja sistemom u najkritičnijem trenutku kada treba da budu izabrani i glavni državni tužilac i novi članovi tužioci.“ (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 58).
358. Štaviše, prvo Mišljenje se takođe bavi i predlogom nacrt zakona o prevremenom prestanku mandata sadašnjim članovima TSK-a. S tim u vezi, u prvom mišljenju Venecijanske komisije, između ostalog, naglašeno je da (i) Ustav ne utvrđuje mandat članova TSK-a, već ovlašćuje da se on utvrđuje zakonom (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 59).; međutim (ii) to ne znači da zakonodavac može smanjiti trajanje mandata ili ga prekinuti po svojoj volji, jer se mora poštovati sigurnost mandata, isto kao što bi bilo „netačno dozvoliti potpunu obnovu sastava tužilačkog saveta nakon svakih parlamentarnih izbora, kada se promeni vladajuća većina“ (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 59).

359. Ipak, Prvo mišljenje je takođe naglasilo da princip sigurnosti mandata nije apsolutan, jer se prevremeni prestanak mandata ponekad može opravdati. Pozivajući se na izveštaj Venecijanske komisije o Crnoj Gori, Komisija je takođe naglasila da (i) kao opšte pravilo, čak i kada se tužilački savet reformiše, njegovim aktuelnim članovima obično treba dozvoliti da završe svoj mandat (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 59); međutim (ii) utvrđivanje nekih novih kriterijuma nespojivosti koji bi ojačali nezavisnost i političku odvojenost dotičnih članova, moglo bi argumentovano opravdati zamenu onih članova koji ne odgovaraju/ispunjavaju ove kriterijume (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 60); na kraju naglašavajući da (iii) „jednostavnim rečima, prevremeni prestanak mandata nekih članova može biti opravdan ako dovede do značajnog poboljšanja celokupnog sistema“ (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 60).
360. Baveći se konkretnije predlogom Nacrta zakona za prevremeni prestanak mandata postojećim članovima TSK-a, Venecijanska komisija je istakla, u suštini, da je (i) u teoriji cilj Ministarstva pravde „borba protiv korporativizma unutar TSK-a, povećanjem zastupljenosti članova netužilaca u njemu. U teoriji, ovaj cilj se može postići dodavanjem trenutnom sastavu TSK-a određenog broja dodatnih netužilaca. To bi omogućilo sadašnjim članovima tužiocima da ostanu u TSK-u do isteka njihovog mandata“ (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 61)); međutim (i) u ovom scenariju, „TSK bi postao prevelik (sa više od 20 članova), s obzirom na relativno mali broj tužilaca na Kosovu“ i da bi „ovo rešenje svakako bilo veoma skupo, s obzirom na to da se izmenama predviđa zapošljavanje na puno radno vreme svih članova TSK-a“ (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 61)); prema tome (iii) umesto istovremenog prestanka mandata svih članova, mogu se istražiti neki alternativni modeli obnavljanja sastava TSK-a, uključujući na primer, „tri člana tužioca izabrana žrebom, mogu ostati u TSK-u“ jer bi to u najmanju ruku poštovalo njihovu sigurnost u mandatu i, u isto vreme, omogućilo TSK-u da odmah počne da funkcioniše u novom sastavu (vidi Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 62).
361. Konačno, u vezi sa prevremenim prestankom mandata postojećih članova TSK, Venecijanska komisija je kroz svoje prvo mišljenje, u suštini, utvrdila da su (i) prelazne odredbe koje predviđaju prevremeni prestanak mandata svih sadašnjih članova TSK-a i dozvoljavanje obnovljenom TSK-u da funkcioniše samo sa netužilačkim članovima u svom sastavu, „opasne za nezavisnost tužilaštva i moraju se preispitati“, stoga „novi TSK može početi da funkcioniše tek kada svi članovi budu izabrani“ (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 72); dok (ii) zamena sadašnjih članova na dužnosti novim može biti izuzetno opravdana samo ako dovede do velikog poboljšanja postojećeg sistema, prema tome „sadašnjim članovima tužilaštva treba omogućiti da završe svoj mandat“ (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 64). Prema Prvom mišljenju, „oni mogu biti smenjeni prevremeno samo ako vlade ubedljivo pokažu da njihova zamena služi vitalnom javnom interesu i vodi sveukupnom poboljšanju sistema“ (vidi, Prvo mišljenje Venecijanske komisije, stav 64).
362. Rekavši to, član 20. drugog predloženog nacrta menja i dopunjuje član 36. (Ostajanje na dužnosti) Osnovnog zakona, prevremeno prestaje mandat delu članstva TSK-a, precizirajući, između ostalog, da (i) prema rokovima definisanim ovim članom, postupak za izbor novih članova TSK-a počinje od Skupštine i Ombudsmana, dok sedam (7) dana nakon izbora netužilačkih članova, predsednik Vrhovnog suda, predsednik Sudskog saveta i Ombudsman organizuju postupak žreba kojim se utvrđuje koji članovi TSK-a nastavljaju mandat stečen prema Osnovnom zakonu; (ii) postupak žreba će odrediti koji će članovi TSK-a iz Apelacionog i Specijalnog tužilaštva nastaviti mandat i koji od dva (2) člana TSK-a iz osnovnih tužilaštava će nastaviti dotični mandat; i (iii)

svim ostalim tužilačkim članovima prestaje mandat nakon žreba, dok će dosadašnjim netužilačkim članovima prestati mandat izborom novih netužilačkih članova.

363. U drugom Mišljenju Venecijanske komisije razmatran je revidirani predlog Nacrta zakona, kojim je promijenjena ideja o zamjeni svih mandata članova TSK-a, tako što je utvrđena mogućnost žrebanja putem kojeg tri (3) sadašnjim članovima TSK-a bilo bi dozvoljeno da završe svoje postojeće mandate. S tim u vezi, u drugom Mišljenju se, između ostalog, navodi da (i) revidirani nacrt omogućava tri (3) od devet (9) sadašnjih članova TSK-a da zadrže svoja mesta, „što je mnogo bolje od potpune obnove njegovog sastava“ (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 35)); i (ii) „iako se, po pravilu, Venecijanska komisija ne zalaže za automatski prevremeni prestanak mandata članova tužilačkog saveta zbog institucionalne reforme, nove prelazne odredbe su respektabilnije u vezi sa sigurnošću mandata članova postojećeg TSK-a nego prethodni model“ (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 31).
364. Konačno, u Drugom mišljenju Venecijanske komisije se navodi da nove prelazne odredbe „više poštuju“ sigurnost mandata članova postojećeg TSK-a od prethodnog modela, odnosno onog koji je ocenjen u prvom Mišljenju (vidi, Mišljenje Druge Venecijanske komisije, stav 31). Dalje, u Drugom mišljenju se takođe navodi da (i) „sprovođenje onih konkretnijih preporuka sadržanih u ovom mišljenju i u decembarskom mišljenju treba da bude prepušteno diskreciji Ministarstva i Skupštine, u dijalogu sa nacionalnim akterima, stručnjacima i međunarodnim partnerima Kosova“ (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 37); i (ii) „iako razume hitnost reforme, Komisija će ipak pozvati vlasti da osiguraju istinsko učešće tužilaca Kosova u razmatranju predloženih amandmana u Skupštini“ (vidi Drugo mišljenje Venecijanske komisije, stav 7).
365. Pored dva mišljenja o Kosovu, Venecijanska komisija, kao što je tačno navedeno u paragrafima 188–200 ove presude, bavila se pitanjem prevremenog prestanka mandata članova tužilačkih saveta u najmanje pet (5) drugih mišljenja, od kojih tri (3) u slučaju Crne Gore i još dva (2) u slučaju Moldavije, odnosno Srbije.
366. U tri (3) mišljenja u slučaju Crne Gore, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da (i) dok, u nekim izuzetnim situacijama, zakon može imati direktan uticaj na mandat zvaničnika, institucionalne reforme ne bi trebalo početi sa jednim ciljem da se zamene pojedinci na ključnim pozicijama (vidi, Mišljenje CDL_AD(2021)012, stav 29); (ii) iako je legitimno zameniti ministre ili druge nosioce političkih funkcija nakon izbora, u slučajevima kada neka institucija uživa neku vrstu autonomije ili je, *a fortiori*, definisana kao „nezavisna“, zamena ključnih zvaničnika u takvoj instituciji zbog promene političke većine i pod izgovorom zakonodavne reforme, u suprotnosti je sa Ustavom i vladavinom prava (vidi Mišljenje CDL_AD(2021)012, stav 30); (iii) slučajevi neprofesionalnog ponašanja u takvim savetima treba da se rešavaju u skladu sa relevantnim disciplinskim postupcima, a ne da se razrešavaju pod izgovorom zakonskih promena (vidi, Mišljenje CDL_AD(2021)012, stav 31); i (iv) obnavljanje članova može biti opravdano pod uslovom da se promeni način njihovog izbora sa proste većine na kvalifikovanu većinu kako bi se smanjio rizik od politizacije Saveta ili čak kroz uspostavljanje kriterijuma nespojivosti i koji mogu biti proporcionalni i da opravdaju njihovu neposrednu primenu od slučaja do slučaja za sadašnje članove Saveta, bez narušavanja principa poverenja u integritet mandata (vidi, Mišljenje CDL_AD(2021)012, stavovi 46 i 49). S druge strane, u slučaju Mišljenja o Moldaviji, u kojem se, između ostalog, prekid mandata odnosi i na određivanje/smanjenje starosne granice za odlazak u penziju, Venecijanska komisija je, između ostalog, naglasila da je (i) „ne treba da se nameće starosna granica sa efektom prekida mandata određenim

