



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

Priština, dana 12. septembra 2023. godine
Br. ref.: AGJ 2262/23

PRESUDA

u

slučajevima br. KO216/22 i KO220/22

Podnosilac zahteva

KO216/22 Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo;
KO220/22 Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

**Ocena ustavnosti članova 9, 12, 46. i 99. Zakona br. 08/L-197 o javnim
službenicima**

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
Nexhmi Rexhepi, sudija i
Enver Peci, sudija

Podnosioci zahteva

1. Zahtev KO216/22 podneli su Isak Shabani, Bekim Haxhiu, Enver Hoxhaj, Hajdar Beqa, Ganimete Musliu, Eliza Hoxha, Ariana Musliu-Shoshi, Rashit Qalaj, Mergim Lushtaku, Hisen Berishai Elmi Reçica, poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), iz Parlamentarne grupe Partia Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: PDK), koje zastupa Përparim Gruda.

2. Zahtev KO220/22 podneli su Arben Gashi, Doarsa Kica-Xhelili, Armend Zemaj, Avdullah Hoti, Kujtim Shala, Vlora Dumoshi, Rrezarta Krasniqi, Valentina Bunjaku Rexha, Lumir Abdixhiku i Besian Mustafa, poslanici Skupštine iz Parlamentarne grupe Lidhja Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: LDK), koje zastupa Shkëmb Manaj (u daljem tekstu kada se pominju zajedno nazivaju se podnosioci zahteva).

Osporeni zakon

3. Podnosioci zahteva KO216/22 osporavaju ustavnost postupka sprovedenog za usvajanje Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima (u daljem tekstu: osporeni zakon), kao i ustavnost članova 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce), 12. (Vlada Republike Kosovo), 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) i 99. (Prelazne odredbe) osporenog zakona, usvojenog odlukom Skupštine [br.08-V-454] od 22. decembra 2022. godine. S druge strane, podnosioci zahteva KO220/22 osporavaju ustavnost člana 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) i stava 2. člana 99. (Prelazne odredbe) osporenog zakona, i takođe traže da se isti proglasi nevažećim u celini zbog proceduralnih povreda tokom glasanja za njegovo usvajanje.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti postupka sprovedenog za usvajanje osporenog zakona, za koji podnosioci zahteva navode da nije u skladu sa članovima: 77. [Komisije] i 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i ocena ustavnosti gore preciziranih odredaba osporenog zakona, za koje podnosioci zahteva navode da nisu u skladu sa članovima: 3. [Jednakost pred zakonom], 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 7. [Vrednosti], 16. [Premoć Ustava], 19. [Sprovođenje međunarodnog prava], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 101. [Civilna služba] Ustava.
5. Pored toga, (i) podnosioci zahteva KO216/22 traže od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), da se osporeni zakon *“obustavi ex-lege i ne uputi na primenu do konačne odluke Ustavnog suda za osporeni predmet”*; dok (ii) podnosioci zahteva KO220/16 traže uvođenje privremene mere u odnosu na njihov zahtev jer bi se time zaštitio javni interes, ističući, između ostalog, da bi *“neuvođenje privremene mere imalo nepopravljive posledice za oko 1.600 državnih službenika srednjeg rukovodećeg nivoa [...]”*.

Pravni osnov

6. Zahtevi su zasnovani na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] istavu 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 pravilima 25. [Podnošenje zahteva i odgovora] i 72. [Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika o radu Suda br. 01/2023 (u daljem tekstu: Poslovnik).
7. Dana 7. jula 2023. godine, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2023 je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo i stupio na snagu petnaest (15) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, prilikom razmatranja zahteva,

Ustavni sud se poziva na odredbe gore navedenog Poslovnika. S tim u vezi, shodno pravilu 78. (Prelazne odredbe) Poslovnika o radu br. 01/2023, izuzetno će pojedine odredbe Poslovnika o radu br. 01/2018, nastaviti da se primenjuju na predmete koji su registrovani u Sudu pre njegovog stavljanja van snage, samo ukoliko su i u meri u kojoj su povoljnije za stranke.

Postupak pred Sudom

8. Dana 30. decembra 2022. godine, podnosioci zahteva su podneli zahteve Sudu.
9. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva KO216/22 obavestio: (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica); (ii) predsednika Skupštine, od koga je traženo da obavesti poslanike Skupštine u vezi sa zahtevom; i (iii) generalnog sekretara Skupštine. Od poslednje navedenih se tražilo da uzmu u obzir zahteve stava 2. člana 43. Zakona, koji propisuje: *“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”*. Predsednica i predsednik Skupštine su takođe obavešteni da mogu da podnesu svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca, ukoliko ih imaju, do 23. januara 2023. godine; dok je od generalnog sekretara Skupštine traženo da do 23. januara 2023. godine podnese sva relevantna dokumenta u vezi sa predmetom zahteva. Takođe, istog dana, Sud je o registraciji zahteva KO216/22 obavestio i: (i) podnosioc zahteva KO216/22; (ii) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (iii) Instituciju Ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ombudsman); i (iv) Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo unutrašnjih poslova ili MUP), od kojih je traženo da svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca, ukoliko ih imaju, dostave do 23. januara 2023. godine.
10. Dana 11. januara 2023. godine, predsednica Suda je odlukom [br.GJR.KSH KO216/22], za slučaj KO216/22, imenovala sudiju Envera Pecija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje u sastavu: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci (članovi). Istog dana, predsednica je za slučaj KO220/22, odlukom [br.GJR.KSH KO220/22], imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, u sastavu: Remzije Istrefi-Peci (predsedavajuća), Nexhmi Rexhepi i Enver Peci (članovi).
11. Dana 13. Januara 2023. godine, predsednica je u skladu sa stavom 1. pravila 32. [Spajanje i razdvajanje zahteva] Poslovnika, nalogom [KO216/22 i KO220/22], naredila spajanje zahteva KO220/22 sa zahtevom KO216/22. Na osnovu stava 2. gore navedenog pravila, za spojene zahteve, sudija izvestilac i sastav Veća za razmatranje ostaje u istom sastavu, kao što je utvrđeno za prvi zahtev, odnosno zahtev KO216/22.
12. Dana 16. januara 2023. godine, Sud je o registraciji zahteva KO220/22, spajanju zahteva KO216/22 i KO220/22 i nalogu za njihovo spajanje obavestio: (i) podnosioc zahteva; (ii) predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) generalnog sekretara Skupštine; (vi) Ombudsmana, i (vii) Ministarstvo unutrašnjih poslova, od kojih je traženo da svoje komentare u vezi sa spojenim zahtevima podnosilaca, ukoliko ih imaju, dostave do 30. januara 2023. godine.
13. Dana 19. januara 2023. godine, Regulatorni ured za energiju Republike Kosovo (u daljem tekstu: RUE) se obratio Sudu sa komentarima u vezi sa osporenim zakonom.

14. Dana 20. januara 2023. godine, Skupština je podnela Sudu relevantnu dokumentaciju u vezi sa osporenim zakonom.
15. Dana 23. januara 2023. godine, premijer je podneo svoje komentare u vezi sa osporenim zakonom.
16. Dana 30. januara 2023. godine, ombudsman je podneo svoje komentare u vezi sa osporenim zakonom.
17. Istog dana, Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE! (u daljem tekstu: Parlamentarna grupa LVV) je preko poslanika Valona Ramadanija podnela svoje komentare u vezi sa osporenim zakonom.
18. Dana 7. februara 2023. godine, Sud je o prijemu komentara u vezi sa zahtevima KO216/22 i KO220/22 obavestio: (i) podnosiocima zahteva; (ii) predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) generalnog sekretara Skupštine; (vi) ombudsmena; i (vii) Ministarstvo unutrašnjih poslova, od kojih je traženo da svoje komentare u vezi sa primljenim komentarima, ukoliko ih imaju, dostave do 14. februara 2023. godine. Sud nije primio komentare od strana u propisanom roku.
19. Dana 4. maja 2023. godine, Sud se obratio Forumu Venecijanske komisije sa sledećim pitanjima u vezi sa slučajevima KO216/22 i KO220/22:
 - a) Da li pravni okvir za državnu službu u Vašoj zemlji predviđa da se za zapošljavanje na određenim pozicijama u državnoj službi/državnoj upravi, pored neophodnih kvalifikacija, kao što su obrazovanje i radno iskustvo, ispunjava i kriterijum "podobnosti"? Ako je odgovor na ovo pitanje „Da“, da li su konkretne pozicije i sama definicija "podobnosti" definisani zakonom usvojenim od strane Skupštine ili podzakonskim aktima?;*
 - b) Da li zakonodavstvo u Vašoj zemlji definiše sistem državne službe koji se zasniva na karijeri ili položaju (post-based system)? Tačnije, da li javni službenici nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa u Vašoj zemlji imaju stalni radni mandat ili mandat na određeno vreme, nakon čega, ako ne budu ponovo izabrani, gube položaj u državnoj službi? S tim u vezi, da li ste imali praksu da je radno mesto sa stalnim mandatom po zakonu transformisano u radno mesto na određeno vreme?;*
 - c) Ako je Vaša zemlja prošla kroz reformu državne uprave, prelazeći iz karijernog sistema na sistem pozicija, kako je regulisano pitanje prelaska sa stalnog na mandat na određeno vreme? U slučaju reforme, da li su ljudi pogođeni ovom reformom izgubili svoje pozicije odmah ili nakon određenog vremena? Shodno tome, da li su isti takođe izgubili status javnih službenika/državnih službenika?;*
i
 - d) Takođe, da li Vaš sud poseduje relevantnu sudsku praksu u pogledu gore navedenih pitanja”.*
20. Između 4. maja 2023. godine i 25. maja 2023. godine, Sud je primio 16 (šesnaest) odgovora od ustavnih ekvivalentnih sudova država članica Foruma Venecijanske komisije, odnosno od: Ustavnog suda Lihtenštajna, Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda Severne Makedonije, Ustavnog suda Slovačke, Ustavnog suda Mađarske, Ustavnog suda Hrvatske, Saveznog ustavnog suda Nemačke, Ustavnog suda Austrije, Ustavnog suda Litvanije, Ustavnog suda Poljske, Ustavnog suda

Republike Češke, Ustavnog suda Slovenije, Državnog saveta Holandije, Vrhovnog suda Švedske, Ustavnog suda Kirgistan i Vrhovnog suda Meksika.

21. Dana 5. jula 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo preliminar ni izveštaj koji je predložio sudija izvestilac i odlučilo da razmatranje zahteva odloži za neku od narednih sednica nakon dodatnih dopuna.
22. Dana 2. avgusta 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca u vezi sa prihvatljivošću zahteva i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva i njegovom meritornom razmatranju.
23. Istog dana Sud je odlučio: (i) da jednoglasno proglasi zahteve prihvatljivim; (ii) da utvrdi, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, da postupak koji je sproveden za usvajanje osporenog zakona nije u suprotnosti sa članovima 77. [Komisije] i 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava Republike Kosovo; (iii) da utvrdi, jednoglasno, da kriterijum *“podobnosti”* utvrđen u stavovima 2. i 5. člana 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo; (iv) da utvrdi, jednoglasno, da formulacija *“i nadgleda njihovo sprovođenje”* iz tačke 1.1 stava 1. i stav 2. člana 12. (Vlada Republike Kosovo) i podstavovi 1.1, 1.2, 1.5, 1.9 stava 1. i stavovi 3, 4. i 5. člana 13. (Ministarstvo nadležno za javnu upravu) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo; (v) da utvrdi, jednoglasno, da formulacija *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”* iz stava 3. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa članovima 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo; (vi) da utvrdi, jednoglasno, da stav 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i stavovi 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo; (vii) da utvrdi, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, da član 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u suprotnosti sa stavom 2. člana 19. [Sprovođenje međunarodnog prava] i članom 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo; (viii) da utvrdi, jednoglasno, da stav 6. člana 67. (Lista čekanja) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo; (ix) da utvrdi, jednoglasno, da stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. (Prelazne odredbe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavovima 1. i 2. člana 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa stavom 1. člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (x) da utvrdi, jednoglasno, da stav 2. člana 104. (Ukidanje) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom], stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo; (xi) da sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, proglasi da se na osnovu člana 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima, prosleđuje Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje: (a) bez formulacije *“podobnost za imenovanje na radno mesto i/ili”* ustavu 2. i *“podobnost i/ili”* u stavu 5. člana 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce); (b) bez formulacije *“i nadgleda njihovo sprovođenje”* iz tačke 1.1 stava 1. i bez stava 2. člana 12. (Vlada Republike Kosovo) i bez podstavova 1.1, 1.2, 1.5, 1.9. stava 1. i bez stavova 3, 4. i 5. člana 13. (Ministarstvo nadležno za javnu upravu); (c) bez formulacije *“u slučajevima koji su propisani ovim*

zakonom” i z stava 3. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu); (d) bez stava 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i bez stavova 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe); (e) bez stava 6. člana 67. (Lista čekanja); (f) bez stavova 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. (Prelazne odredbe); i (g) bez stava 2. člana 104. (Ukidanje); (xi) da sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, u skladu sa stavom 1. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, naloži Skupštini Republike Kosovo, da se u roku od 6 (šest) meseci od stupanja na snagu ove presude preduzmu potrebne radnje radi: (a) izmena i dopuna stava 6. člana 67. (Lista čekanja) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u skladu sa Ustavom i ovom presudom; (b) izmena i dopuna stava 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i stavova 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u skladu sa Ustavom i ovom presudom; i (c) izmena i dopuna člana 6. (Državni/a službenik/ca sa posebnim statusom) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u odnosu na nezavisne agencije iz člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava u skladu sa Ustavom i ovom presudom; i (xiii) da jednoglasno odbije zahtev za privremenu meru.

Pregled činjenica

24. Inicijativi za usvajanje osporenog zakona prethodila je presuda Suda od 9. jula 2020. godine u slučaju [KO203/19](#), podnosilac zahteva: *Ombudsman*, u vezi sa ocenom ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, gde je utvrđeno da određeni njegovi članovi nisu u saglasnosti sa Ustavom i da Skupština treba da preduzme neophodne radnje za dopunu i izmenu Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima u skladu sa nalazimate presude u vezi sa zaposlenima u institucijama definisanim u tački III izreke te presude, odnosno onim preciziranim u poglavlju VII koje se odnosi na pravosudni sistem, poglavlju VIII koje se odnosi na Ustavni sud i poglavlju XII koje se odnosi na nezavisne institucije.
25. Dana 23. novembra 2022. godine, Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) je na svojoj 109. sednici, odlukom br. 04/109, usvojila Nacrt zakona o javnim službenicima.
26. Dana 24. novembra 2022. godine, Nacrt zakona o javnim službenicima je raspodeljen poslanicima Skupštine na razmatranje.
27. Dana 2. decembra 2022. godine, Funkcionalna komisija za javnu administraciju, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj (u daljem tekstu: Funkcionalna komisija) je usvojila svoj izveštaj u vezi sa Nacrtom zakona o javnim službenicima, predloživši Skupštini njegovo usvajanje u načelu.
28. Dana 9. decembra 2022. godine, Skupština je, nakon postupka prvog čitanja, u prisustvu 62 (šezdeset dva) poslanika, sa 61 (šezdeset jednim) glasom za, nijednim glasom protiv i 1 (jednim) uzdržanim glasom, usvojila u načelu Nacrt zakona o javnim službenicima.
29. Dana 15. decembra 2022. godine, Skupština je odlukom [br. 08-V-449] odlučila da se razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima izvrši po ubrzanom postupku u skladu sa članom 123. (Odstupanje od proceduralnih rokova) Poslovnika Skupštine i zadužila Funkcionalnu komisiju i Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije; Komisiju za budžet i finansije; Komisiju za evropske integracije i Komisiju za prava i interese zajednica i povratak (u daljem tekstu: stalne komisije), da u roku propisanom u gore navedenoj odluci,

odnosno do 21. decembra, u 12:00 časova, razmotre Nacrt zakona i podnesu Skupštini izveštaj sa preporukama.

30. Dana 20. decembra 2022. godine, Funkcionalna komisija je usvojila svoj izveštaj u vezi sa Nacrtom zakona o javnim službenicima i predložila 13 (trinaest) amandmana na predmetni Nacrt zakona.
31. Dana 20. i 21. decembra 2022. godine, stalne komisije su, osim (i) Komisije za budžet i finansije i (ii) Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmotrile Nacrt zakona i predložene amandmane i ocenile da su isti u skladu sa Ustavom i primenjivim zakonom i ocenile, te ocenile da pitanja koja su regulisana Nacrtom zakona nisu regulisana zakonodavstvom Evropske unije.
32. Na osnovu spisa predmeta, proizilazi da Komisija za budžet i finansije nije razmotrila Nacrt zakona sa amandmanima koje je predložila Funkcionalna komisija u roku utvrđenom odlukom Skupštine [br. 08-V-449] od 15. decembra 2022. godine.
33. Dana 21. decembra 2022. godine, konačan izveštaj Funkcionalne komisije, zajedno sa 17 (sedamnaest) predloženih amandmana, raspodeljen je svim poslanicima Skupštine, uz preporuku da se Nacrt zakona o javnim službenicima zajedno sa predloženim amandmanima usvoji.
34. Na osnovu spisa predmeta, proizilazi da je 22. decembra 2022. godine u 09:00 časova, Komisija za prava i interese zajednica i povratak razmotrila Nacrt zakona i predložene amandmane i ocenila da isti ne krše i ne utiču na prava i interese zajednica.
35. Istog dana, u 10:00 časova, Skupština je održala plenarnu sednicu i sa 64 (šesdeset četiri) glasova za, nijednim glasom protiv i 1 (jednim) uzdržanim glasom, usvojila osporeni zakon.

Osporene odredbe Zakona br. 08/L-97 javnim službenicima i njegove relevantne odredbe koje su povezane sa onim odredbama koje su osporene

**Član 2.
Delokrug**

- “1. Ovaj zakon se primenjuje na javnog/u službenika/cu u javnoj instituciji Republike Kosovo.*
- 2. Izuzetno, radni odnos javnog/e službenika/ce drugačije se uređuje samo kada je ovim zakonom izričito predviđeno.*
- 3. Za zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, ovaj zakon se primenjuje u meri u kojoj ne ugrožava njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost garantovanu Ustavom”.*

**Član 3,
Izuzeci od delokruga zakona**

- “1. Ovaj zakon se ne primenjuje na sledeće javne funkcionere:*
- 1.1. izabrana lica;*
 - 1.2. članove/ice Vlade i njihove zamenike/ce;*
 - 1.3. funkcionere koje imenuje Skupština Republike Kosovo, Predsednik/ca Republike Kosovo, Vlada Republike Kosovo, nosioce ili članove/ce kolegijalnih*

upravnih organa nezavisnih ustavnih institucija i nezavisnih agencija, osim za radna mesta utvrđena u stavu 2. člana 5. ovog zakona;

1.4. politički imenovana lica na centralnom i lokalnom nivou, osim za radna mesta definisana u stavu. 6 člana 5. ovog zakona.

2. Ovaj zakon se takođe ne primenjuje na sledeće kategorije:

2.1. sudije i tužioci;

2.2. komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga ili druge organizacije naslednice;

2.3. zaposleni/e u Obaveštajnoj agenciji Kosova;

2.4. zaposleni/e u Policiji Kosova;

2.5. zaposleni/e u Carini Kosova;

2.7. zaposleni u Finansijskoj obaveštajnoj jedinici;

2.8. direktor/ka ili članovi/ce kolegijalnog upravnog organa regulatornih agencija;

2.9. osoblje javnih preduzeća u vlasništvu Vlade ili opštine”.

Član 5. Kategorije javnih službenika/ca

“

1. Kategorije javnih službenika/ca su:

1.1. Službenik/ca državne službe;

1.2. Službenik/ca javne službe;

1.3. Stvaralac i izvođač/ica umetnosti i kulture; 1.4. Tehnički/a i pomoćni/a službenik/ca; i

1.5. Službenik/ca kabineta.

2. Službenik/ca u državnoj službi je javni/a službenik/ca u okviru državne službe koji/a učestvuje u formulisanju i/ili sprovođenju politika, praćenju sprovođenja pravila i upravnih postupaka i pružanju opšte stručne i administrativne podrške u sprovođenju. Službenik/ca državne službe obavlja dužnosti na odgovarajućem radnom mestu, počev od stručnog/e službenika/ce do radnog mesta višeg rukovodioca, u administraciji predsednika/ce Republike Kosovo, u administraciji Skupštine Republike Kosovo, u Kancelariji premijera Republike Kosovo, u Ministarstvu, u izvršnim agencijama i njihovim lokalnim ograncima, nezavisnim ustavnim institucijama, u nezavisnim i regulatornim agencijama, u opštinskoj upravi i svaki/aslužbenik/ca čiji je status definisan kao službenik/ca državne službe, posebnim zakonom.

[...]

6. Službenik/ca Kabineta je javni/a službenik/ca koji/a obavlja dužnosti u Kabinetu predsednika/ce Republike Kosovo, predsednika/ce Skupštine Republike Kosovo, predsednika/ce Ustavnog suda, premijera/ke Republike Kosovo, Zamenika/ce premijera, ministra/arke ili nosilaca nezavisne ustavne institucije, kao i predsednika/ce opštine i zamenika/cepredsednika/ce opštine. Službenik/ca kabineta obavlja dužnost šefa kabineta, savetnika/ce, pomoćnika/ce ili portparola nosioca kabineta, kao i tehničkog i pomoćnog osoblja kabineta. Status službenika/ce kabineta imaju i zaposleni koji obavljaju dužnosti za predsednikaSkupštine Republike Kosovo i poslaničke grupe”.

Član 6. Državni/a službenik/ca sa posebnim statusom

“1. Državni/a službenik/ca sa posebnim statusom je potkategorija državnih službenika/ca, u koju spadaju:

1.1. zaposleni/e u korektivnoj i probacionoj službi Kosova;

- 1.2. članovi/ice osoblja misije u spoljnoj službi;
- 1.3. službenici/e Agencije za civilno vazduhoplovstvo i Agencije za vazdušno-navigacijske usluge, koji obavljaju operativne usluge u oblasti vazdušne kontrole i plovidbe;
- 1.4. članovi/ce Komisije za istraživanje vazduhoplovnih nesreća i incidenata;
- 1.5. zaposleni/e u Ministarstvu odbrane i njenim agencijama;
- 1.6. zaposleni/e u Ministarstvu unutrašnjih poslova i njenim agencijama, izuzev Policije Kosova i Policijskog inspektorata Kosova;
- 1.7. zaposleni/e u Poreskoj administraciji Kosova;
- 1.8. zaposleni/e u Državnoj kancelariji za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine;
2. Uređenje posebnim zakonom za državnog službenika/cu sa posebnim statusom, prema stavu 1. ovog člana, treba da bude u skladu sa principima utvrđenim ovim zakonom i može drugačije urediti samo elemente radnog odnosa, kao u nastavku:
 - 2.1. posebni ili dodatni uslovi za zapošljavanje;
 - 2.2. posebna prava ili obaveze osim onih koje su propisane ovim zakonom;
 - 2.3. posebna pravila za razvoj karijere po sistemu gradiranja;
 - 2.4. stručne obuke i razvoj;
 - 2.5. premeštaj i sistematizaciju službenika;
 - 2.6. utvrđivanje povreda i dodatnih disciplinskih mera;
 - 2.7. disciplina i ocenjivanje.
3. U slučaju regulisanja posebnim zakonom, za državnog službenika sa posebnim statusom preovlađujuće odredbe su odredbe posebnog zakona.
4. Zaposleni/e u administraciji u okviru pravosudnog sistema, Ustavnog suda, Predsedništva, Skupštine Republike Kosovo kao i nezavisnih ustavnih institucija su državni službenici sa posebnim statusom, čije se uređenje vrši posebnim aktom.
5. U slučaju formiranja novih agencija, institucija, funkcija i radnih mesta, javna institucija u kojoj se osnuje novo radno mesto, Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, zahteva od ministarstva nadležnog za javnu upravu definisanje kategorije javnog/e službenika/ce za tu funkciju, radno mesto ili naziv na osnovu ekvivalentnosti”.

Član 7.

Principi prijema na dužnost javnog/e službenika/ce

- “1. Prijem na dužnost državnog/e službenika/ce, službenika/ce javne službe, stvaraoca i izvođača/ice umetnosti i kulture, kao i tehničkog/e i pomoćnog/e službenika/ce zasniva se na principu zasluge, principu jednakih mogućnosti, profesionalizma i integriteta, nediskriminacije i pravične i proporcionalne rodne zastupljenosti i zajednica, kroz otvoren i konkurentan postupak.
2. Prijem na dužnost službenika/ce kabineta vrši se neposrednim imenovanjem od strane nosioca relevantnog kabineta”.

Član 9.

Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce

- “1. Opšti kriterijumi koje licetrebalo da ispuni u postupak zapošljavanja da bi bilo primljen/a kao javni/a službenik/ca bilo kojoj kategoriji ili nivou, su:
 - 1.1. da je državljanin/ka Republike Kosovo;
 - 1.2. da ima punu poslovnu sposobnost, u skladu sa važećim zakonodavstvom;
 - 1.3. da zna najmanje jedan od službenih jezika, u skladu sa Zakonom o jezicima;
 - 1.4. da bude sposoban/na za obavljanje relevantne dužnosti;

- 1.5. da ne bude osuđivan/a za izvršenje krivičnog dela sa umišljajem;
 - 1.6. da nema disciplinsku meru na snazi za ozbiljan prekršaj u javnoj instituciji;
 - 1.7. da ima stručno obrazovanje, stručno radno iskustvo i/ili veštine potrebne za relevantno radno mesto, kategoriju, stepen ili grupu; i
 - 1.8. da uspešno prođe postupke prijema propisane ovim zakonom.
2. Izuzetno, za posebna radna mesta javnog/e službenika/ce, može se zahtevati podobnost za imenovanje na radno mesto i/ili posebne dodatne kriterijume. Postupak i kriterijumi za ispunjavanje podobnosti i/ili posebnih dodatnih kriterijuma, biće utvrđeni podzakonskim aktom koji usvaja Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu.
- [...]
5. Podobnost i/ili posebni dodatni kriterijumi za imenovanje na radnom mestu, u skladu sa stavom ovog člana, za zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama uređuje se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija.
6. Kriterijumi utvrđeni ovim članom nisu obavezni kriterijumi za zasnivanje radnog odnosa službenika/ce kabineta”.

Član 12.

Vlada Republike Kosovo

- “1. U skladu sa odredbama ovog zakona, Vlada Republike Kosovo:
- 1.1.usvaja i koordinira opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika/ca i nadgleda njihovo sprovođenje; i
 - 1.2. usvaja podzakonske akte ovlašćene za sprovođenje ovog zakona.
2. Vlada Republike Kosovo izveštava Skupštinu Republike Kosovo o stanju javnih službenika/ca do 31. marta za svaku kalendarsku godinu, za prethodnu godinu.
- [...]”

Član 13.

Ministarstvo nadležno za javnu upravu

- “1. Ministarstvo nadležno za javnu upravu ima sledeće odgovornosti:
- 1.1. izrađuje, predlaže, koordinira i nadgleda sprovođenje politika za javnog/u službenika/cu;
 - 1.2. nadgleda sprovođenje zakonodavstva za javne službenike/ce u institucijama državne uprave;
 - 1.3. predlaže i prati sprovođenje politike o platama javnih službenika/ca i javnih funkcionera;
 - 1.4. podržava i savetuje institucije u primeni ovog zakona;
 - 1.5. priprema mišljenje o usaglašenosti sa ovim zakonom za sve projekte koje predlažu druge institucije, a koji se odnose na radni odnos javnog/e službenika/ce;
 - 1.6. organizuje, prema planu, prijemne postupke za institucije državne uprave u skladu sa ovim zakonom;
 - 1.7. planira, odlučuje i vrši sistematizaciju državnih službenika/ca, koji su završili mandat, u skladu sa ovim zakonom;;
 - 1.8. usvaja i prati sprovođenje programa obuke državnih službenika/ca;
 - 1.9. traži i prima od institucija Republike Kosovo sve potrebne informacije u oblasti radnih odnosa;
 - 1.10. upravlja i održava Informacioni sistem upravljanja ljudskim resursima;
 - 1.11. izrađuje i usvaja opšta uputstva i priručnike kako bi se garantovala jedinstvena primena zakonodavstva za javne službenike;

- 1.12. izrađuje politike za angažovanje pripravnika/ca u javnoj upravi;
- 1.13. izrađuje opšti kadrovski plan;
- 1.14. priprema i objavljuje godišnji izveštaj o upravljanju ljudskim resursima.
2. Ministarstvo nadležno za javnu upravu će osnovati nadležne administrativne jedinice kojeće vršiti ovlašćenja data ovim zakonom.
3. Odgovornosti utvrđene u tačkama 1.1 i 1.9 ovog člana, u delu koji se odnosi na službenike/ce javne službe, ostvaruju se u saradnji sa ministarstvom nadležnim za državne politike relevantnu javnu službu.
4. Svaka institucija koja zapošljava javne službenike/ce, kao i svake javne funkcionere i javne službenike/ce, koji ima rukovodeća ovlašćenja za odlučivanje, ili raspolaže informacijama iz ove oblasti, sarađuje sa ministarstvom nadležnom za javnu upravu.
5. Ministarstvo nadležno za javnu upravu je jedina institucija državne uprave koja ima nadležnost za pojašnjenje definicija ovog zakona”.

Član 15

Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova

„Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova je nezavisno telo koje obezbeđuje poštovanje pravila i principa koji uređuju državnu službu u skladu sa relevantnim Zakonom o Nezavisnom nadzornom odboru civilnu službu Kosova“.

Član 19.

Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima

“[...]

4. Svaka javna institucija je u obavezi da sve radnje i postupke u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima sprovodi preko ISULjRa. u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama koriste ISULjR, ali samo upravljaju modulima koje kreiraju sa njihove institucije.

[...]

7. Pravila o sadržaju, vođenju, upravljanju i korišćenju ISULjR-a, usvaja podzakonskim aktom ministarstvo nadležno za javnu upravu, poštujući ustavnu nezavisnost”.

Član 27.

Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu

“1. Javni/a službenik/ca ima pravo da bude informisan o postupcima i odlukama u vezi sa njegovim/njenim radnim odnosom.

2. Javni/a službenik/ca ima pravo na pristupa svom individualnom dosijeu i da zahteva izmene i dopune podataka u dosijeu.

3. Državni/a službenik/ca ima pravo da podnese žalbu Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova za svako činjenje ili nečinjenje, kojim se krše prava ili pravni interesi, ova prava koja proizilaze iz radnog odnosa u državnoj službi, u slučajevima koji su propisani ovim zakonom.

4. Pravo na žalbu NNOCSK-u se takođe priznaje svakom kandidatu/kinji u postupku prijema u državnu službu.

5. Nakon iscrpljivanja prava na žalbu u NNOCSK prema stavu 3. i 4. ovog člana, može se pokrenuti upravni spor u nadležnom sudu za administrativna pitanja, u skladu sa relevantnim važećim zakonodavstvom.

6. Službenik/ca javne službe i tehnički/a i pomoćni/a službenik/ca imaju pravo da podnesu žalbu Inspektoratu za rad. Nakon iscrpljivanja prava na žalbu u Inspektoratu za rad, može se pokrenuti radni spor u nadležnom sudu, u skladu sa relevantnim važećim zakonodavstvom”.

Član 37.
Radni odnos u državnoj službi

“[...]

7. Postupke za sprovođenje stava 3. ovog člana, za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom usvojenog od nadležnih organa ovih institucija”.

Član 38.
Klasifikacija radnih mesta u državnoj službi

“[...]

7. Postupci prema stavu 6. ovog člana, za službenike/ce zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 39.
Postupak prijema u državnu službu

“[...]

15. Pravila konkursnog postupka i ocenjivanja kandidata, za službenike/ce u u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 40.
Komisija za prijem na radna mesta stručne kategorije

“[...]

7. Pravila za osnivanje i sastav Komisije, za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 41.
Imenovanje na radno mesto stručne kategorije

“[...]

3. Postupci za imenovanje u stručnu kategoriju za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 42.
Komisija za prijem za kategoriju specijalista

“[...]

7. Pravila za osnivanje, sastav i odlučivanje Komisije, za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 43.

Imenovanje na radno mesto za kategoriju specijaliste

“[...]

3. Postupci za imenovanje u kategoriji specijaliste za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 44.

Prijem na radno mesto niže i srednje rukovodeće kategorije

“[...]

7. Stručno ocenjivanje kandidata/kinja obuhvata pismeno testiranje u elektronskom obliku, gde se obezbeđuje anonimnost konkurenata, kao i usmeni intervjui.

[...]

12. Pravila za postupak zapošljavanja i ocenjivanja kandidata, za nivo niže i srednje rukovodeće kategorije za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 45.

Komisija za prijem za nižu i srednju rukovodeću kategoriju

“[...]

7. Pravila o osnivanju, funkcionisanju i odlučivanju komisija, kao i kriterijumi i postupak izbora članova/ica komisije za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 46.

Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije

“1. Kandidat/kinja za radno mesto niže ili srednje rukovodeće kategorije, koga/koju komisija za prijem ocenjuje sa najvećim brojem bodova i iznad minimalnog praga od 70% ukupnog broja bodova, smatra se pobedničkim/om kandidatom/kinjom i imenuje se na odgovarajuće radno mesto, za jedan mandat u trajanju od četiri (4) godine, uz pravo na produženje bez konkurisanja za još jedan mandat sa istim trajanjem.

2. Kandidata/kinu izabranog/u prema stavu 1. ovog člana, na funkciju imenuje odgovorna jedinica.

3. Produženje mandata, u slučaju institucija državne uprave, usvaja odgovorna jedinica, na predlog neposrednog rukovodioca, na osnovu njegovog/njenog rada u toku mandata. Za ostale državne institucije odluku o produženjumandata donosi odgovorna jedinica na predlog neposrednog rukovodioca.

4. Predlog za produženje mandata podnosi se najmanje tri (3) meseca pre isteka mandata.

5. Produženje mandata, u slučaju opštinskih institucija, odobrava ad hoc komisija sastavljena od neposrednog rukovodioca i dva (2) predstavnika odgovorne jedinice.
6. Produženje mandata po ovom članu, se vrši, ako je na kraju prvog mandata prosečan učinak državnog/e službenika/ce ocenjen najmanje sa ocenom „ispunjava očekivanja“.
7. Po isteku drugog mandata, ili u slučaju neproduženja mandata u skladu sa ovim članom, državni/a službenik/ca ima pravo da konkuriše za isto radno mesto koje je držao.
8. Imenovana lica u srednju ili nižu rukovodeću kategoriju, koja su bila u državnu službu pre imenovanja u srednju ili nižu rukovodeću kategoriju, sistematizuju se od strane odgovorne jedinice, na slobodno radno mesto stručne kategorije, pod uslovom da ispunjavaju kriterijume za imenovanje na ovo radno mesto.
9. Izuzetno iz stava 8. ovog člana, imenovana lica u srednju ili nižu rukovodeću kategoriju, koja nisu bila u državnoj službi, otpuštaju se iz državnoslužbe nakon isteka mandata.
10. Do imenovanja na radno mesto stručne kategorije, državni/a službenik/ca se stavlja na listu čekanja i uživa prava kako je definisano članom 66. ovog zakona.
11. Odbijanje imenovanja na radno mesto stručne kategorije, koju odredi odgovorna jedinica, predstavlja razlog za otpuštanje službenika/ce iz državne službe.
12. Vlada Kosova, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom, pravila za sprovođenje ovog člana.
13. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 47.

Prijem na radno mesto više rukovodeće kategorije

“[...]

13. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 48.

Komisija za prijem za višu rukovodeću kategoriju

“[...]

9. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 49.

Imenovanje i mandat na radno mesto višeg rukovodećeg nivoa

“[...]

15. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 52.

Ocenjivanje rezultata rada

“1. Ocenjivanje rezultata rada je stalni proces, koji sadrži ocenjivanje ostvarivanja prethodno postavljenih ciljeva, ocenjivanje stručnih, metodoloških, ličnih i socijalnih veština državnog/e službenika/ce u ostvarivanju ciljeva i opšte ostvarivanje odgovornosti jedinice.

[...]

13. Mogući nivoi ocenjivanja rezultata rada su:

13.1. izvanredno postignuće;

13.2. premašuje očekivanja;

13.3. ispunjava očekivanja;

13.4. ima potrebe za poboljšanjem;

13.5. neprihvatljivo.

[...]

15. U slučaju ocenjivanja na nivoima iz stava 13. tačke 13.4. i 13.5. ovog člana, pored obaveznih obuka, neposredni rukovodilac, u saradnji sa JLJR-om institucije, odlučuje da državni/a službenik/ca podleže posebnom ocenjivanju.

[...]

19. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 53.

Ocenjivanje rezultata rada za službenike/ce više rukovodeće kategorije

[...]

7. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 54.

Stručna neadekvatnost

“1. Stručna neadekvatnost je potpuni nedostatak veština državnog/e službenika/ce za obavljanje radnih dužnosti u vezi sa njegovim/njenim radnim mestom, ponovljeni nedostatak preciznosti i posvećenosti, višestruki nedostatak stručnog usavršavanja u obavljanju dužnosti

[...]

3. Mere koje se mogu izreći državnom službeniku zbog stručne neadekvatnosti su:

3.1. obavezno pohađanje obuke za usavršavanje stručnih veština;

3.2. premeštaj na drugo radno mesto;

3.3. pokretanje postupka u Disciplinskoj komisiji”.

Član 57.

Disciplinske mere

[...]

2. Disciplinske mere koje se mogu izreći državnom/oj službeniku/ci za teške povrede su:

[...]

2. 4. premeštanje na nižu poziciju;

[...]

2. 7. otpuštanje iz državne službe”.

Član 60.
Osnivanje i sastav disciplinske komisije

“[...]

12. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 63.
Privremeni premeštaj

“[...]

8. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 65.
Trajni premeštaj za interes institucije

“[...]

8. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 66.
Premeštaj u slučaju gašenja ili restrukturiranja

“[...]

8. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 67.
Lista čekanja

“1. Državni/e službenici/e, koji/e nakon gašenja ili restrukturiranja institucije nisu premešteni/e prema članu 65. ili u drugim slučajevima predviđenim zakonomne mogu se sistematizovati, biće stavljeni na listu čekanja.

2. Ministarstvo nadležno za javnu upravu, brine se o sistematizaciji državnih službenika/ca koji/se su u čekanju, u istoj kategoriji državne službe, kao i obuku za odgovarajuću poziciju gde se sistematizuje.

3. Odbijanje da podleže obuci, prema stavu 2. ovog člana, predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe.

4. Ako u roku od devet (9) meseci državni/a službenik/ca se ne rasporedi na neko slobodno radno mesto državne službe, to predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe.

5. Prava i obaveze prema ovom članu važe za onoliko dugo koliko državni/a službenik/ca na listi čekanja nema drugi radni odnos.

6. Prava i obaveze državnih službenika/ca koji/e su u čekanju, uključujući njihove plate i obuku, utvrđuje Vlade podzakonskim aktom nakon predloga ministarstva nadležnog za javnu upravu u konsultacijama sa ministarstvom nadležnom za finansije”.

Član 69. Suspendizija po službenoj dužnosti

“[...]

4. Pravila za sprovođenje ovog člana za službenike/ce u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, uređuju se ovim zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija”.

Član 74. Otpuštanje iz državne službe

“1. Radni odnos u državnoj službi prestaje otpuštanjem iz državne službe, u sledećim slučajevima:

[...]

1.3. nakon dve (2) „neprihvatljive“ ocene rezultata rada, dva (2) puta uzastopno. Drugi put zaredom se smatra i posebnom ocenom;

[...]”.

Član 84. Ocenjivanje rezultata rada

“[...]

5. U slučaju periodičnog ocenjivanja službenika/ce javne službe ocenom „neprihvatljivom“, prema stavu 13. tačka 13.5 člana 52. ovog zakona, on/ona podleže posebnom ocenjivanju.

[...]”

Član 88. Pravo na žalbu službenika/ce javne službe

“1. Službenik/ca javne službe može se žaliti kada tvrdi da su mu/joj povređena prava na radni odnos. Pravo na žalbu imaju i kandidati u postupku zapošljavanja u javnoj službi.

2. Žalba prema stavu 1. ovog člana podnosi se u skladu sa rokovima utvrđenim Zakonom o upravnom postupku, od dana prijema konačne odluke.

3. Razmatranje žalbi je u nadležnosti Inspektorata za rad.

4. Nakon iscrpljivanja prava na žalbu Inspektoratu za rad, službenik/ca može da pokrene radni spor kod nadležnog suda, u skladu sa važećim zakonodavstvom”.

Član 98. Decentralizovano zapošljavanje

“1. Bez obzira na odredbe ovog zakona, centralizovani postupak zapošljavanja za državne službenike/ce, kojisprovođi odgovorna jedinica u okviru ministarstva nadležnog za javnu upravu, počće da sprovodi osamnaest (18) meseci nakon stupanja na snagu ovog zakona.

2. Do perioda prema stavu 1. ovog člana, postupak zapošljavanja sprovede JULjR odgovarajuće institucije.

3. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja pravila za postupak zapošljavanja, osnivanja komisije, ocenjivanja i imenovanja kandidata prema ovom članu”.

Član 99. Prelazne odredbe

“1. Državni/a službenik/ca u radnom odnosu u državnoj službi, u skladu sa Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima i koji/aradno mesto ekvivalentnu sa radnim mestima državnih službenika što se tiče funkcija i odgovornosti, smatra se državnim/om službenikom/com prema članu 2. stav 3. ovog zakona, od dana stupanja na snagu ovog zakona.

2. Jednu (1) godinu nakon stupanja na snagu ovog zakona, za sve rukovodeće pozicije nižeg i srednjeg nivoa biće raspisan postupak zapošljavanja putem otvorenog i javnog konkursa, izuzev za radna mesta koja su bila slobodna i popunjena tokom prelazne faze zapošljavanja prema članu 98. ovog zakona.

3. U raspisanom postupku zapošljavanja prema stavu 2. ovog člana, uživa pravo na konkurisanje i javni/a službenik/ca koji je bio/la imenovan/a na to radno mesto do trenutka raspisivanja postupka zapošljavanja za dotično radno mesto.

4. Ako javni/a službenik/ca, kao u stavu 3. ovog člana, nakon završetka postupkazapošljavanja se ne proglasi pobednikom/com za imenovanje na odgovarajuće radno mesto, biće sistematizovan/a u stručnu kategoriju, pod uslovom da ispunjava kriterijume za imenovanje na dotično radno mesto.

5. Javni/a službenik/ca, iz stava 4. ovog člana, dobiće nadoknadu koja je jednaka sa razlikom između osnovne plate rukovodeće pozicije koju je vršio i platu stručne kategorije gde se sistematizuje, u:

5.1. 100% razlike u plati, tokom prve godine nakon sistematizacije u stručnu kategoriju;

5.2. 75% razlike u plati, tokom druge godine nakon sistematizacije u stručnu kategoriju;

5.3. 50% razlike u plati, tokom treće godine nakon sistematizacije u stručnu kategoriju;

5.4. 25% razlike u plati, tokom četvrte godine nakon sistematizacije u stručnu kategoriju.

6. Do imenovanja na radno mesto stručne kategorije, prema stavu 5. ovog člana, državni/a službenik/ca se stavlja na listu čekanjai uživa prava onako kako su utvrđena u članu 67. ovog zakona. Odbijanje da se imenuje na radno mesto stručne kategorije, predstavlja razlog za otpuštanje službenika/ce iz službe.

7. Prava iz stava 2, 3, 4, 5. i 6. ovog člana važe samo jednom, za period i okolnosti utvrđene ovim stavovima.

8. Za slobodna radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije za koja je raspisan i okončan postupak zapošljavanja prema članu 98. ovog zakona, javni/a službenik/cakoji/a je imenovan/a na to radno mesto tokom prelaznog perioda, smatra se da prvi mandat za odgovarajuće radno mesto počinje u trenutku njegovog/njenog imenovanja na to radno mesto.

[...]”

Član 104. Ukidanje

“1. Stupanjem na snagu ovog zakona, ukidaju se:

1.1. Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo;

1.2. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima;

1.3. Zakon br. 08/L-128 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima.

2. Stupanjem na snagu ovog zakona ukidaju sve sve odredbe koje su u suprotnosti sa ovim zakonom”.

Navodi podnosioca zahteva KO216/22

36. Podnosioci ovog zahteva navode da članovi: 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce), 12. (Vlada Republike Kosovo), 46.(Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) i 99. (Prelazne odredbe) osporenog zakona nisu u saglasnosti sa članovima: 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 7. [Vrednosti], 16. [Premoć Ustava], 19. [Sprovođenje međunarodnog prava], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 77. [Komisije], 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] i 101. [Civilna služba] Ustava.
37. Sud će u nastavku rezimirati navode podnosioca zahteva KO216/22 koji se odnose na nesaglasnost gore navedenih članova osporenog zakona sa gore navedenim članovima Ustava, odnosno navode o (i) proceduralnim povredama tokom usvajanja osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 77. i 78. Ustava; i nesaglasnosti: (ii) člana 9. osporenog zakona sa članovima 7.i 101.Ustava; (iii) člana 12.osporenog zakona sa članom 4. Ustava; (iv) člana 46.osporenog zakona sa članovima 3, 7, 16.i 19. Ustava; i(v) člana 99. osporenog zakona sa članovima 3, 7, 22.i 49. Ustava; i (vi) zahtev za privremenu meru.
- (i) *Navodi o proceduralnim povredama tokom usvajanja osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 77. i 78. Ustava*
38. Što se tiče procedure usvajanja osporenog zakona, podnosioci zahteva navode: *“Osporeni zakon u proceduralnom pogledu nije ispunio uslove parlamentarnog razmatranja u stalnim parlamentarnim komisijama Skupštine, jer je, njegovim razmatranjem u ubrzanom postupku-izbegavanje od proceduralnih rokova predviđenim stavom 4 člana 34, stavom 4 člana 5, stavom 1 i članom 76. stav 3 i 8 Poslovnika Skupštine, usvojen, a da nije uopšte razmotren u Komisiji za budžet, rad i transfere i Komisiji za prava, interese zajednica i povratak”.Shodno tome, isti smatraju da je u ovom slučaju Skupština ta koja je:“[...]usvajanjem osporenog zakona, povredila i odluku br. 08-V-449 od 15. decembra 2022. godine, prema kojoj je, pored određenih odgovornosti Funkcionalne komisije za javnu administraciju, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj, u tački 1.3 ove odluke, izričito predvidela da stalne komisije razmatraju Nacrt zakona do 21. decembra u 12:00 časova”.*
39. U tom smislu, podnosioci zahteva ističu sledeće: *“[...]osporeni zakon je usvojen u parlamentarnoj proceduri što je rezultiralo bitnim povredama odredaba Poslovnika Skupštine-kršeći i član 77. [Komisije] i član 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava Republike Kosovo”.*
40. Podnosioci zahteva takođe smatraju: *“[...] osporeni zakon je u proceduralnom pogledu u suprotnosti sa članom 76. (Razmatranje predloga zakona u komisijama) Poslovnika [Skupštine], u kojem je izričito predviđena obaveza da stalne komisije razmatraju nacrt zakona sa eventualnim predloženim amandmanima”.*
- (ii) *Navodi o nesaglasnosti člana 9. osporenog zakona sa članovima 7. i 101. Ustava*
41. Što se tiče kriterijuma “*podobnosti*” za imenovanje javnog/e službenika/ce na posebna radna mesta, predviđenog stavom 2.člana 9. osporenog zakona, podnosioci zahteva

tvrdi: *“Upotreba pojma “podobnost” kao dodatni kriterijum za zapošljavanje ide protiv načela pravne sigurnosti i predvidljivosti, koji su elementi vladavine zakona prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije”, kao načelo koje se primenjuje u članu 7. Ustava.*

42. Podnosioci zahteva takođe smatraju: *“Pojam “podobnost”, kao dodatni kriterijum za zapošljavanje otvara put zloupotrebi i proizvoljnosti tokom procedura regrutovanja, jer će biti sredstvo u rukama komisija za prijem koje će odlučivati za ili protiv jednog kandidata, a ne za poštovanje načela zasluga”.*
43. Pored toga, podnosioci zahteva navode da bi ovaj kriterijum: *“[...]trebalo da bude specifičan, određen u zakonu, a ne u podzakonskom aktu Vlade”* i u tom smislu, ističu stav 1. člana 101. Ustava. Prema podnosiocima zahteva: *“[...] civilna služba predstavlja profesionalni mehanizam, neutralan prema politici, građanski i meritoran, stalni”.*

(iii) *Navodi o nesaglasnosti člana 12. osporenog zakona sa članom 4. Ustava*

44. Što se tiče stava 1. člana 12 osporenog zakona, koji, između ostalog, propisuje da Vlada usvaja i koordinira opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika/ca i nadgleda njihovo sprovođenje, podnosioci zahteva navode da isti nije u skladu sa članom 4. Ustava, jer, prema njima: *“[...]dozvoljava direktnu intervenciju vlade u zapošljavanju u Skupštini, u pravosuđu i u ostalim nezavisnim institucijama, čija je nezavisnost zagarantovana Ustavom Republike Kosovo i dalje razrađena i sa presudom Ustavnog suda (US) od 9. jula 2020. godine, AGJ: 1583/20 slučaj br. KO203/19, odnosno stavovima 205, 206 i 207 ove presude”.*

(iv) *Navodi o nesaglasnosti člana 46.osporenog zakona sa članovima 7, 16. i 19. Ustava*

45. Što se tiče stava 1. člana 46. osporenog zakona, koji propisuje mandat u trajanju od četiri (4) godine, uz pravo na produženje bez konkurisanja samo za još jedan mandat sa istim trajanjem za radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije, podnosioci zahteva tvrde da takvo pravilo: *“[...] ne nalazi sprovođenje u nijednoj zemlji članici Evropske unije, i u suprotnosti je sa načelima javne uprave SIGMA, koji se sprovode za zemlje kandidate i potencijalno kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, kao što je i Kosovo”.*
46. U tom smislu, podnosioci zahteva se pozivaju na Izveštaj SIGMA-e za osporeni zakon i ističu sledeće: *“Prema preporukama SIGMA-e, ograničeni vremenski mandati za sve zaposlene niže i srednje rukovodeće kategorije, predstavljaju visok stepen nestabilnosti i povredu profesionalnog razvoja civilne službe”.*
47. Štaviše, podnosioci zahteva navode da je takvo pravilo u suprotnosti sa članom 120. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Kosovo, s jedne strane, i Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s druge strane (u daljem tekstu: SSP), kojim se Kosovo obavezalo prema Evropskoj uniji da reformiše javnu upravu u skladu sa principima SIGMA-e, a to je, prema njima, konstatovao i šef Kancelarije EU-a svojim pismom od 14. decembra 2022. godine, u kome, između ostalog, preporučuje: *“[...] da se ne nastavi sa ovom inicijativom pre svega zbog velikog rizika u obezbeđivanju nestabilnosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. [...] Dovođenje sumnje u kompetencije sadašnjih generalnih direktora i njihovo prisiljavanje da potpišu novu proceduru zapošljavanja šalje štetan signal svim državnim službenicima. Ovaj neopravdani korak će stvoriti haos u administraciji, štaviše, ovo stanje fluksa će potrajati, jer nije moguće organizovati*

stotine zapošljavanja u periodu od nekoliko dana ili nedelja (u nižoj i srednjoj rukovodećoj kategoriji ima preko dve hiljade radnih mesta na Kosovu)".

48. U tom smislu, podnosioci zahteva dodaju: "[...] osporeni zakon ne može biti u suprotnosti sa SSP-om, kao sporazumom ratifikovanim u Skupštini, sa druge strane je međunarodna obaveza za Kosovo, jer, prema članu 16, stav 3, Ustava, izražava se sledeća obaveza: "Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo". Podnosioci zahteva dalje ističu da je kroz SSP: "[...] Kosovo preuzelo obavezu da uskladi svoje unutrašnje zakonodavstvo sa Pravom Evropske unije, gde je njen deo i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije", gde je u njenom članu 30. (Zaštita u slučaju nezakonitog otkaza) propisano: "Svaki radnik ima pravo na zaštitu od nezakonitog otkaza, u skladu sa pravom Unije i zakonima i praksom država članica".
49. Podnosioci zahteva takođe pominju i član 7. Ustava, u kome se ističe načelo vladavine zakona, koje prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije, sadrži kategoriju "Zakonitosti", čiji deo je potkategorija "Odnos međunarodnog prava i domaćeg prava", koja jasno zahteva od država da poštuju svoja međunarodna načela, što uključuje i obavezu da ne krše te obaveze prilikom donošenja zakona. U ovom kontekstu, podnosioci zahteva navode: "Član 46. osporenog zakona sadrži odredbe koje su u suprotnosti sa članom 7. Ustava, jer krše načelo vladavine zakona zaštićeno ovim članom, koji se mora tumačiti u duhu i slovu Kontrolne liste za vladavinu prava Venecijanske komisije".
- (v) Navodi o nesaglasnosti člana 99. osporenog zakona sa članovima 7, 22. i 49. Ustava
50. Što se tiče stava 2. člana 99. osporenog zakona, koji propisuje da će najkasnije za 1 (jednu) godinu za sve rukovodeće pozicije nižeg i srednjeg nivoa biti raspisan postupak zapošljavanja, podnosioci zahteva navode: "[...] sva lica na nižim i srednjim rukovodećim pozicijama, izgubiće svoja radna mesta, jer će se za njihove pozicije raspisati javni konkursi". Pored toga, podnosioci zahteva ističu da se prema članu 67. osporenog zahteva, isti: "[...] stavljaju na listu čekanja, ali ako se u roku od devet (9) meseci državni/a službenik/ca ne rasporedi na neko slobodno radno mesto državne službe, to predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe. Dakle, oni će ostat bez posla".
51. Podnosioci zahteva ističu da su te pozicije stekli po prethodnom zakonodavstvu, odnosno Zakonu br. 03/L-149 o civilnoj službi (u daljem tekstu: prethodni zakon o civilnoj službi) i trenutno Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima (aktuelni zakon o javnim službenicima). U tom smislu, isti tvrde: "Nametnuta obaveza da se podvrgnu proceduri regrutovanja za ove civilne radnike, koji su njihovu proceduru regrutovanja izvršili mnogo vremena ranije na osnovu prethodnog zakona na snazi za civilnu službu, već godinama ili decenijama vrše funkciju, predstavlja povredu stečenog zakonskog prava, narušava legitimna očekivanja i u suprotnosti je sa načelom vladavine zakona sadržanim u članu 7. Ustava Republike Kosovo i razrađenim u Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije". Shodno tome, podnosioci zahteva smatraju: "Svi civilni službenici nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa, budući da su bili imenovani sa stalnim aktom imenovanja, dakle, bez vremenski određenog mandata, stvorili su legitimno očekivanje", koje je, prema njima, potkategorija "pravne sigurnosti" Kontrolne liste za vladavinu prava Venecijanske komisije, gde je načelo vladavine prava jedna od vrednosti zaštićenih članom 7. Ustava.
52. Podnosioci zahteva takođe navode: "Takva obaveza prema civilnim radnicima koji su osnovali radni odnos, posebno rizik da oni mogu izgubiti radno mesto, predstavlja

povredu ustavnih garancija prava na rad, određenih članom 49. stav 1, Ustava Republike Kosovo, koji određuje: "Garantuje se pravo na rad".

53. U tom smislu, podnosioci zahteva pokreću pitanje načela "stečenih prava", stoga, se pozivaju na presudu [br. 832] iz 1987. godine Administrativnog suda Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu: MOR), u kojoj je naglašeno: "[...]izmena jednog pravila na štetu jednog službenika i bez njegove saglasnosti predstavlja povredu jednog stečenog prava kada je struktura ugovora imenovanja izmenjena ili postoji povreda nekog osnovnog roka imenovanja službenika koji je primio imenovanje". Isti citiraju u tom smislu i član 155. [Zabrana retroaktivnih efekata pravnih akata] Ustava Slovenije, koji propisuje: "Zakoni, uredbe i ostali opšti pravni akti ne mogu imati retroaktivno dejstvo. Samo zakon može odrediti da nekoliko njegovih odredaba imaju retroaktivno dejstvo, ako tako nešto diktira javni interes i pod uslovom da se nijedno stečeno pravo ne krši".
54. Podnosioci zahteva takođe tvrde: "[...] radni odnos civilnog službenika nije sa nekim političkim subjektom ili vladom, već sa državom". U tom aspektu, prema njima, prethodnim zakonodavstvom im je: "[...] država pružila stalna aktao imenovanju (bez ograničenog vremenskog mandata), dok sada država odlučuje da promeni ovo pravilo donošenjem osporenog zakona, raspisivanjem njihove pozicije na javnom konkursu i obavezujući ih da za svoju poziciju ponovo prolaze kroz proceduru regrutovanja, i timerizikuju da ostanu bez posla". Podnosioci zahteva ističu: "Ovo je očigledno u suprotnosti sa legitimnim očekivanjem koje su oni sagradili na veoma opravdan i pravičan način, zasnivajući se na "obećanju" koje im je država dala sa zakonima koji su bili na snazi u vreme stvaranja tih zakonskih prava", u suprotnosti sa članom 7. Ustava i Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, koja se direktno primenjuje na osnovu člana 22. Ustava.

(iv) U vezi sa obustavom primene osporenog zakona

55. Podnosioci zahteva traže od Suda: "[...]da bez predrasuda prema prihvatljivosti ili meritumu zahteva, obavesti obuhvaćene strane da se osporeni zakon, usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo i osporen prema članu 113. stav 5, Ustava, obustavlja ex-lege i da se neće primeniti do konačne odluke Ustavnog suda o osporenom slučaju".
56. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) utvrdi da Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa članovima 4, 7, 16, 19, 22, 49. i 101. Ustava.

Navodi podnosilaca zahteva KO220/22

57. Podnosioci ovog zahteva navode da član 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) i stav 2. člana 99. (Prelazne odredbe) osporenog zahteva nisu u saglasnosti sa članovima: 3. [Jednakost pred zakonom], 7. [Vrednosti], 19. [Sprovođenje međunarodnog prava], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 101. [Civilna služba] Ustava.
58. Sud će u nastavku rezimirati navode podnosilaca zahteva KO220/22 koji se odnose na nesaglasnost gore navedenih članova osporenog zakona sa gore navedenim članovima Ustava, odnosno navode o nesaglasnosti (i) člana 46. osporenog zakona sa Ustavom; i

(ii) člana 99.osporenog zakona sa Ustavom, kao i (iii) proceduralnim povredama prilikom usvajanja osporenog zakona, uključujući i (iv) zahtev za privremenu meru.

(i) *Navodi o nesaglasnosti člana 46. osporenog zakona sa Ustavom*

59. Podnosioci zahteva napominju da je član 46. osporenog zakona u suprotnosti i sa članovima 3, 7, 16, 19 21, 22, 24, 46, 49, 53, 55. i 101. Ustava. Isti navode da se ovom osporenim odredbom:“[...] narušava sistem karijere u državnoj službi Republike Kosovo i na njegovom mestu se uspostavlja sistem zasnovan na privremenim pozicijama sa mandatom za sve rukovodeće pozicije srednjeg i nižeg nivoa, čime se suštinski pogađa civilna služba kao profesionalno, nepristrasno i nezavisno telo od direktnog političkog uticaja”, i ističu, između ostalog,navode da ovaj zakon: “[...] ne reformiše državnu službu i državnu upravu uopšteno, naprotiv, degradira je. Sve reforme koje podržava EU i drugi međunarodni mehanizmi za unapređenje uloge državne službe, Zakonom o javnim službenicima se vraćaju na nultu tačku, nanoseći nenadoknadivu štetu sistemu karijere u državnoj službi”.
60. Podnosioci zahteva dalje, između ostalog, ističu: “SIGMA, Kancelarija EU-a, civilno društvo, opozicione stranke, pa čak i Pravna kancelarija kabineta premijera, osporili su ovaj zakon u fazi izrade u Vladi, kao i u skupštinskoj proceduri, ističući da je u ovom obliku civilna služba na udaru i da ista rizikuje da se do krajnosti politizuje zbog mogućnosti promene mandata ključnih pozicija u službi“. Isti takođe napominju: “[...] određivanje 4-godišnjeg mandata za srednje i niže rukovodeće pozicije ima veoma negativan uticaj na stabilnost državne službe, političku neutralnost, profesionalizaciju državne službe i implementaciju srednjoročne i dugoročne razvojne politike zbog nedostatka institucionalne memorije i administrativnog iskustva”.
61. Podnosioci zahteva ističu da je u uvodnom delu Ustava: “[...] izražena namera naroda Kosova za evropske integracije [...]”, i podsećaju na njegovu obavezu, kroz član 120. SSP-a,“[...] za dalji razvoj efikasne i odgovorne profesionalne javne uprave [...]”, i dalje naglašavaju direktno protivljenje Kancelarije Evropske unije, koja povodom osporenog zakona navodi sledeće: “Novi zakon o javnim službenicima je problematičan u smislu obezbeđivanja državne službe zasnovane na zaslugama koja može efikasno da upravlja ljudskim resursima, jer dodaje prekomerno diskreciono pravo na zapošljavanje, premeštaj i disciplinske postupke državnih službenika, čineći državnu službu potencijalno ranjivom na politizaciju”.
62. Shodno tome, podnosioci zahteva smatraju da osporeni zakon: “[...] ugrožava integracione procese Kosova u Evropsku uniju, jer je reforma javne uprave jedan od suštinskih preduslova za integracione procese naše države”, i smatraju: “[...] da predstavlja ustavnu povredu, jer ratifikovani međunarodni ugovori i pravno obavezujuće norme međunarodnog prava imaju prednost u odnosu na zakone Republike Kosovo i iste se primenjuju”.

(ii) *Navodi o nesaglasnosti člana 99. osporenog zakona sa Ustavom*

63. Što se tiče stava 2. člana 99. osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog, tvrde:“Aktuelni državni službenici nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa imaju stalna imenovanja na pozicijama koje obavljaju u državnoj službi. Dakle, imaju stečeno pravo i radni odnos sa državom, što je vezano i za visinu njihove plate i planiranje po osnovu plate, što se smatra stečenim imovinskim pravom”.

64. Podnosioci zahteva takođe ističu: “Kolektivno otpuštanje oko 1.600 državnih službenika srednjeg i nižeg nivoa je u suprotnosti sa ustavnim načelima, jer se narušava pravna sigurnost aktuelnih javnih službenika, bez ocene njihovog rada u skladu sa važećim zakonodavstvom zasnovanim na karijernom sistemu. Konkretno, oni smatraju: “[...] prestanak radnog odnosa sa Zakonom o javnim službenicima u roku od godinu dana predstavlja povredu ljudskih prava i sloboda, predstavlja povredu imovinskih prava što je u vezi sa vrednošću plata na radnom mestu i povredu pravne sigurnosti”.
65. U tom smislu, podnosioci zahteva citiraju sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) (predmete ESLJP-a: [*Hasani protiv Hrvatske*](#), br. 20844/08, rešenje o neprihvatljivosti od 30. septembra 2010. godine, i [*Asmundsson protiv Islanda*](#), br. 60669/00, presuda od 12. oktobra 2004. godine) i sudsku praksu Suda, odnosno slučaj Suda KO219/19, gore citiran, tačnije njegove stavove 302 i 303, u kojima su razjašnjeni relevantni aspekti imovinskih prava i legitimnih očekivanja svih lica koja mogu biti pogođena sledećim zakonskim promenama: “[...] da prilikom izrade zakonodavstva koje se odnosi na plate u javnom sektoru, bilo putem opšteg zakona ili nekoliko posebnih zakona ili i izmenama i dopunama postojećih zakona, imaju na umu načela jednakosti pred zakonom i jednakog tretiranja svih lica čija prava se dotiču bilo kojom vrstom zakonske dopune ili izmene”.

(iii) Navodi o proceduralnim povredama tokom usvajanja osporenog zakona

66. Podnosioci zahteva navode: “Skupština Republike Kosovo je povredila Poslovnik Skupštine u postupku usvajanja predmetnog zakona, tako što je na plenarnoj sednici prosledila na glasanje amandmane koji nisu prošli u stalnim komisijama Skupštine [...]“, koje komisije su, prema navodima podnosilaca zahteva, “ustavne kategorije”, definisane u članovima 77. i 78. Ustava.
67. Pored toga, podnosioci zahteva ističu sledeće: “Mi se bavimo dovođenjem u zabludu poslanika Skupštine Republike Kosovo u vezi sa autentičnošću amandmana i procedurom koja je sprovedena u vezi sa njima. Ovi amandmani su izglasani na plenarnoj sednici i postali su deo zakona”.
68. Što se tiče ovog navoda, podnosioci zahteva tvrde: “U zvaničnim dokumentima sa plenarne sednice Skupštine Kosova u vezi sa glasanjem o predmetnom zakonu, videćete da postoje dva različita dokumenta sa različitim amandmanima Komisije za javnu administraciju, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj, za ilustraciju vidi dokumente: Izveštaj sa amandmanima na Nacrt zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima br. protokola 08/3241/L-197 od 20.12.2022. godine, i drugi dokument: Izveštaj o Nacrtu zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima br. protokola 08/3252/L-197 od 21.12.2022. godine. Uporedite npr.: amandman 10 u ova dva gore pomenuta dokumenta. Radi se o dva različita teksta/sadržaja amandmana. Za više, pogledajte i primedbu šefa parlamentarne grupe LDK, g. Arbena Gashija, povodom ove proceduralne povrede učinjene na plenarnoj sednici Skupštine Kosova”.

(iv) Zahtev za privremenu meru

69. Podnosioci zahteva traže uvođenje privremene mere u vezi sa njihovim zahtevom, jer bi setime zaštitio javni interes, sa sledećim obrazloženjem: “a). Newođenje privremene mere bi imalo nepopravljive poslediceza oko 1.600 državnih službenika na srednjim i nižim rukovodećim pozicijama kojima bi prestao radni odnos; b). Štaviše, kao rezultat prestanka radnog odnosa za oko 1600 državnih službenika na srednjim i nižim rukovodećim pozicijama, isti bi pretrpeli smanjenje plata,

izazivajući im finansijske probleme u vreme inflatorne visoke krize u našoj državi kao i u njihovim planovima i obavezama kao dužnika, koji računaju na aktualnu platu;c).Automatsko otvaranje konkursa,premeštanje na druga radna mesta bez saglasnosti zaposlenog kao i postavljanje novih radnika na ova radna mesta imalo bi nenadoknadive posledice po pojedince koji trenutno drže ova radna mesta, jer sadašnji zaposleni na ovim pozicijama proizvoljno i nepravednorizikuju da izgube posao za koji imaju zakonski akt o stalnom imenovanju, a da nisu podvrgnuti preliminarnoj oceni njihovog učinka, čime se narušavaju pravna sigurnost i predvidljivost kao načela i osnovna prava zagarantovana svakom građaninu Republike Kosovo Ustavom i zakonom”.

70. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da proglasi da osporeni zakon, odnosno njegov član 46. i stav 2.člana 99,nisu u saglasnosti sa članovima 3, 7, 19, 21, 22, 24, 46, 49, 53, 55.i 101. Ustava; i (ii) da proglasi ništavim te odredbe osporenog zakona i zakon u celosti zbog proceduralnih povreda Poslovnika Skupštine i članova 77. i 78. Ustava.

Komentari koje je dostavio premijer 23. januara 2023. godine

71. Dana 23. januara 2023. godine, premijer je, u ime Vlade, dostavio Sudu svoje komentare na navode podnosilaca zahteva i priložio sledeća dokumenta: (i) Načela javne uprave OECD/SIGMA, izdanje iz januara 2023. godine i (ii) Memorandum sa obrazloženjem Nacrta zakona o javnim službenicima sa njegova dva dodatka, odnosno, a) ilustrativnu tabelu sa nalazima Izveštaja o napretku tokom godina u državnoj službi (2008-2021), i b) tabelu komentara iz procesa konsultacija za Nacrta zakona o javnim službenicima.
72. Sud će u nastavku rezimirati komentare premijera u vezi sa navodima podnosilaca zahteva i osporenim zakonom, uključujući i one koji se odnose na (i) član 9.osporenog zakona; (ii) član 12. osporenog zakona; (iii) član 46. osporenog zakona; (iv) stav 2. člana 99. osporenog zakona; i (v) “opšti interes”.

(i) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva KO216/22 o članu 9. osporenog zakona

73. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da je članom 9. osporenog zakona povređeno načelo pravne sigurnosti, premijer, između ostalog, smatra: “[...]takav navod je neosnovan, jerpodobnost ne narušava pravnu sigurnost i ne dovodi u pitanje ustavnost osporenog zakona”. Premijer ističe: “[...] načelo pravne sigurnosti nema apsolutni karakter i, posebno, mora biti u ravnoteži sa opštim javnim interesom”, pozivajući se na jedan stav odluka Ustavnog suda Republike Albanije, odnosno odluka br. 26 od 02.11.2015. godine i br. 37 od 13.06.2012. godine, koji definišu sledeće: “[...] načelo pravne sigurnosti ne garantuje bilo kakvu vrstu očekivanja za ne promenu povoljne pravne situacije [...]”.
74. Premijer dalje u svojim komentarima navodi: “[...] Osporeni zakon je deo koncepta upravnog prava i nema isti nivo neophodnosti za načelo predvidljivostikao što bi mogao imati u krivičnom zakonodavstvu”, te da je ovo načelo “[...] koliko je potrebno ispunjeno u celini, odnosno u članu 99 stavovi 3, 4. i 5”.
75. Pored toga, premijer tvrdi sledeće: “[...] opšti javni interes je od primarnog značaja.Ovo iz razloga što su kriterijumi podobnosti usmereni na popunjavanje radnih mesta u javnom sektoru odgovarajućim pojedincima u pogledu integriteta u odnosu na relevantnu poziciju, dužnost i odgovornost za konkretna radna mesta”, te da je “podobnost element opšteg javnog interesaza reformu u javnoj upravi što je

preduslov za dobro upravljanje, transparentnost, odgovornost, efikasnost i efektivnost”.

76. Što se tiče navoda podnosioca zahteva da specifičnosti *“kriterijuma podobnosti”* treba da budu predviđene zakonom, a ne podzakonskim aktom, premijer ističe praksu Sjedinjenih Američkih Država (u daljem tekstu: SAD), koja dokazuje da se definisanje kriterijuma podobnosti može izvršiti i podzakonskim aktom, a ne obavezno zakonom. S tim u vezi, premijer je pomenuo Zakonik saveznih propisa, član 731.202 (b) (Criteria for making suitability determinations, specific factors [Kriterijumi za utvrđivanje podobnosti, specifični faktori]), koji je podzakonski akt koji definiše kriterijume podobnostiza zapošljavanje u državnoj službi.

(ii) *Što se tiče navoda podnosioca zahteva KO216/22 o članu 12. osporenog zakona*

77. Što se tiče navoda podnosioca zahteva da član 12. osporenog zakona nije u saglasnosti sa članom 4. Ustava, premijer tvrdi da podnosioci zahteva *“[...] ne nude nijedan argument o tome zašto je ovaj član u suprotnosti sa Ustavom”*. Premijer, između ostalog, smatra: *“Prema praksi Ustavnog suda Republike Kosovo, samo podizanje navoda nije dovoljno da se utvrdi povreda ustavnih članova”*.
78. U tom kontekstu, premijer naglašava: *“[...] poglavlje II osporenog zakona definiše kako i ko vrši administraciju javnih službenika, dok član 12 definiše Vladu kao glavni organ za usvajanje i koordinaciju opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika iz svog ustavnog delokruga”*, i dalje da: *“Ovadefinicija ni u jednom trenutku ne krši član 4. Ustava, jer ga ne treba čitati odvojeno od ostalih članova osporenog zakona [...]”*. S tim u vezi, premijer citira članove osporenog zakona koji sadrže posebna ovlašćenja za nezavisne ustavne institucije, koje imaju prerogativ da donose posebne akte koji proizilaze iz ovog zakona.

(iii) *Što se tiče navoda podnosioca zahteva o povredi člana 46. osporenog zakona*

79. Navode podnosioca zahteva da je član 46. osporenog zakona u suprotnosti sa članom 120. SSP-a i članovima 3, 7, 16, 19, 21, 22, 24, 46, 49, 53. i 101. Ustava, premijer smatra očigledno neosnovanim, jer nadležnost Suda *“[...] ne obuhvata ustavnukontrolu zakona sa međunarodnim ugovorima”*, a ni poslednje navedeni nisu predmet kontrole ustavnosti.
80. Uprkos gore navedenim komentarima, premijer argumentuje da je osporeni zakon u skladu sa članom 120. SSP-a, jer su pitanja profesionalizma, efikasnosti i odgovornosti, meritokratije, odgovornosti u postupcima zapošljavanja zagwarantovana posebnim članovima osporenog zakona. Premijer takođe naglašava da član 120. SSP-a precizira da će *“[...] saradnja biti usmerena, između ostalog, na razvoj karijere u javnoj službi, što je zagwarantovano osporenim zakonom, koji omogućava svakom zaposlenom da napreduje na poziciji putem otvorenih i javnih konkursa”*.
81. S tim u vezi, premijer ističe: *“[...] karijera se taksativno ne može razvijati samo kroz jedan sistem”*. U tom kontekstu, premijer pred Sudom iznosi uporedne podatke o konceptu razvoja karijere u državnoj službi, koji na osnovu prakse zemalja Evropske unije može biti: karijerni sistem, dualni sistem ili sistem položaja. Prema ovim podacima, koji upoređuju zemlje koje su se godinama opredelile za dotične sisteme, odnosno podacima iz 2018. godine u odnosu na 2021. godinu, proizilazi, prema dostavljenim komentarima, da države članice EU-a imaju trend udaljavanja od sistema karijere prema drugim sistemima, npr. od 2018. godine, Danska je prešla sa sistema karijere na sistem položaja.

82. Premijer takođe tvrdi: *“Povodom navoda podnosioca zahteva da načela SIGMA-e nisu uzeta u obzir, kada se pominje politički uticaj i slično, treba napomenuti da nedostaje tačna referenca”. S tim u vezi, premijer ističe “[...] upoznajemo Ustavni sud da se načela koja se odnose na oblast javne uprave ovog stručnog instituta koji sarađuje sa EU nalaze u razvoju i da su trenutno objavljeni “Draft revised Principles of Public Administration, 16 January 2023”, o kojima je Republika Kosovo, Vlada pozvana da dostavi svoje komentare”.*

83. Premijer dodaje da se, u duhu transparentnosti, autor osporenog zakona konsultovao sa zainteresovanim stranama i da je obradio veliki broj komentara, odnosno, podvlači da: *“Od oko devedeset tri (93) komentara SIGMA-e nije prihvaćeno i adresirano manje od četrnaest (14) komentara, odnosno manje od 15% njih”.*

(iv) Što se tiče navoda podnosioca zahteva o stavu 2. člana 99. osporenog zakona

84. Što se tiče navoda podnosioca zahteva da je stav 2. člana 99. osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 7, 22, 46. i 49. Ustava, premijer, između ostalog, naglašava: *“U osporenom zakonu koji je usvojila Skupština nema nijedne odredbe koja je u suprotnosti sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima”. Premijer tvrdi: “[...] sva lica na nižim i srednjim rukovodećim pozicijama neće ostati bez posla, a štaviše, neće im prestati radni odnos na neodređeno vreme prema aktu o imenovanju”.*

85. Premijer tvrdi: *“Pravo stečeno u obliku koji navode podnosioci zahteva nije u vezi sa članom 49. Ustava”, koji garantuje pravo na rad. Premijer takođe ističe: “[...] ni Ustav, ni međunarodne konvencije, ni sudska praksa Ustavnog suda, ne predviđaju privilegiju da se zauvek drži određeno rukovodeće mesto”.*

86. U tom smislu, premijer ističe: *“Radni odnos definisan u svakom aktu o imenovanju proizilazi iz statusa državnog službenika, a ne iz relevantnog položaja u javnoj upravi”* i da se isti ne može smatrati stečenim pravom. S tim u vezi, premijer se poziva na sudske prakse ESLJP-a (odnosno, predmete ESLJP-a: [Marckx protiv Belgije](#), br. 6833/74, presuda od 13. juna 1976. godine i [X protiv Nemačke](#), br. 7705/76, rešenje o neprihvatljivosti od 5. jula 1977. godine), kao i na sudske prakse Suda (odnosno, slučaj Suda: [Kl189/19](#), podnosilac *Alban Miftaraj*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. decembra 2020. godine), gde ističe da ova sudska praksa: *“[...] ne afirmiše “stečeno pravo” da garantuje korist od posla obavljenog u budućnosti”.* Odnosno, premijer smatra: *“[...] legitimna očekivanja se rešavaju u slučajevima poseda, imovine i postojeće imovine. Ni u kom slučaju položaj u državnoj službi nije povezan sa posedom i postojećom imovinom”.*

87. Pored toga, premijer dodaje: *“[...] članovi 99 i 67 osporenog zakona poštuju stečeno pravo, predvidljivost i legitimna očekivanja kao elemente pravne sigurnosti, jer i u slučajevima kada službenik nije uspešan kandidat za određeno rukovodeće mesto javnog službenika, u određenom periodu od (4 godine) mu se garantuje pravo na platu u skladu sa radnim mestom koje je obavljao u skladu sa zakonom”.*

(v) Što se tiče opšteg interesa

88. Premijer naglašava da: *“[...] opšti javni interes, koji utvrđuje javna vlast, u ovom slučaju uključuje, ali se ne ograničava na stvaranje efikasne, profesionalne, sveobuhvatne uprave zasnovane na meritokratiji, koja garantuje pružanje kvalitetnih usluga građanima kao zajedničko dobro celog društva”.*

89. Premijer takođe pominje: *“Još jedan suštinski aspekt javnog interesa je otvaranje mogućnosti za uključivanje žena, nevećinskih zajednica i osoba sa invaliditetom na*

niže i srednje rukovodeće pozicije državne službe, kao što dozvoljava sadržaj osporenog zakona". U tom kontekstu, premijer citira statistiku o udelu žena na višim položajima rukovodećeg nivoa koji iznosi 19 (devetnaest) %, na srednjem nivou 16 (šesnaest) % i na nižem nivou 30 (trideset) %.

90. Na kraju, premijer zaključuje da su navodi podnosioca zahteva: "[...] očigledno neosnovani stoga su članovi koje oni osporavaju u potpunosti u skladu sa Ustavom Republike Kosovo i međunarodnim konvencijama uključenim u njemu, koje poštuje Republika Kosovo".

Komentari koje je dostavio ombudsman 30. januara 2023. godine

91. Dana 30. januara 2023. godine, ombudsman je dostavio svoje komentare na navode podnosioca zahteva, u kojima je prvo istakao da je primio žalbu od Sindikata kosovske administracije, sa zahtevom da se osporeni zakon uputi Ustavnom sudu na ocenu saglasnosti sa Ustavom.
92. Ombudsman, između ostalog, tvrdi da je: "[...] primetio da je osporenim zakonom uzeta u obzir većina stavova Ustavnog suda iznetih u presudi KO203/19, ali je i pored ove činjenice potrebno razjasniti neka pitanja za koja ombudsman ocenjuje da bi Ustavni sud trebalo da ih uzme u obzir prilikom ocene zahteva KO216/22".
93. Što se tiče člana 9. osporenog zakona, ombudsman ističe: "[...] primetio je da se kod ZJP-a za posebna radna mesta javnog/e službenika/ce može zahtevati podobnost/ili posebni dodatni kriterijumi (član 9 stav 2)". U tom kontekstu, ombudsman tvrdi da je primetio da osporenim zakonom "[...] nije utvrđeno koja se radna mesta smatraju posebnim radnim mestima, za koja se moraju zahtevati pogodnost i dodatni posebni kriterijumi", stoga isti smatra da je: "[...] norma kako je definisana u članu 9, stav 2, nejasna i može proizvesti pravnu nesigurnost [...] onemogućava predviđanje norme, što su elementi vladavine prava".
94. Što se tiče člana 12. osporenog zakona, ombudsman, između ostalog, navodi da ovaj član: "[...] ne utvrđuje ograničenje nadležnosti Vlade prema osoblju institucija iz člana 6, stav 4 istog zakona, što za posledicu ima povredu načela podele vlasti i povredu organizacione nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija". Štaviše, ombudsman smatra: "[...] Skupština Republike Kosovo u ovom slučaju nije sprovela zahtev Ustavnog suda definisan u stavu 115 i nalaze definisane u stavovima 134 i 135 presude KO203/19".
95. Što se tiče člana 46. osporenog zakona, ombudsman smatra: "[...] postavljanjem nižih i srednjih rukovodilaca sa karijernog na mandatno mesto, ne samo da se podriva stabilnost državne službe, već i legitimna očekivanja, jer se zasnivanje radnog odnosa odvijalo kroz pravila (zakonodavstvo) koja su garantovala trajanje radnog odnosa na neodređeno vreme". U tom smislu, ombudsman, između ostalog, ističe sledeće:

"Koncept legitimnog i razumnog očekivanja u zaštiti subjektivnih prava je sveobuhvatan koncept tumačenja u međunarodnoj sudskoj praksi. Prema ESLJP-u (vidi, slučajeve Kopecky protiv Slovačke, presuda od 28. septembra 2004. godine, stavovi 45-52; Gratzinger i Gratzingerova protiv Republike Češke (odluka), br. 39794198, stavovi 73, ESLJP 2002-VIJ), "legitimno očekivanje" mora biti konkretne prirode i mora se zasnivati na zakonskim odredbama i pravnim aktima. U konkretnom slučaju, legitimno očekivanje državnih službenika nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa, za ostvarivanje prava proisteklih iz radnog odnosa, zasniva se

na pravu stečenom odredbama Zakona o civilnoj službi u periodu dok je ovaj zakon bio na snazi”.

96. Pored toga, ombudsman, uzimajući u obzir “[...] stavove Sudaiznete u stavovima 177, 178 i 185 u presudi KO171/18, naglašava da u skladu sa gore istaknutom situacijom, čak i u ovom slučaju razlika u tretmanu državnih službenika nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa sa ostalim zaposlenima u rukovodstvu, po pitanju trajanja radnog odnosa, ima za posledicu povredu člana 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava”.
97. Na kraju, ombudsman traži od Suda da oceni da li su (i) stav 2. člana 9; (ii) stav 1. člana 12; i (iii) član 46. osporenog zakona u saglasnosti sa Ustavom, odnosno podelom vlasti i organizacionom nezavisnošću nezavisnih ustavnih institucija, kao i članovima 7. i 24. Ustava.

Komentari koje je u ime Parlamentarne grupe LVV dostavio poslanik Valon Ramadani 30. januara 2023. godine

98. Dana 30. januara 2023. godine, g. Valon Ramadani, poslanik Skupštine, dostavio je Sudu komentare Parlamentarne grupe LVV u vezi sa slučajevima KO216/22 i KO220/22.
99. Sud će u nastavku rezimirati komentare Parlamentarne grupe LVV u vezi sa navodima podnosilaca zahteva i osporenim zakonom, uključujući i one koji se odnose na (i) procesni i materijalni deo, odnosno (ii) član 9. osporenog zakona; (ii) član 12. osporenog zakona; (iii) član 46. osporenog zakona; i (iv) stav 2. člana 99. osporenog zakona.
- (i) Što se tiče navoda o proceduralnim povredama tokom usvajanja osporenog zakona
100. Što se tiče navoda o proceduralnim povredama prilikom razmatranja i usvajanja osporenog zakona, Parlamentarna grupa LVV smatra da su isti očigledno neosnovani i da na osnovu sudske prakse Suda nepredstavljaju ustavna pitanja i da stoga ne mogu biti predmet ocene pred njim.
101. Parlamentarna grupa LVV tvrdi da član 77. Ustava uređuje imenovanje stalnih, funkcionalnih i *ad hoc* komisija i u vezi sa tim komisijama ističe sledeće: “[...] ni na koji način ne uređuje ustavni postupak usvajanja zakona u tim komisijama. Prema tome, postupak razmatranja i usvajanja nacerta zakona u telima Skupštine predstavlja zakonsko pitanje i uređeno je Poslovníkom Skupštine”. U tom smislu, isti se pozivaju na slučaj Suda KO115/13, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2013. godine, u kome je u stavovima 37, 46 i 47, navedeno sledeće:

“37. Član 113.5 Ustava dozvoljava Ustavnom sudu da odlučuje samo o ustavnosti ... bilo kog zakona ili odluke koju je usvojila Skupština...”. Ovaj član ne ovlašćuje Ustavni sud da odluči o tome da li su akti ili druge odluke Skupštine u saglasnosti sa Ustavom.

[...]

46. “Odluka” predsedništva Skupštine se razlikuje od odluke Skupštine za koju je potrebna većina glasova poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju.

47. Da bi jedan akt Skupštine bio odluka, treba da prođe kroz proces glasanja u Skupštini onako kako se predviđa članom 65.1. Ustava”.