pojedincima izabranim prema prethodnim postojećim pravilima. Venecijanska komisija je kritikovala takve mere u mišljenju o Poljskoj i to ponavlja u kontekstu Republike Moldavije. [...]“ (vidi, Mišljenje CDL_AD(2021)047, stav 56); i (ii) „tačno je da sigurnost mandata članova DTS nije zagarantovana Ustavom (koji čuti o trajanju njihovog mandata, starosnoj granici itd.). Međutim, imenovanje za člana ustavnog organa – koji je, po Ustavu, glavni garant nezavisnosti tužilačkog sistema, stvara bar neko legitimno očekivanje da mandat neće biti prekinut u sredini bez snažnog razloga“ (vidi Mišljenje CDL_AD(2021)047, stav 60). Na kraju, u Mišljenju o Srbiji, Komisija je u kontekstu prekida mandata, između ostalog, naglasila da (i) „mandat ovih članova treba da prestane tek istekom ovog mandata, sa penzionisanjem, ostavkom ili smrću, ili njihovim razrešenjem iz disciplinskih razloga (vidi mišljenje CDL_AD(2014)029, stav 38); (ii) „disciplinski postupak se može sprovesti samo u slučajevima disciplinskih kršenja, a ne zbog „nedostatka poverenja“ [...] i treba da se fokusira samo na pitanje da li član DTS nije obavljao svoje dužnosti ili „u skladu sa Ustavom i zakonom (vidi mišljenje CDL_AD(2014)029, stav 53); i (iii) „[...] Članovi tužilačkih saveta su autonomni (videti član 164. Ustava) i njihovo podvrgavanje izglasavanju nepoverenja čini ih veoma zavisnim od želja tužilaca i efektivno znači da izabrani član DTS može biti razrešen u bilo kom trenutku bez objektivnog razloga. Venecijanska komisija snažno preporučuje da se ne predviđa takav postupak.“ (vidi mišljenje CDL_AD(2014)029, stav 56)

367. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, proizilazi da na osnovu zajedničkog imenitelja mišljenja Venecijanske komisije, uključujući i dva mišljenja o Kosovu, u principu, (i) mora se poštovati sigurnost mandata bez obzira da li su oni precizirani u Ustavu ili utvrđeni zakonom u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama; (ii) stečeni mandati moraju prestati na osnovu relevantnih ustavnih i/ili zakonskih odredbi prema kojima su mandati stečeni, uključujući i relevantne disciplinske postupke; (iii) prevremeni prestanak mandata kroz nove zakone ne može poslužiti kao izglasavanje nepoverenja vezano za nezavisne institucije jer bi kroz takve presedane bilo koja parlamentarna većina mogla uticati na prevremeni prestanak dotičnih mandata, što bi rezultiralo političkim uticajem na, između ostalog, nezavisne ustavne institucije; i (iv) odgovarajući mandati nisu nužno apsolutni i isti mogu biti podložni prevremenom prekidu u izuzetnim okolnostima, uključujući i kada je institucionalna reforma osmišljena radi značajnog poboljšanja sistema, uključujući slučajeve u kojima većine putem kojih se biraju dotični članovi prelaze sa proste na kvalifikovane većine, čime se smanjuje mogućnost politizacije dotičnih saveta ili kada se utvrđuju novi kriterijumi nepodobnosti koje jačaju političku nezavisnost i odvojenost dotičnih članova.
368. Dalje, i pored standarda navedenih u mišljenjima Venecijanske komisije, Sud će (i) podsetiti na svoju sudsku praksu u pogledu sigurnosti vršenja stečenih mandata; i (ii) sudsku praksu ESLJP-a, na osnovu koje je dužan da tumači osnovna prava i slobode prema članu 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava.
369. U kontekstu svoje sudske prakse u pogledu sigurnosti mandata, Sud podseća na dve svoje presude, i to na presudu u slučaju KO29/12 i KO48/12 i na presudu u slučaju KO127/21, sa podnosiocem *Abelard Tahirijem i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi ocene ustavnosti Odluke br. 08-V-29 Skupštine Republike Kosovo od 30. juna 2021. godine, o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe Kosova (u daljem tekstu: presuda Suda u slučaju KO127/21) .
370. Sud podseća da je presudom u slučaju KO29/12 i KO48/12 ocenio ustavnost predloženih ustavnih amandmana, a koji je amandmanom br. 10 u vezi sa raspisivanjem prvih predsedničkih izbora predložio izbor predsednika Republike direktno od naroda,

za razliku od postojećeg sistema u kome relevantne izbore vrši Skupština, te je u tom kontekstu predloženo da se izbori za predsednika Republike održe u roku od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ustavnih amandmana i da će se mandat postojećeg predsednika kojeg bira Skupština nastaviti do izbora i polaganja zakletve novog predsednika (vidi slučaj Suda KO29/12 i KO48/12, paragrafi 248-271). Sud je utvrdio da je ovaj predloženi amandman u suprotnosti, odnosno umanjuje prava i slobode definisane Poglavljem II Ustava, ističući da je mandat neprikosnoven da se obezbedi poštovanje principa podele vlasti i da se očuva pravni i ustavni poredak (za detaljnije obrazloženje vidi paragrafove 248-271 presude KO29/12 i KO48/12).