102. Parlamentarna grupa LVV takođe ističe: *“Razmatranje i izglasavanje Nacrta zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima od strane Skupštine Republike Kosovo bili su u potpunoj saglasnosti sa Poslovnikom Skupštine, jasnim utvrđenjima Pravilnika o funkcijama komisija, njihovom ulogom u razmatranju nacrta zakona i izveštaja sa amandmanima, rokovima u kojima postupaju, kao i dejstvima nepostupanja u rokovima koji su propisani kako Poslovnikom, tako i odlukom sa sednice o skraćanju tih rokova”.*
103. Pored toga, Parlamentarna grupa LVV pojašnjava proceduru usvajanja nacrta zakona kada se to vrši u okviru člana 123. (Odstupanje od proceduralnih rokova) Poslovnika Skupštine, i povodom toga ističe sledeće: *“Na osnovu Poslovnika Skupštine, razmatranje nacrta zakona se u stalnim komisijama predviđa u propisanim rokovima. Funkcija komisija Skupštine je da pomažu Skupštini. Razmatranje ili nerazmatranje nacrta zakona u stalnim komisijama ne predstavlja uslov za uvrštavanje ili neuvrštavanje za razmatranje ili nerazmatranje na plenarnoj sednici. Nerazmatranje nacrta zakona od strane jedne ili svake stalne komisije u propisanom roku ne može da blokira i ne blokira razmatranje i usvajanje nacrta zakona na plenarnoj sednici”.*
104. Isto tako, Parlamentarna grupa LVV u vezi sa navodom da nacrt zakona nije razmatrala Komisija za prava i interese zajednica kao stalna komisija Skupštine, ponavlja argumente da je prema praksi Skupštine, isti otišao na razmatranje u ovoj komisiji u roku koji je određen u relevantnoj odluci o odstupanju od Poslovnika, a ako nakon ovog roka nisu pripremljene preporuke komisije, nacrt zakona se upućuje na razmatranje i usvajanje na plenarnoj sednici.
105. Na kraju, Parlamentarna grupa LVV ističe: *“Pretpostavka da nacrt zakona mora nužno da bude razmotren od strane svake stalne komisije bez nekog određenog roka, onemogućila bi glavnu funkciju Skupštine, kao što je ona za usvajanje zakona, niti to predstavlja ustavni zahtev”.*

(ii) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o članu 9. osporenog zakona

106. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o povredi načela pravne sigurnosti kroz obavezu kriterijuma podobnosti, Parlamentarna grupa LVV smatra da je ovaj navod neosnovan. Oni u ovom smislu ističu sledeće: *“[...]načelo pravne sigurnosti nije apsolutnog karaktera i da, posebno, mora biti uravnoteženo sa opštim javnim interesom: “...načelo pravne sigurnosti ne garantuje svaku vrstu očekivanja da se neće promeniti neka povoljna pravna situacija. Ovo načelo ne može prevladati u svakom slučaju. To znači da, ukoliko dođe do toga da na drugačije pravno uređenje odnosa direktno utiče važan javni interes, sa svim njegovim bitnim elementima, taj interes može imati prednost nad načelom pravne sigurnosti”.*
107. Parlamentarna grupa LVV naglašava: *“Iako je, prema oceni Venecijanske komisije, predvidljivost neophodna u krivičnom zakonodavstvu i ima relativno manju težinu u administrativnoj oblasti, kao što je slučaj sa osporenim zakonom, nema sumnje da je predvidljivost ispunjena i u konkretnom slučaju”.* Ova parlamentarna grupa takođe ističe: *“[...] opšti javni interes je od primarnog značaja. To stoga što kriterijumi podobnosti imaju za cilj popunjavanje određenih pozicija u javnom sektoru pojedincima koji su podobni u smislu integriteta u odnosu na datu poziciju i dužnosti i odgovornosti za određene pozicije”.* U tom smislu, Parlamentarna grupa LVV potencira: *“[...] neprimenjivanje kriterijuma podobnosti može prouzrokovati opasnost po važne državne interese. Upravo je u takvim slučajevima, “preventivni pristup” ocenjen od strane Venecijanske komisije kao neophodan za državni i javni interes”.*

108. Što se pak tiče navoda da se kriterijum podobnosti ne reguliše osporenim zakonom već podzakonskim aktom, Parlamentarna grupa LVV se poziva na praksu drugih zemalja, odnosno SAD-a, koje su u ovom slučaju kriterijume podobnosti definisale kroz podzakonski akt, konkretno kroz Zakonik saveznih propisa, član 731.202 (b) (Criteria for making suitability determinations, specific factors [Kriterijumi za utvrđivanje podobnosti, specifični faktori]). Štaviše, isti ističu da su kriterijumi podobnosti predviđeni ovim podzakonskim aktom utvrđeni isključivo podzakonskim aktom i da se nigde unapred ne pominju u zakonu koji služi kao osnova za donošenje ovog akta.

(iii) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o članu 12. osporenog zakona

109. Povodom navoda podnosilaca zahteva da član 12.osporenog zakona nije u saglasnosti sa načelom podele vlasti, utvrđenim u članu 4. Ustava, Parlamentarna grupa LVV ističe da podnosioci zahteva:“[...] ne pružaju nijedan argument o tome zašto je ovaj član u suprotnosti sa članom 4. Ustava” i takođe dodaje: “Prema praksi Ustavnog suda Republike Kosovo, iznošenje navoda samo po sebi nije dovoljno da se utvrdi povreda ustavnih članova”.
110. U tom smislu, Parlamentarna grupa LVV ističe: “[...] Poglavlje II osporenog zakona utvrđuje kako i ko upravlja javnim službenicima, dok član 12. definiše Vladu kao glavni organ za usvajanje i koordinaciju opštih državnih politika za zapošljavanje javnog službenika. Ova definicija ni na koji način ne krši član 4. Ustava – jer se mora čitati odvojeno od ostalih gore citiranih članova osporenog zakona[...]”.Isto tako, Parlamentarna grupa LVV u vezi s tim citira članove osporenog zakona koji sadrže posebna ovlašćenja za nezavisne ustavne institucije, koje imaju prerogativ da donose posebne akte koji proizilaze iz ovog zakona.

(iv) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o članu 46. osporenog zakona

111. Navode podnosilaca zahteva da je član 46. osporenog zakona u suprotnosti sa članom 120. SSP-a i odredbama Ustava, Parlamentarna grupa LVV smatra očigledno neosnovanim, zbog toga što Sud, na osnovu svoje ustavne nadležnosti, ne vrši ustavnu kontrolu zakona sa međunarodnim ugovorima, a ni poslednje navedeni nisu predmet kontrole ustavnosti.
112. U svojstvu suprotne strane, a uz poštovanje Suda, Parlamentarna grupa LVV tvrdi pred Sudom da je osporeni zakon u skladu sa članom 120. SSP-a, iz razloga što se:“[...] radni odnos, uključujući i regrutaciju, zasniva na načelu zasluge, načelu jednakih mogućnosti, profesionalizma i integriteta, nediskriminacije i pravične i proporcionalne zastupljenosti polova i zajednica, kroz otvorenu i konkurentnu proceduru, kao što je utvrđeno u članovima 7. i 8. osporenog zakona”.Parlamentarna grupa LVV, između ostalog,ističe da gore navedeni članSSP-a precizira: “[...]da će saradnja biti usmerena, između ostalog, na razvoj karijere u javnoj službi, što se garantuje i osporenim zakonom, koji svakom zaposlenom omogućava da napreduje na radnom mestu putem otvorenih i javnih konkursa”.
113. U tom smislu, Parlamentarna grupa LVV ističe: “[...]zahtev SSP-a da Republika Kosovo obezbedi razvoj karijere ne podrazumeva da se karijera može taksativno razvijati samo kroz jedan sistem”. Isti u tom smislu tvrde da se razvoj karijere postiže bilo kojim sistemom koji trenutno primenjuju države Evropske unije, a koji se može sažeti u sistem pozicija, sistem karijere i dualni sistem.
114. Parlamentarna grupa LVV takođe tvrdi da podnosioci zahteva nisu potkrepili svoje tvrdnje o povredi načela SIGMA-e i najboljih praksi država članica Evropske unije,

zbog toga što nedostaje ispravno pozivanje na ova načela, te navodi da: “[...] upoznajemo Ustavni sud da se načela koja se odnose na oblast javne uprave ovog stručnog instituta koji sarađuje sa EU nalaze u razvoju i izmenama i da su trenutno objavljeni *“Draft revised Principles of Public Administration, 16 January 2023”*, o kojima je Republika Kosovo, Vlada pozvana da dostavi svoje komentare”.

115. U tom kontekstu, isti dodaju i da: “[...] uređenje oblasti delovanja civilnih službenika država članica nema homogenu regulativu”, što je, prema njima, potvrđeno i Pravnim mišljenjem o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU-aza Nacrt zakona o javnim službenicima sa br. ref. 608-2624-2-2022 od 18. novembra 2022. godine.
116. Parlamentarna grupa LVV na kraju naglašava da je u duhu transparentnosti, autor osporenog zakona konsultovao zainteresovane strane i da je adresirao veliki broj komentara, posebno one SIGMA-e. Povodom ovih komentara, isti naglašavaju da: *“Od oko devedeset tri (93) komentara SIGMA-e nije prihvaćeno i adresirano manje od četrnaest (14) komentara, odnosno manje od 15% njih”*.

(v) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o članu 99. osporenog zakona

117. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da je stav 2. člana 99. osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 7, 22, 46.i 49. Ustava, Parlamentarna grupa LVV ističe da vrednosti zaštićene ovim ustavnim odredbama “[...]ni u kom slučaju i ni pod kojim okolnostima nisu pogođene osporenim zakonom, već se uzdižu i cene”.
118. Što se tiče navoda o kolektivnom udaljavanju 1600 (hiljadu šesto) civilnih službenika, Parlamentarna grupa LVV ističe sledeće: *“[...] sva lica koja se nalaze na pozicijama nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa neće ostati bez posla, štaviše, neće im se prekinuti radni odnos bez određenog roka prema aktu o imenovanju. Dakle, sva ova lica će u skladu sa članom 99. stav 4. ostati u civilnoj službi, predmet pravila predviđenih ovim zakonom. Raspisivanje ovih pozicija je odraz namere zakonodavca da niže i srednje rukovodeće pozicije budu pozicije na određeno vreme, ne kao ograničenje, već kao proširenje mogućnosti”*. Štaviše, isti tvrde da raspisivanje ovih konkursa ne utiče na radni odnos sadašnjih javnih službenika koji proizilazi iz statusa državnog službenika, pa stoga trenutnu poziciju ne treba poistovećivati sa statusom državnog službenika, jer zakoni o civilnoj službi ne regulišu položaj već radni odnos državnog službenika.
119. U tom smislu, Parlamentarna grupa LVV argumentuje sledeće: *“Dok se stalni status državnog službenika, odnosno radni odnos, ne narušava, sam koncept pozicije u državnoj službi nema nijedan element stečenih prava. Pozicije u državnoj službi zavise od evolucije i kontinuiranih promena razvoja institucija, nisu statične i kao takve njihov prenos ne može stvoriti nikakva očekivanja osim onog koje je uređeno u zakonu za nosioce”*.
120. Parlamentarna grupa LVV takođe tvrdi da: *“Pravo stečeno u formi koju navode podnosioci nije povezano sa članom 49. Ustava”*, koji garantuje pravo na rad. Isti takođe ističu: *“[...] ni u Ustavu, ni u međunarodnim konvencijama, ali ni u sudskoj praksi Ustavnog suda nije predviđena privilegija da se zauvek obavlja određena rukovodeća pozicija”*.
121. U tom smislu, Parlamentarna grupa LVV ističe: *“Radni odnos, kako je utvrđeno u svakom aktu o imenovanju, proizilazi iz statusa državnog službenika, a ne iz odgovarajuće pozicije u javnoj upravi”*i isti se ne može smatrati stečenim pravom. S tim u vezi, poziva se na sudsku praksu ESLJP-a (odnosno na predmete ESLJP-a: *Marckx protiv Belgije* i *X protiv Nemačke*, gore citirani slučajevi)i na sudsku praksu

Suda (vidi, slučaj Suda: KI189/19, gore citiran slučaj), navodeći da ova sudska praksa: “[...] ne afirmiše “stečeno pravo” da garantuje korist od posla obavljenog u budućnosti”. Odnosno, Parlamentarna grupa LVV smatra: “[...] legitimna očekivanja se rešavaju u slučajevima poseda, imovine i postojeće imovine. Ni u kom slučaju položaj u državnoj službi nije povezan sa posedom i postojećom imovinom”.

122. Parlamentarna grupa LVV takođe ističe da osporeni zakon odražava opšti javni interes koji se, po njima, sastoji od, ali nije ograničen na uspostavljanje efikasne, profesionalne, sveobuhvatne uprave zasnovane na zaslugama da garantuje pružanje kvalitetnih usluga građanima kao zajedničko dobro celog društva i da omogući uključivanje žena, nevećinskih zajednica i osoba sa invaliditetom na niže i srednje rukovodeće pozicije državne službe.
123. Na kraju, Parlamentarna grupa LVV zaključuje sledeće: “[...]navodi podnosilaca su očigledno neosnovani, a članovi koje oni osporavaju su u potpunoj saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i međunarodnim konvencijama koje su uključene u njemu i koje Republika Kosovo poštuje”.

Komentari koje je dostavio RUE 19. januara 2023. godine

124. Dana 19. januara 2023. godine, RUE je dostavio Sudu komentare na osporeni zakon, u kojima je prvo istakao da je on nezavisna agencija Republike Kosovo osnovana Zakonom br. 05/L-084 o energetsom regulatoru (u daljem tekstu: Zakon o RUE) u skladu sa stavom 5. člana 119. [Ekonomski odnosi] i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
125. Sud će u nastavku rezimirati komentare RUE-a u vezi sa (i) primedbama na osporeni zakon; (ii) funkcionalnom, organizacionom i finansijskom nezavisnošću RUE-a u skladu sa međunarodnim zakonodavstvom i zahtevima *Acquis*-a za energetske sektor; (iii) zakonskim odredbama o finansiranju RUE-a – “*Namenjen prihod*”; (iv) drugim zakonima koji ometaju “*sposobnost*” RUE-a; (v) zahtevima međunarodnih organizacija; i (vi) “*sposobnošću*” RUE-a da odgovori na zahteve *Acquis*-a o energetici.

(i) Primedbe na osporeni zakon

126. RUE smatra da on, kao nezavisna agencija osnovana zakonom na osnovu člana 142. Ustava, ne bi trebalo da bude uključen u definiciju iz tačke 2. stava 1. člana 4. osporenog zakona, koji propisuje: “[...] institucija državne uprave - podrazumeva “Kancelariju premijera, Ministarstvo, Izvršnu agenciju, Regulatornu agenciju, uključujući i njihove lokalne ogranke”. U tom smislu, RUE ističe: “[...] to je nezavisna agencija ustanovljena na osnovu člana 142. Ustava Republike Kosovo i trebalo bi da se posebno tretira u definicijama kao druga državna institucija koja ima punu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost”.
127. RUE dalje ističe: “[...] u članu 5 osporenog zakona koji se bavi kategorijama javnih službenika, osoblje RUE-a je uključeno u državnu službu i to predstavlja uplitanje u stručno osoblje kao da se pozivamo na Zakon o energetsom regulatoru br. 03/L-185 iz 2010. godine, gde je u članu 7 izričito propisano: “Nijedan član Odbora ili kadar Energetske regulatorne kancelarije nemaju status javnog službenika”. Dok je način zapošljavanja u to vreme bio regulisan Zakonom o radu, a primenjivan je i dugoročnim ugovorima za osoblje RUE-a”.
128. RUE osporava i stav 14. člana 39. osporenog zakona, koji definišeda “Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za državnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja pravila za

postupak zapošljavanja i ocenjivanja kandidata/kinja prema ovom članu”, jer isti smatra: “[...]da treba dozvoliti punu nezavisnost čak i u slučaju RUE-a, uzimajući u obzir ustavne obaveze i relevantno zakonodavstvo, da se postupci konkurisanja i ocenjivanje regulišu posebnim aktom koji je odobrila RUE kao nezavisna institucija”.

129. RUE takođe smatra da član 46.osporenog zakona ne treba da važi u slučaju RUE-a i obrazložio je to na sledeći način: *“[...]relevantne pozicije u regulatoru su specifične pozicije (glavni ekspert) i regulisane su na neodređeno vreme prema važećem Zakonu o radu, te bi takvo uplitanje bilo u potpunoj suprotnosti i sa pravnim normama i pravima stečenim zakonom koji je bio na snazi u vreme izbora. Isto tako, član 47, stav 12, osporenog zakona u slučaju RUE ne bi trebalo da se primeni, već da se reguliše prema stavu 13, gde RUE, posebnim aktom koji je odobren, reguliše i imenovanje na više rukovodeće pozicije”.*
130. Što se tiče člana 99. osporenog zakona, RUE smatra da: *“[...] ova odredba ozbiljno krši prava zaposlenih, budući da su ta prava stekli ugovorima na neodređeno vreme prema Zakonu o radu, i prema ovoj odredbi se krše prava i osnovne slobode propisane Ustavom, a prava stečena zakonom koji je bio na snazi u vreme zasnivanja radnog odnosa ne mogu se ostvariti kasnijim zakonom, jer se njime ozbiljno krše prava zagarrantovana Ustavom i međunarodnim normama”. Isti ističu da ova odredba ne može da se primeni: “[...] nikako na nezavisne institucije i one ustanovljene zakonom, kao što je RUE, jer krši funkcionalnu i organizacionu nezavisnost RUE-a zagarrantovanu Ustavom i propisanu Zakonom o energetskom regulatoru [...]”.*

(ii) Što se tiče funkcionalne, organizacione i finansijske nezavisnosti RUE-a prema međunarodnom zakonodavstvu i zahtevima Acquis-a za energetiku

131. RUE, između ostalog, navodi: *“Zakon o javnim službenicima sumnjivo ukida status nezavisnog RUE-a, ostavljajući prostor za pogrešna tumačenja koja imaju tendenciju da se RUE klasifikuje kao “regulatorna agencija”, ignorišući na taj način ustavnu kategoriju nezavisne agencije ustanovljene zakonom”, i prema osporenom zakonu “[...] RUE je klasifikovana kao administrativna organizacija, što nije u skladu sa prirodom njene statutarne funkcije prema lokalnom i zakonu EZ-a”,odnosno, stavu 4.člana 35. [Direktive 2009/72/EC](#) od 13.jula 2009. godinao zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije istavu 4.člana 39. [Direktive 2009/73/EC](#) od 13.jula 2009. godineo zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa.*
132. Pored toga, RUE ističe: *“Svi zakoni usvojeni od strane Skupštine Republike Kosovo za regulatora energije 2004. godine (br. 2004/9), 2010 (br. 03/L-185) i 2016 (br. 05/L-084), i koji su regulisali delokrug RUE-a, propisali su funkcionalnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost Regulatora kroz primarno zakonodavstvo”, kao i u skladu sa zahtevima Acquis-a, a posebno sa Direktivom o unutrašnjem tržištu.*
133. U zaključku, RUE zaključuje da kosovski zakoni o energetskom sektoru i direktive Evropske unije zahtevaju da Kosovo zadrži finansijsku i operativnu nezavisnost RUE-a.

(iii) Što se tiče zakonskih odredaba o finansiranju RUE-a – “Namenjen prihod”

134. RUE navodi da on kao nezavisna agencija, u smislu Ustava, ima pravo da ostvaruje *“Namenjen prihod”* iz određenog izvora, definicija koja proizlazi iz stava 1. člana 1. Zakona br. 03/L-048 o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama,izmenjenog i dopunjenog,koji propisuje sledeće: *“[...] javni novac koji*

potiče od jednog određenog izvora prihoda i koji je zakonom ili uredbom UNMIK-a dodeljen jednoj određenoj budžetskoj organizaciji i/ili za jednu određenu identifikovanu namenu; s tim da, međutim, "vanredni prihod" neće predstavljati namenjen prihod".

135. RUE smatra da: *"Gore navedene odredbe dokazuju van svake sumnje da RUE, sam, ima ovlašćenje i pravo da razvija sopstveni budžet, koristeći ovu prognozu troškova potrebnu da odredi godišnje poreze koje treba da plaćaju licencirane kompanije [...]", jer je: "[...] Svrha zakona da RUE bude izuzet od ograničenja plata koja važe za javni sektor koji radi za Vladu i da mu, čineći to, omogućući da zapošljava i zadrži kvalifikovano osoblje".*

(iv) Što se tiče drugih zakona koji ometaju sposobnost RUE-a

136. RUE navodi da: (i) Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (u daljem tekstu: ZOFDUNA); (ii) Zakon br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Zakon o platama), koji kvalifikuju radna mesta u RUE u skladu sa organizacijom predviđenom u okviru organizacije i rada državne uprave i nezavisnih agencija; i (iii) osporeni zakon, koji osoblje RUE kvalifikuje kao javne službenike, odnosno državne službenike; ne uzimaju u obzir značaj i težinu koju RUE treba da ima i da se prema direktivama Evropske unije zahteva poseban tretman za energetske regulatore, stoga, prema njima, krši sposobnost RUE-a da sprovodi zadatke koje zahtevaju važeći zakoniza energetski sektor.

(v) Što se tiče zahteva međunarodnih organizacija

137. Što se tiče zahteva međunarodnih organizacija za regulatorne organe za energetiku, RUE citira Direktivu (EU 2019/944) Evropskog parlamenta za organizaciju unutrašnjeg tržišta, koja zahteva da države članice obezbede da regulatorni organ bude nezavisan i da ima: *"[...] odgovarajuće ljudske i finansijske resurse da izvrši svoje obaveze".* U tom smislu, RUE naglašava: *"Sekretarijat Energetske zajednice je od 2014. godine procenjivao (ne)kompatibilnost Kosova sa ovim aspektom [...]"* i da bi se to ostvarilo, *"[...]plate zaposlenih treba da budu kompatibilne sa nivoima plata u regulisanoj industriji, sa ciljem da se izbegne "odliv mozgova" ka industriji i omogućući RUE da privuče i zadrži kvalifikovane ljudske resurse i dovoljne da sprovede svoje obaveze".*
138. Pored toga, RUE pominje i nalaze izveštaja o napretku za Kosovo, koje je objavila Direkcija Evropske komisije za proširenje za 2014, 2015, 2016, 2018, 2019. i 2020. godinu, u kojima je dosledno isticananeophodnost finansijske nezavisnosti RUE-a.
139. RUE takođe ističe i tačku 2.2 Smernica o nezavisnosti nacionalnih regulatornih organa, gde Sekretarijat Energetske zajednice utvrđuje: *"Odbor bi trebalo da ima pravo da slobodno odlučuje o zapošljavanju i otpuštanju osoblja, kao i o broju osoblja potrebnog za obavljanje regulatornih dužnosti"* kao i da *"Plate osoblja regulatornih organa treba da budu konkurentne platama u regulisanoj industriji"* i da o njima Odbor treba slobodno da odlučuje.
140. RUE na kraju citira i Izveštaj Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (u daljem tekstu: OECD), koji je objavljen 2021. godine za konkurenciju u Jugoistočnoj Evropi, gde se ističe: *"RUE čini sve što je u njegovoj moći da regrutuje i zadrži kvalifikovano osoblje, tako da će ga svako dalje smanjenje plata lišiti kvalifikovanog osoblja".*

(vi) Što se tiče sposobnosti RUE-a da odgovori na zahteve Acquis u oblasti energetike

141. Pošto RUE u ovom delu svojih komentara pominje komunikaciju sa Sekretarijatom Energetske zajednice, sa sedištem u Beču, Austrija, odnosno odražava pismo ovog Sekretarijata upućeno RUE-u 22. decembra 2022. godine, kao i sa Regulatornim odborom Energetske zajednice, sa sedištem u Skoplju, Severna Makedonija, odnosno, odražava pismo ovog odbora upućeno RUE-u 21. decembra 2022. godine, koja pisma je dostavio Sudu zajedno sa komentarima, stoga će se Sud u nastavku pozivati na sadržaj istih.
142. U pismu od 22. decembra 2022. godine, Sekretarijat Energetske zajednice, između ostalog, ističe da je obavešten o novim zakonskim inicijativama u oblasti javnih službenika i plata u javnom sektoru, i prema njima: *“Predložene izmene će doneti jedinstven pristup utvrđivanju naknade po principu primene posebnih koeficijenata za osnovnu platu. Gore navedeni koeficijenti bi bili utvrđeni Zakonom o godišnjem budžetu, koji sačinjava i predlaže Vlada na godišnjem nivou. Naši proračuni pokazuju da bi njegova primena rezultirala smanjenjem individualnih plata osoblja RUE-a u proseku od 40% do 65% u zavisnosti od pozicije”*.
143. U istom pismu, Sekretarijat Energetske zajednice dalje tvrdi da: *“[...] predložene izmene u zakonima imaju potencijal da potkopaju operativni kapacitet RUE-a i njegovu sposobnost da podrži stručno osoblje, koje je ključno za obavljanje njegovih dužnosti”*.
144. U tom smislu, Sekretarijat Energetske zajednice traži: *“[...] da se predložene izmene u Zakonu o platama u javnom sektoru i Zakonu o javnim službenicima prilagode razmatranjima koje treba posvetiti finansijskoj nezavisnosti RUE-a na takav način da naknada Odboru i njegovom osoblju nije nepravedno pogođena. To se može postići ili: a) jasno razlikujući da se plate članova Odbora i osoblja RUE-a određuju u skladu sa važećim odredbama Zakona o energetske regulatoru, ili b) direktno isključujući RUE iz predloženih zakonskih promena”*.
145. S druge strane, u pismu Regulatornog odbora Energetske zajednice ponovo se pominje smanjenje plata zaposlenih u RUE sa 40% na 65%, i opisani su zahtevi zakonodavstva EU i oni koji proizilaze iz Zakona o RUE-u u vezi sa operativnom i finansijskom nezavisnošću RUE-a. Isti, u ovom pismu podvlače *“[...] potrebu da se uzdrže od negativnog uticaja na institucionalni kapacitet RUE-a i nivoa naknada Odbora i osoblja, jer će u suprotnom biti ugrožena nezavisnost u donošenju odluka i sposobnost [RUE-a] da zadrži kvalifikovano osoblje”*.

Pravno mišljenje Kancelarije EU na Kosovu o Nacrtu zakona o javnim službenicima od 14. decembra 2022. godine, koje su dostavili podnosioci zahteva u slučaju KO216/22

146. Sud će u nastavku prikazati nalaze Mehanizma za razmatranje zakonodavstva u okviru Kancelarije Evropske unije na Kosovu (u daljem tekstu: Kancelarija EU na Kosovu) za Nacrt zakona o javnim službenicima. S obzirom na to da se odgovarajući nalazi odnose na veliki broj odredaba osporenog zakona, u nastavku će se rezimirati samo relevantni komentari u odnosu na njegove odredbe koje osporavaju podnosioci zahteva. Kancelarija EU je u svom mišljenju istakla da je ono zasnovano na priložima Odeljenja Evropske komisije za susedstvo i proširenje (u daljem tekstu: DG NEAR), Kancelarije EU, specijalnog predstavnika EU, SIGMA-e i drugih eksperata koje finansira EU. Takođe, ista je istakla: *“Nacrt zakona je i dalje problematičan sa stanovišta obezbeđivanja državne službe zasnovane na zaslugama koja može da privuče i zadrži profesionalne kandidate. Nacrt zakona dodaje prekomernu diskreciju u*

zapošljavanju, premeštaju i napredovanju državnih službenika, čineći državnu službu ranjivom i izloženom većem riziku od politizacije i korupcije”.

147. Što se tiče člana 46. osporenog zakona, Kancelarija EU na Kosovu je, između ostalog, podvukla: *“Nijedna administracija ne prekida zapošljavanje šefa jedinice sa dobrim rezultatima samo zato što treba ponuditi priliku drugim, potencijalno boljim kandidatima. Uvođenje mandata neće rešiti nijedan od ključnih problema sa kojima se kosovska administracija suočava, dok će stvoriti nestabilnost i nesigurnost. Ovo ograničava privlačnost rukovodećih pozicija u državnoj službi za eksterne kandidate. Učešće u višestrukim procedurama zapošljavanja takođe će dodatno opteretiti menadžere. Imenovanja za vršioca dužnosti postaće norma, jer se zapošljavanje može objaviti tek kada se otvori konkurs. Mi snažno ne preporučujemo pokretanje takvog eksperimenta od strane Kosova”.*
148. Što se tiče člana 99. osporenog zakona, koji predviđa pokretanje procedure zapošljavanja svih nižih i srednjih rukovodilaca u državnoj službi nakon godinu dana od stupanja na snagu zakona, Kancelarija EU na Kosovu je, između ostalog, istakla: *“Dovođenje sumnje u kompetentnost svih sadašnjih rukovodilaca i njihovo prisiljavanje na novu proceduru zapošljavanja, šalje štetan signal svim državnim službenicima. Ovaj neopravdani korak će stvoriti kaos u administraciji, štaviše, ovo stanje fluktuacije će se produžiti, jer nije izvodljivo organizovati stotine zapošljavanja u periodu od nekoliko dana ili nedelja (postoji preko dve hiljade pozicija u kategoriji nižeg i srednjeg menadžmenta na Kosovu)”. Takođe, ostaje pitanje, ako svi budu otpušteni u roku od godinu dana, ko će učestvovati u prijemnim komisijama ako većina rukovodilaca učestvuje na ovim konkursima? Na kraju krajeva, ovaj presedan bi lako mogao da otvori put za identična otpuštanja zvaničnika sa rukovodećih pozicija kada bilo koja buduća vlada preuzme vlast“. Ista je takođe preporučila da ne nastavi sa ovom inicijativom pre svega zbog velikih rizika u obezbeđivanju održivosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj administraciji.*
149. Što se tiče člana 98. osporenog zakona, kojim je propisan period od 18 (osamnaest) meseci kada će se uspostaviti poseban postupak za prijem, ocenjivanje i imenovanje kandidata, podzakonskim aktom, koji je usvojila Vlada, Kancelarija EU na Kosovu je ocenila: *„Postoji izuzetno veliki rizik da tokom ovog perioda neće biti kontrole nad njihovom primenom sa standardima zasnovanim na zaslugama i konkurenciji koju je teško garantovati, nema garancije o kvalitetu procesa zapošljavanja i shodno tome postoji veliki rizik od politizacije“.*
150. Na kraju, Kancelarija EU na Kosovu je preporučila sledeće: *“Jedino prihvatljivo rešenje bi bilo da se odloži stupanje na snagu relevantnih članova ZJS za ograničeno vreme potrebno za pripremu pravne i tehničke infrastrukture za centralizovanekonkurse (u praksi mnogo kraće od 18 meseci) i korišćenje, do tada, odredaba ZJS koje su trenutno na snazi”.*

Pravno mišljenje SIGMA-e o Nacrtu zakona o javnim službenicima iz avgusta 2022. godine, koje su dostavili podnosioci zahteva KO216/22

151. Sud će u nastavku prikazati nalaze SIGMA-e o Nacrtu zakona o javnim službenicima. Sve dok se relevantni nalazi odnose na veći broj odredbi osporenog zakona, u nastavku će biti sumirani samo relevantni komentari podnosilaca zahteva u vezi sa njegovim osporenim odredbama..
152. Prvo, što se tiče načela podele vlasti, SIGMA je u svom mišljenju navela da je Nacrtom zakona o javnim službenicima u dvadeset dva slučaja utvrđeno da je nadležni organ

nezavisne institucije ovlašćen da donese poseban akt za dalje uređenje pitanja umesto Vlade, iako, prema njima, ostaju neka pitanja tokom primene člana 19. ovog nacrtu zakona u vezi sa delokrugom Sistema za upravljanje ljudskim resursima (u daljem tekstu: SULJR). Takođe, u kontekstu nezavisnosti nezavisnih institucija, SIGMA naglašava sledeće: “[...] definicija nezavisne ustavne institucije (odnosno institucije koja je posebno utvrđena u poglavljima IV, V, VII, VIII i XII Ustava Republike Kosovo), a koja je data u članu 4.1.4, ostaje nejasna jer može obuhvatati ili samo institucije koje su poimenično navedene u ovim poglavljima Ustava (odnosno: Skupština, Predsednik, institucije pravosudnog sistema, Ustavni sud, Ombudsman, stalni revizor, Centralna izborna komisija, Banka Kosova i Nezavisna komisija za medije (“kao institucije koje su posebno utvrđene”) ili čak i sve nezavisne agencije koje je osnovala Skupština u skladu sa članom 142. Ustava. Iz tog razloga, a i da bi se izbegla pogrešna tumačenja, nominativna lista institucija u ZJS bi bila prikladnija ovde”.

153. SIGMA, takođe, u vezi sa delokrugom primene osporenog zakona, konkretno za pet institucija kojima bi se moglo upravljati posebnim zakonom, navodi:

“4. [...] delokrug primene posebnih zakona koji se mogu primeniti na civilne službenike sa posebnim statusom, izgleda prilično širok i iako moraju biti u skladu sa “načelima utvrđenim u ovom zakonu”, u praksi se gotovo svi “elementi radnog odnosa” mogu drugačije urediti: posebni ili dodatni uslovi za prijem u radni odnos; posebna prava i obaveze osim onih predviđenih ovim zakonom; posebna pravila za razvoj karijere, po sistemu ocenjivanja; potrebe za profesionalnim razvojem i obukom; premeštaj i sistematizacija zaposlenih, pa čak i disciplina. (Član 6.2)

5. Ono što je nejasnije, a može biti i zbog greške u prevodu, jeste odredba člana 3.1., koja kaže da se ZJS ne primenjuje na izabrane službenike (razumljivo), članove Vlade i njihove zamenike (razumljivo), funkcionere koje imenuje Skupština ili Predsednik, Vlada, nosioce ili članove kolegijalnih upravnih organa nezavisnih institucija i agencija (razumljivo), ali i - član 3.1.4 -javni funkcioneri sa posebnim statusom prema stavu 4. člana 5. tog zakona. Kao što je ukazano pod tačkom 3 iznad, prema projektu ZJS, ova kategorija obuhvata zaposlene mnogih institucija, uključujući i tri ministarstva. Ako se ZJS u principu ne primenjuje na njih (član 3.1.4) zašto bi se zvali civilni službenici sa posebnim statusom?”.

154. Što se tiče zahteva “podobnosti”, kao zahteva za posebna radna mesta u državnoj službi, SIGMA je istakla da je takav zakonski zahtev “nejasan”.
155. SIGMA je dalje u svom mišljenju u vezi sa prelaskom sa sistema karijere na sistem položaja, smatrala: “Uvođenje mandata za sve rukovodeće pozicije i organizovanje otvorenih konkursa za kandidate izvan državne službe-učiniće sistem bližim „zasnovanim na poziciji“ nego „zasnovanim na karijeri“. SIGMA je bila za otvaranje sistema, s obzirom na veličinu javne administracije Kosova, međutim, preporučila je ponovno sveobuhvatno razmatranje otvaranja pozicija (da li treba sve da budu isto otvorene za spoljne kandidate?); dajući prednosti unutrašnjim kandidatima (sa horizontalnim transferisanjima i unapređenjima prema spoljnim kandidatima [...]). SIGMA je takođe istakla volju Vlade da kroz ovu reformu unapredi učinak civilnih službenika, ali prema njihovim navodima, četvorogodišnja perspektiva na jednom radnom mestu ne obezbeđuje bolji učinak, posebno u drugom mandatu, kada se isti ne može produžiti i umesto boljeg učinka, ministri bi preuzeli vlast. Pored toga, SIGMA ovu nadležnost za odlučivanje ocenjuje kao “[...] donekle proizvoljnu za profesionalni život civilnog službenika”.
156. Pored toga, SIGMA je, u vezi sa članovima 46, 67. i 99. osporenog zakona, koji su u verziji Nacrta zakona o javnim službenicima označeni kao članovi 46, 66. i 98, istakla:

“Iako je namera sastavljača bila da olakša promovisanje i da obezbede da se najboljim kandidatima da šansa da igraju ulogu u administraciji, rezultat može biti privremen i donese loše efekte. U stvari, uvođenje na liste čekanja/liste viška – član 66, može biti-voljno ili ne-način da ih odbije/oslobađanjem iskusnih državnih službenika. Ima mnogo načina za uvođenje na listu čekanja (kako ne bi dobio na organizovanom konkursu za poziciju za nekog drugog-član 98.6, završetak mandata u rukovodećoj poziciji-član 46.4, član 49.7, ali i 66. i 98.6), ali nema mehanizama koji dozvoljavaju odgovorne institucije za „sistematizovanje“ državnih službenika da bi to primenili na efektivan način. I posle devet meseci (nejasno da li se plaćaju ili ne, jer će se ovo regulisati od strane vlade sa podzakonskim aktom), oni se oslobađaju iz državne službe. Može se dogoditi da broj dobrih i iskusnih rukovodećih zaposlenih (koji se jednostavno ne izaberu na jednom konkursu), budu stavljani na listu čekanja, posebno nakon prvog talasa konkursa za nivo niže i srednje rukovodeće kategorije (organizovanih jednu godinu nakon stupanja na snazi ZJS-a). S obzirom na značaj ovog mehanizma –kako u pogledu vrednih resursa koji se moraju adekvatno koristiti unutar administracije, tako i u pogledu posledica neimenovanja u roku od devet meseci (otpuštanje) od velike je važnosti da se u zakon uvrste jasna odgovornost za listu čekanja i delotvorni mehanizmi za imenovanje ovih civilnih službenika. Odgovorna institucija (MUP?) treba da ima ovlašćenje da obustavi svaku proceduru zapošljavanja i direktno odredi lice sa liste čekanja i bez saglasnosti institucije u kojoj je konkurs raspisan”.

157. SIGMA je, u vezi sa reformom u javnoj upravi, gde se pozicije na određeni mandat pretvaraju na pozicije na određeni mandat, odnosno na četvorogodišnji mandat, zauzela stav protiv. S tim u vezi, SIGMA je precizirala: *“Mandati na dužnosti za državne službenike na rukovodećim pozicijama nisu uobičajeni u administracijama zemalja članica EU-a i ne vide se na artikularni način u nižem i srednjem rukovodećem nivou”.*Što se tiče ove reforme, SIGMA je, između ostalog, istakla: *“Uvođenje tranzicije i otvorene konkurentnosti za administraciju u izgradnji (sa ograničenom vladavinom zakona, ograničenim mehanizmom odgovornosti i ograničenim iskustvom u obezbeđivanju integriteta i upravljanju sukoba interesa), može lako dovesti do politizacije javne administracije do nivoa rukovodilaca jedinica. Štaviše, administracija postaje osetljivija na uticaje države od svojih interesa, jer će razne grupe biti u iskušenju da stave svoje ljude unutar sistema. Sistem zasnovan na karijeri, kada postizanje pozicija donošenja odluka zahteva mnogo vremena, obično je manje sklona ovom riziku. Konačno, sa uvođenjem tranzicije, manje je verovatno da će civilna služba funkcionisati autonomno i nepristrasno jer se podstiče prihvatanje nezakonitih naredbi(naročito ako je političar vođen partijskim interesima umesto vladavinom prava)”.*Isto tako, SIGMA je u vezi sa ovim članom smatrala da je odredba nejasna, te navodi sledeće: *“[...]ko će vršiti sva ova imenovanja državnih službenika? Odgovorna jedinica (MUP) ili rukovodilac institucije/generalni sekretar? Nejasno je i može dovesti do spora oko nadležnosti”.*
158. Što se tiče prelaznih odredbi Nacrta zakona o javnim službenicima, odnosno člana 99. osporenog zakona, SIGMA je smatrala da otpuštanje rukovodećih pozicija nižeg i srednjeg nivoa nakon godinu dana od stupanja na snagu zakona u cilju organizovanja konkursa za popunjavanje navedenih radnih mesta: *“[...]uključuje jednu godinu nesigurnosti za sve državne službenike na rukovodećim pozicijama, što je dokaz nepoverenja prema ranijim konkursima (potreba za ponovnim potvrđivanjem), pa će stvoriti masivno opterećenje za odgovorne institucije za nove konkurse (koji će se organizovati, više njih, u isto vreme). Član 98.5 predviđa interesantno regulisanje gradualnog smanjenja kompenzacije za one sadašnje rukovodioce koji se neće imenovati u novoj proceduri i biće premešteni u jednu profesionalnu kategoriju. Ovde ima tri komentara: treba da bude jasno da li rukovodilac mora učestvovati na*

novom konkursu ili da ima koristi iz ove šeme; zar ne treba da postoji prag iznad kojeg lice mora imati učinak u jednom konkursu (ako dobije 70% bodova, da li mora da se kompenzuje ili ne?), i na kraju, da li se razlika računa između osnovnih plata ili osnovne plate u rukovodećoj poziciji i pune plate u profesionalnoj kategoriji.[...]”.

159. SIGMA u svom mišljenju takođe pominje da 43 (četrdeset i tri) pitanja Vlada treba da uredi podzakonskim aktima i 22 (dvadeset dva) pitanja posebnim podzakonskim aktom, koji su usvojile ustavne institucije. Kako navodi SIGMA, činjenica da zakon stupa na snagu i ne čeka najmanje 6 (šest) meseci da bi se Vladi i nezavisnim institucijama dala mogućnost da pripreme podzakonske akte, kako bi, kada zakon stupi na snagu, odmah mogao da se implementira, *“ne predstavlja dobru zakonodavnu praksu”*. Isto ocenjuje i praksu sprovođenja podzakonskih akata prethodnog zakona pod uslovom da nisu u suprotnosti sa novim zakonom (osporenim zakonom), jer nije jasno koje će se zakonske odredbe primenjivati do usvajanja novih podzakonskih akata.

Odgovori primljeni od Foruma Venecijanske komisije

160. Kao što je prikazano u odeljku Postupak pred Sudom, odnosno u njegovim stavovima 19 i 20, poslednje navedeni je uputio nekoliko konkretnih pitanja Forumu Venecijanske komisije. Sud je primio ukupno 16 (šesnaest) odgovora, čiji će sadržaj, odnosno sažetak, biti prikazan u nastavku.

(i) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Lihtenštajna

161. Ustavni sud Lihtenštajna je u svom odgovoru, između ostalog, istakao da njihov pravni okvir za državnu službu predviđa kriterijum *“podobnosti”* za sva radna mesta, odnosno citirao je konkretnu odredbu u njihovom Zakonu o radnim odnosima državnih službenika, koji navodi: *“Uslovi za zapošljavanje su: stručna i lična podobnost”*. Isti je obavestio Sud da, dok se profesionalna podobnost može izjednačiti prvenstveno sa obrazovanjem i iskustvom, lična podobnost dozvoljava diskreciono pravo poslodavcu, i u zakonu nema nijedne dalje definicije *“podobnosti”*. Ustavni sud Lihtenštajna je dalje obavestio Sud da se radni odnos obično zasniva na neodređeno vreme i da ovo načelo isključuje pripravnike i zapošljavanja zasnovana na projektima. Isti je naglasio da postoji samo jedno radno mesto za koje zakon predviđa fiksni mandat sa pravom reizbora, a to je radno mesto rukovodioca Jedinice za zaštitu podataka. Ako isti ne bude ponovo izabran, gubi položaj u državnoj službi. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se pozicije sa neodređenim mandatom pretvaraju na pozicije sa određenim mandatom, odgovor Ustavnog suda Lihtenštajna je bio negativan.

(ii) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Bosne i Hercegovine

162. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u svom odgovoru naglasio da su u njihovom Zakonu o državnoj službi definisani posebni akademski i stručni uslovi za radno mesto koje će se popuniti i opšti uslovi za imenovanje kao državnog službenika (državljanstvo, godine starosti, visoka stručna sprema i dr.). Prema istom, ne postoji nijedan drugi kriterijum poput *“podobnosti”*. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je dalje obavestio Sud da se prema njihovom Zakonu o državnoj službi, rukovodeći državni službenici (*Rukovodeći državni službenici*) dele na: 1) visokog izvršnog direktora (*sekretar*) i visokog izvršnog direktora sa posebnim zadatkom (*sekretar sa posebnim zadatkom*), i 2) pomoćnika ministra, pomoćnika direktora i glavnog inspektora, koja radna mesta imaju *“stalni mandat”*, osim radnog mesta *“visokog izvršnog direktora sa posebnim zadatkom”*, koji imenuje institucija na određeno vreme, a koji ne bi trebalo da bude duži od pet (5) godina, i da je maksimalno trajanje imenovanja istu

poziciju deset (10) godina. Inače, državni službenik ima pravo na neodređenimandat do sticanja uslova za penzionisanje, osim ako zakonom nije drugačije određeno.