371. Dok se navedena presuda odnosi na okolnosti predloga za prestanak ustavnog mandata kroz ustavne amandmane, u okolnostima presude u slučaju KO127/21, Sud je ocenio ustavnost predmetne odluke Skupštine za prevremeni prestanak mandata ustavno nezavisne institucije čiji su mandati regulisani zakonom. I u ovom slučaju, Sud je utvrdio ustavnu povredu, i, između ostalog, naglasio da (i) članove relevantnog Saveta može razrešiti Skupština na osnovu relevantnih odredbi važećeg zakona na osnovu kojih su izabrani, odnosno Zakon br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru; i da, specifično za okolnosti slučaja, (ii) član Odbora ne može biti razrešen zbog njegovog/njenog odlučivanja, odnosno njegovog/njenog načina glasanja (vidi slučaj Suda KO127/21, paragrafovi 98 i 99).
372. Sud naglašava da se kroz ove dve navedene presude akcenat stavlja na značaj funkcija, odnosno ustavnih i/ili zakonskih mandata, sa akcentom na nezavisne ustavne institucije, i njihovu bezbednost, svakako u meri u kojoj nisu ispunjeni ustavni kriterijumi. i/ili zakonski na osnovu kojih su stečeni, za njihov prevremeni prestanak. U principu, prevremeni prestanak mandata putem ustavnih i/ili zakonskih amandmana nije u skladu sa principom pravne sigurnosti, uprkos činjenici da sigurnost mandata, u zavisnosti od relevantne institucije i/ili prirode predloženih amandmana, nije nužno apsolutna.
373. U ovom kontekstu, Sud se takođe, osim svoje sudske prakse, poziva i na sudsku praksu EKLJP-a, u dva predmeta, *Baka protiv Mađarske br. 20261/12*, presuda od 23. juna 2016. godine) i *Grzeda protiv Poljske br. 43572/18*, presuda od 15. marta 2022. godine.
374. U prvom slučaju, odnosno, *Baka protiv Mađarske*, ESLJP je odlukom od 23. juna 2016. godine utvrdio da je Mađarska prekršila članove 6 (Pravo na pravično suđenje) i 10 (Sloboda izražavanja) EKLJP-a, u slučaj prestanka mandata relevantnog predsednika mađarskog Vrhovnog suda, kroz zakonske reforme koje su direktno uticale na njega, između ostalog, iz razloga što je (i) prema presudi kritikovao reforme u odnosu na pravosudski sistem mađarske preduzete od strane vlade Mađarske; i (ii) nije određeno pravno sredstvo za osporavanje njegovog razrešenja po zakonu. Kontekst relevantnog slučaja, za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, takođe se odnosio na procenu da li se mađarska vlada mešala u slobodu izražavanja podnosioca predstavke, odnosno bivšeg predsednika Vrhovnog suda, suprotno garancije člana 10. EKLJP-a, nalazeći da je to bio slučaj.
375. Rekavši to, ESLJP, ocenjujući da li je razrešenje bivšeg predsednika Vrhovnog suda bilo u skladu sa zakonskim/legitimnim ciljem, analizirao i pitanje sudijskih mandata i njihove nepovredivosti. ESLJP je primetio da se, prema zakonu koji se primenjuje na organizaciju i upravljanje sudovima, predsednici sudova, uključujući predsednika Vrhovnog suda, razlikuju kao „izvršni službenici sudova“. Predmetnim zakonom je određen mandat na šest (6) godina predsednicima sudova, kao i iscrpno definisano da, osim ako mandat prestane usled isteka sudijskog mandata dotičnog lica, osnov za

prestanak mandata predsjednicima sudova bili su sporazumni prestanak, ostavka i razrešenje zbog nesposobnosti za obavljanje rukovodećih funkcija. U slučaju razrešenja, predsjednik suda je imao pravo žalbe pred Službeničkim tribunalom. Sud je dalje naglasio da je pravo podnosioca zahteva da služi do kraja svog mandata na mestu predsjednika Vrhovnog suda takođe podržano ustavnim načelima nezavisnosti sudstva i nerazrešavanja sudija (vidi slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragrafi 107. i 108.).

376. U tom kontekstu, EKLJP je ocenio da promena pravila za izbor predsjednika Vrhovnog suda u cilju jačanja nezavisnosti lica koje obavlja tu funkciju, može biti povezana sa legitimnom svrhom očuvanja vlasti i nepristrasnosti sudstva (vidi slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 156). Međutim, pozivanje na nezavisnost sudstva da se opravda mera prevremenog prestanka mandata predsjednika suda iz razloga koji nisu unapred utvrđeni zakonom i koji nisu u vezi sa razlozima nestručne osposobljenosti ili povredama, u okolnostima konkretnog slučaja, prema EKLJP-u, to nije služilo legitimnoj svrsi povećanja nezavisnosti pravosuđa. Naprotiv, prevremeni prestanak mandata podnosioca zahteva na mestu predsjednika Vrhovnog suda nije bio u skladu sa tim ciljem (vidi, slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 156). Dalje, ESLJP je takođe odbacio argument mađarske vlade da je funkcija podnosioca zahteva kao predsjednika Vrhovnog suda bila više administrativna nego sudska po prirodi i da bi stoga njegovo razrešenje trebalo razmatrati u skladu sa pravilima koja se primenjuju na razrešenje političkih imenovanih, a ne sudija. EKLJP je istakao značaj načela nerazrešenja sudija, kojim se štiti nezavisnost sudstva, i utvrdio da je razrešenje g. Baka, ne samo da nije služio, već je bio u suprotnosti sa ciljem očuvanja nezavisnosti pravosuđa (vidi slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 172).
377. Štaviše, ESLJP je razmatrao i to da li je podnosiocu zahteva povređeno pravo na pristup sudu jer mu je prema novom zakonu, odnosno njegovim prelaznim odredbama, uskraćeno pravo priznato prethodnim zakonom, na osnovu kojeg je dobio mandat, da podnese žalbu protiv razrešenja pred Službeničkim tribunalom (vidi slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 115). U konkretnom slučaju, prevremeni prestanak mandata podnosioca zahteva na mestu predsjednika Vrhovnog suda nije bio predmet sudske revizije, niti je postojala mogućnost revizije od strane redovnog suda ili bilo kog organa sa sudskim ovlašćenjima (vidi slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 121). Kao rezultat toga, u nedostatku pravnog sredstva protiv razrešenja koji bi inače imao po prethodnom zakonu, ESLJP je utvrdio povredu prava podnosioca zahteva na pristup sudu, zagarantovanog stavom 1. člana 6. EKLJP (vidi, slučaj ESLJP-a, *Baka protiv Mađarske*, paragraf 122).
378. U drugom slučaju, odnosno *Grzeda protiv Poljske*, Veliko veće ESLJP-a je utvrdilo da je razrešenje g. Grzeda, u to vreme sudija Vrhovnog suda, sa funkcije člana Nacionalnog sudskog veća (u daljem tekstu: NSV) pre isteka redovnog mandata i nemogućnosti žalbe na tu odluku, predstavljalo je povredu prava podnosioca zahteva na pravično suđenje, odnosno na pristup sudu. Do prevremenog prestanka mandata relevantnog podnosioca zahteva došlo je kroz zakonsku reformu, koja je promenila način izbora članova NSV-a i kao rezultat toga, predviđen je prevremeni prestanak mandata svih petnaest (15) članova. NSV-a u vreme stupanja na snagu relevantnog zakona.
379. U ovom slučaju, ESLJP je naglasio važnost ustavnog mandata NSV-a kao tela za zaštitu nezavisnosti pravosuđa i analizirao blisku vezu između integriteta sudijskih imenovanja i zahteva sudske nezavisnosti (vidi slučaj ESLJP-a, *Grzeda protiv Poljske*, paragrafi 269, 345). ESLJP je, između ostalog, naglasio da vrednosti vladavine prava i EKLJP-a mogu poštovati i primeniti sudije, sve dok unutrašnji zakon ne krši garancije EKLJP-a

u vezi sa pitanjima koja direktno utiču na njihove individualne nezavisnosti i nepristrasnosti (vidi slučaj ESLJP-a *Grzeda protiv Poljske*, paragrafovi 264, 302). Kao rezultat toga, ESLJP je naglasio da pitanje sudske nezavisnosti treba shvatiti sveobuhvatno, tako da se ono, kao princip, odnosi ne samo na sudije u vršenju svoje sudijske funkcije, već i kada vrše druge pravosudne funkcije, kao što je članstvo u pravosudnim savetima (vidi slučaj ESLJP-a *Grzeda protiv Poljske*, paragraf 303). Štaviše, ESLJP je takođe primetio da je u sličnoj reformi iz 2011. godine u vezi sa istim zakonom kojim je ovaj put prerano prekinut mandat relevantnom podnosiocu zahteva, kroz prelazne odredbe, sačuvan mandat članova NSV-a. U istom duhu, ESLJP je primetio da je kroz član 238. Ustava Poljske iz 1997. godine, kroz prelazne odredbe, mandat ustavnih organa i njihovih pojedinačnih članova, koji su izabrani prema važećem osnovu pre stupanja na snagu Ustava, bio je sačuvan. Ovi primeri, prema EKLJP-u, ukazuju na značaj koji je domaći zakon dao sigurnosti mandata ustavnih organa i njihovih članova, uključujući NSV (vidi slučaj ESLJP-a *Grzeda protiv Poljske*, br. 43572/18, Presuda od 15. marta 2022. godine, paragraf 274).