(iii) *Prilog koji je dostavio Ustavni sud Severne Makedonije*

163. Ustavni sud Severne Makedonije je u svom odgovoru naglasio da njihov Zakon o administrativnim službenicima definiše uslove za zapošljavanje u državnoj službi, međutim, takav uslov kao što je “*podobnost*” nije potreban. Predmetni zakon definiše opšte uslove za zapošljavanje, kao što su: (i) makedonsko državljanstvo; (ii) aktivna upotreba makedonskog jezika; (iii) punoletstvo; (iv) dobro opšte zdravlje; i (v) da nema zabranu za obavljanje profesije, posla ili dužnosti na osnovu sudske odluke na snazi, kao i posebne uslove za relevantno radno mesto, kao što su: (i) stručna kvalifikacija; (ii) radno iskustvo, (iii) opšte kompetencije definisane u Okviru opštih kompetencija; i (iv) posebna ovlašćenja. Ustavni sud Severne Makedonije je dalje obavestio Sud da se državni službenici zapošljavaju na stalni mandat, dakle na neodređeno vreme, sa izuzetkom “*službenika Kabineta*”, koji obavljaju neke posebne poslove u kabinetu predsednika Republike, u kabinetu predsednika Skupštine, Kabinetu predsednika Vlade i u kabinetima ministara. Prema njihovom zakonu, službenici Kabineta se na ovim radnim mestima zapošljavaju za vreme trajanja mandata funkcionera u čijem su kabinetu angažovani, međutim po isteku mandata oni ne gube posao, već se raspoređuju na radno mesto koje odgovara radnom mestu koje su ranije imali ili se mogu vratiti u instituciju iz koje su došli.
164. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta sa neodređenim mandatom transformišu u radna mesta sa određenim mandatom, Ustavni sud Severne Makedonije je naglasio da uprkos činjenici da se ova zemlja kontinuirano reformiše, do danas nijedna od reformskih mera nije uticala na prava i dužnosti sadašnjih zaposlenih u državnoj službi, jer su se njihova prava i dužnosti koje proističu iz rada smatrale “*stečenim pravima*”. U pojedinim slučajevima u kojima ovo načelo nije ispoštovano, dotični Ustavni sud je intervenisao tako što je poništio odredbe zakona, jer nikakva tranzicija ne bi trebalo da ugrozi pravnu sigurnost i već stečena prava i interese na koje se one odnose. Takav primer njegove sudske prakse je odluka U. br. 74/2014 od 29. juna 2016. godine, kojom je Ustavni sud Severne Makedonije stavio van snage neke odredbe Zakona o administrativnim službenicima koje su predviđale obavezu dasadašnji administrativni službenici dostave dokaz o poznavanju stranih jezika i poznavanju rada na računaru, te da u slučaju da to ne učine, zakon predviđa da se rasporede na niže radno mesto ili da im se umanjí plata. Ustavni sud Severne Makedonije je u ovom slučaju napomenuo: “[...] *osporenim odredbom se stvarappravna situacija mogućeg gubitka prava stečenog zasnivanjem radnog odnosa (stečeno radno mesto, zvanje i plata), čime se dovodi u pitanje ostvarivanje legitimnih očekivanja već zaposlenih upravnih službenika koja su imali u vreme kada su bili u radnom odnosu pod drugim uslovima pre donošenja Zakona o administrativnim službenicima*”. Takođe, u istoj odluci, ovaj sud je utvrdio povredu načela zabrane povratnog dejstva relevantnog zakona i naveo: “*Povratnim dejstvom zakona, zaposleni administrativni službenici, bez obzira na prethodno stečena zvanja i stručnost u svom stručnom radu, ostvarenim tokom godina rada u institucijama, dovedeni su u situaciju neizvesnosti za dalje uživanje svojih zakonito stečenih radnih prava, zbog uključivanja u režim novog zakona koji predviđa nove posebne uslove, koji nisu postojali u prethodnom zakonodavstvu. Negativni efekat retroaktivnog važenja Zakona ogleda se u mogućnosti gubitka prava stečenih radom, kao posledica neispunjavanja specifičnih uslova novog zakona. Time novi posebni uslovi koje zakon predviđa kao posebne uslove za zapošljavanje u državnoj službi, u smislu uređene zakonske regulative, postaju uslovi za zadržavanje stečenog položaja, zvanja i plate, što ugrožava pravnu sigurnost i legitimna očekivanja zaposlenih u pogledu njihovih stečenih prava*”. Sličan stav je zauzeo i u slučajevima kada se

uspostavlja novi režim obračuna plata u javnom sektoru. Ovde se primenjuje pravilo da se novim načinom utvrđivanja i obračuna plata ne narušavaju prava već zaposlenih na umanjenje plata, pa se novi pravni režim može primenjivati samo za ubuduće za novozaposlene. Ustavni sud Severne Makedonije je u svom odgovoru takođe obavestio Sud da iako načela zaštite legitimnih očekivanja i stečenih prava nisu izričito pomenuta u njihovom Ustavu, ipak se u njihovoj sudskoj praksi isti tumače kao elementi načela vladavine prava, što je vrednosni temelj ustavnog poretka Republike Severne Makedonije.

(iv) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Slovačke

165. Ustavni sud Slovačke je u svom odgovoru naglasio da njihov Zakon o državnoj službi ne predviđa nijedan kriterijum za izbor koji je sličan kriterijumu “*podobnosti*”, dok Zakon o državnoj službi profesionalnih vojnika i Zakon o državnoj službi policajaca, pripadnika slovačke obaveštajne službe, pripadnika zatvorske službe i oficira Železničepolicije, zahtevaju da kandidati za državnu službu budu “*pouzdaní*”, što je kriterijum koji je detaljno definisan u oba zakona. Ustavni sud Slovačke je dalje obavestio Sud da su državni službenici uglavnom zaposleni na neodređeno vreme i da se ugovori na određeno vreme koriste za državne službenike na rukovodećim i savetodavnim pozicijama ili za zamenu državnih službenika koji su privremeno odsutni.
166. Što se tiče pitanja Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta sa neodređenim mandatom pretvaraju u radna mesta sa određenim mandatom, Ustavni sud Slovačke je naglasio da je pre 2001. godine status državnih službenika bio regulisan Zakonom o radu slično statusu privatnih službenika, dok je od 2001. godine Zakonom o državnoj službi izmenjen status državnih službenika, koji su (uz neke izuzetke) postali državni službenici, službenici sa dugoročnim ugovorom ili službenici u periodu obuke u zavisnosti od broja godina koliko su radili kao javni službenici. Obe grupe novoimenovanih državnih službenika su morale da polože kvalifikacioni ispit za državnu službu da bi postali stalni službenici. Ako taj ispit ne polože u određenom roku, prestao bi im ugovor o radu u državnoj službi. Odredbe predmetnog zakona u vezi sa prethodno navedenom obavezom polaganja kvalifikacionog ispita u državnoj službi osporio je pred Ustavnim sudom 2003. godine tadašnji generalni tužilac, koji je, između ostalog, tvrdio da je osporeni zakon u suprotnosti sa pravom na slobodan izbor profesije. U ovom slučaju, Sud je odlučio da pristup pojedinim profesijama može biti podložan ograničenjima utvrđenim zakonom, pa je dopustio osporenu obavezu. Ovaj sud je takođe naglasio da i poslanici uživaju široku slobodu procene kada regulišu pristup javnim funkcijama, te da je državna služba stvorena radi sprovođenja javnih politika, stoga je pristup državnoj službi regulisan u skladu sa interesom države za efektivnu javnu administraciju. Shodno tome, predmetne zakonske odredbe koje se odnose na dokazivanje kvalifikacije su bile u skladu sa Ustavom.

(v) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Bugarske

167. Ustavni sud Bugarske je u svom odgovoru naglasio da njihov Zakon o državnoj službi u pogledu popunjavanja konkretnih pozicija u javnoj upravi ne predviđa kriterijume kao što su “*podobnost*” i/ili “*posebni dodatni kriterijumi*”, osim neophodnih kvalifikacija kao što je stručna sprema i radno iskustvo. Među uslovima za imenovanje u državnog službenika je da lice mora da ispunjava i minimalne uslove stručne spreme i stručnog zvanja ili iskustva, kao i posebne uslove definisane Uredbom za radna mesta. U principu, ovaj zakon propisuje da ulasku u državnu službu u odgovarajuću upravu mora prethoditi konkursni proces selekcije. Ustavni sud Bugarske je dalje obavestio Sud da zakonodavstvo u Bugarskoj definiše sistem karijerne državne službe. Princip je da je radni odnos u državnoj službi na neodređeno vreme, osim u

slučajevima kada je zakonom drugačije određeno. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta na neodređenim mandat pretvaraju u radna mesta na određenim mandat, odgovor Ustavnog suda Bugarske je bio negativan.

(vi) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Hrvatske

168. Ustavni sud Hrvatske je u svom odgovoru prvo pojasnio da u Hrvatskoj postoje četiri kategorije pozicija u organima državne uprave: (i) državni funkcioneri; (ii) državni službenici; (iii) druga lica imenovana na određeno vreme odlukom ministra; i (iv) zaposleni vlade. Potom je isti istakao da hrvatski pravni okvir u oblasti državne uprave, odnosno Zakon o sistemu državne uprave, Zakon o državnim službenicima i Uredba o razvrstavanju radnih mesta u državnoj službi, ne predviđaju za državnu službu kriterijume kao što su "*podobnost*" i/ili "*posebni dodatni kriterijumi*", osim neophodnih kvalifikacija kao što su obrazovanje i radno iskustvo. Međutim, posebnim zakonima se mogu definisati i drugi dodatni kriterijumi, koji su određeni prirodom posla, kao što je vozačka dozvola B kategorije za rukovodeće državne inspektore i poznavanje stranih jezika za poslove u Ministarstvu spoljnih i evropskih poslova.
169. Ustavni sud Hrvatske je dalje obavestio Sud da su državni službenici nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa u Hrvatskoj uvek imali stalni radni odnos, odnosno da nije došlo do transformacije radnog odnosa na neodređeno vreme u radni odnos na određeno vreme. Izuzetak od ovoga su lica koja obavljaju privremene poslove koji nisu dugotrajnog karaktera ili zamenjuju državnog službenika koji je duže odsutan. Isto tako, napredovanje u državnoj službi se ostvaruje napredovanjem državnog službenika na više radno mesto u okviru iste kategorije ili premeštajem na radno mesto više kategorije, dok radni odnos u državnoj službi prestaje po sili zakona kada se učinak i efikasnost državnog službenika ocene kao "*nezadovoljavajući*", koji godišnje meri rukovodilac organa ili drugo ovlašćeno službeno lice. Isti takođe pojašnjava da zaposlene na radnim mestima u višoj rukovodećoj kategoriji zaposlenih, kao što su: radna mesta direktora i glavnog inspektora koji vodi upravnu organizaciju u okviru ministarstva, generalnog sekretara ministarstva i državne upravne organizacije, zamenika državnog sekretara centralne državne kancelarije, zamenika glavnog državnog inspektora, zamenika generalnog direktora državne upravne organizacije, direktora Kabineta Vlade, šefova Kabineta zamenika premijera, direktora kancelarija, agencija, direkcija, itd., stručne službe koje uspostavlja Vlada uredbom, imenuje i razrešava Vlada na predlog rukovodioca organa, na osnovu javnog konkursa za prijem u radni odnos, na period od četiri godine.

(vii) Prilog koji je dostavio Ustavni sud Austrije

170. Ustavni sud Austrije je u svom odgovoru precizirao da austrijski Savezni zakon o državnoj službi predviđa da je opšti uslov za sva radna mesta u državnoj službi lična i profesionalna podobnost za obavljanje funkcije koju treba popuniti. Ovaj uslov podrazumeva i dobro poznavanje nemačkog jezika, dok tačno značenje pojma "*profesionalna podobnost*" još uvek nije precizirano u zakonodavstvu. Isti je dalje ukazao da od izmene Zakona o državnoj službi 1994. godine, državni službenici srednjeg i višeg ranga imaju određenim mandat od pet (5) godina, nakon čega, ako ne budu ponovo izabrani, preuzimaju svoju prethodnu funkciju u državnoj službi, pod uslovom da su pre stupanja na zaposlenje sa određenim mandatom već imali stalni radni odnos u državnoj službi; a u suprotnom gube posao u državnoj službi. Cela državna uprava je do te reforme bila zasnovana na karijernom sistemu. Tranzicija je napravljena tako da su javni službenici, koji su u to vreme već imali srednju ili višu rukovodeću poziciju, bili slobodni da biraju novi sistem sa određenim mandatom (koji je predviđao atraktivne plate) ili da ostanu u sistemu karijera. Dakle, stari sistem karijere nije odmah zamenjen novim, već je postepeno uklonjen.

(viii) *Prilog koji je dostavio Vrhovni sud Švedske*

171. Vrhovni sud Švedske je u svom odgovoru precizirao da je zapošljavanje u javnoj sferi regulisano švedskim Zakonom o javnom zapošljavanju, koji predviđa da će se prilikom zapošljavanja u javnoj sferi uzeti u obzir samo objektivni razlozi, kao što su zasluga u službi i stručnost. Stručnost će se smatrati primarnom, osim ako ne postoje posebni razlozi da se odluči drugačije. Štaviše, ovaj sud je istakao da u napred navedenom zakonu ne postoje posebni kriterijumi “*podobnosti*”. Međutim, da li je kandidat pogodan za posao ili ne može u nekim slučajevima biti element u proceni da li je osoba kompetentna za tu ulogu. Isti je u nastavku obavestio Sud da niži i srednji rukovodeći nivo javnih službenika u Švedskoj, generalno, imaju stalni mandat, odnosno nisu zaposleni na određeno vreme niti su politički izabrani. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta na neodređeni mandat pretvaraju na radna mesta na određeni mandat, odgovor Vrhovnog suda Švedske je bio negativan.

(ix) *Prilog koji je dostavio Ustavni sud Kirgistana*

172. Ustavni sud Kirgistana je u svom odgovoru poslao tekst člana Zakona o državnoj službi na državnom i opštinskom nivou u vezi sa kriterijumima za zapošljavanje državnih službenika. Ovi kriterijumi definišu: (i) kirgistansko državljanstvo; (ii) starost od 21 godine za državnu službu i 18 godina za opštinsku službu; (iii) usklađenost sa kvalifikacionim zahtevima definisanim za ovu poziciju zakonom i relevantnim telom za zapošljavanje, a koji se odnose na (a) dužinu službe i radno iskustvo u specijalizaciji i profesionalnim veštinama; (b) stepen i profil obrazovanja u zavisnosti od kategorije i grupe upravnih pozicija; (ii) poznavanje službenog jezika u meri koja je neophodna za obavljanje posla. Takođe, u ovom zakonu postoje zabrane da se zaposleni ne može zaposliti ako: (i) je odlukom suda oglašen nesposobnim ili mu je odlukom suda zabranjeno da obavlja delatnost kao zaposlenog ili da obavlja određene funkcije u državnoj i opštinskoj službi; ili (ii) ima krivični dosije koji nije ugašen u skladu sa postupkom utvrđenim zakonom. Predmetni zakon ne definiše kriterijume “*podobnosti*”.

(x) *Prilog koji je dostavio Ustavni sud Republike Češke*

173. Ustavni sud Republike Češke je u svom odgovoru pojasnio da se u zakonodavstvu o državnoj službi, tačnije o uslovima za zapošljavanje u državnoj službi, ne koristi termin “*podobnost*” u odnosu na kandidata. Međutim, isti je istakao da se sličan koncept verovatno može naći i u opštem zakonskom uslovu da kandidat “*poštuje demokratske principe i uredno obavlja službu*”. Ovaj poseban uslov je, prema tekstu Zakona o državnoj službi, “*glavni preduslov za postavljenje u službu*”. Dalje, isti je obavestio Sud da se u skladu sa Zakonom o državnoj službi, državna služba nudi na neodređeno (stalno) ili određeno vreme; državni službenici su po pravilu u službi na neodređeno vreme. Međutim, osoba koja još nije položila ispit za državnu službu uvek se regrutuje na određeno vreme. Osoba se takođe može zaposliti na određeno vreme kada je potrebno da zameni člana osoblja koji je privremeno odsutan. Ostale slučajeve u kojima, uzimajući u obzir posebnu prirodu službe, lice može biti primljeno u radni odnos na određeno vreme utvrdiće Vlada propisom. Dok, u pogledu transformacije neodređenog mandata u stalni mandat, isti nalazi da predmetni zakon predviđa samo suprotnu situaciju. Dakle, ako je postojeća služba na neodređeno vreme, trajanje službe se ne može promeniti na određeno vreme.
174. Ustavni sud Republike Češke takođe obaveštava Sud da je u jednoj od presuda, između ostalog, razmotrio ustavnost kriterijuma za zapošljavanje u državnoj službi koji se odnose na “*očekivanja za poštovanje demokratskih principa i pravilnog obavljanja*”

službe". U ovom slučaju, Sud je zaključio da opšti zahtev da se od kandidata "očekuje da poštuje demokratske principe ustavnog poretka Republike Češke" nije u suprotnosti sa osnovnim principima vladavine prava, kako bi se moglo tumačiti na ustavosaglasan način. Sud je odbacio argument da je "očekivanje poštovanja demokratskih principa" bilo nejasno i zasnovano isključivo na subjektivnoj, neubedljivoj i neograničenoj pretpostavci. Sud je odlučio da svaka odluka o prijemu kandidata u državnu službu mora biti pravilno obrazložena i podvrgnuta sudskom preispitivanju. Ako organ uprave zaključi da se od određenog kandidata ne može "očekivati dapoštovanje demokratske principe ustavnog poretka Republike Češke i da pravilno obavlja službu", on mora dokazati ovu činjenicu i pravilno obrazložiti svoje navode.

(xi) *Prilog koji je dostavio Savezni ustavni sud Nemačke*

175. Savezni ustavni sud Nemačke je u svom odgovoru pojasnio da Osnovni zakon propisuje da svaki Nemačkin mora biti jednak da bi se kvalifikovao za bilo koju javnu funkciju prema "veštinama, kvalifikacijama i profesionalnim dostignućima", kao i da u Nemačkoj kategorije lica koja rade u ovom sektoru dele na: (i) državne i (ii) javne službenike. Isti je naglasio da u pogledu kriterijuma za prijem u državnu službu, zakonodavac, bilo na nivou federacije ili saveznih država, ima široku slobodu u određivanju kriterijuma podobnosti za određeno radno mesto i u određivanju službenih dužnosti u pogledu kojih treba proceniti sposobnost kandidata za javnu službu. Ovo diskreciono pravo je ograničeno u meri u kojoj se primenjuju druge ustavne norme, posebno osnovna prava. Međutim, neki minimalni kriterijumi za obrazovanje i obuku su određeni zakonom. Savezni sud Nemačke je dalje naglasio da se nemačka javna služba sastoji od sistema karijere (državni službenici) i sistema položaja (javni službenici). Dok se prvi uglavnom zapošljavaju na neodređeno vreme i njihov radni status je određen statutom ili pravnim aktom, drugi se, s druge strane, zapošljavaju na određenu funkciju i obim njihovog radnog odnosa je definisan posebnim ugovorom o radu, koji je regulisan principima privatnog prava, a uglavnom je ograničen na određeni vremenski period. Razlika između ove dve kategorije ne zavisi od nivoa funkcije, da li je rukovodeća ili ne, već više od toga da li redovno vrši državnu vlast i da to treba poveriti službenicima koji su u posebnom odnosu službe i lojalnosti definisan javnim pravom. Takođe, princip doživotnog zaposlenja podleže određenim ograničenim izuzecima. Određeni položaji, kao što su politički imenovani ili izabrani opštinski zvaničnici, tradicionalno su priznati kao izuzeci od principa doživotnog zapošljavanja i isključeni su iz zaštite koju pruža Osnovni zakon. Na primer, u predmetu koji se odnosi na imenovanje državnog službenika sa statusom doživotnog zaposlenja na poziciju univerzitetskog kancelara, koja se smatrala privremenim položajem u državnoj službi prema redovnom zakonu o državnoj službi u saveznoj državi Brandenburg, Savezni ustavni sud je utvrdio da se pravo na doživotni radni odnos ne može oduzeti, pošto funkcija kancelara nije potpadala ni pod jednu od dve vrste izuzeća od doživotnog zaposlenja. Slično tome, Savezni ustavni sud je takođe presudio da zakoni savezne države koji nameću obavezna radna mesta sa nepunim radnim vremenom državnim službenicima protiv njihove volje takođe, u principu, krše tradicionalna načela alimentacije. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta sa neodređenim mandatom pretvaraju na radna mesta sa određenim mandatom, odgovor Saveznog ustavnog suda Nemačke je bio negativan, međutim, ističe da je bilo mnogo zakonskih promena, posebno na nivou saveznih država, koje su usvojile svoje zakone o državnoj službi. Važna promena je povećanje starosne granice za penzionisanje sa 65 na 67 godina za većinu pozicija u državnoj službi u karijeri. Povećanje starosne dobi je uvedeno po stepenastom sistemu, tako da se starosna granica za odlazak u penziju odnosila na one rođene pre 1. januara 1947. godine, dok je starosna granica za odlazak u penziju postepeno povećavana sa 65 na 67 godina u zavisnosti od starosti za one rođene posle 1. januara 1947. godine.

(xii) *Prilog koji je dostavio Državni savet Holandije*

176. Državni savet Holandije je u svom odgovoru istakao da se u Holandiji dodatne kvalifikacije kao što je podobnost primenjuju samo na određene specifične pozicije, na primer u vojsci. Kriterijumi podobnosti se ne pominju u zakonu koji je doneo sam parlament, već se pominju u ministarskim uredbama zasnovanim na zakonima i dalje utvrđenim nižim propisima, na primer od komandira iz vojnih jedinica. Za "normalne" kancelarijske pozicije u državnoj službi ne postoje takve dodatne kvalifikacije kao što je "podobnost". Isti je takođe obavestio Sud da se u Holandiji državna služba zasniva na sistemu položaja. Srednji i niži rukovodeći položaji mogu biti trajni ili na određeno vreme, u zavisnosti od pozicije. Za neke kratkoročne projekte, na primer, pozicije mogu biti na određeno vreme. Takođe, većina pozicija počinje na određeno vreme i kada se uspešno obave nakon godinu dana ili više, postaju stalne pozicije. Međutim, radna mesta na određeno vreme ne prestaju zbog nereizbora državnog službenika. Državni službenici u Holandiji se ne biraju. Isti se postavljaju na najviše funkcije dok su u radnom odnosu na drugim pozicijama. U Holandiji već nekoliko godina državni službenici imaju normalan ugovor o radu, baš kao i na poslovima u privatnom sektoru. Na pitanje Suda da li je došlo do reforme u javnoj upravi gde se radna mesta sa neodređeno vreme transformišu u radna mesta na određeno vreme, odgovor Državnog saveta Holandije je bio negativan.

(xiii) *Prilog koji je dostavio Ustavni sud Slovenije*

177. Ustavni sud Slovenije je u svom odgovoru naglasio da je u Sloveniji zapošljavanje javnih službenika uređeno Zakonom o državnim službenicima i da su kriterijumi za zapošljavanje u državnoj službi koji zavise od zahteva za obavljanje poslova propisani u kolektivnom ugovoru ili opštim aktima poslodavca. U skladu sa članom 122. slovenačkog Ustava, mora se garantovati postupak za izbor najpodobnijeg kandidata za poziciju u javnoj upravi, pri čemu se stručne kvalifikacije kandidata uzimaju u obzir kao kriterijum podobnosti, koja omogućava efikasno i uspešno obavljanje posla. S druge strane, gore navedenim zakonom je propisano da komisija za izbor koja rukovodi postupkom izbora utvrđuje koji od kandidata ispunjava uslove za poziciju i koji od kandidata su podobni za tu poziciju u skladu sa njihovim stručnim kvalifikacijama. Nadalje, isti detaljno objašnjava postupak za prijem civilnih službenika pri čemu precizira da se izabrani kandidat potom imenuje u rang civilne službe i potpisuje ugovor na neodređeno vreme. Zapošljavanje na određeno vreme ograničeno je na zakonom predviđene situacije (zamena privremeno odsutnog civilnog službenika, projekti sa određenim rokom, itd.). Probni rad se redovno koristi u praksi, što podrazumeva da službenici moraju da polože ispit u roku od godinu dana od njihovog imenovanja i da će biti razrešeni ako ne polože taj ispit. Takođe, za više rukovodeće pozicije (generalni sekretari i generalni direktori u ministarstvu, rukovodioci agencija), postoje posebna pravila za prijem na te pozicije i njihov prestanak. Civilni službenici na višim rukovodećim pozicijama mogu biti razrešeni u roku od godinu dana od njihovog imenovanja ili nakon polaganja zakletve novog ministra/premijera, po nahođenju ministra/premijera. Međutim, oni imaju pravo da zadrže svoj status civilnog službenika i da budu premešteni na drugu poziciju višeg ranga (iako ne nužno rukovodeći). Što se tiče pitanja Suda da li je bilo reforme u javnoj upravi u kojoj se pozicije sa neodređenim mandatom transformišu u one sa određenim mandatom, odgovor Ustavnog suda Slovenije je negativan. Međutim, isti pominje nekoliko slučajeva iz svoje sudske prakse u kojima je odlučivao o pravima civilnih službenika, koji slede u nastavku.
178. Ustavni sud Slovenije je upoznao Sud da je u jednom od svojih predmeta odlučio da zakonodavac nije pogoršao pravni položaj podnosioca, koji je bio lekar, kada je

ukinuta obaveza da se radi u dežurstvu u dobi od 50. do 55. godine života, jer je to bilo zasnovano na preovlađujućem opštem interesu. Takođe, iz njegove sudske prakse proizilazi da isti ne može da ispituje utvrđivanje, na primer, obrazovnih uslova za obavljanje određenog posla ili profesije i sa stanovišta usklađenosti sa načelom poverenja u zakon, definisanim u slovenačkom Ustavu, koji se odnosi na promenu pravnog položaja pojedinaca. U skladu sa pomenutim načelom, isti je našao da država ne treba da pogoršava položaj pojedinca bez razloga zasnovanih na preovlađujućem javnom interesu i da se prilikom izmene zakonske regulative uslova zapošljavanja, ako se time zadire u postojeće pravne odnose, pogođenim licima mora garantovati dovoljno vreme da se prilagode novom propisu (prelazni period). U tom kontekstu, u jednoj od svojih odluka je utvrdio da je vremenski rok od četiri godine za inspektore da ispune nove zahteve uvedene u Zakonu o poreskoj upravi bio očigledno prekratak za ispunjenje novih uslova, a u drugoj odluci je takođe odlučio da je prelazni period od dve godine bio nedovoljan za ispunjenje potrebnih uslova utvrđenih u Zakonu o razvoju turizma, kojim je propisano da pogođena lica moraju u određenom roku steći novotraženo visoko obrazovanje, poznavanje dva strana jezika na nivou srednjoškolskog znanja, kao i, u pojedinim slučajevima, tri godine radnog staža. Prema tome, Ustavni sud Slovenije je ovim odlukama utvrdio standard da kada zakonodavac izmeni uslove za obavljanje delatnosti i za lica koju tu delatnost već obavljaju takve delatnosti u trenutku izmene zakonskog propisa, zakonodavac mora imati u vidu načelo poverenja u zakon, koje je jedno od načela države koja se rukovodi načelom vladavine prava, utvrđenim u Ustavu, i da mora obezbediti prelazni režim koji odgovara ovom načelu.

(xiv) *Prilog koji je dostavio Ustavni sud Litvanije*

179. Ustavni sud Litvanije je u svom odgovoru razjasnio da je Zakonom o civilnoj službi propisano da lice koje želi da postane civilni službenik treba da ispuni posebne kriterijume, prema upražnjenoj poziciji/radnom mestu koji želi da popuni i da ovi kriterijumi nisu utvrđeni u samom zakonu, već mogu biti detaljnije navedeni u podzakonskom aktu ili u posebnom opisu poslova za radno mesto. Takođe, isti precizira da predmetni zakon nalaže da se tokom konkursa proverava *“podobnost”* lica za radno mesto karijernog civilnog službenika, pri čemu se *“ocenjuju njegova kompetentnost i sposobnost za obavljanje funkcija navedenih u opisu poslova”*. U litvanskom pravnom okviru, izraz *“podobnost”* se odnosi na opšte i posebne zahteve koji moraju biti ispunjeni da bi se zauzeo položaj u civilnoj službi. Ustavni sud Litvanije je u jednoj od svojih odluka razvio i ustavne zahteve za državne službenike, gde su utvrđeni opšti i posebni zahtevi, pri čemu prvi moraju biti uvedeni zakonom, dok za druge (posebne zahteve) ne postoji nijedan uslov da budu uvedeni zakonom, jer se mogu razlikovati u zavisnosti od vrste civilne službe. Nadalje, isti je ukazao da litvanski pravni sistem razlikuje dve vrste civilnih službenika: karijernog civilnog službenika, koji, kada je primljen, zauzima svoju poziciju trajno, i civilnog službenika sa političkim (ličnim) poverenjem, koji ostaje na svojoj poziciji dok lice koje ga je izabralo bude bilo na poziciji. Pozicije civilnih službenika od političkog poverenja se ne mogu transformisati u karijerne pozicije, odnosno sa neodređenim mandatom, jer bi to bilo u suprotnosti sa načelima prijema u karijarnu civilnu službu.
180. Što se tiče pitanja Suda da li je bilo reforme u javnoj upravi u kojoj se pozicije sa neodređenim mandatom transformišu u one sa određenim mandatom, odgovor Ustavnog suda Litvanije je negativan, ali je isti u svom odgovoru objasnio da bi se u slučaju takve reforme *“poštovali načelo legitimnih očekivanja aktuelnih karijernih civilnih službenika”*. Prema istom, državni službenici (i ostali zaposleni) imaju pravo da opravdano očekuju da će prava stečena važećim pravnim aktima biti zadržana u određenom vremenskom periodu i da će se ostvarivati u stvarnosti; zakonski propis se može menjati samo po unapred utvrđenom postupku i ne kršeći načela i norme

Ustava, potrebno je, između ostalog, poštovati načelo *lex retro non agit* i nije dozvoljeno poricanje legitimnih interesa i legitimnih očekivanja lica od izmene zakonske regulative. Što se tiče stupanja na snagu novog propisa, doktrina formulisana u slučajevima poreskog prava može biti korisna na sledeći način: *“ako izmene zakona uvode određene obaveze ili ograničenja u odnosu na lica (ili menjaju status lica), mora se obratiti pažnja na ustavni zahtev da se predvidi odgovarajući vacatio legis, tj. treba ostaviti dovoljno vremena pre stupanja na snagu ovih izmena (početka njihove primene) kako bi se zainteresovana lica na odgovarajući način pripremila za njih”*. Ustavni sud Litvanije je poslao Sudu i dve svoje odluke koje se odnose na reformu plata državnih službenika.

(xv) *Prilog koji je dostavio Ustavni tribunal Poljske*

181. Ustavni tribunal Poljske je u svom odgovoru pojasnio da Zakon o civilnoj službi zahteva od zaposlenih lica da imaju *“besprekornu reputaciju”*. U zakonskim odredbama ne postoji definicija ovog pojma, ali se u literaturi napominje da *“lice uživa besprekornu reputaciju onda kada – u svom profesionalnom i privatnom životu – poštuje moralna i etička načela, kao i zajedničko primereno ponašanje odobreno od strane društva”*. Takođe, u sudskoj praksi redovnih sudova se pretpostavlja da *“besprekorna reputacija”* obuhvata: *“ukupnost individualnih kvaliteta, događaja i okolnosti koje čine reputaciju lica u koje javnost ima poverenja, s tim da su u odnosu na tu reputaciju takođe važne i činjenice i događaji van sfere profesionalnog života, koji bi narušili pozitivno vrednovanje ponašanja u svetlu moralnih i etičkih normi, smatrajući ponašanje kao kažnjivo za javno mnjenje; kao narušavanje dostojanstva položaja čak i ako uvek ne povlači disciplinsku odgovornost”*. Nadalje, isti je istakao da radni odnos civilnog službenika počinje na osnovu ugovora o radu na neodređeno ili određeno vreme. U slučaju lica koja po prvi put stupaju na rad u civilnoj službi, zaključuje se ugovor o radu na period od 12 (dvanaest) meseci. Ugovor na neodređeno vreme je, između ostalog, moguć nakon pozitivnog vrednovanja rada. Predmetnim zakonom je takođe predviđena i posebna grupa zaposlenih – službenika koji se zapošljavaju kao rezultat posebnog postupka imenovanja. Karakteristike ove grupe obuhvataju, s jedne strane, veću sigurnost zaposlenja (ograničene mogućnosti raskida radnog odnosa od strane poslodavca), i – s druge strane – ograničenja koja se postavljaju na različite oblike aktivnosti: zabranu angažovanja u politici stranaka ili zabranu bavljenja drugim oblicima privredne delatnosti bez prethodne saglasnosti rukovodioca relevantne javne ustanove). Takođe, lica koja su na višim pozicijama u civilnoj službi zapošljavaju se na osnovu odgovarajućeg postupka imenovanja i organ koji ih je imenovao može u svakom trenutku da ih povuče.
182. Ustavni tribunal Poljske je obavestio Sud da je u jednoj od svojih odluka odlučio o usaglašenosti sa Ustavom jedne od odredbi Zakona o civilnoj službi, kojom je transformisan radni odnos lica zaposlenih na osnovu postupka imenovanja u radni odnos po ugovoru o radu, što je omogućilo lakše procedure za raskid radnog odnosa. S tim u vezi, Tribunal se izjasnio da zahtev za zaštitu stečenih prava, kao rezultat načela poverenja građana u državu i njene zakone, nema apsolutan karakter i nije jednak sa nepovredivošću tih prava. Državni službenici mogu da ne očekuju da će načela koja uređuju zasnivanje i prestanak radnog odnosa ostati neizmenjena uprkos promenama društvenih uslova. Po mišljenju Tribunala, smanjenje sigurnosti zaposlenja kod dotičnih lica nije izazvalo nikakva pravna dejstva koja prethodno nisu mogli predvideti. Pored toga, primenljivost odredbe je odložena na vreme od 4,5 perioda, što je ublažilo potencijalne posledice. Takođe, Ustavni tribunal Poljske pominje i jedan od svojih drugih predmeta, koji je uputio poljski ombudsman. U predmetu se radilo o najvišim pozicijama u civilnoj službi, kada je kroz određene zakonske izmene izvršena promena u modelu zaposlenja za ove službenike, odnosno izvršen je prelazak sa sistema zapošljavanja na sistem imenovanja. U slučaju lica koja su na dan stupanja na

snagu zakona bila na višim pozicijama u civilnoj službi, njihov radni odnos je prestao po isteku 30 dana, ako im pre isteka ovog roka nisu ponuđeni novi uslovi rada i/ili naknade za naredni period zaposlenja ili ako nisu prihvatili nove uslove rada i/ili platu. U slučaju prestanka radnog odnosa, pomenuta lica su imala pravo na otpremninu za predviđeno otpuštanje za situaciju kada su radni odnosi raskinuti zbog gašenja ustanove. Nakon što je ombudsman povukao svoj zahtev, Tribunal je obustavio postupak i nije odlučio o predmetu.

(xvi) *Prilog koji je dostavio Vrhovni sud Meksika*

183. Vrhovni sud Meksika je u svom odgovoru najpre pojasnio da prema Saveznom zakonu o javnim službenicima, postoje dve vrste javnih službenika: oni koji imaju poverenu poziciju i javni službenici visokog ranga. U ovom kontekstu, javni službenici koji imaju poverenu poziciju su oni koji su deo osoblja Predsednika, čije imenovanje zahteva izričito odobrenje Predsednika, kao i drugi službenici izvršnog ogranka, kao i oni koji obavljaju rukovodeće funkcije, kao što su inspekcija, nadzor, revizija, upravljanje fondovima ili hartijama od vrednosti. Isti se dele na karijerne i službenike sa određenim mandatom. Inače, javni službenici visokog ranga su oni koji ne ulaze u prvu kategoriju i imaju stalni mandat. Nadalje, predmetni zakon utvrđuje specifične kriterijume koji se odnose na raspoređivanje ili imenovanje zaposlenih u državnoj službi, uključujući takve faktore kao što su znanje i veštine. Kriterijum *“spособности”* je zakonom definisan kao *“ukupnost fizičkih i psihičkih sposobnosti, inicijative, marljivosti i efikasnosti za obavljanje određene aktivnosti”*.
184. Vrhovni sud Meksika obaveštava Sud da pravni okvir u Meksiku ne utvrđuje da mandat javnih službenika podleže određenom roku nakon kojeg, ako ne budu ponovo imenovani, gube svoj status javnog službenika. Naprotiv, isti utvrđuje da javni službenici imaju pravo na stabilnost i stalnost u službi, pod uslovom da su javni službenici u okviru karijernog sistema ili da su nepremešteni na svom radnom mestu ako su zaposleni visokog ranga. Isto tako, prema jednom rešenju Vrhovnog suda Meksika, imenovani javni službenici nemaju pravo na stabilnost i stalnost u službi i nisu nepokretljivi; naprotiv, oni mogu biti slobodno imenovani i razrešeni. Na pitanje Suda da li je bilo reforme u javnoj upravi u kojoj su pozicije sa neodređenim mandatom transformisane u one sa određenim mandatom, odgovor Vrhovnog suda Meksika je negativan, ali naglašava da je meksički sistem u civilnoj službi hibridan i da je po usvajanju Zakona o profesionalnoj karijernoj službi, njegovim prelaznim odredbama bilo utvrđeno da će svaki javni službenik koji ima poverenu poziciju zadržati svoje radno mesto, ali će biti klasifikovan kao imenovani javni službenik sve dok ne prođe potrebne procene. Pored toga, ovim zakonom je utvrđeno da se nijednom javnom službeniku sa poverenom pozicijom ne može priznati pozicija karijernog javnog službenika do dve godine nakon početka primene zakona.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 3.

[Jednakost pred zakonom]

*“1. Republika Kosovo je multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.
[...]”*

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 7. [Vrednosti]

*“1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.
[...]*”

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 19. [Sprovođenje međunarodnog prava]

- “[...]
2. Ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo”.*

Član 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]

*“Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:
(1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
(2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;
[...]*”

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 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 46.

[Zaštita imovine]

“1. Garantuje se pravo na imovinu.

2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.

3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se ekspropriiraše.

4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.

5. Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom.”

Član 49.

[Pravo na rad i obavljanje profesije]

“1. Garantuje se pravo na rad.

2. Svako lice ima pravo da slobodno izabere svoju profesiju i radno mesto”.

Član 53.

[Tumačenje odredbi ljudskih prava]

“Osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava”.

Član 55.

[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

“1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.

2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.

[...]”

Član 63

[Osnovne odredbe]

„Skupština je najviša zakonodavna institucija Republike Kosovo, direktno izabrana od strane naroda i predstavlja narod Republike Kosovo“.

Član 65 **[Nadležnosti Skupštine]**

Skupština Republike Kosovo:

[...]

(9) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini;

[...]“.

Član 74 **[Vršenje funkcije]**

„Poslanici Skupštine Kosova vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo i u saglasnosti sa ovim Ustavom, zakonima i poslovníkom o radu Skupštine“.

Član 76. **[Poslovnik o radu]**

“Poslovnik o radu Skupštine se usvaja sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine”.

Član 77. **[Komisije]**

“1. Skupština Kosova imenuje stalne, funkcionalne i ad hoc komisije koje odražavaju politički sastav Skupštine.

2. Skupština na zahtev jedne trećine (1/3) svih svojih poslanika, osniva komisiju za posebna pitanja, uključujući i istražni postupak.

3. Najmanje jedan potpredsednik svake parlamentarne komisije mora da bude iz različite zajednice u odnosu na zajednicu kojoj pripada predsednik.

4. Ovlašćenja i procedure komisija se uređuju Poslovníkom o radu Skupštine”.

Član 78. **[Komisija o pravima i interesima zajednica]**

“1. Komisija o Pravima i Interesima Zajednica je stalna komisija Skupštine. Ova komisija se sastoji od jedne trećine (1/3) članova koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagantovana za Srpsku zajednicu i jedne trećine (1/3) poslanika koji predstavljaju grupu poslanika Skupštine, koji zauzimaju mesta rezervisana ili zagantovana za ostale zajednice koje ne čine većinu i jedne trećine (1/3) poslanika iz većinske zajednice koja je zastupljena u Skupštini.

2. Na zahtev bilo kojeg člana Predsedništva Skupštine, svaki predloženi zakon će se podneti Komisiji o Pravima i Interesima Zajednica. Komisija će, u roku od dve nedelje, većinom glasova svojih članova, doneti odluku o vršenju preporuka o predloženom zakonu.

3. Kako bi osigurala da su prava i interesi zajednica pokrenuti na adekvatnom nivou, Komisija može da izvrši preporuke nekoj drugoj relevantnoj komisiji ili samoj Skupštini.

4. Komisija, na svoju inicijativu, može da predloži zakone i ostale akte u okviru nadležnosti Skupštine, koje smatra neophodnim i u interesu zajednica. Članovi komisije mogu izlagati pojedinačno mišljenje.

5. Predsedništvo Skupštine može, radi dobijanja mišljenja ili saveta, proslediti bilo koje pitanje nekoj drugoj komisiji, ili grupi koja se sastoji od najmanje deset (10) poslanika Skupštine”.

Član 79. [Zakonodavna inicijativa]

„Inicijativu o predlogu zakona može pokrenuti Predsednik Republike Kosovo, u sklopu svoje funkcije, Vlada, poslanici Skupštine i najmanje deset hiljada građana, na zakonom propisan način“.

Član 101. [Civilna služba]

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

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

Član 142. [Nezavisne agencije]

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

2. Nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom.

3. Svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da sarađuje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom”.