380. ESLJP je takođe primetio da, prema domaćem zakonu, NSV je telo koje ima mandat po Ustavu da štiti nezavisnost sudova i sudija. Stoga je delotvorno vršenje takve suštinske uloge moguće samo ako je ovo telo dovoljno nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti (vidi slučaj ESLJP-a *Grzeda protiv Poljske*, gore citiran, paragraf 304). Pored toga, ESLJP nije bio ubeđen argumentima Vlade Poljske da je Odluka Ustavnog suda Poljske od 20. juna 2017. godine, kojom je proglašen ustavnim zakon koji je predviđao prestanak mandata g. Grzeda, nije mogla biti sprovedena bez skraćivanja mandata sadašnjeg sastava NSV-a. ESLJP je odbacio i argument vlade Poljske da bi sistem bez ovakvog skraćivanja mandata trajao predugo i zakomplikovao reformski proces. Prema ESLJP-u, jasno su postojale alternativne metode koje bi poštovale opšte pravilo o očuvanju četvorogodišnjeg mandata članova NSV-a. Alternativa bi, prema ESLJP-u, a kako predlažu Venecijanska komisija i GRECO, bila da članovi sudije budu na svojim funkcijama do isteka prvobitnih mandata, dok bi se novi članovi birali na kraći period. Uzimajući u obzir trenutni prestanak mandata svim članovima sudija NSV-a kao neproporcionalnu meru, ESLJP je naglasio da su izmene trebale da budu praćene odgovarajućim periodom prilagođavanja ili, alternativno, trebalo da važe od početka novog mandata (vidi slučaj ESLJP-a, *Grzeda protiv Poljske*, paragraf 279).
381. Razmatrajući tvrdnju podnosioca zahteva da je povređeno njegovo pravo na pristup sudu, ESLJP je napravio razliku između predmetnog slučaja i slučaja *Baka*, u kojem je, kako je gore navedeno, povređeno pravo podnosioca zahteva zagarantovano stavom 1. člana 6. EKLJP-a, jer novi zakon, za razliku od prethodnog zakona na osnovu kojeg je podnosilac zahteva dobio mandat, nije odredio pravno sredstvo protiv razrešenja (vidi, slučaj ESLJP-a, *Grzeda protiv Poljske*, paragraf 290). U slučaju *Grzeda*, Sud je razmotrio da li je dotični podnosilac zahteva ikada imao na raspolaganju pravno sredstvo protiv odluke o razrešenju, uprkos izmenama po novom zakonu. Ovo pitanje je ispitano kroz primenu testa *Eskelinena*, prema kojem, da bi se isključila primenljivost člana 6. EKLJP-a, mora se tvrditi da domaće pravo isključuje u celini pravo na pravno sredstvo u određenoj vrsti sporova i da li je takvo isključenje zasnovano na objektivnim razlozima od državnog interesa (vidi slučaj ESLJP-a, *Grzeda protiv Poljske*, paragraf 290). Konačno, nalazeći da je član 6. EKLJP-a primenljiv u ovom slučaju jer se isključenje njegove primenljivosti ne može argumentovati u svetlu državnog interesa, Sud je naglasio da pripadnici pravosuđa, kao i svi drugi građani, moraju biti zaštićeni od arbitrarnosti zakonodavne i izvršne vlasti, a samo nadgledanje zakonitosti takve mere kao što je slučaj razrešenja podnosioca zahteva od strane nezavisnog sudskog organa, pruža efikasnu zaštitu (vidi slučaj ESLJP-a, *Grzeda protiv Poljske*, paragrafovi 326 i 327). Kao rezultat toga, Sud je takođe utvrdio da je nedostatak pravnog sredstva

ometao suštinu prava podnosioca zahteva na pristup sudu (vidi slučaj ESLJP, *Grzeda protiv Poljske*, paragraf 349).

382. Pored toga, mimo prakse ESLJP-a, Sud će se pozvati i na dve odluke Suda pravde Evropske unije (u daljem tekstu: SPEU), a to su C-619/18, *Evropska komisija protiv Poljske* (slučaj SPEU-a C-619/18, *Komisija protiv Poljske* [2019] ECR, presuda od 24. juna 2019. godine) i C-192/18, *Evropska komisija protiv Poljske* (slučaj SPEU-a C-192/18, *Komisija protiv Poljske* [2019] ECR, presuda od 5. novembra 2019. godine) a koji se odnose, između ostalog, na inicijative i pravne reforme sa posledicom prevremenog prestanka mandata sudija, uglavnom kao rezultat snižavanja/promene starosne granice za odlazak u penziju.
383. U slučaju C-619/18, *Evropska komisija protiv Poljske*, SPEU, utvrdio je da Poljska nije ispunila svoje obaveze prema pravu Evropske unije, tačnije stavu 1 člana 19 Ugovora o Evropskoj uniji, pozivajući se na vladavinu prava i efikasnu pravnu zaštitu u oblastima obuhvaćenim pravom EU, kroz donošenje zakona kojim je sadašnjim sudijama Vrhovnog suda utvrđena mlađa i niža starosna granica za odlazak u penziju, što je za posledicu imalo prevremeni prestanak njihovog mandata i kao takvo je bilo suprotno principu neotpuštanja/nerazrešenja sudija.
384. Prema SPEU-u, a između ostalog, da bi se obezbedila nezavisnost i nepristrasnost sudija, neophodne su neke odgovarajuće garancije, a među njima je i garancija protiv razrešenja sa funkcije, odnosno razrešenja (vidi slučaj SPEU, *Evropska Komisija protiv Poljske*, paragraf 75 i reference u njemu). Prema ovom principu, sudije mogu ostati na funkciji sve dok ne napune starosnu granicu za odlazak u penziju ili dok im ne istekne mandat, u slučaju da je ograničen. Iako ovaj princip nije apsolutni princip, izuzeci mogu postojati samo ako su zasnovani na legitimnim i ubedljivim osnovama i u skladu sa principom proporcionalnosti. Stoga je široko prihvaćeno da se sudije mogu razrešiti dužnosti ako se smatraju neprikladnim da obavljaju svoje dužnosti, zbog nekompetentnosti ili ozbiljnog kršenja svojih obaveza, pod uslovom da su poštovane odgovarajuće procedure (vidi predmet SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 76).
385. Prema SPEU-a, primena osporenog zakona, koji je predviđao nižu starosnu granicu za penzionisanje sudija Vrhovnog suda, odnosila bi se na sve sadašnje sudije, što bi dovelo do prevremenog prestanka njihovog mandata, situacija koja izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu poštovanja principa neotpuštanja/nerazrešenja sudija (vidi slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 78). Primena takve mere bi bila prihvatljiva samo ako je opravdana legitimnim ciljem, srazmerna je u svetlu tog cilja i ukoliko ne izaziva razumne sumnje u društvu u pogledu nepristrasnosti sudova od spoljnih faktora i neutralnosti protiv njihovih interesa (vidi slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 79). Pored toga, SPEU je naglasio da ova reforma predviđa i nadležnost predsednika države da odluči, na diskriminatornoj osnovi, da produži već skraćeni period sudijskog mandata za još šest (6) uzastopnih godina (vidi slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 83).
386. Dakle, mogućnost produženja mandata sudijama za još šest (6) godina i istovremenog skraćanja redovnog mandata za pet (5) godina zbog niže starosne granice za odlazak u penziju za sudije Vrhovnog suda, prema SPEU, izaziva razumne sumnje da li reforma o kojoj je reč zaista ima za cilj da standardizuje starosnu granicu za penzionisanje sudija sa svim ostalim zaposlenima i da li poboljšava starosnu ravnotežu među starijim sudijama (vidi, slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 84). Kombinacija ove dve mere koje osporeni zakon definiše, prema SPEU-a, daje utisak da

je sklona namere da se isključe unapred određene grupe sudija Vrhovnog suda, s obzirom da predsednik, bez obzira na sprovođenje mere po kojoj starosna granica za odlazak u penziju je smanjena za sve sudije Vrhovnog suda koji su bili na funkciji u vreme stupanja na snagu predmetnog zakona, ima diskreciono pravo da zadrži na funkciji nekog iz grupe istih (vidi slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 85). Štaviše, SPEU je naglasio da su, kako je utvrdio u nekoliko slučajeva, odredbe domaćeg zakona koje odmah i obavezno snižavaju starosnu granicu za odlazak u penziju i prestaju mandat sudijama, bez predviđanja prelaznih mera koje štite njihova legitimna očekivanja tokom trajanja mandata, u suprotnosti sa principom proporcionalnosti (vidi slučaj SPEU-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 91 i reference koje se u njemu koriste).

387. S druge strane, u predmetu C-192/18, *Evropska komisija protiv Poljske*, presuda od 5. novembra 2019. godine, ESLJP je utvrdio da Poljska nije ispunila svoje obaveze prema pravu Evropske unije kada je usvojila zakon kojim se utvrđuje nova starosna granica za odlazak u penziju za sudije Vrhovnog suda, odnosno snizila je i takođe, različite starosne granice za odlazak u penziju za muške i ženske sudije. Prema ovom zakonu, muške sudije su odlazile u penziju sa navršenih 65 godina, a žene sa 60 godina, za razliku od prethodnog zakona koji je za oba pola odredio starosnu granicu od 67 godina. Ovim zakonom je utvrđena i diskreciona nadležnost ministra pravde da produži starosnu granicu za odlazak u penziju sudijama po svom izboru, do 70 godina. Osvrćući se na prvo pitanje, zapravo prerano skraćanje mandata, SPEU je naglasio da, kao što je već jasno iz brojnih donetih odluka, neophodna sloboda sudija od bilo kakvog spoljnog uticaja ili pritiska zahteva adekvatne garancije za zaštitu tih pojedinaca koji vrše pravosudne funkcije, kao što su garancije da se ne mogu prevremeno udaljiti sa funkcije (vidi slučaj ESLJP-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 112 i reference koje se u njemu koriste). SPEU je takođe istakao da reforma predviđa diskreciona ovlašćenja ministra pravde i da kao takva može kod građana izazvati razumnu sumnju da je novi sistem namenjen da omogući ministru pravde da razreši određenu grupu sudija, koristeći njegovo diskreciono pravo da zadrži druge sudije na poziciji (vidi slučaj ESLJP-a *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 127).
388. U tom duhu, prema SPEU, načelo nesmenjivosti sudija pre svega nalaže da sudije mogu ostati na dužnosti dok ne navrše starosnu granicu kada moraju da se penzionišu ili dok im ne istekne mandat ukoliko su imenovane na određeno vreme. Iako to načelo nije apsolutno, ne mogu postojati izuzeci od njegove primene osim ako se radi o legitimnim i imperativnim razlozima uz poštovanje načela srazmernosti. Tako je opšteprihvaćeno da sudije mogu biti razrešene ako se smatra da više nisu u stanju da obavljaju svoju funkciju usled nesposobnosti za rad ili usled teške povrede radnih obaveza, pod uslovom da je sproveden odgovarajući postupak (vidi predmet SPEU *Evropska komisija protiv Poljske*, paragraf 113, i reference u njemu). Konačno, i prema SPEU, imajući u vidu osnovni značaj principa nesmenjivosti/ne razrešenja, izuzetak od ovog principa je prihvatljiv samo ako se opravdava objektivnim ciljem i srazmeran je u svetlu tog cilja, kao sve dok se ne pojavljuju u društvu opravdane sumnje u smislu nemogućnosti spoljnih faktora da utiču na sudove i njihova neutralnost nasuprot interesima koji su pred njima (vidi predmet SPEU *Evropska komisija protiv Poljske*, stav 15).
389. U kontekstu četiri (4) gore pomenutih presuda, koje uključuju sudsku praksu ESLJP-a i SPEU-a, Sud prvo primećuje da se, za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, (i) iste odnose na sudije, a ne na tužioce i u tom kontekstu, međutim, podseća na razlike i sličnosti u vršenju te dve funkcije takođe shodno načelima Venecijanske komisije; (ii) u slučaju *Baka protiv Mađarske*, gde su se okolnosti slučaja ticale dodatne funkcije

jednog sudije u svojstvu predsednika suda, odnosno predsednika Vrhovnog suda, mandat dotičnog podnosioca bio prekinut dejstvom zakona, putem jedne pravne reforme, koja je imala specifično dejstvo na funkciju koju je on vršio, zbog kritika koje je isti izneo u vezi sa relevantnim reformama sistema pravde; i (iii) u predmetu *Grzeda protiv Poljske*, mandat podnosioca u svojstvu člana NSV-a je bio prekinut dejstvom zakona, putem jedne pravne reforme, kojom su prekinuti odjednom mandati svih članova NSV-a. Rekavši ovo, Sud takođe primećuje da, slično okolnostima ovog konkretnog predmeta, (i) prevremeni prestanak mandata u predmetima ESLJP-a, povezanost sa administrativnim funkcijama dotičnih sudija, odnosno vršenje dodatnih funkcija u svojstvu predsednika Vrhovnog suda i/ili dotičnog sudskog veća; i (ii) prevremeni prestanak mandata u svim slučajevima je usledio kao rezultat usvajanja novih zakona u ime reformi u sistemu pravde.