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

Član 4 (Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova)

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

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

Član 6 (Funkcije Odbora)

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

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

Član 7 (Nadležnosti Odbora)

“1. U cilju izvršavanja funkcija, Odbor ima pravo:

- 1.1. da poseti svaku instituciju koja ima zaposlene civilne službenike;*
- 1.2. da ima pristup i da kontroliše dosije i svaki dokument u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe;*
- 1.3. da intervjuiše svakog civilnog službenika koji može imati informacije koje su neposredno važne za izvršavanje funkcija Odbora;*
- 1.4. da zahteva i da preuzima od institucija svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih zadataka;*
- 1.5. organizuje stručne sednice i*
- 1.6. donosi odluke, uputstva, stavove i preporuke.*
- 2. Odbor prethodno obaveštava glavnog administrativnog službenika odgovarajućeg organa poslodavca o svakoj poseti ili zahtevu za informacijama u vezi sprovođenja zakonodavstva civilne službe”.*

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

- “1. Odbor nadgleda sve procedure izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa.*
- 2. Institucija javne administracije koja započne proceduru izbora civilnih službenika, shodno stavu 1 ovog člana, obavezna je da u roku od pet (5) dana od raspisivanja konkursa, pismeno obavesti Odbor.
[...].“*

Član 20 (Nadgledanje institucija javne administracije u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe)

- “1. U cilju ocene sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, Odbor ima pravo da svake godine nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike.*
- 2. Funkciju nadgledanja, Odbor obavlja putem redovnog nadgledanja koje se realizuje prema godišnjem planu i putem vanrednog nadgledanja koje se realizuje u posebnim slučajevima koji se odnose na teška kršenja zakonodavstva civilne službe od strane institucija javne administracije.*
- 3. Član Odbora je obavezan da na sednici Odbora podnese izveštaj o nalazima i preporukama i da iznese pojašnjenja o svim pitanjima pokrenutim od strane Odbora.*
- 4. Nakon razmatranja izveštaja, Odbor donosi odluku, koju zajedno sa izveštajem dostavlja odgovarajućoj instituciji.*

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

Član 25 **(Saradnja sa institucijama javne administracije)**

“1. Odbor sarađuje sa institucijama javne administracije radi izvršavanja svojih funkcija u skladu sa ovim zakonom.

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

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

Član 28 **(Godišnji izveštaj Odbora)**

“1. Odbor podnosi godišnji izveštaj Skupštini Kosova za prethodnu godinu najkasnije do 31. marta naredne godine.

2. Jedan primerak godišnjeg izveštaja Odbor dostavlja predsedniku Vlade.

3. Skupština Kosova razmatra godišnji izveštaj Odbora na plenarnoj sednici. Ako Skupština oceni potrebnim, može pozvati predsednika Odbora za izveštavanje na plenarnoj sednici.

4. Nakon što ga Skupština usvoji, Godišnji izveštaj Odbora se objavljuje u Službenom listu Republike Kosova.

5. Godišnji izveštaj obuhvata podatke o izvršavanju ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, kao nezavisne ustavne institucije za nadgledanje usaglašenosti pravila i načela koja regulišu civilnu službu kao i preporuke za institucije javne administracije.

6. Institucije javne administracije su obavezne da sprovedu preporuke Odbora usvojene od Skupštine Kosova”.

POSLOVNIK SKUPŠTINE, usvojen 28. jula 2022. godine

GLAVA VIII. **PARLAMENTARNE KOMISIJE**

Član 41. **Odgovorna izvestilačka komisija**

“1. Predsednik Skupštine, prema delokrugu svog rada, određuje jednu od komisija kao odgovornu komisiju za izveštavanje o predlogu zakona i drugim dokumentima koji se podnose Skupštini.

2. Odgovorna izvestilačka komisija razmatra predlog zakona ili upućeni predlog, izrađuje i predlaže amandmane, kao i konstatuje amandmane koji protivreče jedan drugome.

3. O predlogu zakona u Skupštini izveštava samo odgovorna izvestilačka komisija.

4. Izveštaj sadrži predloge odgovorne izvestilačke komisije, razloge i suprotstavljena mišljenja, kao i komentare drugih komisija, o kojima Skupština odlučuje na plenarnoj sednici.

5. Predsednik ili izvestilac odgovorne izvestilačke komisije podnosi Skupštini izveštaj o razmatranju predlog zakona i ocenu komisije”.

Član 42.

Stalne komisije i funkcionalne komisije

- “1. Skupština obrazuje stalne komisije i funkcionalne komisije.*
2. Skupština usvaja obrazovanje komisija iz stava 1. ovog člana i određuje njihov delokrug rada.
3. Stalne komisije su komisije koje pokrivaju relevantne oblasti, kao što su: budžet i finansije, zakonodavstvo, evropske integracije i prava i interese zajednica.
4. Stalna komisija razmatra sve predloge zakona i druge akte iz svog delokruga rada, a koji se podnose Skupštini i zadužuju odlukom Skupštine.
5. Funkcionalna komisija razmatra predloge zakona i druge akte samo iz svog delokruga rada”.

GLAVA XI.

FAZE RAZMATRANJA PREDLOGA ZAKONA

Član 76.

Razmatranje predloga zakona u komisijama

- “1. Nakon usvajanja na prvom razmatranju, odgovorna izvestilačka komisija razmatra predlog zakona.*
2. U slučaju kada predlog zakona uređuje pitanja iz delokruga rada dve (2) funkcionalne komisije, Skupština ovlašćuje jednu od njih da postupa kao odgovorna izvestilačka komisija.
3. Amandman na predlog zakona može predložiti poslanik, parlamentarna komisija i Vlada. Amandmani se upućuju odgovornoj izvestilačkoj komisiji, preko Kancelarije za predloge i predstavke, u roku od petnaest (15) dana od dana načelnog usvajanja. 4. Predlog amandmana mora sadržati: pozivanje na odredbe predloga zakona, tačnu formulaciju amandmana ili obrazloženje predloženog amandmana.
5. Predloženi amandman se dostavlja Kancelariji za predloge i predstavke.
6. U slučaju da amandman ne ispunjava uslove iz st. 3. i 4. ovog člana, Kancelarija za predloge i predstavke vraća amandman predlagaču radi potrebnih dopuna.
7. Odgovorna izvestilačka komisija razmatra član po član predlog zakona i predložene amandmane. Izveštaj sa preporukama se dostavlja stalnim komisijama.
8. Stalna komisija razmatra predlog zakona sa predloženim amandmanima odgovorne izvestilačke komisije kao i amandmane koje su predložila ovlašćena lica iz stava 3. ovog člana. Stalna komisija, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema izveštaja, mora podneti izveštaj o predlogu zakona i amandmanima odgovorne izvestilačke komisije, nakon kojeg roka izveštaj odgovorne izvestilačke komisije se upućuje plenarnoj sednici na usvajanje.
9. Po navršenom razmatranju, odgovorna izvestilačka komisija podnosi Skupštini izveštaj sa preporukama. Izveštaj sadrži i mišljenja stalnih komisija, kao i izjašnjenje o amandmanima koje je predložio poslanik, komisija i Vlada. U izveštaju se iznosi i mišljenje članova koji su se izjasnili protiv”.

Član 78.

Drugo razmatranje predloga zakona

- “1. Drugo razmatranje predloga zakona počinje podnošenjem izveštaja odgovorne izvestilačke komisije. Po podnošenju izveštaja, pravo rasprave, po redosledu, imaju predstavnici stalnih komisija, predstavnik poslaničke grupe, predstavnik Vlade, predlagač amandmana i poslanik.*

2. Prilikom drugog razmatranja na plenarnoj sednici ne mogu se predlagati novi amandmani, osim kada postoji potreba da se izbegne sukob odredaba predlog zakona. Na predlog predsednika odgovorne izvestilačke komisije, Skupština odlučuje o obustavi razmatranja amandmana i pitanje prenosi na razmatranje samo odgovornoj izvestilačkoj komisiji, koja podnosi dopunski izveštaj tokom sednice ili za narednu sednicu.
3. Drugo razmatranje predloga zakona nastavlja se razmatranjem i glasanjem amandmana koje je predložila odgovorna izvestilačka komisija i amandmana koje su predložile druge komisije, Vlada i poslanici. Pre glasanja amandmana može se voditi rasprava.
4. Redosled amandmana, prikazani u uporednoj tabeli sa dve kolone (tekst predlog zakona i amandmani) za razmatranje i glasanje na plenarnoj sednici vrši se prema članu 73. ovog poslovnika.
5. Nakon glasanja amandmana, glasa se o tekstu predloga zakona sa usvojenim amandmanima.
6. Na zahtev odgovorne izvestilačke komisije glasanje o predlogu zakona sa usvojenim amandmanima može se odložiti za narednu sednicu.
7. Tekst predloga zakona sa usvojenim amandmanima priprema relevantna organizaciona jedinica uprave Skupštine i dostavlja odgovornoj izvestilačkoj komisiji. Jedinica prilikom pripreme teksta predlog zakona sa usvojenim amandmanima, ograničava se samo na eventualno otklanjanje terminoloških i pravnih nedoslednosti u tekstu ili sukoba između normi predloga zakona i drugih normi pravnog sistema.
8. Prilikom razmatranja predloga zakona sa usvojenim amandmanima odgovorna izvestilačka komisija ne razmatra usvojeni sadržaj predloga zakona, već se ograničava samo na stav 7. ovog člana.
9. Odgovorna izvestilačka komisija će tekst predlog zakona shodno stavu 8. ovog člana uputiti Skupštini na usvajanje u roku od pet (5) radnih dana od dana donošenja odluke iz stava 6. ovog člana.
10. Na prvoj plenarnoj sednici nakon podnošenja predloga zakona sa eventualnim amandmanima, predloženim u skladu sa stavom 7. ovog člana, kreće se sa konačnim glasanjem predlog zakona”.

Član 85

Razmatranje predloga zakona po ubrzanom postupku

- “1. Prvo razmatranje predloga zakona po ubrzanom postupku ne može se obaviti ranije od 48 časa od časa raspodele materijala, dok se drugo razmatranje ne može obaviti ranije od 72 časa od dana načelnog usvajanja, osim u slučajevima vanrednog stanja ili proglašenja vanredne situacije.
2. Na zahtev Vlade ili 1/4 ukupnog broja poslanika, Skupština razmatra po ubrzanom postupku predloge zakona koji se odnose na: 37
- 2.1. nacionalnu bezbednost;
- 2.2. javno zdravlje; i
- 2.3. budžetska i finansijska pitanja. 3. Zahtev iz stava 2. ovog člana upućuje se predsedniku Skupštine, koji saziva plenarnu sednicu”.

Član 86

Razmatranje predloga zakona po hitnom postupku

- “1. Skupština, na zahtev Vlade ili 1/4 svih poslanika Skupštine, može razmatrati predlog zakona po hitnom postupku, koji se odnosi na preduzimanje mera za vanredno stanje ili vanredne situacije, shodno članu 131. Ustava.

2. Razmatranje predloga zakona prema stavu 1. ovog člana je posebno i isti razmatra samo Funkcionalna komisija, osim ako se to zahteva prema članu 78. stav 2. Ustava Republike Kosovo.
3. Prvo razmatranje predloga zakona po hitnom postupku vrši se u roku od 48 časa od časa raspodele materijala, dok se drugo razmatranje vrši u roku od sedamdeset dva 72 časa od dana načelnog usvajanja, osim ako Skupština ne odluči drugačije”.

GLAVA XX. TRANSPARENTNOST SKUPŠTINE

Član 123. Odstupanje od proceduralnih rokova

- “1. Na predlog najmanje šest (6) poslanika, Skupština odlučuje sa 2/3 prisutnih poslanika za odstupanje od proceduralnih rokova poslovnika.
2. Odstupanje se može izvršiti ako nije u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Kosovo”.

Ocena prihvatljivosti zahteva

185. Sud mora prvo da oceni da li su zahtevi koji su podneti Sudu ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovníkom.
186. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, kojim je utvrđeno da: *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način”*.
187. Sud primećuje da su podnosioci zahteva podneli svoje zahteve na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, kojim je utvrđeno:
- “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”*.
188. Dakle, na osnovu napred navedenog, zahtev koji je podnet Sudu, u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava, mora (i) da bude podnet od strane najmanje 10 (deset) poslanika Skupštine; (ii) koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke koju je usvojila Skupština, zbog sadržaja i/ili procedure sprovođenja; i (iii) zahtev mora biti podnet u roku od 8 (osam) dana od dana usvajanja osporenog akta.
189. Sud, prilikom ocene prvog kriterijuma, odnosno potrebnog broja poslanika Skupštine za podnošenje datih zahteva, primećuje da je zahtev KI216/22 podnet od strane 11 (jedanaest) poslanika, dok je zahtev KI220/22 podnet od strane 10 (deset) poslanika, tako da zahtevi podnosilaca ispunjavaju kriterijum utvrđen prvom rečenicom stava 5. člana 113. Ustava za pokretanje Suda.
190. Sud, takođe, prilikom ocene ispunjenosti drugog kriterijuma, primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima koji je usvojen u Skupštini. Što se pak tiče trećeg kriterijuma, odnosno vremenskog roka u kojem se predmetni zahtev mora podneti Sudu, isti primećuje da su oba zahteva podneta Sudu 30. decembra 2022. godine, dok je osporeni zakon Skupština usvojila 22. decembra 2022. godine, što znači da su zahtevi podneti Sudu u roku koji je određen stavom 5. člana 113. Ustava.

191. Shodno tome, Sud ocenjuje da se podnosioci zahteva legitimišu kao ovlašćena strana u smislu stava 5. člana 113. Ustava za osporavanje ustavnosti osporenog akta pred Sudom, kako u pogledu sadržaja, tako i u pogledu procedure sprovođenja, zato što su u konkretnom slučaju, svi podnosioci zahteva poslanici VIII saziva Skupštine, tako da se isti smatraju ovlašćenom stranom i samim tim imaju pravo da ospore ustavnost osporenog zakona koji je usvojila Skupština.
192. Osim gore navedenih ustavnih kriterijuma, Sud takođe uzima u obzir i član 42. (Tačnost podneska) Zakona, koji precizira podnošenje zahteva na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, kojim je utvrđeno 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”.*

193. Sud se, takođe, poziva i na pravilo 72. [Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, kojim je predviđeno:

Pravilo 72.
(Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona)

“[...]

(1) Zahtev koji je podnet po ovom pravilu, između ostalog, mora da sadrži sledeće informacije:

- (a) imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- (b) ustavne ili odredbe drugog akta ili zakona koje se tiču ovog zahteva; i*
- (c) dokaze na kojima se zasniva spor.*

(2) Zahtevu se moraju priložiti kopija osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i lični potpisi poslanika koji podnose zahtev, kao i punomoćje osobe koja ih zastupa pred Sudom”.

194. U kontekstu obe gore navedene odredbe, Sud primećuje da su podnosioci zahteva (i) naveli svoja imena i potpisali se u svojim odnosnim zahtevima; (ii) da su precizirali osporeni zakon Skupštine od 22. decembra 2022. godine; (iii) da su se pozvali na konkretne članove Ustava, za koje tvrde da odredbe osporenog zakona nisu u skladu sa njima; i (iv) da su dostavili dokaze i svedočenja kojima potkrepljuju svoje navode.
195. Shodno tome, s obzirom na ispunjenost ustavnih i zakonskih kriterijuma u vezi sa prihvatljivošću datih zahteva, Sud proglašava zahteve podnosilaca zahteva prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njihov meritum.

Meritum

196. Sud podseća da je ustavno pitanje sadržano u predmetnom zahtevu zapravo ocena ustavnosti (i) sprovedenog postupka za usvajanje osporenog zakona; i (ii) određenih odredbi osporenog zakona, odnosno članova: 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog službenika), 12. (Vlada Republike Kosovo), 46. (Imenovanje i mandat na pozicije nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa) i 99. (Prelazne odredbe).

197. Tačnije, predmet ocene ustavnosti osporenog zakona, prema zahtevu podnosilaca zahteva jeste (i) da li je sprovedeni postupak za njegovo usvajanje u saglasnosti sa članovima 77. [Komisije] i 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava, kao i (ii) da li su članovi 9, 12, 46. i 99. osporenog zakona u saglasnosti sa članovima: 3. [Jednakost pred zakonom], 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 7. [Vrednosti], 16. [Premoć Ustava], 19. [Sprovođenje međunarodnog prava], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 101. [Civilna služba] Ustava.
198. Sud podseća da (i) što se tiče sprovedenog postupka osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog, tvrde da isti nije ispunio zahteve parlamentarnog razmatranja u stalnim parlamentarnim komisijama Skupštine jer je usvojen bez ikakvog razmatranja u Stalnoj komisiji za budžet, rad i transfere i Komisiji za prava i interese zajednica i povratak, kao i da postoje nepodudaranja u zvaničnoj dokumentaciji plenarne sednice za razmatranje ovog zakona; dok (ii) što se tiče sadržaja osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog i na osnovu razrade u odeljku koji se odnosi na navode podnosilaca zahteva, tvrde da su članovi 9, 12, 46. i 99. osporenog zakona neustavni, između ostalog, iz sledećih razloga: (a) "*podobnost*" je kao dodatni kriterijum za zapošljavanje, koji je utvrđen u članu 9. osporenog zakona, u suprotnosti sa načelom pravne sigurnosti i predvidljivosti, zagwarantovanim članom 7. [Vrednosti] i članom 101. [Civilna služba] Ustava, kao i da bi ovaj kriterijum morao da bude konkretan, utvrđen zakonom, a ne podzakonskim aktom Vlade; (b) član 12. osporenog zakona, kojim je predviđeno da Vlada usvaja i koordinira opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika, kao i da nadgleda njihovo sprovođenje, dozvoljava direktno mešanje Vlade u zapošljavanje u Skupštini, sudstvu i drugim nezavisnim institucijama, u suprotnosti sa članom 4. [Podela vlasti] Ustava; (c) član 46. osporenog zakona, kojim je utvrđen četvorogodišnji mandat za civilne službenike srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa je u suprotnosti sa, između ostalog, načelom vladavine prava zagwarantovanim članom 7. Ustava, hijerarhijom normi na osnovu člana 16. i 19. Ustava i u tom kontekstu, članom 120. SSP-om, kao sporazumom ratifikovanim u Skupštini, a takođe je u suprotnosti i sa Principima javne uprave SIGMA-e; i (d) član 99. osporenog zakona, koji utvrđuje da će za sve pozicije srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa u roku od 1 (jedne) godine biti objavljena procedura zapošljavanja je u suprotnosti sa načelom "*stečenog prava*" i uskraćuje "*legitimna očekivanja*" dotičnih civilnih službenika, koji su potpisali akte o imenovanju na neodređeno vreme, i samim tim, pogađa njihovo pravo na imovinu i njihovo pravo na rad, zagwarantovano članom 46, odnosno članom 49. Ustava. Navode podnosilaca zahteva, (i) generalno, podržava i ombudsman i dodatno se dopunjuju navodima RUE-a, u principu, u kontekstu člana 142. Ustava, a (ii) osporavaju ih premijer i Parlamentarna grupa LVV.
199. Sud je (i) ograničio ocenu ustavnosti osporenog zakona na obim odredbi koje osporavaju podnosioci zahteva i onih koje se na njih odnose; i (ii) tokom ove ocene je, između ostalog, razradio i primenio opšta načela koja je utvrdio Sud, sa naglaskom na presudu u slučaju KO203/19 u vezi sa ocenom Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima (u daljem tekstu: Zakon o javnim službenicima na snazi), sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), Mišljenja i relevantne izveštaje Venecijanske komisije, uključujući I doprinos ustavnih sudova i/ili relevantnog ekvivalentnog člana Foruma Venecijanske komisije, kao i osnovna načela OECD/SIGMA za javnu upravu.

200. U nastavku, Sud će najpre meritorno razmotriti (i) sprovedeni postupak za usvajanje osporenog zakona, a zatim nastaviti sa razmatranjem (ii) njegovog sadržaja u meri u kojoj su ga osporili podnosioci zahteva.

I. ŠTO SE TIČE SPROVEDENOG POSTUPKA ZA USVAJANJE OSPORENOG ZAKONA

201. Sud podseća da u vezi sa postupkom koji je sproveden, podnosioci zahteva tvrde da:
- (i) Osporeni zakon sa proceduralne tačke gledišta nije ispunio uslove parlamentarnog razmatranje u stalnim skupštinskim komisijama, jer je tretiran po ubrzanom postupku – odstupanje od proceduralnih rokova, usvojen bez ikakvog razmatranja u Stalnoj Komisiji za budžet, rad i transfere i Komisiji za prava i interese zajednica i povratak, u suprotnosti sa članovima 77. [Komisije] i 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava u vezi sa članom 76. (Razmatranje predloga zakona u komisijama) Poslovnika Skupštine; kao i
 - (ii) U zvaničnoj dokumentaciji plenarne sednice Skupštine u vezi sa glasanjem o osporenom zakonu postoje dva izveštaja sa različitim tekstovima/sadržajem amandmana (amandman 10), koje je predstavio Funkcionalna komisija i nose različite datume, jedan izveštaj nosi datum 20. decembra 2022. godine, a drugi 21. decembar 2022. godine.
202. Sud ističe da on može analizirati samo postupak za usvajanje osporenog zakona na osnovu relevantnih ustavnih odredbi i načela i da će na osnovu ovog načelau nastavku razmotriti navode podnosilaca zahteva koji se odnose na tvrdnju o povredi članova 77. i 78. Ustava.

i) U vezi sa navodom o povredi članova 77. i 78. Ustava

203. U vezi sa navodom podnosilaca zahteva da osporeni zakon nisu razmatrale dve stalne skupštinske komisije, odnosno Komisija za budžet, rad i transfere i Komisija za prava i interese zajednica i povratak, u suprotnosti sa članovima 77. i 78. Ustava, Sud ističe ustavne odredbe za koje podnosilac smatra da su povređene, odnosno (i) član 76. Ustava koji utvrđuje da *“Poslovnik o radu Skupštine se usvaja sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine”*, i (ii) član 77. Ustava, koji utvrđuje da *“1. Skupština Kosova imenuje stalne, funkcionalne i ad hoc komisije [...] 4. Ovlašćenja i procedure komisija se uređuju Poslovnikom o radu Skupštine”*, kao i (iii) član 78. Ustava, kojim je utvrđeno da *“1. Komisija o Pravima i Interesima Zajednica je stalna komisija Skupštine [...] 2. Na zahtev bilo kojeg člana Predsedništva Skupštine, svaki predloženi zakon će se podneti Komisiji o Pravima i Interesima Zajednica. Komisija će većinom glasova svojih članova odlučiti da li će dati preporuke o predloženom zakonu u roku od dve nedelje”*.
204. Međutim, i pored osporenih odredbi u okolnostima konkretnog slučaja, Sud najpre ističe činjenicu da vršenje zakonodavne vlasti predstavlja najbitniju funkciju Skupštine Republike Kosovo kako je utvrđena u članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 63. [Osnovne odredbe] i 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava. Ovu funkciju ista i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, vrši na način koji je utvrđen u članu 79. [Zakonodavna inicijativa] i članu 80. [Usvajanje zakona] Ustava, dok poslanici svoju funkciju vrše u najboljem interesu Republike Kosovo i u skladu sa Ustavom, zakonima i Poslovnikom o radu Skupštine, kako je precizirano u članu 74. [Vršenje funkcije] Ustava. Pored toga, Ustav dodeljuje posebnu ulogu komisijama

Skupštine, sa naglaskom na proces donošenja zakona. Tačnije i u ovom kontekstu, isti u svom članu 77. [Komisije], utvrđuje kategorije komisija, razvrstavajući ih na stalne, funkcionalne i *ad hoc* komisije, stavljajući naglasak na značaj njihovog sastava, uključujući i ulogu nevećinskih zajednica i delegirajući relevantnu ulogu i procedure na nivo Poslovnika Skupštine. Ustav u svom članu 78. dodeljuje posebnu ulogu Komisiji za prava i interese zajednica, tako što utvrđuje, između ostalog i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, i mogućnost (i) da se na zahtev bilo kog člana Predsedništva Skupštine, svaki predloženi zakon podnese Komisiji za prava i interese zajednica; i (ii) raspoloživo vreme od dve nedelje da Komisija podnese preporuke u vezi sa predloženim zakonom ako to odluči.

205. Osim toga, a pored gore navedenih ustavnih odredbi, Ustav u svom članu 76. [Poslovnik o radu], takođe utvrđuje da se Poslovnik Skupštine usvaja sa 2/3 (dve trećine) glasova svih svojih poslanika i da isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine. U tom kontekstu, Poslovnik Skupštine definiše (i) komisije Skupštine u glavi VIII; (ii) zakonodavni postupak u glavi X; i (iii) faze razmatranja predloga zakona u glavi XI.
206. Ovaj Poslovnik, koji su usvojili sami poslanici Skupštine, u članovima 85. (Razmatranje predloga zakona po ubrzanom postupku) i 86. (Razmatranje predloga zakona po hitnom postupku), utvrđuje "*ubrzani postupak*" i "*hitan postupak*" za razmatranje predloga zakona, respektivno. Pokretanje ova dva postupka uslovljeno je zahtevom Vlade ili 1/4 (jedne četvrtine) svih poslanika, odnosno njih ukupno 30 (trideset), a ograničeno je u prvom slučaju, odnosno u "*ubrzanom postupku*" na pitanja koja se odnose na (i) nacionalnu bezbednost; (ii) javno zdravlje; i (iii) budžetska i finansijska pitanja, a u drugom slučaju, odnosno u "*hitnom postupku*" na razmatranje predloga zakona koji se odnose na preduzimanje mera za vanredno stanje u skladu sa članom 131. [Vanredno stanje] Ustava. I u ove dve okolnosti, prvo razmatranje predloga zakona ne može se obaviti ranije od 48 (četrdeset osam) sati od raspodele materijala, dok se drugo razmatranje ne može obaviti ranije od 72 (sedamdeset dva) sata od dana načelnog usvajanja, sa izuzetkom vanredne situacije ili proglašenja vanrednog stanja ili slučajeva kada Skupština odluči drugačije samo u slučaju "*hitnog postupka*" koji se odnosi na proglašenje vanrednog stanja.
207. S druge strane, isti Poslovnik u svom članu 123. (Odstupanje od proceduralnih rokova) propisuje da na predlog najmanje šest (6) poslanika, Skupština odlučuje sa 2/3 (dve trećine) glasova prisutnih poslanika o odstupanju od proceduralnih rokova Poslovnika, onda kada takvo odlučivanje nije u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Kosovo. Upravo je ovo postupak po kome je usvojen osporeni zakon.
208. Tačnije, Sud podseća (i) da je Vlada usvojila osporeni nacrt zakona 23. novembra 2022. godine; (ii) da je isti raspodeljen poslanicima Skupštine sutradan, odnosno 24. novembra 2022. godine; (iii) da je Skupština usvojila osporeni zakon u prvom čitanju 9. decembra 2022. godine; (iv) da je pre postupka drugog čitanja, odnosno 15. decembra 2022. godine, Skupština, na osnovu člana 123. Poslovnika, odlučila da odstupi od proceduralnih rokova Poslovnika; (v) da je izveštaj Funkcionalne komisije, uključujući i 17 (sedamnaest) predloženih amandmana, raspodeljen svim poslanicima Skupštine 21. decembra 2022. godine, dok je Komisija o pravima i interesima zajednica i povratku dala svoje mišljenje 22. decembra 2022. godine, u 9:00 časova; dok je (vi) istog dana, u 10:00 časova, održana plenarna sednica Skupštine, na kojoj je usvojen osporeni zakon u postupku drugog čitanja.
209. Sud primećuje da su za odstupanje od proceduralnih rokova Poslovnika Skupštine potrebni predlog samo 6 (šest) poslanika Skupštine i glasovi 2/3 (dve trećine) poslanika Skupštine koji su prisutni i koji glasaju. U tom kontekstu, Sud podseća da se

na osnovu člana 76. Ustava, Poslovnik Skupštine mora usvojiti sa 2/3 (dve trećine) svih poslanika Skupštine, dok je prema istom Poslovniku, odstupanje od svakog proceduralnog roka omogućena samo većini od 2/3 (dve trećine) poslanika koji su prisutni i koji glasaju. Pored toga, Sud ukazuje na činjenicu da su sami poslanici Skupštine, usvajanjem Poslovnika, utvrdili proceduralne rokove u kontekstu procesa donošenja zakona u Skupštini i u kontekstu okolnosti koje su povezane sa nacionalnom bezbednošću i/ili proglašavanjem vanrednog stanja u Republici Kosovo. Osporeni zakon, koji se odnosi na duboku reformu u celokupnoj državnoj upravi, donet je uz odstupanje od svih proceduralnih rokova u Skupštini. Pored toga, osporeni zakon je, kako je već objašnjeno, usvojen bez mišljenja Komisije za budžet i finansije.

210. Sud podseća na činjenicu da na osnovu Ustava Republike Kosovo, odnosno njegovih članova 4, 63. i 65, donošenje zakona predstavlja jednu od najbitnijih funkcija Skupštine Republike Kosovo i jednu od najvažnijih funkcija narodnih predstavnika, odnosno poslanika Skupštine. Član 123. Poslovnika Skupštine, kojim je sama Skupština utvrdila da može da odstupa od svih proceduralnih rokova za rad, ne može da ugrozi vršenje primarne funkcije Skupštine Kosova, iz razloga što prema Poslovniku Skupštine, koji su usvojili sami predstavnici naroda, postupak usvajanja zakona, a u vezi i sa predlozima zakona koji se odnose na nacionalnu bezbednost i proglašavanje vanrednog stanja, podleže proceduralnim rokovima.
211. Shodno navedenom, pred Sudom nije osporen Poslovnik Skupštine, odnosno njen član 123 niti odluka [br. 08-V-449] od 15. decembra 2022. godine kojom je Skupština izglasala odstupanje od proceduralnih rokova propisanih Poslovnikom Skupštine u vezi sa osporenim zakonom, već postupak usvajanja osporenog zakona u kontekstu članova 76, 77. i 78. Ustava. Prvi, odnosno član 76. [Poslovnik o radu] Ustava, utvrđuje da se Poslovnik o radu Skupštine usvaja sa 2/3 (dve trećine) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine. Drugi, odnosno član 77. [Komisije] Ustava, kao što je prethodno objašnjeno, utvrđuje kategorije komisija Skupštine, načela njihovog sastava i precizira da se ovlašćenja i procedure komisija uređuju Poslovnikom o radu Skupštine. Treći, odnosno član 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava, kako je prethodno objašnjeno, utvrđuje ulogu Komisije za prava i interese zajednica i, između ostalog, činjenicu (i) da se na zahtev bilo kog člana Predsedništva Skupštine, svaki predloženi zakon podnosi Komisiji za prava i interese zajednica; i (ii) da Komisija, većinom glasova svojih članova, u roku od 2 (dve) nedelje, donosi odluku o tome da li će podneti preporuke u vezi sa predloženim zakonom.
212. Sud primećuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, (i) odlukom [br. 08-V-449] od 15. decembra 2022. godine, Skupština, na osnovu člana 123. svog Poslovnika, odstupila od proceduralnih rokova za razmatranje osporenog zakona, ali je dala mogućnost za razmatranje nadležnim komisijama, odnosno Funkcionalnoj komisiji i stalnim komisijama; (ii) na osnovu spisa predmeta, osim Komisije za budžet, finansije i transfere, nadležna Funkcionalna komisija i druge stalne komisije su dostavile svoje izveštaje sa preporukama u skladu sa proceduralnim rokovima određenim u gore navedenoj odluci Skupštine; dok je (iii) Komisija o pravima i interesima zajednica i povratku dostavila svoje preporuke pre sednice za razmatranje osporenog zakona, i štaviše, podnosioci zahteva nisu dostavili dokaze ili argumente da je u vezi sa osporenim zakonom postojao konkretan zahtev od jednog od članova Predsedništva Skupštine da ova Komisija razmotri osporeni zakon u skladu sa procedurama utvrđenim u stavu 2. člana 78. Ustava, odnosno u roku od dve (2) nedelje.
213. U takvim okolnostima, i uzimajući u obzir sadržaj osporenih članova Ustava, uključujući i argumente koje su izneli podnosioci zahteva u vezi sa postupkom koji je sproveden u Skupštini u vezi sa usvajanjem osporenog zakona, Sud mora da utvrdi da

nije argumentovano da je postupak koji se ticao donošenja osporenog zakona u suprotnosti sa gore navedenim članovima, odnosno članovima 76, 77. i 78. Ustava. Sud, u kontekstu relevantnih navoda i okolnosti predmeta, podseća da je i u rešenju o neprihvatljivosti u svom slučaju [KO118/16](#), podnosilac zahteva *Slavko Simić i ostalih 10 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 05/L-120 o Trepči i [KO120/16](#), sa podnosiocima *Slavko Simić i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo, između ostalog, ocenio da su neosnovani na ustavnim osnovama navodi podnosioca zahteva o povredi proceduralnih odredbi člana 78. Ustava, odnosno o nerazmatranju Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo i Zakona br. 05/L-120 o Trepči od strane Stalne komisije za prava i interese zajednica i povratak (vidi, slučaj Suda KO118/16, gore citiran slučaj, stavovi 62-65, i KO120/16, citiran iznad, stavovi 89-91).

214. Sledom navedenog, Sud ponovo naglašava činjenicu da se vršenje zakonodavne vlasti, čiju primarnu funkciju predstavlja zakonodavni proces, ne može stalno svoditi na odredbe člana 123. Poslovnika Skupštine, po kojem 2/3 (dve trećine) poslanika koji su prisutni i koji glasaju mogu odlučiti da mimođu sve proceduralne rokove istog Poslovnika, uključujući i razmatranje predloga zakona, kao što je slučaj u okolnostima konkretnog slučaja, koji utvrđuju suštinska načela državne uprave Republike Kosovo, koji se ni ne odnose na one okolnosti u kojima je sama Skupština, svojim Poslovnikom o radu, izuzetno utvrdila “*ubrzani postupak*” i/ili “*hitan postupak*” donošenja zakona u slučajevima u kojima se relevantni predlozi zakona odnose isključivo na pitanja nacionalne bezbednosti, javnog zdravlja ili vanrednog stanja. Sud, u ovom kontekstu, podseća na član 74. Ustava, po kojem poslanici Skupštine Kosova vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo i u saglasnosti sa ovim Ustavom, zakonima i Poslovnikom o radu Skupštine.

(ii) U vezi sa navodom o nepodudaranju u zvaničnoj dokumentaciji u vezi sa osporenim zakonom, iznetoj na plenarnoj sednici Skupštine

215. Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da u zvaničnoj dokumentaciji plenarne sednice Skupštine u vezi sa glasanjem o osporenom zakonu postoje dva izveštaja sa različitim tekstovima/sadržajima amandmana (amandman 10), koje je predstavila Funkcionalna komisija i nose različite datume, jedan izveštaj nosi datum 20. decembar 2022. godine, a drugi 21. decembar 2022. godine. S tim u vezi, podnosioci zahteva navode sledeće: “*Radi se o dovođenju poslanika Skupštine Republike Kosovo u zabludu u pogledu istinitosti amandmana i procedure u vezi sa njima. Ovi amandmani su izglasani na plenarnoj sednici i postali deo zakona*”.
216. Sud ističe da podnosioci zahteva samo tvrde da postoje nepodudaranja u zvaničnoj dokumentaciji u vezi sa predloženim amandmanima na osporeni zakon, ali nisu precizirali ustavne odredbe za koje tvrde da su povređene, niti daju odgovarajuće obrazloženje u vezi sa njihovom povredom.
217. Sud, u ovom kontekstu, ističe da na osnovu podstavova 2. i 3. stava 1. člana 42. Zakona, stranke imaju za obavezu da razjasne: (i) odredbe Ustava ili nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zahteva; kao i (ii) da podnesu dokaze na koje se zasniva spor. U tom pogledu, a u vezi sa ovim navodom, Sud ponavlja da podnosioci zahteva tvrde da je došlo do povrede postupka sprovedenog za usvajanje osporenog zakona, ali nisu precizirali odredbe Ustava koje su povređene. Stoga se navodi podnosioca zahteva o nepodudaranju u zvaničnoj dokumentaciji u vezi sa predloženim amandmanima na osporeni zakon, ne mogu podvrgnuti meritornoj oceni Suda.

(iii) Zaključak u vezi sa sprovedenim postupkom za usvajanje osporenog zakona

218. Na osnovu napred navedenih objašnjenja, Sud zaključuje da nije argumentovano da je postupak koji je sproveden za usvajanje osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 77. i 78. Ustava, jer je, između ostalog, (i) Skupština, u skladu sa članom 123. Poslovnika Skupštine, glasala o odstupanju od proceduralnih rokova propisanih u Ustavu, štaviše, (ii) podnosioci zahteva nisu argumentovali da je na osnovu člana 78. Ustava, Komisija o pravima i interesima zajednica, tražila vreme od 2 (dve) nedelje, koje joj je Ustavom konkretno omogućeno, da dostavi preporuke u vezi sa predloženim zakonom, već je ista dostavila relevantno mišljenje pre održavanja plenarne sednice kada je osporeni zakon razmatran u drugom čitanju.

II. ŠTO SE TIČE SADRŽAJA OSPORENOG ZAKONA

219. Sud na početku podseća da 21 (dvadeset jedan) poslanik Skupštine Republike Kosovo, na osnovu dva (2) odvojena zahteva, na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, traže ocenu ustavnosti članova 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog službenika), 12. (Vlada Republike Kosovo), 46. (Imenovanje i mandat na pozicije nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa) i 99. (Prelazne odredbe) osporenog zakona, za koje članove tvrde da nisu u saglasnosti sa članovima: 3. [Jednakost pred zakonom], 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], 7. [Vrednosti], 16. [Premoć Ustava], 19. [Sprovođenje međunarodnog prava], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i 101. [Civilna služba] Ustava.
220. Sud primećuje da podnosioci zahteva tvrde da su članovi 9, 12, 46. i 99. osporenog zakona neustavni iz, između ostalog, sledećih razloga:
- (i) “*podobnost*” je kao dodatni kriterijum za zapošljavanje, koji je utvrđen u članu 9. osporenog zakona, u suprotnosti sa načelima pravne sigurnosti i predvidljivosti, zagwarantovanim članom 7. [Vrednosti] i članom 101. [Civilna služba] Ustava;
 - (ii) član 12. osporenog zakona, kojim je predviđeno da Vlada usvaja i koordinira državne politike za zapošljavanje javnih službenika, i nadgleda njihovo sprovođenje, omogućava direktno mešanje Vlade u zapošljavanje u Skupštini, sudskom sistemu i drugim nezavisnim institucijama, pa je samim tim u suprotnosti sa članom 4. [Podela vlasti] Ustava;
 - (iii) član 46. osporenog zakona kojim je utvrđen četvorogodišnji mandat uz mogućnost produženja za civilne službenike srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa, za razliku od postojećeg Zakona o javnim službenicima kojim je predviđen neodređeni mandat, u suprotnosti je sa, između ostalog, načelom vladavine prava zagwarantovanim članom 7. Ustava, hijerarhijom pravnih akata na osnovu člana 16. i 19. Ustava, jer je isti u suprotnosti članom 120. SSP-a i Principima javne uprave SIGMA-e; i
 - (iv) član 99. osporenog zakona, kojim je utvrđeno da će za sve pozicije srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa u roku od 1 (jedne) godine biti objavljena procedura zapošljavanja je u suprotnosti sa “*stečenim pravima*” i uskraćuje “*legitimna očekivanja*” dotičnih civilnih službenika, koji su potpisali akte o imenovanju na neodređeno vreme i samim tim, između ostalog, pogađa njihovo pravo na imovinu i njihovo pravo na rad, zagwarantovano članom 46, odnosno članom 49. Ustava.

221. Ovi navodi, u suštini i prema objašnjenjima datim u odeljku koji se odnosi na navode i odgovore zainteresovanih strana pred Sudom, u principu, podržava i Ombudsman, dok ih protivargumentuju premijer Republike Kosovo i Parlamentarna grupa LVV.
222. Sud podseća da su predmetni zahtevi podneti na osnovu nadležnosti Suda koja je utvrđena u stavu 5. člana 113. Ustava, koja odredba ovlašćuje Sud da osim sprovedenog postupka za usvajanje zakona, izvrši kontrolu i ustavnosti njegovog sadržaja.
223. Shodno tome, Sud će se ograničiti na ocenu ustavnosti sadržaja osporenog zakona u delokrugu primene odredbi koje osporavaju podnosioci zahteva, odnosno članova 9, 12, 46. i 99, ali imajući u vidu da će isti na osnovu nadležnosti preventivne kontrole zakona, utvrđene u stavu 5. člana 113. Ustava, oceniti i druge odredbe osporenog zakona koje su povezane sa njegovim odredbama.
224. Za potrebe ocene ustavnosti osporenog zakona, Sud će u vezi sa svakim osporenim članom, prvo predstaviti: (a) navode i protivargumente stranaka; (b) opšta načela ustanovljenasudskom praksom Suda i/ili ESLJP-a; a zatim će Sud nastaviti sa: (c) primenom tih načela na osporene članove osporenog zakona. Prilikom ocene, Sud će, takođe, u meri u kojoj je to relevantno, uzeti u obzir i (d) načela Venecijanske komisije, i principe OECD/SIGMA o javnoj upravi u meri u kojoj su relevantni; kao i (e) odgovore Foruma Venecijanske komisije koji se odnose na sporna pitanja osporenog zakona.

A. Povodom navoda o neusaglašenosti stava 2. člana 9. osporenog zakona sa članovima 7. i 101. Ustava, odnosno po pitanju kriterijuma “*podobnosti*” za imenovanje na posebnaradna mesta javnih službenika

(a) Navodi i protivargumenti stranaka

225. Sud primećuje da po pitanju kriterijuma “*podobnosti*” za imenovanje na posebna radna mesta javnih službenika, utvrđenog stavom 2. člana 9. osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog, navode da je: “*Korišćenje pojma “podobnost” kao dodatnog kriterijuma za zapošljavanje u suprotnosti sa načelom pravne sigurnosti i predvidljivosti, kao elementima vladavine prave prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije*”, koje načelo je primenljivo prema članu 7. Ustava. Takođe, podnosioci zahteva smatraju da ova odredba “*otvara put zloupotrebama i samovolji*” tokom procedura zapošljavanja jer će to “[...] biti oruđe u rukama komisija za prijem koje će odlučivati za ili protiv kandidata, a ne u skladu sa načelom zasluga”. Pored toga, isti tvrde da bi ovaj kriterijum morao biti utvrđen zakonom, a ne podzakonskim aktom Vlade i da je to takođe u suprotnosti i sa stavom 1. člana 101. [Civilna služba] Ustava, jer po njima “[...] civilna služba predstavlja mehanizam koji je profesionalan, neutralan prema politici, građanski i meritoran, stalan”. Ove navode u osnovi podržava i ombudsman, koji smatra da osporenim zakonom nije utvrđeno kojaradna mesta se smatraju posebnim radnim mestima, za koje treba zahtevati podobnost i dodatne konkretne kriterijume, pa je po njemu: “[...] norma onako kako je definisana u članu 9. stav 2, nejasna i može proizvesti pravnu nesigurnost [...] čini nemogućim i predviđanje norme, kao elemenata vladavine prava”. U ovom kontekstu, Sud podseća i na nalaze iz Pravnog mišljenja SIGMA-e u vezi sa Nacrtom zakona o javnim službenicima, koje su Sudu dostavili podnosioci zahteva i prema kojem je odredba kojom se definiše kriterijum “*podobnosti*” u osporenom zakonu “*nejasna*”.