390. Uzimajući u obzir sličnosti, razlike, ali i specifične činjenične okolnosti u kojima su donesene navedene presude, Sud ističe da iz navedene sudske prakse ESLJP-a i SPEU-a proizilazi nekoliko osnovnih načela koji, između ostalog, određuju: (i) sigurnost ustavnih i zakonskih mandata i njihov prevremen prestanak samo na osnovu relevantnih odredbi i postupaka utvrđenih ustavima i/ili zakonima na osnovu kojih su dobijeni; (ii) sprovođenje načela ne razrešenja/nesmenjivosti sudija u kontekstu okolnosti dotičnih slučajeva i kada isti obavljaju funkcije administriranja pravde, zbog direktne korelacije ovih funkcija sa očuvanjem nezavisnosti sistema koji predstavljaju; (iii) važnost delotvornih pravnih lekova za osporavanje relevantnih odluka na osnovu kojih su mandati prevremeno prekinuti; i (iv) mogućnost da se stečeni mandati mogu prevremeno prekinuti jer sigurnost mandata nije nužno apsolutna, međutim svaka pravna inicijativa/reforma koja može dovesti do prevremenog prestanka dotičnih mandata mora težiti legitimnom cilju i mora biti srazmerna cilju kojem se teži.
391. Sud takođe podseća da je u slučaju *Grzeda protiv Poljske*, ESLJP, između ostalog, uzeo u obzir preliminarne zakonske izmene i relevantne prelazne odredbe kroz koje je mandat dotičnih organa i mandat njihovih članova bio kontinuirano sačuvan, ističući da takav pristup ukazuje na značaj koji je lokalni zakon posvetio bezbednosti mandata. U tom kontekstu, kao što je objašnjeno u paragrafima 296-297 ove presude, Sud takođe podseća da uprkos kontinuiranim reformama u vezi sa TSK-om tokom godina, uključujući i kada je TSK prvi put operacionalizovan shodno članu 110. Ustava putem Zakona iz 2010. godine nakon proglašenja nezavisnosti Republike Kosovo i stupanjem na snagu Ustava Republike Kosovo, mandati članova TSK-a nisu prekinuti prevremeno na osnovu zakona na snazi, iako su relevantne zakonske promene, tokom godina, rezultirale promenom strukture TSK-a, uključeno u kontekstu odnosa između tužilačkih i netužilačkih članova.
392. Tačnije, prvo, Sud ističe da su svi dotični zakoni koji se odnose na TSK, sačuvali ranije stečene mandate članova Sudskog i/ili Tužilačkog saveta. Takav je bio slučaj i sa obrazovanjem Tužilačkog saveta shodno članu 110. Ustava, jer članom 53. (Tranzicija Tužilačkog saveta) Zakona 03/L-223 o Sudskom savetu Kosova utvrđeno da su tužilaci koji su članovi Saveta u vreme formiranja Tužilačkog saveta, prelaze u Tužilački savet i ostaju tu do isteka njihovog mandata. Isto je utvrđeno i prvim Zakonom o osnivanju TSK-a shodno članu 110. Ustava, odnosno Zakonom br. 03/L-224 o Tužilačkom savetu Kosova iz 2010. godine, koji članom 41 (Validnost prethodnog rada Saveta osnovanog u skladu sa Administrativnom Uredbom 2005/52 i Zakonom o Privremenom Sastavu Sudskog Saveta Kosova) , članom 42 (Inicijalni Sastav Saveta), odnosno članom 43 (Prenos nadležnosti), utvrdio je prenos nadležnosti sa Sudskog saveta Kosova na novoformirani Tužilački savet, precizirajući da tužilaci koji su u vreme formiranja ovog

Saveta, bili su članovi Sudskog saveta Kosova, prelaze u Tužilački savet Kosova i ostaju u njemu do isteka njihovog mandata.

393. Drugo, mandati stečeni Zakonom iz 2010. godine sačuvani su do isteka istih na osnovu stava 3. člana 6. [bez naslova] Zakona iz 2015. godine, uprkos činjenici da je ovaj poslednje navedeni promenio strukturu Tužilačkog saveta ne samo povećanjem broja tužilaca u Savetu, nego i ukidanjem zastupanja *ex-officio* ministra pravde u TSK-u i prenošenjem administriranja konkursa za člana civilnog društva sa TSK-a na Skupštinu. U ovom kontekstu, Sud primećuje da je (i) ovim zakonom prestalo zastupanje *ex-officio* ministra pravde u TSK-u, ali da je ukidanje zastupanje Ministarstva pravde u TSK-u bilo predloženo od samog Ministarstva pravde, a kao posledica toga, ovo pitanje nikada nije osporeno niti podvrgnuto sudskoj i/ili ustavnoj ispitivanju; i (ii) putem sopstvene odluke TSK-a, a ne kao dejstvom zakona, petogodišnji (5) godišnji mandat člana civilnog društva koji je osporio ovu odluku i pred Ustavnim sudom, koji je takav zahtev proglasio neprihvatljivim zbog neiscrpljivanja pravnih sredstava (vidi rešenje o neprihvatljivosti u slučaju KI145/15, podnosilac *Florent Mucaj*, ocena ustavnosti odluke Tužilačkog saveta Kosova, br. 321/2015 od 5. novembra 2015. godine) o kojem su zatim redovni sudovi vodili postupak i doneli dve presude, [A. br. 1992/15] i [AA.nr.413/2021], Osnovni sud u Prištini i Apelacioni sud, respektivno, koji su utvrdili da je prevremeni prestanak mandata člana civilnog društva zastupljenog u TSK-u je bio prekinut na protivzakonit način od strane TSK-a.
394. Treće i poslednje, mandati stečeni Zakonom iz 2015. godine sačuvani su do njihovog prirodnog isteka shodno stavu 1 člana 36. (Ostajanje na dužnosti) istog, uprkos činjenici da je isti izvršio promene u strukturi TSK-a, kako je objašnjeno u ovu presudu.
395. Na osnovu gore navedenog, Sud naglašava da je tokom svih zakonskih reformi koje su uticale na strukturu TSK-a od njegovog osnivanja, dejstvom zakona prekinut je samo zastupanje ministra pravde u TSK-u 2015. godine, na predlog samog relevantnog ministarstva i kao posledica toga a kao što je napred razjašnjeno, zastupanje i/ili izostanak zastupanja *ex-officio* ministra pravde u TSK-u nikada nije osporeno. Uzimajući to u obzir, uprkos kontinuiranim zakonskim reformama koje su uticale na strukturu TSK-a, mandati stečeni na osnovu prethodnih zakona uvek bili očuvani putem prelaznih odredbi novih zakona, uključujući i najdublju reformu u strukturi TSK-a, odnosno njegovog osnivanja na osnovu člana 110. Ustava, nakon stupanja na snagu istog. Takav pristup Republike Kosovo godinama unazad, kako je ESLJP naglasio u slučaju *Grzęda protiv Poljske*, jasno pokazuje na značaj koji država pridala očuvanju i poštovanju sigurnosti mandata članova jedne nezavisne ustavne institucije.
396. U kontekstu navedenih pojašnjenja, Sud još jednom naglašava da je članom 20. osporenog zakona, između ostalog, definisan i postupak žrebanja koji vode predsednik Vrhovnog suda, predsedavajući Sudskog saveta i ombudsman, kojim se utvrđuje koji članovi TSK-a nastavljaju mandat stečen po osnovnom zakonu; (ii) postupak žrebanja će odrediti koji članovi TSK-a iz Apelacionog i Specijalnog tužilaštva će nastaviti njihov mandat i koja dva (2) člana TSK-a iz osnovnih tužilaštava će nastaviti odgovarajući mandat; i (iii) svim ostalim tužilačkim članovima prestaje mandat nakon postupka žrebanja, dok se mandat aktuelnih netužilačkih članova prestaje izborom novih netužilačkih članova. Kao što je detaljno objašnjeno u ovoj presudi, u oba mišljenja Venecijanske komisije, navedeno je da, u načelu, isti se izjasnio protiv prevremenog prestanka mandata Tužilačkog saveta, uprkos činjenici da je istakao da takav stav nije apsolutan i da (i) „jednostavnim rečima, prevremeni prestanak mandata nekih članova može biti opravdan ako dovede do značajnog poboljšanja celokupnog sistema”; i (ii) „iako se, po pravilu, Venecijanska komisija ne zalaže za automatski

prevremeni prestanak mandata članova tužilačkog saveta zbog institucionalne reforme, nove prelazne odredbe su respektabilnije u vezi sa sigurnošću mandata članova postojećeg TSK-a u odnosu na preliminarni model“, međutim, ista Mišljenja takođe ističu da (i) „oni mogu biti prerano uklonjeni samo ako vlade ubedljivo pokažu da njihova zamena služi vitalnom javnom interesu i vodi opštem poboljšanju sistem“; i da (ii) u principu, „ubedljiva demonstracija sveukupnog poboljšanja sistema“ i odgovarajuća reforma „treba da bude prepuštena diskreciji Ministarstva i Skupštine, u dijalogu sa lokalnim akterima, stručnjacima i međunarodnim partnerima Kosova “ i takođe “ iako razume hitnost reforme, Komisija ipak poziva nadležne organe da obezbede stvarno učešće kosovskih tužilaca u diskusijama o predloženim izmenama u Skupštini”.

397. Sud takođe podseća da se u dva Mišljenja o Kosovu, ali i u drugim mišljenjima i izveštajima Venecijanske komisije, stalno ističe da bi prevremeni prekid mandata u kontekstu „*vidljivog poboljšanja sistema*“ mogao biti povezan sa promenama u načinu glasanja, odnosno prelaskom sa prostog glasanja na kvalifikovano glasanje u Skupštini povodom izbora članova relevantnog saveta i/ili uspostavljanje novih kriterijuma nespojivosti sa funkcijom i koji bi mogli da rezultiraju vidljivim poboljšanjem funkcije dotičnog Saveta, uključujući njegovu depolitizaciju, dve okolnosti koje nisu povezane sa osporenim zakonom. Štaviše, i sve dok pristup da mandati nisu nužno apsolutni održava i sudska praksa ESLJP-a, odnosno SPEU-a, isti u četiri (4) gore navedene presude, utvrdili su povrede EKLJP-a, odnosno prava EU-a, u slučajevima kada su dotični mandati prevremeno prekinuti kroz pravne reforme, ističući, u principu, da sigurnost mandata nije nužno apsolutna, međutim svaka pravna inicijativa/reforma koja može rezultirati prevremenim prekidom dotičnih mandata, mora da teži legitimnom cilju i biti proporcionalna cilju kojem se teži.
398. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud prvo ističe da je cilj reforme tužilačkog sistema od strane Ministarstva pravde, sa naglaskom na smanjenje mogućnosti „*korporativizacije*“ u Tužilačkom savetu i povećanje „*pluralizma*“ u zastupljenost istog legitiman cilj i koji je, uprkos nepostojanju tačnog zajedničkog imenitelja u međunarodnoj praksi u pogledu sastava tužilačkih saveta, u skladu sa standardima koje je rezimirala Venecijanska komisija, kao što ista pojašnjava. Ovo je važno upravo s obzirom na hijerarhijsku strukturu tužilačkih sistema, kao i mogućnost da u odlučivanju tužilačkih saveta, članovi koje bira samo tužilaštvo, mogu biti podložni volji glavnog državnog tužioca. S obzirom na to, i kao što je pojašnjeno u ovoj presudi, koliko god mogle biti legitimne i neophodne zakonske inicijative osmišljene za uspostavljanje prave ravnoteže između tužilačkih i netužilačkih članova u tužilačkim savetima, podjednako je važno da takve inicijative bude proporcionalne, stalno ističući da iste ne rezultiraju politizacijom saveta, povećanjem mogućnosti uticaja na zakonodavnu i/ili izvršnu vlast i samim tim da ne rezultiraju narušavanjem odgovarajuće nezavisnosti koju je Ustav dodelio TSK-u.
399. Sud podseća da je na osnovu stava 1. člana 110. Ustava TSK potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom. Sud takođe podseća da se, prema istom članu, odnosno njegovom stavu 4, sastav TSK, kao i odredbe o imenovanju, razrešenju, mandatu, organizacionoj strukturi i pravila procedure, regulišu zakonom. Nadležnost za donošenje poslednje navedenog ima Skupština Republike na osnovu stava 1. člana 65. Ustava. Imajući to u vidu, ova nadležnost se ne može vršiti na način koji povređuje funkcionalnu nezavisnost koju je Ustav odredio za TSK na osnovu stava 1. člana 110. Ustava.

400. Sud takođe podseća da je jedan od osnovnih principa očuvanja nezavisnosti jedne nezavisne ustavne institucije sigurnost mandata njenih članova i odgovarajući imunitet u pogledu donošenja odluka. Oba ova principa, kao što je već razjašnjeno u ovoj presudi, godinama su potvrđena kroz sudsku praksu Suda. Nezavisnost jedne ustavne institucije i/ili njenog člana apsolutno je povredljiva, ako neka druga vlast, mimo ustavnih i zakonskih odredbi na osnovu kojih su ove institucije ustanovljene i odgovarajući mandati stečeni, preduzima zakonske inicijative i/ili donosi novi zakon, na osnovu čega prevremeno prekida dotične mandate. Takav predsedan, u demokratskom ustavnom sistemu, bio bi veoma opasan jer bi omogućio političkim snagama zastupljenim u izvršnoj i/ili zakonodavnoj vlasti da promene strukturu, uključujući i mandate članova nezavisnih institucija, u zavisnosti od političkih uverenja i ciljeva. Takav pristup se ne poklapa sa vrednostima demokratske države zasnovane na podeli i ravnoteži vlasti.
401. Štaviše, svaki prevremeni prestanak mandata, u skladu sa načelom pravne sigurnosti, u principu mora biti u skladu sa ustavnim i/ili zakonskim odredbama na osnovu kojih je stečen. Osnovni zakon, odnosno njegov član 13 (Prestanak mandata), precizno utvrđuje osnove po kojima može prestati prevremeno mandat članu Saveta, a donošenje novog zakona od strane Skupštine nije jedan od tih osnova. Štaviše, svaki prevremeni prekid mandata mora biti praćen odgovarajućim efektivnim pravnim sredstvom, kojim se, postupak koji je vođen u vezi sa prevremenim prestankom mandata, može osporiti u sudskom postupku. Ovo poslednje je potvrđeno i sudskom praksom ESLJP-a u predmetima *Baka protiv Mađarske* i *Grzeda protiv Poljske*. Izuzeci od ovih principa, odnosno takvi predsedani, narušili bi princip sigurnosti mandata i direktno nezavisnost i nepristrasnost članova relevantnih institucija i, kao posledica toga, nezavisno funkcionisanje institucije koju predstavljaju, u suprotnosti sa ustavnim načelima u slučaju ustavnih nezavisnih institucija kao što je slučaj TSK-a. Činjenica da mandati članova dotičnih saveta, bez obzira da li je njihov sastav specifično regulisan Ustavom ili delegiran u zakonu, nikada nisu prekinuti zakonima Skupštine, a u slučaju Tužilačkog saveta čak ni kada je podvrgnut najdubljoj reformi, odnosno njegovim uspostavljanjem shodno članu 110. Ustava nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, jasan je pokazatelj važnosti sigurnosti mandata ustavnih nezavisnih institucija. Takav pristup, kako je objašnjeno u ovoj presudi, u potpunosti je u skladu sa sudskom praksom Suda, ESLJP-a, SPEU-a, ali i principima koje je razradila Venecijanska komisija.
402. S obzirom na gore navedeno, Sud napominje da od ovih principa postoje izuzeci i koji bi, prema ESLJP i SPEU, bili mogući ako su zasnovani „na legitimnim i ubedljivim osnovama i u skladu sa principom proporcionalnosti“ i prema mišljenjima Venecijanske komisije, konkretno u slučaju Kosova, (i) „prevremeni prestanak mandata nekih članova može biti opravdan ako dovede do značajnog poboljšanja celokupnog sistema“ i (ii) „oni mogu biti smenjeni prevremeno samo ako vlade ubedljivo pokažu da njihova zamena služi vitalnom javnom interesu i vodi sveukupnom poboljšanju sistema“. U oba slučaja, neophodni su ubedljivi i legitimni razlozi koji značajno unapređuju tužilački sistem. Kao što je pojašnjeno u ovoj presudi, poboljšanje strukture TSK-a balansiranjem odnosa između tužilačkih i netužilačkih članova i doprinosom demokratskom legitimitetu istih, uvek uz neophodne mehanizme za onemogućavanje političkog uticaja na isti, svakako teži odgovarajućem legitimnom cilju. S tim u vezi, realizacija toga cilja treba da bude i proporcionalna, a između ostalog, kako je pojašnjeno u predmetu *Grzeda protiv Poljske*, treba razmotriti sve alternativne metode kojima bi se poštovalo opšte pravilo o očuvanju mandata članova Saveta do završetka istog prema odredbama zakona, na osnovu kojeg je takav mandat stečen.
403. U okolnostima zakona, a koji je prema oceni Suda kroz ovu presudu, neustavan u svojim bitnim delovima, odnosno (i) tačka 1.3.2 stava 1 člana 6 [bez naslova] i član 8 [bez