226. S druge strane, premijer svojim komentarima od 30. januara 2023. godine, smatra da stav 2. člana 9. osporenog zakona ne narušava pravnu sigurnost jer ovo načelo nema apsolutni karakter i da posebno mora biti uravnotežen sa opštim javnim interesom, za koji navodi da *“[...] kriterijumi podobnosti imaju za cilj popunjavanje pozicija u javnom sektoru pojedincima koji su podobni u smislu integriteta u odnosu na datu poziciju, dužnosti i odgovornosti za specifične pozicije”*. U ovom kontekstu, premijer pominje sudsku praksu Ustavnog suda Republike Albanije, kojom je, prema citatima iz datih komentara, utvrđeno da: *“[...] načelo pravne sigurnosti ne garantuje bilo kakvu vrstu očekivanja nepromenljivosti povoljne pravne situacije [...]”* (vidi odluke Ustavnog suda Albanije [br. 26](#) od 02.11.2015. godine; i [br. 37](#) od 13.06.2012. godine). Sud takođe podvlači da se premijer, povodom navoda podnosilaca zahteva da specifičnosti *“kriterijuma podobnosti”* treba da budu predviđene zakonom, a ne podzakonskim aktom, pozivana *“praksu SAD”*, odnosno Zakonik federalnih propisa, odeljak 731.202 (b) (*Criteria for making suitability determinations, specific factors* [Kriterijumi za utvrđivanje podobnosti, specifični faktori]), u kome je, prema dostavljenim komentarima, utvrđivanje kriterijuma podobnosti izvršeno podzakonskim aktom, a ne zakonom. Sud primećuje da, u suštini, iste argumente kao i premijerove ponavlja i Parlamentarna grupa LVV u svojim komentarima od 30. januara 2023. godine.

(b) Opšta načela koja se odnose na načelo vladavine prava i pravne sigurnosti, ustanovljena od strane Suda, ESLJP-a i/ili Venecijanske komisije

227. Povodom ovih navoda i u odnosu na načelo *“propisanosti zakonom”* i *“predvidljivosti”* norme, Sud ponovo naglašava opšta načela koja proističu iz sudske prakse ESLJP-a, njegove sudske prakse i Kontrolne liste za vladavinu prava Venecijanske komisije, prema kojima načelo pravne sigurnosti, koje je oličeno u konceptu vladavine prava, zagarantovanom članovima 3. i 7. Ustava i u svim članovima EKLJP, zahteva da prava i obaveze budu *“propisani zakonom”* (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a [Beyeler protiv Italije](#), br. 33202/96, presuda od 5. januara 2000. godine, stav 109; [Hentrich protiv Francuske](#), br. 1361/88, presuda od 22. septembra 1994. godine, stav 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; i, između ostalog, slučaj Suda [KO100/22 dhe KO101/22](#), podnosioci: *Abelard Tahiri i deset (10) drugih poslanika, kao i Arben Gashi i deset (10) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova, presuda od 24. marta 2023. godine, stav 347). U ovom kontekstu, *“propisanost zakonom”* pored toga što zahteva da preduzeta mera mora imati pravni osnov u državnom zakonodavstvu, takođe zahteva da relevantne odredbe zakona budu *“jasne, dostupne i predvidljive”*. *“Predvidljivost”*, na osnovu gore navedenih načela, zahteva da zakon bude formulisan sa odgovarajućom preciznošću i jasnoćom kako bi se pravnim licima omogućilo da na odgovarajući način regulišu svoje ponašanje (vidi, između ostalog, Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, [CDL-Ad\(2016\)007](#), Strazbur, 18. mart 2016. godine, stavovi 58 i 59); i, između ostalog, slučaj Suda [KO100/22 i KO101/22](#), citiran iznad, stav 347).
228. Sud takođe ukazuje i na princip 3 Principa OECD/SIGMA za javnu upravu u vezi sa zapošljavanjem javnih službenika, koji, između ostalog, utvrđuju da zapošljavanje javnih službenika mora biti zasnovano na zaslugama i jednakom tretmanu u svim njegovim fazama, kao i da kriterijumi za premeštaj na niže radno mesto i prestanak radnog odnosa moraju biti jasni. U svojoj tački 2, ovi Principi, takođe preciziraju da: *“Zakonski akti (primarno zakonodavstvo) utvrđuju opšte kriterijume prihvatljivosti za konkurisanje za pozicije u javnoj službi i opšte odredbe koje obezbeđuju kvalitet zapošljavanja. Detaljne procedure, uključujući i specifične zahteve za ulazak u svaku*

kategoriju/razred, opisi radnih mesta, profili kompetencija, metode selekcije, sistemi bodovanja i sastav komisija za izbor, uglavnom su pokriveni podzakonskim aktima”, ali, kao što je prethodno navedeno, uvek zasnovano na principu “*zasluga*” i “*jednakog tretmana*” (vidi, OECD/SIGMA, Principi javne uprave, izdanje iz 2017. godine, pripremljeni uz finansijsku pomoć EU, str. 51).

229. S tim u vezi, i u kontekstu prakse drugih zemalja, Sud takođe podseća da je od 16 (šesnaest) država članica Venecijanskog foruma koje su odgovorile u vezi sa kriterijumom „*podobnosti*“, njih 13 (trinaest) u svojim odgovorima istaklo da ne propisuju kriterijume poput „*podobnosti*“ u vezi sa javnim službenicima u smislu subjektivnog kriterijuma ili integriteta (vidi odgovore Ustavnog suda Bosne i Hercegovine; Ustavnog suda Severne Makedonije, Ustavnog suda Slovačke, koji kriterijum “*pouzdanosti*” definiše samo za vojni sektor, informativnu službu i policiju; Ustavnog suda Bugarske; Ustavnog suda Hrvatske, koji može propisati i posebne kriterijume u drugim sektorskim zakonima kao što je kategorija B licence za položaj inspektora; Vrhovnog suda Švedske; Saveznog ustavnog suda Nemačke, Ustavnog suda Češke Republike, Ustavnog suda Litvanije, Ustavnog suda Kirgistana, Ustavnog suda Slovenije; Državnog saveta Holandije, koji definiše takve kriterijume za neke pozicije, kao što su vojna lica, ali ne i za pozicije “kancelarije”; i Vrhovnog suda Meksika). S druge strane, 3 (tri) druge države su istakle da u svojim zakonskim odredbama sadrže slične kriterijume, ali svaka na osnovu relevantnih specifičnosti, odnosno (i) Austrija, koja utvrđuje ličnu podobnost, koja, prema datom odgovoru, podrazumeva poznavanje nemačkog jezika i “*profesionalnu podobnost*”; (ii) Poljska, koja utvrđuje “*besprekornu reputaciju*”, ali koja je dodatno precizirana i sudskom praksom; i (iii) Lihtenštajn.
230. Sledstveno navedenom i uzimajući u obzir prethodno navedena načela koja se odnose na “*predvidljivost*” zakona i značaj ovog koncepta za načelo pravne sigurnosti, uključujući i relevantna mišljenja Venecijanske komisije, u principu, “*prava i obaveze*” moraju biti “*utvrđeni zakonom*”, čije odredbe moraju biti “*jasne, dostupne i predvidljive*” kako bi se izvršnoj vlasti omogućilo da vrši diskreciono pravo samo u oblastima u kojima joj je delegirana takva nadležnost, a ne samo zato što je zakon nesiguran ili nejasan, ali i kako bi se pravnim subjektima omogućilo da na odgovarajući način regulišu ponašanje i odgovarajuća očekivanja.

(c) Ocena Suda

231. U primeni ovih načela, Sud se najpre još jednom poziva na član 9. (Opšti kriterijumi za prijem javnog službenika u radni odnos) osporenog zakona, koji propisuje da:
- “1. Opšti kriterijumi koje lice mora ispuniti u postupku prijema u radni odnos, za prijem na mesto javnog službenika u bilo kojoj kategoriji ili nivou, su:
- 1.1. da je državljanin Republike Kosovo;
 - 1.2. da ima punu poslovnu sposobnost, u skladu sa važećim zakonodavstvom;
 - 1.3. da zna najmanje jedan od službenih jezika, u skladu sa zakonom o jezicima;
 - 1.4. da je sposoban da vrši relevantnu dužnost;
 - 1.5. da nije osuđivan za izvršenje krivičnog dela sa umišljajem;
 - 1.6. da nema na snazi disciplinsku meru za ozbiljan prestup u javnoj instituciji;
 - 1.7. da poseduje obrazovanje, radno iskustvo u struci i/ili veštine potrebne za relevantni položaj, kategoriju, klasu ili grupu; i
 - 1.8. da uspešno prođe postupke prijema utvrđene ovim zakonom.
2. Izuzetno, za posebna radna mesta javnog službenika, može se zahtevati podobnost za imenovanje na položaje i/ili posebni dodatni kriterijumi. Postupak i kriterijumi za ispunjavanje podobnosti i/ili posebnih dodatnih kriterijuma utvrđuju se

podzakonskim aktom koji usvaja Vlada, na predlog resornog Ministarstva javne uprave..

[...]

5. Podobnost i/ili posebni dodatni kriterijumi za imenovanje na položaj shodno ovom članu, za zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama uređuje se ovim-zakonom i posebnim aktom koji usvajaju nadležni organi ovih institucija.

6. Kriterijumi utvrđeni ovim članom nisu obavezujući kriterijumi za zasnivanje radnog odnosa službenika kabineta”.

232. Sud primećuje da ovaj član, između ostalog, u svom prvom stavu utvrđuje opšta načela koja kandidat mora da ispuni da bi bio primljen kao javni službenik. Isti, mimo objektivnih kriterijuma, kao što su državljanstvo, poslovna sposobnost, poznavanje službenih jezika Republike Kosovo i da nije osuđivan za određena krivična dela i da nema teške disciplinske mere, utvrđuje i uopštenije kriterijume, uključujući “sposobnost za obavljanje relevantne dužnosti” i “da ima stručno obrazovanje, stručno radno iskustvo i/ili veštine potrebne za relevantno radno mesto, kategoriju, stepen ili grupu”. “Sposobnost za obavljanje relevantne dužnosti” je kriterijum koji ocenjuju javni organi u postupcima regrutacije u skladu sa procedurama utvrđenim u osporenog zakonu i relevantnim procedurama regrutacije državnih institucija utvrđenim posebnim aktima. S druge strane, u svom stavu 2, član 9. osporenog zakona utvrđuje i dodatni kriterijum “*podobnosti*”, tako što precizira da se isti može zahtevati za “*posebna radna mesta*”. Preciziranje “*posebnih radnih mesta*” ili kriterijumi za njihovo utvrđivanje kao i definisanje uslova “*podobnosti*” nisu izvršeni osporenim zakonom. Takvo pitanje je, prema istom, delegirano na nivo podzakonskog akta, a koji se u (i) slučaju Vlade usvaja na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, a u (ii) slučaju nezavisnih ustavnih institucija, utvrđuje se posebnim aktom koji su iste usvojile. Sud, takođe, primećuje da isti član, u svom stavu 6, isključuje primenu ovih kriterijuma na zasnivanje radnog odnosa službenika/ce kabineta, ostavljajući potpuno diskreciono pravo javnim funkcionerima da izaberu članove svojih kabineta i pored kriterijuma utvrđenih u prvom stavu člana 9. osporenog zakona.
233. U tom kontekstu, Sud ističe da je zakonodavac u stavu 2. člana 9. osporenog zakona, kao kriterijum koji jedno lice mora da ispuni u postupku zapošljavanja kao javni službenik utvrdio i kriterijum “*podobnosti i/ili posebni dodatni kriterijumi za imenovanje na položaj*”, koji kriterijum je ostavljen da se utvrdi podzakonskim aktom. Međutim, Sud primećuje da dok “*posebni dodatni kriterijumi*” mogu da podrazumevaju objektivne kriterijume, uključujući i potrebne kvalifikacije koje su povezane sa radnim mestom i koje su precizirane pod tačkom 1.7 stava 1. člana 9. osporenog zakona, ovaj poslednji, u stavu 2. svog člana 9, sadrži kriterijum “*podobnosti*” kao subjektivni kriterijum i u vezi sa kojim ne utvrđuje (i) nikakvu definiciju; a štaviše (ii) odnosi se na “*posebna radna mesta*”, koja nisu utvrđena u ovom zakonu, a čije utvrđivanje, na osnovu sadržaja 2. člana 9, nije delegirano ni na preciziranje podzakonskim aktom, dozvoljavajući javnim organima punu diskreciju u ovom kontekstu.
234. Sud podseća da na osnovu odgovora država članica Venecijanskog foruma, kao što je prethodno objašnjeno, kriterijum “*podobnosti*” nije predviđen u njihovim zakonodavstvima o civilnoj službi, sa retkim izuzecima, koji su prethodno objašnjeni, a u slučaju da su takvi kriterijumi predviđeni, isti se, u principu, definišu u primarnom zakonodavstvu.

235. Pored toga, na osnovu gore pomenutih načela OECD/SIGMA-e, Venecijanske komisije, ali i iz sudske prakse ESLJP i Suda, u pogledu standarda da *“primarno zakonodavstvo utvrđuje opšte kriterijume prijema za apliciranje na pozicije u javnoj službi”* i da u ovom slučaju, relevantne odredbe zakona moraju biti *“jasne, pristupačne i predvidive”*, Sud ocenjuje da se formulisanjem stava 2. člana 9. osporenog zakona utvrđuje *“dodatni kriterijum”* koji utiče na status kandidata koji aplicira za *“posebna radna mesta”* kao javni službenik, odnosno utiče na prava i obaveze istog, i uprkos tome što je kao takav *“propisan zakonom”*, u nedostatku daljeg definisanja subjektivnog kriterijuma *“podobnosti”*, proizilazi da takav kriterijum ne ispunjava uslove da bude *“jasan i predvidljiv”*, što (i) omogućava izvršnoj vlasti i drugim institucijama široku i neograničenu diskreciju da kroz usvajanje podzakonskog akta utvrde i/ili primene kriterijum *“podobnosti”*, koji je sam po sebi subjektivan kriterijum i nije vezan za stručne veštine kandidata. Štaviše, primena ovakvog kriterijuma direktno utiče i na *„jasnoću”* i *„nepredvidljivost”* kandidata za zapošljavanje u državnoj upravi u korist pune diskrecije javnog organa, što utiče i na pravo na žalbu, odnosno pravo na delotvorno pravno sredstvo u vezi sa zapošljavanjem u državnoj upravi na osnovu kriterijuma *„podobnosti”*, u suprotnosti sa načelima državne uprave i koja na osnovu stava 1. člana 7. (Principi prijema na dužnost javnog/e službenika/ce) samog osporenog zakona, utvrđuje: *“1. Prijem na dužnost državnog/e službenika/ce javne službe i drugih javnih službenika određenih ovim članom zasniva se na principu zasluge, principu jednakih mogućnosti, profesionalizma i integriteta, nediskriminacije i pravične i proporcionalne rodne zastupljenosti i zajednica”*.
236. Kako je prethodno objašnjeno, stav 1. člana 9. osporenog zakona, precizno utvrđuje (i) mogućnost nadležnih javnih organa da u postupcima regrutacije ocene sposobnost kandidata za obavljanje relevantne dužnosti, kao što je precizirano u njegovoj tački 1.4; i (ii) mogućnost utvrđivanja kriterijuma, a samim tim, i ocenjivanja u vezi sa njihovom ispunjenošću u pogledu *“stručnog obrazovanja, stručnog radnog iskustva i/ili veština potrebnih za relevantno radno mesto, kategoriju, stepen ili grupu”*, kako je precizirano u njegovoj tački 1.7. Uzimajući u obzir ova dva kriterijuma i diskreciono pravo koji svakom javnom organu u postupku regrutacije javnih službenika omogućavaju utvrđivanje dodatnog kriterijuma *“podobnosti”* samo za određenu kategoriju radnih mesta/pojedinaca/kandidata, po potpunom nahođenju državnih institucija i bez jasne definicije na nivou zakona ne izgleda da teži jasnom legitimnom cilju u podršci postizanju cilja nezavisne, nepristrasne i profesionalne državne uprave zasnovane na zaslugama, uključujući i fazu regrutacije.
237. Kriterijum *“podobnosti”* kao takav i kao što je gore pojašnjeno, (i) s jedne strane povećava potpunu diskrecionu slobodu odlučivanja javnih organa u postupcima regrutacije mimo kriterijuma utvrđenih u stavu 1. člana 9. osporenog zakona; dok, (ii) s druge strane, narušava neophodnu *“jasnoću”* i *“predvidljivost”* u kontekstu podnošenja prijave/regrutacije u državnoj upravi, uključujući i delotvornost upotrebe pravnog sredstva. Kao rezultat toga, (i) pored činjenice da se u odnosu na sadržaj stava 1. člana 9. osporenog zakona, u nedostatku definicije u zakonu, ne čini da teži legitimnom cilju, (ii) isti nije ni srazmeran, zbog toga što se definisanjem takvog kriterijuma od takve važnosti podzakonskim aktima mogu prekršiti i kriterijumi koji su precizno definisani na nivou zakona, kao što je to slučaj sa kriterijumima definisanim u stavu 1. člana 9. osporenog zakona i koji se mogu prevideti na osnovu kriterijuma *“podobnosti”*. Ovakva formulacija jednog od suštinskih članova osporenog zakona, kojim se definišu opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce, koji može dati punu diskrecionu slobodu odlučivanja javnom organu u postupcima regrutacije, a ne garantuje nikakvu predvidljivost i jasnoću za pojedinca, odnosno kandidata za javnog službenika, nije *“jasna”* niti *“predvidljiva”* i samim tim

narušava načelo javne sigurnosti, koje je stavom 1. članova 3 i 7. Ustava, oličeno u konceptu vladavine prava.

B. Povodom navoda o neusaglašenosti člana 12. osporenog zakona sa članom 4. Ustava

a) Navodi i protivargumenti stranaka

238. Sud na početku ističe da podnosioci zahteva tvrde da je član 12. (Vlada Republike Kosovo) osporenog zakona kojim je utvrđeno da *“U skladu sa odredbama ovog zakona, Vlada Republike Kosovo: 1.1.usvaja i koordinira opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika i nadgleda njihovo sprovođenje”* neusaglašen sa članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, zbog toga što, po njihovom mišljenju, *“[...] dozvoljava direktno mešanje Vlade u zapošljavanje u Skupštini, sudstvu i drugim nezavisnim institucijama, čija nezavisnost je zagarantovana Ustavom Republike Kosovo i elaborirana i presudom Ustavnog suda (US) od 9. jula 2020. godine, AGJ: 1582/20, slučaj br. KO203/19, odnosno stavovima 205, 206, 207 te presude”*. Ovaj navod podržava i ombudsman, koji smatra da istim nije utvrđeno ograničenje nadležnosti Vlade u odnosu na osoblje nezavisnih ustavnih institucija, što za posledicu ima povredu načela podele vlasti, kao i narušavanje organizacione nezavisnosti ovih institucija. Pored toga, ombudsman smatra da je: *“[...] Skupština Republike Kosovo u ovom slučaju propustila da sprovede zahtev Ustavnog suda, utvrđen u stavu 115, kao i nalaze utvrđene u stavovima 134 i 135 presude KO 203/19”*. Takođe, Sud podseća na komentare RUE-a od 19. januara 2023. godine, koji se odnose na ovaj navod, a koji smatra da je on *“[...] nezavisna agencija osnovana na osnovu člana 142. Ustava Republike Kosovo i da bi trebalo da ima poseban tretman u definiciji kao druga državna institucija, koja uživa potpunu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost”*, te da njihovo osoblje ne treba uvrštavati u član 6. osporenog zakona jer je Zakonom br. 03/L-185 o energetsom regulatoru izričito predviđeno da nijedan član Odbora ili zaposleni RUE-a nema status civilnog službenika.
239. S druge strane, povodom ovog navoda podnosilaca zahteva, premijer je u svojim komentarima, između ostalog, naglasio da podnosioci zahteva ne pružaju nijedan argument o tome zašto je ovaj član u suprotnosti sa Ustavom i da prema praksi Suda, iznošenje navoda samo po sebi nije dovoljno da se utvrdi povreda ustavnih članova. U ovom kontekstu, premijer je, između ostalog, istakao da osporeni zakon ne krši član 4. Ustava i u prilog ovom navodu citira članove osporenog zakona koji sadrže specifična ovlašćenja za nezavisne ustavne institucije, koje imaju prerogativ da donose posebne akte koji proističu iz ovog zakona. Sud podseća da u osnovi iste argumente kao i premijerove ponavlja i Parlamentarna grupa LVV u svojim komentarima od 30. januara 2023. godine.

(b) Opšta načela o načelu podele vlasti i nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, ustanovljena sudskom praksom Suda

240. Sud pre svega podseća na relevantne ustavne odredbe koje se odnose na načelo podele vlasti, odnosno član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, dok se po pitanju nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, Sud poziva na ustavne odredbe o nezavisnim institucijama koje su izričito nabrojane u Poglavlju XII [Nezavisne institucije], odnosno, u članovima 132-135. [Uloga i nadležnosti Ombudmana], 136-138. [Stalni revizor Kosova], 139. [Centralna izborna komisija], 140. [Centralna banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije], kao i u vezi sa Sudom, kako je utvrđeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.

241. Sud je u svojoj sudskoj praksi, a nedavno i u svojoj presudi u slučaju KO100/22 i KO101/22, preciznije razjasnio da: “[...] član 4. Ustava, koji utvrđuje oblik vladanja i podelu vlasti, između ostalog, precizira da je Kosovo demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontroli balansa među njima, kao što je određeno ovim Ustavom, prema kojima 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 [...]” (vidi slučaj Suda [KO100/22 i KO101/22](#), citiran iznad, stav 154).
242. Što se pak tiče osnovnih načela podele i ravnoteže vlasti i garancija za nezavisne ustavne institucije, Sud je, od svog osnivanja, u svojim presudama razrađivao iste u svojim presudama, oslanjajući se, između ostalog, i na dobre međunarodne prakse, relevantna mišljenja Venecijanske komisije, kao i 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 svoju sudsku praksu konsolidovao na načelima koja se odnose na podelu i ravnotežu vlasti i nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija, i to presudama koje obuhvataju, 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 donetog od strane Ministarstva javne administracije 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 Suda 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 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 u slučaju KO219/19); i (v) presudu u slučaju [KO127/21](#), podnosilac *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovu* 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 civilne službe Kosova (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO127/21) i (vi) presudu u slučaju [KO100/22 i KO101/22](#), podnosilac zahteva *KO100/22, Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo i zahteva KO101/22, Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u kojoj je Sud izvršio ocenu ustavnosti Zakona br. 08/L-136 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO100/22 i KO101/22).
243. Iz gore navedenih presuda proizilazi: (i) da se među osnovnim vrednostima sadržanim u Ustavu, na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo, nalazi “*podela vlasti*”; (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 (vidi slučaj Suda [KO100/22](#) i [KO101/22](#), citiran iznad, stav 158).

244. Pored toga, osim nezavisnih ustavnih institucija koje su definisane u članu XII Ustava, Sud je u svojoj sudskoj praksi, odnosno u presudi u slučaju KO127/21 u kojem je razmotrio ustavnost razrešenja pet članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: Nezavisni nadzorni odbor), naglasio da je ta institucija ustanovljena Ustavom, koji je u stavu 2. svog člana 101. pripisao istoj (i) svojstvo “*nezavisne*” institucije u vezi sa (ii) vršenjem njegove ustavne funkcije, odnosno, “*osiguravanje poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu*”. Presuda u slučaju KO127/21 takođe podvlači da svrha relevantne ustavne odredbe odražava institucionalnu nezavisnost Nezavisnog nadzornog odbora za vršenje njegove funkcije za “*osiguravanje poštovanja principa i pravila koja regulišu civilnu službu*” (vidi slučaj Suda KO127/21, citiran iznad, stav 83).
245. Dalje, Sud podseća da je on u svojoj presudi u slučaju KO203/19, imao na razmatranju Zakon o javnim službenicima, kada su, između ostalog, tretirana i osnovna načela koja se odnose na nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija. Presudom u slučaju KO203/19, Sud je utvrdio da je važeći Zakon o javnim službenicima u nesaglasnosti sa, između ostalog, članom 4. Ustava, zbog toga što i između ostalog, u izuzeća stavova 3. i 4. člana 4. [Javni službenici sa posebnim statusom] gore navedenog zakona, nisu uvršteni civilni službenici nezavisnih ustavnih institucija, uključujući i Ustavni sud, institucije utvrđene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] i oneutvrđene u Poglavlju XII [Nezavisne institucije] Ustava. Sud je gore navedenom presudom, između ostalog, naglasio da su iste, na osnovu ustavnih garancija, “[...] *ovlašćene da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji, uključujući i regulisanje nekih specifičnosti u vezi sa njihovim osobljem, a radi osiguranja njihove funkcionalne i organizacione nezavisnosti*” (vidi slučaj Suda [KO203/19](#), citiran iznad, stav 206).
246. U tom aspektu, Sud je u gore navedenoj presudi, takođe, ocenio da je “[...] *Skupština, time što je ovlastila Vladu putem osporenog zakona da donosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja, uključujući i klasifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir njihovu nezavisnost, povređuju suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagarantovana članom 115. Poglavlja VIII Ustava i članovima 132, 136, 139, 140, 141. Poglavlja XII Ustava, kao javnih državnih vlasti koje su podeljene od zakonodavne i izvršne vlasti, od redovnog sudstva. Stoga, Sud utvrđuje da gore navedene povrede čine da osporeni Zakon ne bude u skladu sa Ustavom u odnosu na sudstvo i nezavisne institucije i nad istima se neće moći primenjivati, sve dok ne poštuje njihovu organizacionu i institucionalnu nezavisnost*” (vidi slučaj Suda KO203/19, gore citirani slučaj, stav 208).
247. U slučaju KO203/19, Sud je takođe rezimirao glavna načela koja se odnose na status osoblja nezavisnih ustavnih institucija, kako proističu iz Ustava i posebnih zakona, navodeći da prema tim načelima, između ostalog, proizilazi:
- a) da odredbe relevantnog zakonodavstva, uključujući i zakonodavstvo o civilnoj službi koje je bilo na snazi pre usvajanja Zakona koji je bio na razmatranju pred Sudom u gore navedenom slučaju, ne pominju konkretno osoblje

nezavisnih ustavnih institucija kao civilne službenike, već predviđaju da se za njih primenjuje zakonodavstvo o civilnoj službi (vidi slučaj Suda KO 203/19, gore citirani slučaj, stav 150 (a));

- b) da se zakonodavstvo o civilnoj službi, primenjuje na osoblje ovih nezavisnih institucija samo u onoj meri u kojoj ne narušava njihovu nezavisnost (vidi slučaj Suda KO 203/19, gore citirani slučaj, stav 150 (b));
- c) da Ustav i posebni zakoni ovlašćuju i obavezuju nezavisne institucije, da donese propise, naloge i druge pravne akte kako bi uredili specifičnosti koje su vezane za radni odnos njihovog osoblja, koje se razlikuju od opštih normi propisanih drugim zakonima, na takav način da osiguravaju njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost, ali samo u meri koja je potrebna da se osigura njihova nezavisnost koja je propisana Ustavom i posebnim zakonima (vidi slučaj Suda KO 203/19, gore citirani slučaj, stav 150 (c));
- d) da propise i druge pravne akte nezavisnih ustavnih institucija koji uređuju specifičnosti u vezi sa radnim odnosom svog osoblja koje proističu iz Ustava i posebnih zakona moraju poštovati sve institucije, uključujući i izvršnu vlast i druge institucije (vidi slučaj Suda KO203/19, citiran iznad, stav 150 (d)).

248. Shodno tome, Sud će u nastavku oceniti da li su ova načela odražena u osporenom zakonu.

(c) Ocena Suda

249. Sud, na početku, podseća na sadržaj člana 12. (Vlada Republike Kosovo) osporenog zakona, koji: (i) u pravom stavu utvrđuje da u skladu sa odredbama tog zakona, Vlada Republike Kosovo usvaja i koordinira opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika/ca, nadgleda njihovo sprovođenje i usvaja podzakonske akte ovlašćene za sprovođenje tog zakona; (ii) u drugom stavu utvrđuje da Vlada Republike Kosovo izveštava Skupštinu Republike Kosovo o stanju javnih službenika/ca do 31. marta za svaku kalendarsku godinu za prethodnu godinu; i (iii) u svom trećem stavu precizira da u pregovorima i konsultacijama o opštim uslovima rada javnih službenika/ca, sa sindikatima i sa predstavnicima javnih službenika/ca, Vladu Republike Kosovo zastupa ministarstvo nadležno za javnu upravu zajedno sa ministarstvom nadležnim za finansije. Ono što je u ovoj odredbi sporno, prema podnosiocima zahteva, jeste “*nadzorna*” nadležnost Vlade, odnosno njena nadležnost da nagleda sprovođenje opštih državnih politika za zapošljavanje javnih službenika/ca, a koje politike, prema tom članu, usvaja i koordinira Vlada. Prema podnosiocima zahteva, uključujući i Ombudsmana, i kao što je prethodno razjašnjeno, takva nadzorna nadležnost narušava nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija i kao posledica toga je u suprotnosti i sa načelom podele vlasti utvrđenim u članu 4. Ustava.

250. Sud pre svega naglašava da je nadležnost Vlade za usvajanje, koordiniranje i nadgledanje sprovođenja opštih državnih politika za zapošljavanje javnih službenika/ca, na osnovu člana 12. osporenog zakona, dodatno precizirana u njegovom članu 13. (Ministarstvo nadležno za javnu upravu). Član 13, u svom prvom stavu utvrđuje nadležnosti ministarstva nadležnog za javnu upravu, uključujući i: (i) izradu, predlaganje, koordiniranje i nadgledanje sprovođenje politika za javne službenike; (ii) nadgledanje sprovođenja zakonodavstva za javne službenike/ce u institucijama državne uprave; (iii) predlaganje i praćenje sprovođenja politika o platama javnih službenika/ca i javnih funkcionera; (iv) podržavanje i savetovanje institucija u primeni osporenog zakona; (v) priprema mišljenja o usaglašenosti sa osporenim zakonom, za sve projekte koje predlažu druge institucije, a koji se odnose

na radni odnos javnog/e službenika/ce; (vi) organizovanje, prema planu, prijemnih postupaka za institucije državne uprave u skladu sa ovim zakonom; (vii) planiranje, odlučivanje i vršenje sistematizacije državnih službenika/ca, koji su završili mandat, u skladu sa ovim zakonom; (viii) usvajanje i praćenje sprovođenja programa obuke državnih službenika/ca; (ix) traženje i primanje od institucija Republike Kosovo svih potrebnih informacija u oblasti radnih odnosa; (x) upravljanje i održavanje Informacionog sistema upravljanja ljudskim resursima; (xi) izradu i usvajanje opštih uputstava i priručnika kako bi se garantovala jedinstvena primena zakonodavstva za javne službenike; (xii) izradu politika za angažovanje pripravnika/ca u javnoj upravi; (xiii) izradu opšteg kadrovskog plana; i (xiv) pripremu i objavljivanje godišnjeg izveštaja o upravljanju ljudskim resursima. Dok se u njegovim stavovima 3, 4 i 5, između ostalog, utvrđuje da: (i) odgovornosti za izradu, predlaganje, koordinaciju i nadzor sprovođenja politika za javnog službenika, kao i traženje i prijem od strane institucija Republike Kosovo svih potrebnih informacija u oblasti radnih odnosa, u meri u kojoj se odnose na zaposlene u javnoj službi, ostvaruju se u saradnji sa ministarstvom nadležnim za državne politike relevantne javne službe; (ii) svaka institucija koja zapošljava javne službenike/ce, kao i svake javne funkcionere i javne službenike/ce, koja ima rukovodeća ovlašćenja za odlučivanje, ili raspolaže informacijama iz ove oblasti, sarađuje sa ministarstvom nadležnim za javnu upravu; i (iii) ministarstvo nadležno za javnu upravu je jedina institucija državne uprave koja ima nadležnost za pojašnjenje definicija ovog zakona.

251. U ovom kontekstu, Sud prvo stavlja naglasak na činjenicu da nije sporno da na osnovu člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava, između ostalog, Vlada (i) usmerava i nadzire rad administrativnih organa; i (ii) sprovodi i ostale izvršne funkcije, koje nisu dodeljene nekim drugim centralnim ili lokalnim organima. Pored toga, na osnovu člana 94. [Nadležnosti premijera] Ustava, premijer, između ostalog: (i) osigurava da sva ministarstva deluju u saglasnosti sa politikom vlade; i (ii) osigurava sprovođenje zakona i određenih politika Vlade. Shodno navedenom, upravo je u Poglavlju VI koje se odnosi na Vladu Republike Kosovo i tačnije na civilnu službu, utvrđena nadležnost posebne i nezavisne ustavne institucije, odnosno Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: Nezavisni nadzorni odbor), a kojem je, na osnovu stava 2. člana 101. Ustava, dodeljena nadležnost za nadgledanje obezbeđivanja poštovanja uredbi i načela koja regulišu civilnu službu. Na osnovu ove ustavne odredbe, Skupština je usvojila Zakon br. 03/L-192 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova još 2010. godine, a zatim Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Zakon o NNOCSK) 2018. godine, utvrdivši sastav i način izbora njegovih članova, uključujući i relevantne funkcije i nadležnosti u nadgledanju pravila koja su primenljiva za civilnu službu i njihovu primenu, u odnosu na *“[...] sve institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike”*, nezavisno od Vlade i obavezu da o svom radu ne izveštava Vladu, već Skupštinu Republike Kosovo.
252. Sud dalje primećuje da nadležnost za nadgledanje pravila i načela koja uređuju civilnu službu predstavlja nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora, koja je utvrđena stavom 2. člana 101. Ustava. Sudska praksa Ustavnog suda je prilično konsolidovana u kontekstu nezavisnosti Nezavisnog nadzornog odbora i njegovih funkcija, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude u gore navedenim slučajevima Suda: KO171/18 i KO127/21. Ovu ustavnu nadležnost Odbora ne može da naruši neka druga institucija u Republici Kosovo, uključujući i Vladu, aktima sa nižom hijerarhijom normi, odnosno zakonima usvojenim u Skupštini, kao što je već precizirano gore navedenom sudskom praksom Suda.
253. Sud podseća da je na osnovu člana 101. Ustava i Zakona o NNOCSK-u, ovaj odbor definisan kao nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje poštovanje pravila i načela

koja regulišu civilnu službu. Ovu funkciju, na osnovu istog zakona, obavlja njegovih 7 (sedam) članova koje imenuje Skupština Republike Kosovo. Ovaj Odbor je, na osnovu člana 6. (Funkcije Odbora) Zakona o NNOCSK, između ostalog, odgovoran za: (i) nadzor sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe; (ii) razmatranje i donošenje odluka o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi; (iii) nadzor procedure izbora i odlučivanje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, sprovedena u skladu sa pravilima i načelima zakonodavstva civilne službe; i (iv) nagledanje institucija javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sa sprovođenjem pravila i načela zakonodavstva civilne službe. Pored toga, na osnovu člana 7. (Nadležnosti Odbora) Zakona o NNOCSK, Odbor, između ostalog, ima pravo, (i) da poseti svaku instituciju koja ima zaposlene civilne službenike; (ii) da ima pristup i da kontroliše dosjee i svaki dokument u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe; (iii) da intervjuiše svakog civilnog službenika koji može imati informacije koje su neposredno važne za izvršavanje funkcija Odbora; (iv) da zahteva i da preuzima od institucija svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih zadataka; i (v) da donosi odluke, uputstva, stavove i preporuke. Takođe, na osnovu člana 20. (Nagledanje institucija javne administracije u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe) Zakona o NNOCSK, Odbor ima nadležnost da u cilju ocene sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe svake godine nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike. Osim toga, na osnovu člana 25. (Saradnja sa institucijama javne administracije) i člana 28. (Godišnji izveštaj Odbora) Zakona o NNOCSK su, između ostalog, uređeni (i) saradnja sa institucijama javne administracije, uključujući i obavezu da je svaki javni funkcioner ili civilni službenik, koji ima nadležnosti u upravljanju javnom službom ili ima informacije u ovoj oblasti, dužan da sarađuje sa Odborom; i (ii) godišnje izveštavanje do 31. marta naredne godine u vezi sa vršenjem ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, kao nezavisne ustavne institucije za nagledanje poštovanja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, i preporukama za institucije javne uprave, Skupštini Republike Kosovo, uz dostavljanje jednog primerka i premijeru.

254. U kontekstu napred navedenog, Sud stavlja naglasak na činjenicu da (i) nadležnost Vlade Republike Kosovo na osnovu podstava 1.1 člana 12. osporenog zakona, koja se odnosi na *“nagledanje”* i *“sprovođenje”* koje je povezano sa poštovanjem pravila i načela koja regulišu civilnu službu, a koja proizilaze kao rezultat usvajanja politika, odnosno predstavlja nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora, utvrđenu u stavu 2. člana 101. Ustava; i (ii) da je utvrđena nadležnost Vlade da izveštava Skupštini Republike Kosovo o *“stanju javnih službenika/ca”* takođe nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora na osnovu stava 2 člana 4. (Savet Odbora) i stava 1. člana 28. (Godišnji izveštaj Odbora) Zakona o NNOCSK-u.
255. Pored toga, Sud takođe stavlja naglasak i na činjenicu da utvrđene nadležnosti ministarstva nadležnog za javnu upravu, odnosno Ministarstva unutrašnjih poslova, na osnovu člana 13. osporenog zakona, predstavljaju nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora utvrđene u članu 101. Ustava i Zakonu o NNOCSK-u. Tačnije, nadležnost ministarstva nadležnog za javnu upravu koja se odnosi na (i) nagledanje sprovođenja politika za javne službenike/ce utvrđena u podstavovima 1.1 i 1.2 člana 13. osporenog zakona predstavlja nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora iz stava 2. člana 101. Ustava i člana 6. (Funkcije Odbora), uključujući i član 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) Zakona o NNOCSK-u; (ii) traženje i prijem svih potrebnih informacija u oblasti radnog odnosa od institucija Republike Kosovo, koja je utvrđena u podstavu 1.9 člana 13. osporenog zakona, predstavlja nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora iz stave 1.4, stave 1, člana 7. (Nadležnosti Odbora) Zakona o NNOCSK-u. Pored toga, obaveza saradnje sa svim javnim organima u kontekstu službenika državne uprave/civilne

službe, utvrđena je u kontekstu Odbora na osnovu člana 25. (Saradnja sa institucijama javne administracije) Zakona o NNOCSK-u, dok je stavom 4. člana 13. osporenog zakona, ova obaveza utvrđena u odnosu na ministarstvo koje je nadležno za javnu upravu. Sud, takođe, primećuje da je na osnovu stava 5. člana 13. osporenog zakona, ministarstvo nadležno za javnu upravu “[...] jedina institucija državne uprave koja ima nadležnost za pojašnjenje definicija ovog zakona”. Takva isključiva nadležnost nadležnog ministarstva je takođe u suprotnosti sa funkcijom Nezavisnog nadzornog odbora, kako je utvrđena u članu 7. Zakona o NNOCSK-u.

256. Na osnovu prethodno navedenih pojašnjenja, nije sporno da Vlada osporenim zakonom ne može da prisvoji i/ili naruši nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora da vrši funkciju nadgledanja i obezbeđivanja poštovanja pravila i načela koja regulišu civilnu službu. Nadležnosti koje su utvrđene za Vladu, prema gore navedenim pojašnjenjima, u nekim od stavova članova 12. i 13. osporenog zakona, predstavljaju nadležnosti koje su već utvrđene za Nezavisni nadzorni odbor na osnovu člana 101. Ustava i Zakona o NNOCSK-a.
257. Pored toga i u napred navedenom smislu, Sud stavlja dodatni naglasak na stav 2. člana 104. osporenog zakona, prema kojem se, stupanjem na snagu osporenog zakona “ukidaju i sve odredbe koje su u suprotnosti sa ovim zakonom”. Ova odredba, omogućava ukidanje nadzornih nadležnosti Nezavisnom nadzornom odboru koje su prema članovima 12 i 13 osporenog zakona dodeljene Vladi. bez obzira na to što se u članu 15. (Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova) osporenog zakona odnose na nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora.
258. Shodno tome, utvrđivanje paralelnih nadležnosti za Vladu i Nezavisni nadzorni odbor kroz dva različita zakona, zaobilazeći ustavnu nadležnost Odbora, i, povrh svega, utvrđenje da se svaka odredba koja je u suprotnosti sa osporenim zakonom ukida njegovim stupanjem na snagu, ne samo da narušava nadležnost Odbora utvrđenu članom 101. Ustava, već takođe narušava i načelo podele i ravnoteže vlasti utvrđeno stavom 1. člana 4. Ustava, ali i načelo pravne sigurnosti sadržano u stavovima 1 članova 3. i 4. Ustava, respektivno.
259. Pored toga, podstavom 1.5 člana 13. osporenog zakona utvrđuje se nadzorna nadležnost ministarstva nadležnog za javnu upravu, odnosno Ministarstva za unutrašnje poslove, u odnosu na projekte drugih institucija koji se odnose na radni odnos javnih službenika, na taj način što utvrđuje da isto priprema mišljenje o usaglašenosti sa ovim zakonom u vezi sa svim projektima drugih institucija. U tom smislu, Sud naglašava da je takva nadzorna nadležnost nadležnog ministarstva u suprotnosti sa nezavisnošću institucija, kao što su Predsedništvo Republike Kosovo, Ustavni sud, pravosudni sistem, Skupština i nezavisne ustavne institucije, kojima Ustav, kao što je protumačeno od strane Suda, između ostalog i u slučajevima presuda Suda KO73/16 i KO203/19, ali kako je utvrđeno i u samom stavu 3. člana 2. osporenog zakona, štiti njihovu nezavisnost, naročito u odnosu na izvršnu vlast.
260. Slično tome i odnosu na nadležnost da prima potrebne informacije u oblasti radnog odnosa, kao što je gore istaknuto, to je nadležnost i Nezavisnog nadzornog odbora, i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, i nadležnost da traži i prima sve potrebne informacije u oblasti radnog odnosa od institucija Republike Kosovo, propisana u tački 1.9 člana 13. Osporenog zakona, i kako je definisano u sudskoj praksi ovog Suda, koja je prikazana kod opštih načela, takođe nije u saglasnosti sa nezavisnošću gore navedenih nezavisnih ustavnih institucija.
261. Stoga, na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud utvrđuje da formulacija “i nadgleda njihovo sprovođenje” u podstavu 1.1 stava 1. i stavu 2. člana 12. i podstavovima 1.1, 1.2,

- 1.5 i 1.9 stava 1. i stavovima 3, 4. i 5. člana 13. osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo. U tom kontekstu, Sud razjašnjava da stav 3. člana 13. osporenog zakona nije u saglasnosti sa Ustavom kao rezultat toga što se isti poziva na podstavove 1.1 i 1.9, za koje je proglašeno da nisu u saglasnosti sa Ustavom.
262. Međutim, pored gore navedenog utvrđenja da relevantne odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom u odnosu na nezavisne ustavne institucije, odnosno Nezavisni nadzorni odbor, u kontekstu navoda podnosioca zahteva da član 12. osporenog zakona takođe narušava i načelo podela i ravnoteže vlasti u suprotnosti sa članom 4. Ustava, Sud će u nastavku posebno oceniti da li osporeni zakon narušava nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija.
263. U ovom kontekstu, Sud, na početku, primećuje da na osnovu člana 1. (Cilj) osporenog zakona, isti ima za cilj uređenje radnog odnosa javnog/e službenika/ce u institucijama Republike Kosovo, odnosno utvrđivanje pravila i načela koja regulišu prijem, klasifikaciju radnih mesta, izmenu, prestanak radnog odnosa, prava i obaveze u odnosu na radni odnos, kao i druga pitanja koja se odnose na radni odnos javnog/e službenika/ce u institucijama Republike Kosovo.
264. Sud, takođe, primećuje da član 2. (Delokrug), član 3. (Izuzeci od delokruga zakona) i član 6. (Državni/a službenik/ca sa posebnim statusom) osporenog zakona, utvrđuju odgovarajuće izuzetke od delokruga primene osporenog zakona. Naime, član 3. osporenog zakona utvrđuje izuzeće od njegove primene za: (i) sudije i tužioce; (ii) komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga ili druge organizacije naslednice; (iii) zaposlenog/e u Obaveštajnoj agenciji Kosova, Policiji Kosova, Carini Kosova, Finansijskoj obaveštajnoj jedinici; (iv) direktora/ku ili članove/ce kolegijalnog upravnog organa regulatornih agencija; i (v) osoblje javnih preduzeća u vlasništvu Vlade ili opštine. Tačnije, član 3. osporenog zakona, utvrđuje izuzeće od njegove primene i za (i) izabrana lica; (ii) članove/ice Vlade i njihove zamenike/ce; (iii) politički imenovana lica na centralnom i lokalnom nivou, osim za radna mesta definisana u stavu 6. člana 5. ovog zakona; dok se u podstavu 1.3 njegovog stava 1, precizira da se osporeni zakon ne primenjuje za *“funkcionere koje imenuje Skupština Republike Kosovo, Predsednik/ca Republike Kosovo, Vlada Republike Kosovo, nosioce ili članove/ce kolegijalnih upravnih organa nezavisnih ustavnih institucija i nezavisnih agencija, osim za radna mesta utvrđena u stavu 2. člana 5. ovog zakona”*.
265. Osim toga i pored izuzetaka utvrđenih u njegovom članu 3, osporeni zakon u svom članu 6. definiše službenike za *“posebnim statusom”*, u koje spadaju (i) zaposleni/e u korektivnoj i probacionoj službi Kosova; (ii) članovi/ice osoblja misije u spoljnoj službi; (iii) službenici/e Agencije za civilno vazduhoplovstvo i Agencije za vazdušno-navigacijske usluge, koji obavljaju operativne usluge u oblasti vazdušne kontrole i plovidbe; (iv) članovi/ce Komisije za istraživanje vazduhoplovnih nesreća i incidenata; (v) zaposleni/e u Ministarstvu odbrane i njenim agencijama; (vi) zaposleni/e u Ministarstvu unutrašnjih poslova i njenim agencijama, izuzev Policije Kosova i Policijskog inspektorata Kosova; (vii) zaposleni/e u Poreskoj administraciji Kosova; i (viii) zaposleni/e u Državnoj kancelariji za verifikaciju i oduzimanje neopravdane imovine; omogućavajući ovim kategorijama da *“posebnim zakonom”* drugačije urede elemente radnog odnosa, u koje spadaju (i) posebni ili dodatni uslovi za zapošljavanje; (ii) posebna prava ili obaveze osim onih koje su propisane ovim zakonom; (iii) posebna pravila za razvoj karijere po sistemu gradiranja; (iv) stručne obuke i razvoj; (v) premeštaj i sistematizaciju službenika; (vi) utvrđivanje povreda i dodatnih disciplinskih mera; i (vii) disciplina i ocenjivanje. Stavom 3. ovog člana precizirano je da su u slučaju uređenja posebnim zakonom, za civilne službenike sa posebnim statusom i koji su, kako je prethodno objašnjeno, taksativno nabrojani u stavu 1. ovog

člana i isključuju nezavisne ustavne institucije, preovlađujuće odredbe su odredbe “posebnog zakona”.

266. Sud dalje primećuje da se na osnovu članova 2. i 6. osporenog zakona, lista državnih institucija u odnosu na koje je isključena ili ograničena primena osporenog zakona, uključujući i samo Ministarstvo unutrašnjih poslova, u svojstvu ministarstva koje je odgovorno za javnu upravu, ne odražava tačno legitimni cilj kojem se težilo prilikom utvrđivanja takvih izuzetaka ili ograničenja. Shodno navedenom, Sud će, zasnivajući se na navode podnosioca zahteva, delokrug primene osporenog zakona analizirati samo u kontekstu nezavisnosti nezavisnih institucija.
267. Sud, u ovom kontekstu, najpre naglašava da su službenici administracije nezavisnih ustavnih institucija kategorisani u kategoriju službenika državne službe prema podstavu 1.2 stava 1. i stavu 2. člana 5. osporenog zakona. Iako se nezavisne ustavne institucije takođe pominju i u stavu 4. člana 6. osporenog zakona, iste nisu navedene na posebnoj listi institucija preciziranih u stavu 1. člana 6. osporenog zakona i u odnosu na koje, osporeni zakon, utvrđuje mogućnost uređenja radnog odnosa drugačije od odredaba osporenog zakona putem “posebnog zakona” i koji, na osnovu stava 3. ovog člana, ima premoć u odnosu na odredbe osporenog zakona. Međutim, pozivajući se na nezavisne ustavne institucije u svom stavu 4, član 6. utvrđuje da su njihovi dotični službenici takođe “službenici sa posebnim statusom”, čije se uređenje vrši “posebnim aktom”.
268. U ovom smislu i dalje, Sud se poziva na član 2. osporenog zakona, koji definiše delokrug primene osporenog zakona. Isti, u svom stavu 1, precizira da se zakon primenjuje na javnog/u službenika/cu u javnoj instituciji Republike Kosovo. U svom stavu 2, precizira da se radni odnos javnog/e službenika/ce može drugačije urediti samo kada je to “*ovim zakonom izričito*” predviđeno. Takođe, u svom stavu 3, utvrđuje da se za zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, “*ovaj zakon primenjuje u meri u kojoj ne ugrožava njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost garantovanu Ustavom*”. Štaviše, uključivanjem ove kategorije zaposlenih u kategoriju zaposlenih “sa posebnim statusom” prema članu 6. osporenog zakona, ovaj poslednji omogućava nezavisnim ustavnim institucijama da regulišu radni odnos posebnim zakonima i aktima, a koji prema stavu 3. gore navedenog člana preovlađuju odredbe posebnog zakona. Dok su izuzeci definisani članom 6. osporenog zakona ograničeni samo na okolnosti definisane navedenim članom, u slučaju nezavisnih ustavnih institucija, oni takođe deluju pod zaštitom stava 3. člana 2. osporenog zakona u pogledu njegove primenljivosti. u kontekstu nezavisnih ustavnih institucija, samo “*u meri u kojoj ne ugrožava njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost garantovanu Ustavom*”.
269. Sud, takođe, primećuje da stavovi 4. i 7. člana 19. (Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima), stav 7. člana 37. (Radni odnos u državnoj službi), stav 7. člana 38. (Klasifikacija radnih mesta u državnoj službi), stav 15. člana 39. (Postupak prijema u državnu službu), stav 7. člana 40. (Komisija za prijem na radna mesta stručne kategorije), stav 3. člana 41. (Imenovanje na radno mesto stručne kategorije), stav 7. člana 42. (Komisija za prijem za kategoriju specijalista), stav 3. člana 43. (Imenovanje na radno mesto za kategoriju specijaliste), stav 12. člana 44. (Prijem na radno mesto niže i srednje rukovodeće kategorije), stav 7. člana 45. (Komisija za prijem za nižu i srednju rukovodeću kategoriju), stav 13. člana 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije), stav 13. člana 47. (Prijem na radno mesto više rukovodeće kategorije), stav 9. člana 48. (Komisija za prijem za višu rukovodeću kategoriju), stav 15. člana 49. (Imenovanje i mandat na radno mesto višeg rukovodećeg nivoa), stav 19. člana 52. (Ocenjivanje rezultata rada), stav 7. člana 53.

(Ocenjivanje rezultata rada za službenike/ce više rukovodeće kategorije), stav 12. člana 60. (Osnivanje i sastav disciplinske komisije), stav 8. člana 63. (Privremeni premeštaj), stav 8. člana 65. (Trajni premeštaj za interes institucije), stav 8. člana 66. (Premeštaj u slučaju gašenja ili restrukturiranja) i stava 4. člana 69. (Suspendacija po službenoj dužnosti) osporenog zakona, koji se pozivaju na posebna uređenja za pravosudni sistem, Ustavni sud, Predsedništvo, Skupštinu Republike Kosovo, kao i za nezavisne ustavne institucije, respektivno, omogućavajući im donošenje posebnih akata od strane samih nadležnih organa ovih institucija.

270. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud primećuje da je osporenim zakonom (i) utvrđeno da se isti primenjuje na službenike u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, *“u meri u kojoj ne ugrožava njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost garantovanu Ustavom”*; (ii) na službenike sa posebnim statusom u meri u kojoj postoje posebni zakoni, isti preovlađuju odredbe osporenog zakona; i (iii) da u svojim određenim odredbama, i kako je prethodno precizirano, utvrđuje nadležnost nezavisnih institucija da posebnim aktima urede radni odnos svojih službenika.
271. Shodno navedenom, s obzirom da stav 3. člana 2. osporenog zakona utvrđuje da se za zaposlene u Predsedništvu Republike Kosovo, Ustavnom sudu Republike Kosovo, pravosudnom sistemu, Skupštini Republike Kosovo i nezavisnim ustavnim institucijama, *“[...] ovaj zakon se primenjuje u meri u kojoj ne ugrožava njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost garantovanu Ustavom”*, primena ovog načela u saglasnosti sa ustavnim garancijama za nezavisne ustavne institucije, mora se analizirati i u svetlu mehanizama koji su osporenim zakonom utvrđeni u ovom kontekstu, sa naglaskom na (i) stav 2. člana 5; (ii) stavove 1, 2, 3. i 4. člana 6. i član 104. osporenog zakona.
272. Sud primećuje da su na osnovu stava 2. člana 5. osporenog zakona, između ostalog, zaposleni u administraciji Predsednika/ce Republike Kosovo, u administraciji Skupštine Republike Kosovo, nezavisnim ustavnim institucijama, nezavisnim i regulatornim agencijama, definisani kao *“službenik/ca državne službe”*. S druge strane, stavom 4. člana 6. osporenog zakona, zaposleni u administraciji pravosudnog sistema, Ustavnog suda, Skupštine Republike Kosovo i nezavisnih ustavnih institucija su definisani kao *“službenici sa posebnim statusom”*, čije se uređenje vrši posebnim aktom, odnosno posebnim zakonom, a koji, na osnovu stava 3. člana 6. osporenog zakona, ima premoć nad njegovim odredbama. Pored toga, na osnovu stava 5. člana 6. osporenog zakona, iste institucije su takođe izuzete i od obaveze da od ministarstva nadležnog za javnu upravu zahtevaju definisanje kategorije javnog službenika/ce za tu funkciju, radno mesto ili naziv na osnovu ekvivalentnosti, prilikom formiranja novih funkcija i radnih mesta.
273. U kontekstu gore navedenih zapažanja, Sud podseća nasvoju presudu u oceni važećeg Zakona o javnim službenicima, odnosno presudu u njegovom slučaju KO203/19. Sud u tom smislu podseća (i) da je važeći Zakon o javnim službenicima u određenim njegovim članovima proglasio suprotnim sa Ustavom, između ostalog, upravo zato što je isti zaposlene u administraciji nezavisnih ustavnih institucija uvrstio u područje primene osporenog zakona, a nije uvrstio, između ostalog i/ili barem, izuzetak preciziran u Zakonu br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, koji je u njegovom članu 1. (Svrha i delokrug) utvrđivao da *“[...] institucije centralne administracije, koje se uređuju posebnim zakonom, koje se pokore sa odredbama ovog zakona [Zakona o civilnoj službi], osim u slučaju kada posebni zakon sadrži drugačije odredbe od istog”* i njegovom članu 3. (Civilna služba Republike Kosovo) utvrđivao, *“[...] prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost*

nezavisnih institucija ekzekutive” (vidi presudu u slučaju Suda KO203/19, citiran iznad, stavovi 119-127); (ii) naglasio da osporeni zakon ne predviđa mogućnost da se prilikom njegove primene uzmu u obzir posebni zakoni nezavisnih institucija i njihovi interni propisi kako bi se osigurala njihova nezavisnost, iz razloga što, između ostalog, u svom članu 85. stavlja van snage svaku odredbu koja je u suprotnosti sa ovim zakonom, uključujući i posebne zakone koji uređuju ove institucije (vidi presudu u slučaju Suda KO203/19, citiran iznad, stavovi 128-130); i (iii) na kraju, između ostalog, stavio naglasak na činjenicu da u se kontekstu nezavisnih ustavnih institucija, posebne norme, uključujući i zakone i podzakonske akte, “[...] *trebaju poštovati od strane svih institucija uključujući i Vladu i institucije koje nadziru sprovođenje ovih odredbi*” (vidi presudu u slučaju Suda KO203/19, citirani iznad, stav 160).

274. Sud, isto kao i u prethodnoj presudi koja se odnosi na Zakon o javnim službenicima, stavlja naglasak na činjenicu da nezavisne institucije, ne mogu postupati u vakuumu u odnosu na zakonski okvir Republike Kosovo i da iste takođe podležu određenim ograničenjima i kontroli, uključujući i Glavnog revizora Republike Kosovo, ali se njihova ustavna nezavisnost, uključujući i aspekt unutrašnje organizacije zagarantovane ustavnim odredbama, i kako je objašnjeno u sudskoj praksi Suda koja je već konsolidovana u ovom kontekstu, ne može narušiti zakonskim odredbama (vidi, između ostalog, presudu u slučaju Suda KO203/19, citiranom iznad, stavovi 151-152). U tom kontekstu, Sud primećuje da osporeni zakon, za razliku od onog prethodnog, omogućava nezavisnim institucijama da izuzmu određene odredbe osporenog zakona, u onoj meri u kojoj iste mogu narušiti njihovu nezavisnost utvrđenu Ustavom i uređenje funkcionisanja administracije i njihovu unutrašnju organizaciju kroz posebne zakone i akte.

275. Shodno navedenom, Sud, takođe podseća da osim nezavisnih ustavnih institucija koje su definisane Poglavljem VII [Pravosudni sistem] koje se odnosi na pravosudni sistem, Poglavljem VIII [Ustavni sud] koje se odnosi na Ustavni sud i Poglavljem XII [Nezavisne agencije] koje se odnosi na nezavisne institucije, Ustav takođe utvrđuje nezavisnost nezavisnih agencija u svom članu 142. U kontekstu poslednje navedenog, Sud je svojom sudskom praksom, između ostalog, u presudi KO203/19, zauzeo stav da “[...] *nezavisne agencije koje su osnovane po članu 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što za razliku od drugih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava, “Nezavisne Agencije” koje su predviđene članom 142 Ustava “su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja”, i shodno tome ne mogu uživati isti status kao nezavisne institucije koje su izričito definisane Ustavom* (vidi slučaj Suda: KO203/19, citiran iznad, stav 209).

276. Sud ponovo naglašava ovaj stav, ali takođe stavlja naglasak i na činjenicu da član 142. Ustava utvrđuje (i) da su nezavisne agencije Republike Kosovo one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja i da nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti u Republici Kosovo; (ii) da nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom; i (iii) da je svaki organ, institucija ili drugi organ vlasti koji sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo obavezan da sarađuje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Iste se, kao takve, ne mogu podvrgnuti potpunoj kontroli izvršne vlasti, kako je utvrđeno odredbama osporenog zakona.

277. Tačnije, Sud primećuje da osporeni zakon (i) nezavisne agencije uvrštava u definiciju “*druge državne institucije*”; dok (ii) one izvršne i regulatorne uvrštava u definiciju

“institucije državne uprave”, a obe kategorije svrstava u kategoriju službenika civilne službe prema podstavu 1.2 stava 1. i stavu 2. člana 5. osporenog zakona. Međutim, osporeni zakon, i pored činjenice da nezavisne agencije u smislu člana 142. Ustava osniva Skupština prema definicijama utvrđenim u relevantnim zakonima i stoga nisu sastavni deo izvršne vlasti, ne utvrđuje nijednu odredbu koja bi isključila i/ili ograničila nadzor Vlade u kontekstu agencija koje je osnovala Skupština. Pored toga, Sud podseća na izuzetke precizirane u stavu 1. člana 6. Ustava, a koji obuhvataju i institucije u okviru izvršne vlasti, uključujući i samo Ministarstvo odgovorno za javnu upravu, i izuzimanje nezavisnih agencija definisanih članom 142. Ustava od mogućnosti da određene aspekte svoje organizacije urede posebnim zakonima koje je usvojila Skupština na osnovu gore navedenog člana, ne ispostavlja se da je težilo bilo kakvom legitimnom i srazmernom cilju.

278. Pored toga, Sud takođe podseća da stav 2. člana 104. osporenog zakona, njegovim stupanjem na snagu, osim ukidanja Zakona br. 03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo, Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima i Zakona br. 08/L-128 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, ukida i *“sve odredbe koje su u suprotnosti sa ovim zakonom”*. Sud u kontekstu ovog poslednje navedenog, a na osnovu načela koja se odnose na pravnu sigurnost i koja su sadržana, između ostalog, u članovima 3. i 7. Ustava i prethodno objašnjena, uključujući i ona koja su utvrđena u sudskoj praksi Suda i ESLJP-a, ali i načela Venecijanske komisije, naglašava da takva odredba veoma uopštenog i nejasnog karaktera, uključujući i u kontekstu zakona Skupštine koji su doneti: (i) u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama i kojima sam osporeni zakon omogućava da postupaju na osnovu posebnih akata i zakona; i (ii) na osnovu člana 142. Ustava u vezi sa nezavisnim agencijama, krši ustavnu nezavisnost istima, a štaviše, ima za posledicu *“nepredvidljivost”* i, posledično, narušavanje načela pravne sigurnosti u kontekstu odredaba koje se primenjuju na dotične službenike institucija Republike Kosovo. Za istu formulaciju u važećem Zakonu o javnim službenicima, odnosno njegovom članu 85, proglasio je, presudom u slučaju Suda KO203/19, da je takođe u suprotnosti sa Ustavom (vidi, slučaj Suda: KO203/19, gore citiran, stav 196).
279. Kao rezultat toga, Sud mora da utvrdi da stav 2. člana 104. osporenog zakona, u vezi sa članom 6. osporenog zakona, uključujući činjenicu da je isti isključio nezavisne agencije iz statusa civilnih službenika sa posebnim statusom, nije u saglasnosti sa načelom podele vlasti i balansom, pravne sigurnosti i vladavine prava utvrđenim stavovima 1 članova 3., 4. i 7. Ustava.
280. Kao što je definisano u izreci ove presude, a radi jasnoće i predvidivosti, a samim tim i pravne sigurnosti u vezi sa odredbama osporenog zakona, Skupština je dužna da dopuni i izmeni član 6. osporenog zakona u vezi sa nezavisnim agencijama osnovanim u skladu sa članom 142. Ustava, uključujući njihovo osoblje u kategoriju zaposlenih sa posebnim statusom u članu 6. Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u cilju garantovanja nezavisnosti ovih agencija na osnovu člana 142. Ustava kao i relevantnih zakona za njihovo osnivanje, a koji imaju prednost u odnosu na osporeni zakon, pod uslovima definisanim u članu 6, osporenog zakona.

C. Povodom navoda o neusaglašenosti člana 46. osporenog zakona sa članovima 3, 7, 16, 19, 21, 22, 24, 46, 49, 53, 55. i 101. Ustava

a) Navodi i protivargumenti stranaka

281. Sud ističe da u vezi sa članom 46. osporenog zakona, koji utvrđuje mandat u trajanju od 4 (četiri) godine sa pravom na produženje bez konkursa samo za još jedan mandat u istom trajanju, za pozicije nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa, podnosioci zahteva

tvrdi da se ovom odredbom krše načela vladavine prava zagarantovana članovima 3. i 7. Ustava, kao i hijerarhija normi definisanih u članovima 16. i 19. Ustava, gde je uvršteno poštovanje međunarodnih sporazuma od strane Kosova. To stoga što je, prema njima, član 46. osporenog zakona, koji ograničava mandat za određene pozicije u civilnoj službi, u suprotnosti sa članom 120. SSP-a, prema kojem je Kosovo preuzelo obavezu prema Evropskoj uniji da sprovede reforme u javnoj upravi u skladu sa principima SIGMA-e. S tim u vezi oni ističu da takve pozicije sa određenim mandatom *“[...] ne nalaze primenu ni u jednoj zemlji članici Evropske unije i u suprotnosti su sa principima za javnu upravu SIGMA-a koja se primenjuju na zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, kakvo je i Kosovo”*. Takođe, isti smatraju da se ovom zakonskom odredbom, u suprotnosti sa članom 101. Ustava, *“[...] uništava sistem karijere u civilnoj službi Republike Kosovo i umesto njega uvodi sistem zasnovan na privremenim pozicijama sa mandatom za sve pozicije srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa, čime je suštinski pogođena civilna služba, kao telo koje je profesionalno, nepristrasno i nezavisno od direktnog političkog uticaja”* i time se *“rizikuje da dođe do krajnje politizacije zbog mogućnosti promena sa mandatom ključnih pozicija u službi”*. Takođe, isti napominju da je ova odredba u suprotnosti i sa članovima 21, 22, 24, 46, 49, 53. i 55. Ustava. Sud takođe ističe i komentare ombudsmana, koji smatra da *“prelazak sa sistema karijere na sistem pozicija za srednje i niže rukovodioce”* ne samo da podriva stabilnost civilne službe, već i legitimna očekivanja, jer je zasnivanje radnog odnosa realizovano putem pravila (zakonodavstva) koja su garantovala vremensko trajanje radnog odnosa na neodređeno vreme.

282. S druge strane, premijer u svojim komentarima, između ostalog, navode podnosioca zahteva koji se odnose na povredu 120. SSP-a, smatra očigledno neosnovanim zbog toga što u nadležnost Suda *“[...] ne spada ustavna kontrola zakona sa međunarodnim ugovorima”*, i prema istom ni ovi poslednji nisu predmet kontrole ustavnosti. Štaviše, premijer je naglasio da je član 46. osporenog zakona u skladu sa gore navedenom odredbom SSP-a zbog toga što ovo pravilo omogućava svakom zaposlenom da napreduje na položaju putem otvorenih i javnih konkursa i da se karijera u civilnoj službi taksativno ne može razvijati samo kroz jedan sistem, već može biti sistem karijere, dualni sistem ili sistem položaja. Sud primećuje da u suštini argumente koji su isti sa argumentima premijera, ponavlja i Parlamentarna grupa LVV u svojim komentarima od 30. januara 2023. godine.
283. Sud ponavlja i stav SIGMA u njegovom pravnom mišljenju, koje su Sudu dostavili podnosioci zahteva, u kome je naveo da je isti protiv ovog sistema zbog toga što određeni mandati za civilne službenike na rukovodećim pozicijama nisu uobičajeni u upravama država članica EU i oni se artikulirano ne vide na nižem i srednjem rukovodećem nivou, a takođe smatra da to može lako dovesti do politizacije javne uprave do nivoa rukovodilaca jedinica. Iako SIGMA ističe da je bio za otvaranje sistema, s obzirom na veličinu javne uprave Kosova, ipak je preporučio sveobuhvatno razmatranje otvaranja pozicija, tako što je dao prednost internim kandidatima, sa horizontalnim premeštajima i napredovanjem u odnosu na spoljne kandidate. SIGMA je takođe istakla volju Vlade da kroz ovu reformu unapredi učinak civilnih službenika, međutim, prema njihovim navodima, četvorogodišnja perspektiva na jednom radnom mesu ne obezbeđuje bolji učinak, posebno u drugom mandatu, kada se isti ne može produžiti umesto boljeg učinka, ministri bi preuzeli vlast. Pored toga SIGMA ovu nadležnost za odlučivanje ocenjuje kao *“[...] donekle proizvoljnu za profesionalni život civilnog službenika”*.
284. Shodno tome, Sud primećuje da podnosioci zahteva u suštini tvrde da je prelazak sa pozicija sa neograničenim mandatom nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa na pozicije sa određenim mandatom u suprotnosti sa članom 120. SSP-a, kao sporazumom koji je

ratifikovan u Skupštini, pa samim tim ovo rezultira povredom hijerarhije normi u suprotnosti sa načelom vladavine prava u suprotnosti sa članovima 3, 7, 16, 19, 21, 22, 24, 46, 49, 53, 55. i 101. Ustava.

285. U kontekstu prethodnih navoda i protivargumenata, Sud će najpre elaborirati opšta načela vladavine prava i hijerarhiju normi, a zatim će ih primeniti na okolnosti osporene odredbe.

(b) Opšta načela vezana za vladavinu prava, pravnu sigurnost i hijerarhiju normi

286. Sud prvo naglašava da je Ustav pomenuo pojam vladavine prava u stavu 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom] i stavu 1. člana 7. [Vrednosti], kao jednu od vrednosti na kojima se zasniva ustavni poredak, dok je podelu vlasti predvideo u svom članu 4.
287. Konkretnije, član 3. Ustava utvrđuje da: *“1. Republika Kosovo je multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija”*; dok je stavom 1. člana 4. utvrđen da je *“Kosovo demokratska Republika koja se zasniva na načelo podela vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom”*.
288. Pored toga, stav 1 člana 7, Ustava predviđa da: *“Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podela državne vlasti i tržišne ekonomije”*.
289. Štaviše, a u vezi sa načelom hijerarhije akata, Sud ističe da je ovo pitanje regulisano Ustavom. S tim u vezi, Sud se najpre poziva na član 16. [Premoć Ustava] Ustava, odnosno njegov stav 1, koji propisuje da: *“Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom”*.
290. Sud se takođe poziva na član 17. [Međunarodni Sporazumi] Ustava koji u stavu 1 utvrđuje da: *“Republika Kosovo ima pravo na sklapanje međunarodnih sporazuma i članstvo u međunarodne organizacije. Štaviše, član 19 [Sprovođenje Međunarodnog Prava] koji u stavu 1 utvrđuje da: Svaki međunarodni sporazum ratifikovan od strane Republike Kosovo, nakon što se objavi u Službenom listu Republike Kosovo, postaje deo unutrašnjeg pravnog sistema. Sporazum se sprovodi na direktan način, osim u onim slučajevima kada je to nemoguće i kada sprovođenje istog zahteva donošenje novog zakona. Dok stav 2. ovog člana utvrđuje da “Ratifikovani međunarodni sporazumi i obavezna načela međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo”.*
291. Na osnovu gore navedenih ustavnih odredbi, između ostalog, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, proizilazi:
- (i) da je Ustav je najviši akt i svi zakoni i drugi akti moraju biti u skladu sa njim;
 - (ii) da međunarodni sporazumi ratifikovani od strane Republike Kosovo, postaju deo unutrašnjeg pravnog sistema; i
 - (iii) da ratifikovani međunarodni sporazumi imaju prednost nad zakonima.
292. U tom smislu, Kontrolna lista za vladavinu prava, koju je usvojila Venecijanska komisija 2016. godine, razvija različite aspekte vladavine prava, između ostalog: (a) zakonitost; (b) pravnu sigurnost; (c) sprečavanje zloupotrebe vlasti; (d) jednakost pred zakonom i nediskriminaciju, (e) pristup pravdi; i (f) zabranu proizvoljnosti; i (g) zaštitu ljudskih prava (vidi Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije,

[CDL-AD \(2016\)007-e](#), citirano iznad, paragraf 18). Dalje, ovim dokumentom su takođe utvrđeni i elementi svake od gore navedenih kategorija, pri čemu je za princip zakonitosti utvrđeno da isti uključuje i princip supremacije zakona. Po ovom principu, postupanje države mora biti u skladu i ovlašćeno zakonom. Dok prema Kontrolnoj listi za vladavinu prava, pojam "*Zakon*" za ovu svrhu ne podrazumeva samo Ustav, već i međunarodno pravo, statutei pravilnike, aliu određenim slučajevima može obuhvatati sudsku praksu (vidi Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, citirano iznad, stav 46).

293. Na osnovu gore navedenih načela, proizilazi da načelo vladavine prava sadržano u članovima 3. i 7. Ustava, između ostalog, uključuje i načelo supremacije zakona i poštovanje hijerarhije zakona i načelo pravne sigurnosti. Na osnovu ovih načela i između ostalog, ako niži akt nije u skladu sa višim aktom, narušava se načelo supremacije zakona i hijerarhije normi, kao suštinski i principijelni deo vladavine prava.
294. S tim u vezi, Sud dalje pojašnjava da na osnovu njegove sudske prakse stoji činjenica da prema Ustavu i sudskoj praksi Suda, ovaj poslednje navedeni nije nadležan da ocenjuje ustavnost sadržaja međunarodnog sporazuma, već samo zakon kojim je taj međunarodni sporazum ratifikovan (vidi, između ostalog, konstatacije Suda u slučaju [KO45/18](#), sa podnosiocem *Glauk Konjufca i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-060 o ratifikaciji Sporazuma o državnoj granici između Republike Kosovo i Crne Gore, presuda od 30. aprila 2018. godine, stavovi 107-111). Međutim, u konkretnom slučaju, ne radi se o oceni da li je međunarodni sporazum u skladu sa Ustavom, već da li je zakon koji je Skupština usvojila u skladu sa Ustavom, gde je načelo supremacije i hijerarhije normi zauzima centralno mesto, uključujući i kako je utvrđeno u stavu 1. člana 16. Ustava i stavovima 1. i 2. člana 19. Ustava. Ova ustavna načela utvrđuju da zakon mora biti ne samo u skladu sa Ustavom već i sa obavezujućim međunarodnim sporazumima. Tačnije, na osnovu gore navedenih odredbi Ustava, (i) Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo; (ii) međunarodni sporazumi koje je ratifikovala Republika Kosovo postaju deo unutrašnjeg pravnog sistema nakon što budu objavljeni u Službenom listu Republike Kosovo i direktno se primenjuju, osim u slučajevima kada nisu samoizvršni i njihovo izvršenje zahteva donošenje zakona; (iii) ratifikovani međunarodni sporazumi i pravno obavezujuće norme međunarodnog prava imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo; i (iv) zakoni i drugi pravni akti moraju biti u skladu sa ovim Ustavom.
295. Dalje, i u kontekstu navoda podnosioca zahteva, Sud se takođe poziva i na član 101. [Civilna služba] Ustava koji reguliše pitanje civilne službe, a koji u svom stavu 1. utvrđuje da: "*1. Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.*" Dok je stavom 2. ovog člana utvrđeno da će: "*Nezavisni savet za nadzor civilne službe obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo*". Međutim, Sud primećuje da član 101. Ustava, pored kriterijuma da će civilna služba (i) odražavati raznolikost naroda; (ii) uzeti u obzir princip polne jednakosti; i (iii) utvrđenje da treba se formira Nezavisni nadzorni odbor, koji obezbeđuje primenu normi civilne službe, isti ne utvrđuje dalje pitanje mandata civilnih službenika. S obzirom na navedeno, pitanje mandata je uvek predmet ocene načela pravne sigurnosti.
296. Sledstveno, a na osnovu napred navedenog, Sud utvrđuje da Ustav ne sadrži nikakvu obavezu u pogledu opredeljenja za karijernu civilnu službu, pri čemu sve pozicije civilne službe, osim onih na višem rukovodećem nivou, imaju neodređeno vreme kao što to utvrđuju aktuelni zakon na snazi i prethodni zakon.

297. Međutim, imajući u vidu ustavna načela vladavine prava, supremacije zakona i hijerarhije normi, kako je napred pojašnjeno, kao i jasnu ustavnu normu utvrđenu u stavu 2. člana 19. Ustava da međunarodni sporazumi imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo, Sud će u nastavku oceniti da li je utvrđenje kroz osporeni zakon da su niže i srednje rukovodeće pozicije utvrđene na određen mandat, u saglasnosti sa članom 120. SSP-a, odnosno stavom 2. člana 19. Ustava.

(c) Ocena Suda

298. Sud, pre svega, podseća da član 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) osporenog zakona, utvrđuje prelazak sa sistema javne službe sa neodređenim mandatom na sistem sa određenim mandatom u trajanju od četiri (4) godine sa mogućnošću produženja za još jedan mandat za sva radna mesta nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa. Ovaj član utvrđuje da svaki državni/javni službenik ima pravo da konkuriše za ova radna mesta, uključujući i samog službenika koji je obavljao funkciju tokom prvog mandata, ako mu mandat nije produžen za naredne četiri (4) godine. Produženje obavljanja dužnosti u javnoj službi na rukovodećim radnim mestima nižeg i srednjeg nivoa, po isteku prvog ili/i drugog mandata, uslovljeno je pre svega činjenicom da li su dotični službenici bili deo državne službe pre nego što su zauzeli radno mesto nižeg ili srednjeg rukovodećeg nivoa. Ako to nije bio slučaj, dotični službenik se po isteku mandata otpušta iz državne službe. Što se pak tiče kategorije koja je bila deo državne službe pre dobijanja mandata za radno mesto nižeg ili srednjeg rukovodećeg nivoa, prema članu 46. osporenog zakona, moguće su dve alternative, odnosno, oni će ili (i) biti raspoređeni na slobodno radno mesto stručne kategorije, pod uslovom da ispunjavaju uslove za imenovanje na odgovarajuće radno mesto i da odbijanje u vezi sa ovim imenovanjem rezultira prestankom radnog odnosa; ili će (ii) biti stavljeni na listu čekanja i uživati prava utvrđena članom 67. osporenog zakona. Ovaj poslednje pomenuti, između ostalog, utvrđuje (i) da prava i obaveze državnih službenika koji se nalaze na čekanju, uključujući i njihove plate i obuke, utvrđuje Vlada podzakonskim aktom nakon predloga ministarstva nadležnog za javnu upravu u konsultacijama sa ministarstvom nadležnim za finansije; i (ii) ako se državni službenik ne rasporedi na neko upražnjeno mesto državne službe u roku od 9 (devet) meseci, i/ili odbije raspoređivanje, to može predstavljati razlog za otpuštanje iz civilne službe.
299. Pored toga, na osnovu člana 99. (Prelazne odredbe) osporenog zakona, najkasnije u roku od 1 (jedne) godine nakon stupanja na snagu osporenog zakona, za sva radna mesta nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa biće raspisan otvoreni postupak zapošljavanja, a koja su do stupanja na snagu ovog zakona bila radna mesta sa neodređenim mandatom. Službenici imaju pravo da konkurišu za radna mesta koja su držali u otvorenom postupku zapošljavanja. Ako dotični službenik nije dobio radno mesto za koje je konkurisao, postojaće dve alternative, odnosno, ili će (i) biti raspoređen na stručno radno mesto pod uslovom da ispunjava uslove za imenovanje na dotično radno mesto i odbijanje u vezi sa njim predstavlja razlog za otpuštanje iz civilne službe, i za jedan 4 (četvorogodišnji) period mu se garantuje prelazna plata prema odredbama stava 5. člana 99. osporenog zakona; ili će (ii) biti stavljen na listu čekanja i uživati prava prema članu 67. osporenog zakona, prema kojem, između ostalog, ako u roku od 9 (devet) meseci, relevantni službenik ne bude raspoređen na bilo koje upražnjeno radno mesto u državnoj službi, može biti otpušten iz državne službe.
300. Na osnovu prethodnog pojašnjenja, Sud objašnjava da će prvo oceniti ustavnost člana 46. osporenog zakona, koji, trenutni sistem civilne službe u odnosu na radna mesta nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa sa mandatima na neodređeno vreme prema

sistemu uspostavljenom prvo na osnovu (i) uredbi UNMIK-a, odnosno Uredbi br. 2001/36 o javnim službama, izmenjene i dopunjene uredbama UNMIK-a: br. 2006/20 i br. 2008/12, a zatim i (ii) zakonima koji se odnose na civilnu službu, odnosno Zakonom br. 03/L-149 o civilnoj službi Kosova i Zakonom na snazi o javnim službenicima (transformiše u sistem položaja na određeno vreme).

301. Prema ovim primenljivim zakonima, sa izuzetkom radnih mesta višeg rukovodećeg nivoa, sva radna mesta u civilnoj službi od 2000. godine su predmet ugovora i mandata na neodređeno vreme, a uslovi za gubitak radnog mesta i/ili radnog odnosa, precizno su utvrđeni mehanizmima koji se odnose ocenu učinka kako je propisano u članu 43. i/ili disciplinske postupke kako je utvrđeno u članovima 45-51. važećeg Zakona o javnim službenicima.
302. Za razliku od toga, i kako je prethodno objašnjeno, član 46. osporenog zakona utvrđuje prelazak na rukovodeća radna mesta nižeg i srednjeg nivoa sa nedoređenog na određeni rok. Tačnije, Sud se poziva na stavove 1, 6, 7, 10. i 11. člana 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) osporenog zakona, kojima je utvrđeno sledeće:
- “1. Kandidat/kinja za radno mesto niže ili srednje rukovodeće kategorije, koga/koju komisija za prijem ocenjuje sa najvećim brojem bodova i iznad minimalnog praga od 70% ukupnog broja bodova, smatra se pobedničkim/om kandidatom/kinjom i imenuje se na odgovarajuće radno mesto, za jedan mandat u trajanju od četiri (4) godine, uz pravo na produženje bez konkurisanja za još jedan mandat sa istim trajanjem. [...]*
- 6. Produženje mandata po ovom članu, se vrši, ako je na kraju prvog mandata prosečan učinak državnog/e službenika/ce ocenjen najmanje sa ocenom “ispunjava očekivanja”.*
- 7. Po isteku drugog mandata, ili u slučaju neproduženja mandata u skladu sa ovim članom, državni/a službenik/ca ima pravo da konkuriše za isto radno mesto koje je držao. [...]*
- 10. Do imenovanja na radno mesto stručne kategorije, državni/a službenik/ca se stavlja na listu čekanja i uživa prava kako je definisano članom 67. ovog zakona.*
- 11. Odbijanje imenovanja na radno mesto stručne kategorije, koju odredi odgovorna jedinica, predstavlja razlog za otpuštanje službenika/ce iz državne službe [...].”*
303. U kontekstu gore navedene odredbe, kao prvo, Sud primećuje da je član 46. osporenog zakona uređen u okviru potpoglavlja 2. (Imenovanje na radna mesta rukovodeće kategorije) Poglavlja II (Prijem i karijera u državnoj službi) ovog zakona i shodno tome, Sud naglašava da se osporena odredba u ovom slučaju odnosi na imenovanje na radna mesta nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa u državnoj službi i da ne važi za ostale kategorije javnih službenika.
304. Drugo, Sud primećuje da je stavovima 1. i 6. člana 46. osporenog zakona utvrđeno da se kandidat koga je komisija za prijem ocenila najvećim brojem bodova i iznad minimalnog praga od 70% (sedamdeset posto) ukupnog broja bodova, smatra se pobedničkim kandidatom sa određenim mandatom, odnosno u trajanju od 4 (četiri) godine i da isti ima pravo na produženje bez konkurisanja za još jedan mandat u istom trajanju, pod uslovom da je na kraju prvog mandata prosečan učinak mandata državnog službenika ocenjen najmanje ocenom “ispunjava očekivanja”. Sud naglašava da je stavom 7. člana 46. osporenog zakona utvrđeno da po isteku drugog mandata ili u slučaju neproduženja mandata zbog nepostizanja gore navedenog uslova, državni službenik ima pravo da konkuriše za isto radno mesto koje je držao.

305. Treće, Sud ističe da stavovi 10. i 11. Osporenog zakona utvrđuju da se državni službenik niže i srednje rukovodeće kategorije, do postavljenja na radno mesto stručne kategorije, stavlja na listu čekanja i uživa prava definisana članom 67. osporenog zakona, te da odbijanje imenovanja u profesionalnu kategoriju predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe.
306. Shodno tome, Sud primećuje da prema članu 46. osporenog zakona, kandidat za imenovanje u kategoriju državnog službenika srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa koji osvoji najveći broj bodova i pređe prag od 70% (sedamdeset posto) bodova dobija dotično radno mesto na jedan mandat u trajanju od 4 (četiri) godine, sa pravom na produženje bez konkurisanja za još jedan mandat u istom trajanju, pod uslovom da je njegov prosečni učinak ocenjen na nivou "*ispunjava očekivanja*", a u slučaju neproduženja ili po isteku drugog mandata, isti se stavlja na listu čekanja do raspoređivanja na slobodno radno mesto državne službe od strane odgovorne jedinice, i eventualno prema članu 67 osporenog zakona koji propisuje pitanja koja se odnose na listu čekanja može biti otpušten iz državne službe uključujući u slučaju odbijanja radnog mesta stručne kategorije.
307. Sud prvo podseća na činjenicu da na osnovu spisa koje su podnosioci zahteva dostavili Sudu, proizilazi da su Kancelarija EU na Kosovu i Pravno mišljenje SIGMA-e, izrazili zabrinutost u vezi sa prelaskom sa mandata na neodređeno vreme na mandate na određeno vreme i nisu preporučili takvo rešenje. Tačnije, Mišljenje SIGMA-e, u ovom kontekstu, između ostalog, navodi: (i) mandati na određeno vreme nisu uobičajeni u administracijama zemalja EU i oni nisu na artikulisan način predviđeni za niži i srednji rukovodeći nivo; (ii) četvorogodišnja perspektiva na radnom mestu srednjeg ili nižeg rukovodećeg nivoa ne osigurava bolji učinak, naročito u drugom mandatu, kada se taj mandat ne može produžiti bez raspisivanja konkursa; i (iii) ova reforma može lako dovesti do politizacije javne uprave do nivoa rukovodilaca jedinica (niži rukovodeći nivo).
308. Pored toga, Sud podseća da na osnovu odgovora koji su primljeni od Foruma Venecijanske komisije, proizilazi da iako neki od relevantnih sistema državnih uprava imaju definisana i radna mesta sa određenim mandatom, nijedna od država koje su dostavile svoje odgovore Sudu, nije preduzela reformu javne uprave na osnovu koje su transformisali sistem karijere u sistem položaja, utvrdivši vršenje određenih dužnosti sa onih na neodređeno vremena određeno vreme. Ovo sa izuzetkom Austrije.
309. Tačnije, prema objašnjenju koje je dao Ustavni sud Austrije, okolnosti reforme dotične administracije podudaraju se se okolnostima konkretnog slučaja. Gore navedeni sud razjašnjava da kao rezultat izmena Zakona o državnoj službi 1994. godine, državni službenici srednjeg i višeg nivoa imaju određeni mandat od 5 (pet) godina, nakon kojeg, ako ne budu ponovo izabrani, dobijaju svoje ranije radno mesto u civilnoj službi, pod uslovom da su već imali stalno zaposlenje u civilnoj službi pre nego što su preuzeli funkciju na određeno vreme; a u suprotnom gube zaposlenje u civilnoj službi. Austrijski sud, pored toga, objašnjava da je do te reforme, čitava državna uprava bila zasnovana na sistemu karijere. Međutim, vredni napomenuti da je prelazak sa sistema karijere na sistem položaja za srednja i viša rukovodeća radna mesta, izvršen na taj način što su javni službenici koji su u to vreme već imali srednje ili više rukovodeće radno mesto, bili slobodni da izaberu novi sistem sa određenim mandatom (koji je predviđao atraktivne plate) ili da ostanu u sistemu karijera, što je rezultiralo postepenim ukidanjem sistema karijere za ova radna mesta i bez retroaktivnog uticaja na prava dotičnih službenika.