naslova], odnosno član 10/A osporenog Zakona, kojom se menja i dopunjuje član 9. (Sastav članova Saveta) Osnovnog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 4 [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 10. člana 65. Ustava i članom 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava; (ii) stav 2/a člana 13 [bez naslova] osporenog Zakona, kojim se menja i dopunjuje član 15. (Kvorum i donošenje odluke) Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 110. i stavom 1 člana 4. Ustava; i (iii) stavom 5. člana 16. [bez naslova] osporenog Zakona, kojim se menja i dopunjuje član 19. (Disciplinski postupci za članove Saveta) Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa članom 24. Ustava, i (iv) član 18. osporenog zakona, kojim je dopunjen, odnosno dodaje se član 23/A Osnovnog zakona, nije u saglasnosti sa članom 32. i članom 54. Ustava, i prekid mandata samo jednom delu članova Saveta putem odgovarajućeg žrebanja i u potpunom odsustvu delotvornog pravnog sredstva što je u gore navedenim slučajevima ESLJP-a rezultiralo kršenjem člana 6. EKLJP-a, (i) povređuje sigurnost mandata članova Tužilačkog saveta, a sledstveno i punu nezavisnost Tužilačkog saveta u sprovođenju svojih funkcija, u suprotnosti sa stavom 1. člana 110. Ustava i uzimajući u obzir status Tužilačkog saveta u pravnom poretku Republike Kosovo, kako je pojašnjeno u ovoj presudi, takođe u suprotnosti i sa stavom 1 člana 4. Ustava; i (ii) ne može ni da služi kao ubedljiv razlog koji bi mogao da posluži legitimnom i proporcionalnom cilju i na osnovu kojeg bi se moglo izuzetno ovlastiti prekid mandata ustavne nezavisne institucije, stvarajući tako presedan sa posledicama po sigurnost i nezavisnost vršenja funkcije ustavnih nezavisnih institucija, a samim tim i za demokratski poredak i vladavinu prava u Republici Kosovo.

404. Shodno tome i konačno, Sud utvrđuje da član 20. [bez naslova] osporenog Zakona o izmeni i dopuni člana 36. (Ostajanje na dužnosti) Osnovnog zakona i stav 3. člana 11. [bez naslova] osporenog Zakona o izmeni i dopuni člana 13. (Prestanak mandata) Osnovnog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 110. Ustava, stavom 1 člana 4 i članovima 32. i 54. Ustava.
405. Konačno, Sud podseća da su zahtevi podnosioca podneti Sudu na osnovu stava 5. člana 113. Ustava. Ova kategorija zahteva ima suspenzivno dejstvo jer se, na osnovu člana 43. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu, takav zakon može se proslediti predsedniku Republike Kosovo na proglašenje tek nakon odlučivanja Suda i u skladu sa modalitetima definisanim u konačnoj odluci Suda o osporenom predmetu.
406. U sudskoj praksi Suda u pogledu kategorije zahteva iz stava 5. člana 113. Ustava, u slučaju utvrđivanja da pojedine odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom, Sud je, (i) proglasio nevažećim samo odredbe za koje se smatra da su u suprotnosti sa Ustavom, dok je ostatak zakona upućen predsedniku na proglašenje u skladu sa modalitetima presude Suda, kao što je slučaj sa presudama Suda u predmetu KO01/17, sa podnosiocem *Aida Dërguti i 23 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi ocene ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova ili predmet KO108/13, sa podnosiocem *Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 04/L-209 o Amnestiji; ili (i) u slučaju procene da su odredbe proglašene suprotnim Ustavu od suštinskog značaja za predmetni zakon i kao posledica toga, njegovo proglašenje ili stupanje na snagu učinilo bi ga nesprovodljivim, stavio van snage relevantni zakon u njegovoj celosti, kao što je slučaj sa presudom Suda u predmetu KO43/19 (gore citirano) u vezi sa Zakonom o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima Državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom.

407. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je našao da suštinske odredbe Osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom. Prema tome, a imajući u vidu da bi se ostatak Osporenog zakona teško primenjivao nakon proglašenja nevažećim navedenih odredbi, Sud ocenjuje da bi Osporeni zakon trebalo proglasiti nevažećim, u celosti.

IV. Zahtev za privremenu meru

408. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili od Suda uvođenje privremene mere, kako bi se obustavilo stupanje na snagu i sprovođenje Osporenog zakona, do konačne odluke o predmetnim zahtevima.
409. Sud, u ovom kontekstu, ističe da stav 2 člana 43. (Rok) Zakona, utvrđuje suspenzivno dejstvo stupanja na snagu zakona koji se osporavaju prema stavu 5 člana 113. Ustava, ističući da *“Ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora”*.
410. Na osnovu gore navedene odredbe, Sud je 4. jula 2022. godine zatražio od predsednika Skupštine, predsednice i sekretara Skupštine da uzmu u obzir zahteve iz stava 2. člana 43. Zakona.
411. Dakle, imajući u vidu da se, u skladu sa stavom 2. člana 43. Zakona, zakon osporen prema stavu 5 člana 113. Ustava, ne može dekretirati, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo pre donošenja odluke Suda, kao i u skladu sa članom 27 (Privremene mere) Zakona i pravilom 57 [Odluka o privremenoj meri] Poslovnika o radu, zahtev za privremenu meru je bespredmetan za razmatranje i, kao takav, isti se odbija (vidi, *mutatis mutandis*, presudu Suda u slučaju KO43/19, gore citirano, stav 113).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113. (5) i 116 (2) Ustava, članovima 20, 27. i 42. Zakona i shodno pravilima 57, 59 (1) i 74 Poslovnika o radu, dana 24. marta 2023. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da tačka 1.3.2 stava 1 člana 6. i član 8, odnosno član 10/A Osporenog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], stavom 10 člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i članom 132. [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana] Ustava;
- III. DA UTVRDI da stav 2/a člana 13. Osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] i stavom 1 člana 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava;
- IV. DA UTVRDI da stav 5 člana 16. Osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 24. [Jednakost pred Zakonom] Ustava;
- V. DA UTVRDI da član 18, odnosno 23/A Osporenog zakona nije u saglasnosti sa članom 32. [Pravo na Pravno Sredstvo] i članom 54. [Sudska Zaštita Prava] Ustava;
- VI. DA UTVRDI da stav 3 člana 11. i član 20. Osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1 člana 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], članom 32. [Pravo na Pravno Sredstvo], članom 54. [Sudska Zaštita Prava] i stavom 1 člana 110. [Tužilački Savet Kosova] Ustava;
- VII. DA PROGLASI nevažećim u celosti Zakon br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom Savetu Kosova;
- VIII. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru;
- IX. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- X. DA UTVRDI da ova presuda stupa na snagu na dan objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, u skladu sa članom 20 (5) Zakona;

Sudija izvestilac

Bajram Ljajifi



Predsednica Ustavnog suda

Gresa Caka-Nimani