310. Sud, takođe, stavlja naglasak na činjenicu da se prema odgovarajućim odgovorima država članica Foruma Venecijanske komisije, učinak u civilnoj službi, u principu, obezbeđuje putem ocene učinka i/ili disciplinskih sistema koji mogu dovesti i do prestanka radnog odnosa. Pored toga, Sud takođe ističe činjenicu da su neki od ustavnih sudova ili njihovih ekvivalenata, istakli značaj stečenih prava i legitimnih očekivanja i moguće povrede ovih prava kao rezultat retroaktivne primene zakona.
311. Shodno navedenom, prilikom ocene ustavnosti člana 46. osporenog zakona, Sud se mora usredsrediti na ocenu ustavnih odredbi. U tom kontekstu, Sud takođe, naglašava glavnu ustavnu ingerenciju Skupštine za donošenje zakona na nivou zemlje. Skupština, kao zakonodavna vlast, “[...] osim Ustava i obaveze vršenja zakonodavne vlasti u skladu sa Ustavom, [...] ne podleže nijednoj drugoj vlasti” (vidi presudu Suda [KO72/20](#), podnosilac *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Dekreta Predsednika Republike Kosovo, br. 24/2020, presuda od 01. juna 2020. godine, stav 352, vidi slučaj KO219/19, citiran iznad, stav 259). Ova poslednje navedena ima puno ovlašćenje da izabere najbolji i najprikladniji modalitet za koji smatra da, u smislu javnih politika, odgovara sistemu Republike Kosovo. Jedino ograničenje koje Skupština ima u donošenju zakona je da poštuje procedure donošenja zakona i da glasa za zakone koji su u saglasnosti sa Ustavom i vrednostima i načelima koja su u njemu proklamovana.
312. Stoga, Sud naglašava činjenicu da je u svim slučajevima kada se zakon Skupštine osporava pred Ustavnim sudom od strane ovlašćenih strana, fokus ocene uvek na poštovanju ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda – a nikada ocena izbora javne politike koja je dovela do usvajanja određenog zakona. Sud je u svojoj sudskoj praksi već istakao da prilikom razmatranja ustavnosti zakona, on nikada ne ocenjuje da li je zakon zasnovan na dobrim javnim politikama ili ne (vidi slučajeve Suda: presuda [KO73/16](#), podnosilac *Ombudsman*, ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016, izdatog od strane Ministarstva javne uprave Republike Kosovo, presuda od 8. decembra 2016. godine, stav 52; presuda [KO72/20](#), citarano iznad, stav 357; [KO12/18](#), podnosilac *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 11. juna 2018. godine, stav 117; i KO219/19, citirano iznad, stav 259), ali samo ako su istim možda povređene odredbe Ustava Republike Kosovo.
313. U kontekstu poslednje navedenog, Sud podseća da je glavni navod podnosioca zahteva taj da je član 46. osporenog zakona u suprotnosti sa članom 120. SSP-a, što prema objašnjenjima koja su data u opštim načelima iznad, podrazumeva ocenu Suda da li je relevantna odredba u saglasnosti sa hijerarhijom normi, odnosno, u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, sa stavom 2. člana 19. Ustava.
314. U tom kontekstu, Sud najpre podseća da je Skupština Zakonom br. 05/L-069 ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Kosovo, s jedne strane, i Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s druge strane. Isti je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 1. decembra 2015. godine i stupio na snagu istog dana, na osnovu člana 3. (Stupanje na snagu) ovog zakona. Kao takav, gore navedeni međunarodni sporazum je na osnovu člana 19. Ustava, (i) deo unutrašnjeg pravnog sistema i direktno se primenjuje, u meri u kojoj njegova primena ne zahteva donošenje zakona; i (ii) ima premoć nad zakonima Republike Kosovo.
315. Nadalje, Sud podseća da član 120. (Državna uprava) SSP-a sadrži dva stava kojima se utvrđuje da:

“Saradnja i dijalog će imati za cilj obezbeđivanje daljeg razvoja profesionalne, efikasne i odgovorne državne uprave na Kosovu, na osnovu reformskih napora preduzetih do sada u ovoj oblasti, uključujući one koji se odnose na proces decentralizacije i uspostavljanje novih opština. Saradnja će prvenstveno imati za cilj da podrži sprovođenje vladavine prava, pravilno funkcionisanje institucija u korist stanovništva Kosova u celini, i nesmetan razvoj odnosa između EU i Kosova.

Saradnja u ovoj oblasti će prevashodno biti usredsređena na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu transparentnog i nepristrasnog sistema zapošljavanja na osnovu zasluga na lokalnom i centralnom nivou, upravljanja kadrovima i napredovanja u državnoj službi, kontinuiranu obuku i promovisanje etike u državnoj upravi. Saradnja obuhvata i poboljšanje efikasnosti i kapaciteta nezavisnih tela koja su instrumentalna za funkcionisanje državne uprave i za efikasan sistem kontrole i ravnoteže”.

316. U vezi sa ovim a u kontekstu javne uprave, član 120. SSP-a obavezuje Kosovo na:
- (i) saradnju i dijalog koji ima za cilj obezbeđivanje daljeg razvoja *"profesionalne, efikasne i odgovorne"* državne uprave na Kosovu; i da će
 - (ii) saradnja u ovoj oblasti prevashodno biti usredsređena na:
 - a. izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu postupaka zapošljavanja na osnovu *"zasluga, transparentnosti i nepristrasnosti"*;
 - b. upravljanje kadrovima i *"napredovanja u državnoj službi"*, i
 - c. kontinuiranu obuku i promovisanje etike u državnoj upravi.
317. U tom kontekstu, Sud primećuje da član 120. SSP-a utvrđuje obavezu (i) saradnje u pogledu razvoja profesionalne, efikasne i odgovorne javne uprave; (ii) sprovođenje procedura zapošljavanja na osnovu zasluga, transparentnosti i nepristrasnosti; kao i (iii) razvoj karijere. Međutim, ova odredba ne propisuje obavezu da se javna uprava obavezno i za sve pozicije treba zasnivati na karijernom sistemu sa neodređenim mandatom.
318. Sud dalje primećuje da je OECD/SIGMA razvila principe javne uprave za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji u šest oblasti kao što su: (i) strateški okvir reforme javne uprave; (ii) izrada i koordinacija politika; (iii) državna uprava i upravljanje ljudskim resursima; (iv) odgovornost; (v) pružanje usluga; i (vi) finansijsko upravljanje u javnom sektoru (videti OECD/SIGMA, [Principi javne uprave](#), citirano iznad).
319. Relevantni principi javne uprave u pogledu okolnosti konkretnog slučaja određuju sledeće:

“Upravljanje ljudskim resursima

[...]

Princip 3: Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.

1. Proces zapošljavanja i odabira u državnoj službi, bilo interno ili izvana i bez obzira na kategoriju državnih službenika jasno se zasniva na zaslugama, jednakim mogućnostima i otvorenom takmičenju.

2. U primarnom zakonodavstvu su utvrđeni opšti uslovi za prijavljivanje na radna mesta u državnoj službi i opšte odredbe kojima se osigurava kvalitet procesa zapošljavanja. Detaljne procedure, uključujući specifične uslove za svaku kategoriju/klasu, opise posla, okvire kompetencija, metode odabira, sisteme

bodovanja i sastava komisija za odabir uglavnom su regulisani sekundarnim zakonodavstvom.

3. U sastavu komisija za proveru sposobnosti su osobe sa stručnim znanjem i iskustvom u proceni različitih veština i kompetencija kandidata za pozicije u državnoj službi, bez političkog uplitanja.

4. Kandidati koji nisu izabrani imaju pravo da se žale na nepravедne odluke o zapošljavanju.

5. Svi organi uprave osiguravaju zaštitu od diskriminacije osoba koje se prijavljuju za radna mesta u državnoj službi i postojećih zaposlenih, u skladu sa principom jednakog postupanja. U slučajevima koji su eksplicitno utvrđeni zakonom, u procesu zapošljavanja se uzima u obzir sveobuhvatna jednaka zastupljenost

6. Objektivni kriterijumi za degradiranje (nazadovanje) državnih službenika i prekid radnog odnosa u državnoj službi eksplicitno su utvrđeni zakonom. Ove odredbe se primenjuju u praksi.

7. Državni službenici imaju pravo da se žale na nepravедno degradiranje i otpuštanje”.

320. Stoga, na osnovu sadržaja člana 120. SSP-a i činjenice da isti ne sadrži posebne obaveze u smislu kategorizacije i/ili mandata javnih službenika u državnoj upravi, Sud utvrđuje da član 46. osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 120. SSP-a i, samim tim, ni sa stavom 2. člana 19. Ustava.
321. Pored toga, Sud podseća i na sadržaj člana 101. Ustava, koji u svom prvom stavu, utvrđuje da će sastav civilne službe odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti, dok u drugom stavu utvrđuje osnivanje Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe koji će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo. Na osnovu sadržaja gore navedenog člana, Sud primećuje da ustavne odredbe koje se odnose na civilnu službu u Republici Kosovo, ne utvrđuju njegov sistem i/ili trajanje odgovarajućih mandata. Sud podseća da utvrđivanje javnih politika predstavlja nadležnost izvršne i zakonodavne vlasti, respektivno, i da nije uloga Suda da ocenjuje adekvatnost javnih politika za preciziranje kroz zakone usvojene od strane Skupštine, sve dok iste ne krše ustavne odredbe.
322. Shodno tome i imajući u vidu da: (i) član 101. Ustava i član 120. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ne sadrže posebne obaveze u kontekstu kategorizacije i/ili mandata javnih službenika u državnoj upravi; i (ii) kroz član 46. osporenog zakona utiču na javne službenike koji su imenovani/izabrani na niže i srednje rukovodeće pozicije nakon njegovog stupanja na snagu, Sud utvrđuje da član 46. osporenog zakona nije u suprotnosti sa (i) stavom 2. člana 19. Ustava; i (ii) članom 101. Ustava.
323. Sud ističe da su članom 46 pogođeni javni službenici koji su imenovani/izabrani na niže i srednje rukovodeće pozicije nakon stupanja na snagu osporenog zakona. U takvoj okolnosti, član 46 osporenog zakona ne utiče na stečena prava javnih službenika koji trenutno zauzimaju niže i srednje rukovodeće funkcije u državnoj upravi. Svako niže i srednje rukovodeće mesto koje se stekne nakon stupanja na snagu osporenog zakona, obavljaće se kroz odredbe novog zakona, odnosno osporenog zakona, a relevantni javni službenici će unapred imati jasna prava i obaveze. Sud pojašnjava da će se prava i obaveze javnih/civilnih službenika stečena na osnovu zakona koji se primenjuje na državnu službu i/ili javne funkcionere, u ovoj presudi posebno tretirati u kontekstu ocene ustavnosti člana 99. osporenog zakona.
324. Međutim, Sud dalje naglašava međusobnu povezanost članova 46. i 67. osporenog zakona. Konkretno, Sud primećuje da član 46. osporenog zakona u svojim stavovima

8. i 9. predviđa da će po isteku mandata utvrđenog ovim članom, imenovani u srednju ili nižu rukovodeću kategoriju, koji su bili u državnoj službi pre imenovanja u srednju ili nižu rukovodeću kategoriju, biti raspoređeni od strane odgovorne jedinice na upražnjeno radno mesto stručne kategorije, pod uslovom da ispunjavaju kriterijume za imenovanje na navedenu poziciju, a ostali koji nisu bili u državnoj službi, otpuštaju se iz državne službe. U skladu sa stavom 10. istog člana, *“Do imenovanja na radno mesto profesionalne kategorije državni službenik se stavlja na listu čekanja i uživa prava iz člana 67. ovog zakona”*.

325. Sud podseća na sadržaj člana 67. (Lista čekanja) osporenog zakona koji propisuje kao što sledi:

“1. Državni/e službenici/e, koji/e nakon gašenja ili restrukturiranja institucije nisu premešteni/e prema članu 65. ili u drugim slučajevima predviđenim zakonomne mogu se sistematizovati, biće stavljeni na listu čekanja.

2. Ministarstvo nadležno za javnu upravu, brine se o sistematizaciji državnih službenika/ca koji/se su u čekanju, u istoj kategoriji državne službe, kao i obuku za odgovarajuću poziciju gde se sistematizuje.

3. Odbijanje da podleže obuci, prema stavu 2. ovog člana, predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe.

4. Ako u roku od devet (9) meseci državni/a službenik/ca se ne rasporedi na neko slobodno radno mesto državne službe, to predstavlja razlog za otpuštanje iz državne službe.

5. Prava i obaveze prema ovom članu važe za onoliko dugo koliko državni/a službenik/ca na listi čekanja nema drugi radni odnos.

6. Prava i obaveze državnih službenika/ca koji/e su u čekanju, uključujući njihove plate i obuku, utvrđuje Vlade podzakonskim aktom nakon predloga ministarstva nadležnog za javnu upravu u konsultacijama sa ministarstvom nadležnom za finansije”.

326. Sud primećuje da se na osnovu člana 67. u vezi sa članom 46. osporenog zakona, državni službenici srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa, nakon završetka mandata do imenovanja na poziciju stručne kategorije, stavljaju na listu čekanja, pri čemu ako ne budu raspoređeni na neko upražnjeno radno mesto u roku od 9 (devet) meseci i/ili odbiju to, onda mogu biti i otpušteni iz državne službe i da u tom periodu imaju prava i obaveze, uključujući i plate, za koje je u stavu 6. ovog člana, ostavljeno da se podzakonskim aktom utvrde od strane Vlade nakon predloga nadležnog ministarstva za javnu upravu uz konsultaciju sa nadležnim ministarstvom za finansije.

327. U tom kontekstu, Sud podseća na gore navedene principe Venecijanske komisije, ali i na one iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, predstavljene u stavovima 227-230 ove presude u pogledu vladavine prava, odnosno načela pravne sigurnosti kao njenog elementa, koji, između ostalog, propisuje da relevantne odredbe zakona moraju biti *“jasne, dostupne i predvidljive”*.

328. Sud primećuje da su u stavovima 1 do 5, člana 67. osporenog zakona definisane obaveze prema državnim službenicima koji su stavljeni na listu čekanja i to: (i) slučajevi kada se državni službenik stavlja na listu čekanja, koji obuhvataju gašenje ili restrukturiranje institucije; (ii) pitanje obaveze pohađanja obuke u periodu kada su na listi čekanja i posledice odbijanja obuke, koje rezultiraju razlozima za otpuštanje iz državne službe; (iii) otpuštanje iz državne službe u slučaju da se ne rasporedi na drugi položaj u periodu od 9 (devet) meseci; i utvrđuje (iv) da prava i obaveze u periodu čekanja važe sve dok isti nema drugi radni odnos.

329. Sud u gore navedenom kontekstu primećuje da su stavom 6. člana 67. osporenog zakona definisana prava i obaveze javnih službenika na listi čekanja. Međutim, Sud takođe primećuje da je ovom odredbom, između ostalog, utvrđena obaveza službenika na listi čekanja da za vreme dok su stavljeni na listu čekanja nemaju nikakav drugi radni odnos, jer u suprotnom gube sva prava i obaveze koje potiču sa liste čekanja, istim članom nije utvrđeno pravo na platu, odnosno njen nivo u istom periodu, pozivajući se na propis kroz podzakonski akt koji se može odobriti na predlog ministarstva nadležnog za poslove javne uprave u konsultaciji sa Ministarstvom nadležnim za finansije.
330. Stoga, Sud primećuje da iako je član 67. osporenog zakona u pogledu obaveza javnih službenika na listi čekanja specifičan, uključujući obavezu da nemaju drugi radni odnos u periodu do 9 (devet) meseci tokom kojeg nema jasnoće u pogledu prava na platu, isti ne precizira prava javnog službenika u periodu čekanja, koja su ostavljena da se utvrde podzakonskim aktom. Ovakav pristup koji sledi kroz osporeni zakon, ne poštuje načelo srazmernosti u odnosu na pitanja koja su regulisana zakonom i podzakonskim aktima, odnosno odnos srazmernosti između prava i obaveza javnih službenika na listi čekanja.
331. Štaviše, na osnovu gore navedenih načela u pogledu načela vladavine prava i pravne sigurnosti kao njegovog elementa, Sud smatra da potpuna nejasnoća na nivou zakona u pogledu prava i obaveza, uključujući i plate dotičnih javnih službenika, ne ispunjava uslove da bude dovoljno „*jasan i predvidljiv*“. Ovo, između ostalog, jer (i) dozvoljava izvršnoj vlasti široko i neograničeno diskreciono pravo da usvajanjem podzakonskog akta utvrđuje: (a) prava javnih službenika na listi čekanja; kao i (b) iznos plate/nadoknade od kojeg isti može imati koristi. Takođe, ovo onemogućava javnom službeniku na listi čekanja da reguliše relevantno ponašanje u skladu sa Zakonom i u potpunosti zavisi od prava i obaveza koje će biti utvrđene podzakonskim aktom.
332. Stoga, na osnovu opštih načela koja proizilaze iz sudske prakse Suda i ESLJP-a i načela koje je razradila Venecijanska komisija, kao što su napred elaborisana, Sud nalazi da nedefinisanje prava, uključujući platu dok su postavljeni na listi čekanja, u zakonu i delegiranje takvog utvrđenja podzakonskim aktom od strane ministarstva nadležnog za javnu upravu, dok su obaveze javnih službenika propisane osporenim zakonom, čine da je stav 6. člana 67. osporenog zakona nesrazmeran i „*nejasan i nepredvidljiv*“ i narušava načelo pravne sigurnosti. Shodno tome, Sud utvrđuje da je stav 6. člana 67. osporenog zakona u suprotnostima načelom pravne sigurnosti i vladavine prava, koje je utvrđeno u stavovima 1 članova 3. i 7. Ustava.
333. Kao što je definisano u izreci ove presude, a radi jasnoće i predviđivosti, a samim tim i pravne sigurnosti u vezi sa odredbama osporenog zakona, Skupština je dužna da dopuni i izmeni član 67. (Lista čekanja) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u skladu sa Ustavom i ovom presudom, utvrđujući i prava javnih službenika na listi čekanja, uključujući visinu plate/nadoknade.

D. Povodom navoda o neusaglašenosti člana 99. osporenog zakona sa članovima 7, 22, 46. i 49. Ustava

a) Navodi i protivargumenti stranaka

334. Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da se članom 99. osporenog zakona krše članovi 7, 22, 46. i 49. Ustava, iz razloga što će sva lica na srednjim i nižim

rukovodećim pozicijama izgubiti svoja radna mesta, jer će za njihove pozicije biti raspisani javni konkursi i da će isti ako ne budu izabrani na svoje aktuelne pozicije, biti stavljeni na listu čekanja i ako ne budu preraspoređeni na neko drugo radno mesto u civilnoj službi i/ili ako to odbiju, onda eventualno mogu biti i razrešeni dužnosti. S tim u vezi, podnosioci zahteva iznose argument o povredi stečenog zakonskog prava i povredi legitimnih očekivanja u suprotnosti sa načelom vladavine prava, sadržanim u članu 7. Ustava i razrađenim u Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije. To stoga što su isti svoju proceduru regrutacije završili mnogo ranije na osnovu prethodnog Zakona o javnoj službi, koji im obezbeđuje mandat bez vremenskog ograničenja, odnosno akte o stalnom imenovanju.

335. U tom kontekstu, Sud podvlači da podnosioci zahteva takođe navode i povredu člana 46. Ustava, odnosno prava na imovinu, sa obrazloženjem da ovi civilni službenici imaju stečeno pravo koje je povezano sa nivoom njihove plate i planiranja oslanjajući se na plate, a što se smatra stečenim imovinskim pravom tokom izrade zakonodavstva koje se odnosi na plate u javnom sektoru, bilo putem opšteg zakona ili putem nekoliko posebnih zakona ili pak izmenama i dopunama postojećih zakona, i u ovom slučaju se isti pozivaju na jednu odredbu Ustava Slovenije, koja zabranjuje retroaktivno dejstvo pravnih akata, posebno kada se radi o povredi stečenih prava. Podnosioci zahteva dalje ističu da zbog toga što su civilni službenici zasnovali radni odnos, koji se ugrožava, ovo predstavlja i povredu prava na rad, zagarantovanog stavom 1. člana 49. Ustava. Sud takođe podvlači i komentare ombudsmana, koji pojašnjava da koncept legitimnog i opravdanog očekivanja u zaštiti subjektivnih prava predstavlja sveobuhvatan koncept tumačenja u međunarodnoj sudskoj praksi i da "*legitimno očekivanje*" mora biti konkretne prirode i da se mora zasnivati na zakonskim odredbama i na zakonskim aktima. Isti ističe da se u konkretnom slučaju legitimno očekivanje javnih službenika nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa da će ostvarivati prava koja proističu iz radnog odnosa, zasniva na pravu stečenom po odredbama prethodnog Zakona o civilnoj službi, tokom perioda u kome se ovaj zakon primenjivao.
336. S druge strane, Sud ponovo ističe protivargumente premijera, koji u vezi sa navodima podnosilaca zahteva o gubitku posla od strane javnih službenika srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa, između ostalog, naglašava da aktuelnim civilnim službenicima neće prestati radni odnos na neodređeno vreme prema aktu o imenovanju iz razloga što radni odnos kao što je definisano u svakom aktu o imenovanju proističe iz statusa da se bude civilni službenik, a ne sa odgovarajućom pozicijom u javnoj upravi i da se isto ne može smatrati stečenim pravom. S tim u vezi, premijer se poziva na sudsku praksu ESLJP-a i Suda, u kojoj se, prema njegovim rečima, afirmiše, "*stečeno pravo*" da bi se garantovalo sticanje beneficija od rada koji će se obavljati ubuduće i da se legitimna očekivanja tretiraju u slučajevima posedovanja, postojećih imovina i vlasništva, gde se pozicija u civilnoj službi ni u kom slučaju ne povezuje sa ovim konceptima. Sud primećuje da premijer takođe ističe da članovi 99. i 67. osporenog zakona poštuju stečeno pravo, predvidljivost i legitimna očekivanja kao elemente pravne sigurnosti, zbog činjenice da se čak i u slučajevima kada službenik ne rezultira kao uspešan kandidat za određenu rukovodeću poziciju, javnom službeniku za određeni vremenski period (4 godine) garantuje pravo na platu u skladu sa pozicijom koju je obavljao na osnovu ranijeg zakona.
337. Sud primećuje da u suštini argumente koji su isti kao i argumenti premijera, ponavlja i Parlamentarna grupa LVV u svojim komentarima od 30. januara 2023. godine, dodajući da oglašavanje ovih pozicija predstavlja odraz namere zakonodavca da niže i srednje rukovodeće pozicije budu pozicije na određeno vreme, pa stoga ovo treba shvatiti ne kao ograničenje već kao proširenje mogućnosti.

338. Sud takođe podseća i na Pravno mišljenje Kancelarije EU, koje su Sudu dostavili podnosioci zahteva, a u kojem se ističe da nijedna administracija ne prekida radni odnos nekom rukovodiocu jedinice sa dobrim učinkom samo zato što treba dati mogućnost drugim kandidatima koji su potencijalno bolji, kao i da uvođenje mandata neće rešiti nijedan od ključnih problema sa kojima se suočava administracija Kosova, dok će na drugoj strani stvoriti nestabilnost i nesigurnost. U istoj ravni, Sud primećuje da se SIGMA u svom pravnom mišljenju poziva na organizovanje konkursa za popunjavanje dotičnih pozicija, kao period nesigurnosti za sve civilne službenike na rukovodećim pozicijama, što je dokaz nepoverenja prema prethodnim konkursima (potreba da se ponovo potvrde), i da će to stvoriti ogromno opterećenje za institucije koje su odgovorne za nove konkurse (tim pre što će biti organizovani u isto vreme). Takođe, SIGMA je naglasila da je velika verovatnoća da će jedan deo dobrih rukovodilaca sa iskustvom (koji jednostavno nisu izabrani na konkursu) biti stavljen na listu čekanja, posebno nakon prvog kruga konkursa za nivo niže i srednje rukovodeće kategorije (organizovanih godinu dana nakon stupanja na snagu osporenog zakona) i u tom kontekstu je preporučila da je u aspektu posledica imenovanja u roku od devet meseci (otpuštanje) od velike važnosti da se u zakon uvrsti jasna odgovornost za listu čekanja i delotvorne mehanizme za imenovanje ovih državnih službenika.
339. Povodom gore pomenutih navoda podnosilaca zahteva, Sud će ih najpre ispitati u kontekstu ljudskih prava i njihovog mogućeg ograničenja u kontekstu prava na imovinu zagarantovanog članom 46. Ustava, odnosno članom 1. Protokola br. 1 EKLJP. S tim u vezi, Sud će prvo izložiti (i) načela koja se odnose na ograničenje ljudskih prava utvrđenih Ustavom, opšta načela koja se odnose na pravo na imovinu i koncept *“legitimnih očekivanja”* prema Venecijanskoj komisiji i sudskoj praksi ESLJP-a, a zatim će oceniti (ii) da li se pravo na imovinu primenjuje na kategorije civilnih službenika obuhvaćenih članom 99. osporenog zakona; i ako je to slučaj, uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se opravdalo takvo ograničenje.
- (b) Ograničenje osnovnih prava i sloboda i osnovna načela o pravu na imovinu i koncept “legitimnih očekivanja” prema Venecijanskoj komisiji i sudskoj praksi ESLJP-a*
340. Sud, na početku, stavlja naglasak na član 3. Ustava, prema kojem je (i) Republika Kosovo multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojom se upravlja na demokratski način, uz potpuno poštovanje vladavine zakona, preko njenih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija; i (ii) sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika. Nadalje, Sud, takođe, stavlja naglasak na član 7. Ustava, prema kojem se, između ostalog, ustavni poredak Republike Kosovo zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.
341. U kontekstu gore navedenih odredbi, a pozivajući se i na Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije, Sud stavlja naglasak na načelo pravne sigurnosti i njegovu suštinsku važnost za vladavinu prava. Ovo načelo, u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, sadrži u sebi i (i) načelo legitimnih očekivanja; i (ii) neretroaktivnosti. Što se tiče prvog, Venecijanska komisija, između ostalog, izražava ideju da javne vlasti ne samo da treba da se pridržavaju zakona, već i da poštuju obećanja koja daju i povišena očekivanja. U skladu sa doktrinom legitimnog očekivanja, legitimna očekivanja onih koji deluju u dobroj veri na osnovu postojećeg zakona ne treba da budu izneverena. S druge strane, izmenjena situacija može

opravdati zakonske promene koje će izneveriti legitimna očekivanja u izuzetnim slučajevima. Oa doktrina se ne odnosi samo na zakone, već i na pojedinačne odluke javnih vlasti. Što se pak tiče drugog, prema Venecijanskoj komisiji, ljudi moraju biti unapred obavješteni o posledicama svog ponašanja. To ukazuje na predvidljivost i neretroaktivnost naročito u smislu krivičnog zakonodavstva. U građanskom i upravnom pravu retroaktivnost može negativno uticati na prava i pravne interese. Izvan krivičnopravne oblasti, međutim, retroaktivno ograničavanje prava pojedinaca ili nametanje novih dužnosti može biti dopušten, ali samo ako je to u javnom interesu i u skladu sa načelom srazmernosti (uključujući i privremeno) (vidi, Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije [CDL-AD \(2016\)007-e](#), citirano iznad, stavovi 61-62).

342. Pored toga, Sud, takođe, stavlja naglasak na članove 21, 22. i 53. Ustava, na osnovu kojih su i između ostalog, (i) ljudska prava i osnovne slobode neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog poretka Republike Kosovo, a ova poslednja štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, previđene u ovom Ustavu; (ii) ljudska prava i slobode koja su zagwarantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima, uključujući i EKLJP, direktno se primenjuju u Republici Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija; i (iii) ljudska prava i osnovne slobode zagarrantovane ovim Ustavom tumače se u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.
343. Sud se takođe poziva i na dva ustavna prava, odnosno ona utvrđena u članovima 32. i 54. Ustava, respektivno, koja se tiču prava na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava, a koji, između ostalog, utvrđuju (i) da svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva protiv sudskih i upravnih odluka kojima su povređena njegova/njena prava ili interesi na način koji je propisan zakonom; i (ii) da svako uživa pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja nekog prava zagarrantovanog ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na delotvorna pravna sredstva ako se utvrdi da je takvo pravo povređeno. U tom smislu, Sud podseća i na načelo 3 u okviru Opštih načela OECD/SIGMA-e za javnu upravu, gde u stavu 7 precizira: “*Državni službenici imaju pravo žalbe na nepravedno degradiranje i otpuštanje*”.
344. Sud se takođe poziva i na član 55. [Ograničenje osnovnih prava i sloboda] Ustava, kojim je propisano sledeće:
- “1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.*
2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.
5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava”.
345. Na osnovu gore navedenog, Sud naglašava da test člana 55. Ustava utvrđuje da ograničenje nekog prava ili slobode: (i) može da se uraditi samo “zakonom”; (ii) mora postojati “legitimna svrha”; (iii) mora biti “neophodan i proporcionalan”; i (iv) mora

biti “*neophodan u demokratskom društvu*”. U svrhu tumačenja ovih pojmova i koncepata, Sud se poziva na činjenicu da ESLJP takođe koristi takve testove kako bi odlučio da li je u konkretnom slučaju došlo do ograničenja i povrede ljudskih prava i sloboda zagarantovanih EKLJP (vidi slučaj [KO54/20](#), podnosilac *Predsednik Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2020. godine, stav 198; vidi, *mutatis mutandis*, takođe, slučaj Suda [KO93/21](#) podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. decembra 2021. godine, stavovi 287-299). Svi ovi kriterijumi moraju biti kumulativno ispunjeni kako bi ograničenje bilo opravdano.

346. Sud u nastavku naglašava da je koncept “*legitimnih očekivanja*” takođe ugrađen i u stečena prava, uključujući i pravo na imovinu. Ovo poslednje, na osnovu sudske prakse ESLJP-a u tumačenju člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, utvrđuje koncept “*imovine*” i “*legitimnih očekivanja*”. Prvo, u principu, obuhvata kako “*postojeću imovinu*” tako i navodnu imovinu, u vezi sa kojom, podnosilac zahteva može argumentovati da on ili ona ima barem “*legitimno očekivanje*”. Drugo pak, u principu, u izvesnim okolnostima “*legitimno očekivanje*” da će se dobiti neko dobro takođe može uživati zaštitu prema članu 1. Protokola br. 1 EKLJP (vidi predmete ESLJP-a: [Pressos Compania Naviera S.A. i drugi protiv Belgije](#), br. [17849/91](#), presuda od 20. novembra 1995. godine, stav 31; [Gratzinger i Gratzingerov protiv Republike Češke \[VV\]](#), br. [39794/98](#), odluka o prihvatljivosti od 10. jula 2002. godine, stav 73). Da bi neko “*očekivanje*” bilo “*legitimno*”, ono mora biti po svojoj prirodi konkretnije od puke nade i mora biti zasnovano na zakonskoj odredbi ili nekom zakonskom aktu, kao što je sudska odluka koja se odnosi na imovinski interes o kome je reč ([Kopecký protiv Slovačke \[VV\]](#), br. [44912/98](#), presuda od 28. septembra 2004. godine, stavovi 49-50; [Centro Europa 7 S.R.L. i di Stefano protiv Italije \[VV\]](#), br. [38433/09](#), presuda od 7. juna 2012. godine, stav 173; [Saghinadze i drugi protiv Gruzije](#), [18768/05](#), presuda od 13. januara 2015. godine, stav 103; [Ceni protiv Italije](#), [25376/06](#), presuda od 16. decembra 2014. godine, stav 39; [Béláné Nagy protiv Mađarske \[VV\]](#), br. [53080/13](#), presuda od 13. decembra 2016. godine, stav 75).
347. Pored toga, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, “*budući prihod*” i “*penzije i socijalna davanja*”, takođe uživaju zaštitu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, pod uslovima i u skladu sa načelima utvrđenim sudskom praksom ESLJP-a. Na osnovu iste sudske prakse, ova prava nisu apsolutna, međutim, njihovo ograničenje mora ispuniti nekoliko uslova. Test koji je utvrđen sudskom praksom ESLJP-a u tumačenju člana 1. Protokola br. 1 EKLJP je kompatibilan sa članom 55. Ustava i takođe utvrđuje relevantne kriterijume na osnovu kojih se osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, uključujući i pravo na imovinu, zagarantovano članom 46. Ustava, mogu ograničiti, odnosno u okolnostima u kojima je mešanje/ograničenje relevantnih prava (i) “*definisano zakonom*”; (ii) teži “*legitimnoj svrsi*”; i (iii) “*srazmerno*” u odnosu na legitimni cilj kojim se teži.

(c) Ocena Suda

348. Prilikom adresiranja ovog navoda, Sud se prvo poziva na stavove 2, 4, 5. i 6. člana 99. [Prelazne odredbe] osporenog zakona, kojim je propisano da:

“1. Državni/a službenik/ca u radnom odnosu u državnoj službi, u skladu sa Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima i koji/aradno mesto ekvivalentnu sa radnim mestima državnih službenika što se tiče funkcija i odgovornosti, smatra se državnim/om službenikom/com prema članu 2. stav 3. ovog zakona, od dana stupanja na snagu ovog zakona.

2. Najkasnije godinu dana ad dana stupanja na snagu ovog zakona, za sva radna mesta kategorije nižeg i srednjeg rukovodstva oglašava se postupak zapošljavanja

prema planiranom redosledu putem otvorenog i javnog konkursa, izuzev za radna mesta koja su bila upražnjena i popunjena tokom prelazne faze zapošljavanja prema članu 98. ovog zakona.

4. Ako se javni službenik iz stava 3. ovog člana nakon završetka postupka zapošljavanja ne proglasi pobednikom za imenovanje na relevantni položaj, sistematizuje se u profesionalnu kategoriju, pod uslovom da ispunjava kriterijume za imenovanje na dotično radno mesto.

5. Javni službenik iz stava 4. ovog člana, ostvaruje nadoknadu koja je jednaka razlici između osnovne plate rukovodeće funkcije koju je obavljao i plate profesionalne kategorije u kojoj se sistematizuje, i to:

5.1. 100% razlike u plati, tokom prve godine nakon sistematizacije u profesionalnu kategoriju;

5.2. 75 % razlike u plati, tokom druge godine nakon sistematizacije u profesionalnu kategoriju;

5.3. 50% razlike u plati, tokom treće godine nakon sistematizacije u profesionalnu kategoriju;

5.4. 25 % razlike u plati, tokom četvrte godine nakon sistematizacije u profesionalnu kategoriju;

6. Do imenovanja na radno mesto profesionalne kategorije, prema stavu 5. ovog člana, državni službenik se stavlja na listu čekanja i uživa prava utvrđena članom 67. ovog zakona. Odbijanje imenovanja na radno mesto profesionalne kategorije predstavlja osnov za otpuštanje službenika iz službe.

7. Prava iz stava 2, 3, 4, 5. i 6. ovog člana važe samo jednom, za period i okolnosti utvrđene ovim stavovima.

[...]"

349. Sud takođe podseća na član 67. (Lista čekanja) osporenog zakona koji predviđa sledeće:

"1. Državni službenici koji nakon gašenja ili restrukturiranja institucije nisu premešteni shodno članu 66. ili se u drugim slučajevima predviđenim zakonom ne mogu sistematizovati, stavljaju se na listu čekanja.

2. Resorno Ministarstvo javne uprave stara se o sistematizaciji državnih službenika na čekanju u istoj kategoriji državne službe, kao i o obuci za relevantno radno mesto gde se sistematizuju.

3. Odbijanje pohađanja obuke iz tačke 2. ovog člana predstavlja osnov za otpuštanje iz državne službe.

4. Neraspoređivanje državnog službenika na određeno upražnjeno radno mesto u državnoj službi u roku od devet (9) meseci predstavlja osnov za otpuštanje iz državne službe.

5. Prava i obaveze iz ovog člana važe sve dok državni službenik na listi čekanja ne osnuje drugi radni odnos.

6. Vlada, na predlog resornog Ministarstva javne uprave u konsultaciji sa relevantnim Ministarstvom finansija, podzakonskim aktom utvrđuje prava i obaveze državnih službenika na čekanju, uključujući njihove plate i obuku".

350. Sud podseća da, na osnovu stava 2. člana 99. osporenog zakona, svim sadašnjim javnim službenicima na radnim mestima kategorije nižeg i srednjeg rukovodstva oglašava se postupak zapošljavanja prema planiranom redosledu putem otvorenog i javnog konkursa, izuzev za radna mesta koja su bila upražnjena. Dok se prema stavu 3. ovog člana, svi oni javni službenici iz ove kategorije koji ne osvoje ponovo svoja radna mesta ili se uopšte ne takmiče, isti se sistematizuju u profesionalnu kategoriju onoliko koliko ispunjavaju uslove za imenovanje, a dok se to ne desi, isti se stavljaju na listu čekanja i uživaju prava u skladu sa članom 67. osporenog zakona, uključujući mogućnost oslobađanja iz civilne službe, ako u roku od 9 (devet) meseci ne budu

sistematizovani na stručne pozicije ili odbiju da se sistematizuju na iste. Sud takođe podvlači da je zakonodavac odlučio da ovoj kategoriji, odnosno onima koje imenuje na stručne pozicije nakon završetka/neizbora na odgovarajuću rukovodeću poziciju nižeg i srednjeg nivoa, obezbedi naknadu koja je jednaka razlici između osnovne plate rukovodeće pozicije koju je obavljao i plate profesionalne kategorije u kojoj se sistematizuje, sa takvom formulom da tokom (i) prve godine ostvaruje 100% (sto posto) razlike u plati, (ii) tokom druge godine 75% (sedamdeset pet posto), (iii) tokom treće godine 50% (pedeset posto), a (iv) tokom četvrte godine ostvaruje 25% (dvadeset pet posto) takve razlike. Pri tome, Sud podseća da za kategoriju zaposlenih koji nisu raspoređeni na stručna radna mesta, već su uvršteni na listu čekanja, utvrđenu u članu 67. osporenog zakona, taj zakon nije utvrdio nijedno pravo na nivou zakona, tako što delegira utvrđivanje prava, uključujući nivo plate, na podzakonske akte, osim mogućnosti da se raspoređivanje u stručnu kategoriju odbije, a što rezultira otpuštanjem iz civilne službe bez prava na pravno sredstvo.

351. U tom pogledu, Sud podseća da podnosioci zahteva navode da sadašnji javni službenici iz kategorije nižeg i srednjeg rukovodstva, koji imaju akte o stalnom imenovanju u skladu sa sadašnjem ili prethodnom zakonodavstvom o javnim službenicima, odnosno, o civilnoj službi, imaju stečeno pravo koje se nadovezuje sa *“budućim prihodima”* i *“penzijama i socijalnim doprinosima”*, uključujući visinu njihove plate i relevantna planiranja na osnovu stečenih prava, a koje, sudska praksa ESLJP kvalifikuje kao imovinsko pravo. U vezi sa time, podnosioci zahteva pokrenu pitanje načela *“stečenih prava”*, pozivajući se na sudske prakse Upravnog suda MOR, koja ističe da *“[...] promena pravila na štetu službenog lica i bez njegovog pristanka predstavlja povredu stečenog prava ako je promenjena struktura ugovora o imenovanju ili ukoliko postoji povreda bazičnog roka imenovanja zbog kojeg je službeno lice prihvatilo imenovanje”*, i tvrde da navedeni državni službenici imaju svoja legitimna očekivanja, koja su izgradili na razuman i pošten način, na osnovu *“obećanja”* koje im je država dala zakonima koji su bili na snazi u vreme nastanka tih zakonskih prava.
352. Radi obrade navoda podnosilaca zahteva o povredi člana 46. Ustava u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 EKLJP-a, Sud će prvo oceniti da li *“stečena prava”*, uključujući (i) *“razliku u plati”* za državne službenike koji su raspoređeni u profesionalnu kategoriju; ili (ii) *“plate”* za državne službenike koji se u roku od godinu dana ne raspoređuju se na bilo koje radno mesto i/ili otpuštaju iz državne službe, predstavlja *“imovinu”* u smislu ovih odredbi.
353. Sud podseća još jednom na praksu ESLJP što se tiče koncepta *“imovine”* koji čini prvi deo člana 1 Protokola br. 1 EKLJP, i da je isti autonoman koncept, koji obuhvata kako *“postojeću imovinu”* tako i potraživanu imovinu, u vezi čega, podnosilac zahteva može da argumentuje da barem ima *“legitimno očekivanje”*. *“Imovina”* po tom konceptu uključuje kako *“in rem”* tako i *“in personam”* prava, kao što je nepokretna i pokretna imovina i drugi imovinski interesi (vidi, između ostalog, slučaj Suda [KI189/19](#), podnosilac *Alban Miftaraj*, napred citiran, paragraf 81). EKLJP takođe naglašava da principi koji se primenjuju generalno u slučajevima shodno članu 1 Protokola br. 1 EKLJP jednako su relevantni i kada se radi o platama i socijalnoj pomoći (vidi, *mutatis mutandis*, predmet ESLJP, [Savickas i drugi protiv Litvanije](#), br. 66365/09, odluka o neprihvatljivosti od 15. oktobra 2013. godine, stav 91, kao i [Stummer protiv Austrije](#), br.37452/02, presuda od 7. jula 2011. godine, stav 82).
354. U tom kontekstu, Sud ponavlja da u poređenju sa sadašnjim zakonom, izmena koju donosi osporeni zakon, (i) ima za posledicu gubitak stečenog prava, odnosno obavljanje javne funkcije na neodređeno vreme ili čak i potpuni gubitak radnog odnosa, kao rezultat izmene zakona; i (ii) ima za posledicu smanjenje plate za civilne

službenike srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa, koji trenutno imaju akt o imenovanju sa neodređenim mandatom, ali koji nakon isteka roka od 1 (godinu) dana od stupanja na snagu osporenog zakona kada se raspišu javni konkursi za ta radna mesta, isti mogu da ne budu ponovo izabrani na svoja radna mesta ili čak mogu biti otpušteni iz civilne službe ako ne mogu biti raspoređeni na stručne pozicije.

355. Sud ističe da stečena prava javnih službenika srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa proizilaze iz relevantnog ugovora sa državnom upravom, odnosno akta o imenovanju na neodređeno vreme shodno važećem Zakonu o javnim službenicima. U tom pogledu, Sud podseća da *“legitimna očekivanja mogu rezultirati imovinom”* te da u konkretnom slučaju, javni službenici iz gore navedene kategorije imaju legitimna očekivanja za ostvarivanje prava stečenih shodno radnom mestu koje su dobili po ugovorima na neodređeno vreme na osnovu zakona na snazi. Pored toga, na osnovu zakona po kome su imenovani na odgovarajuća radna mesta, uslovi na osnovu kojih su stečena prava mogla biti ograničena, jasno su utvrđeni, i to u članovima: 59. (Završetak radnog odnosa državnoj službi), 60. (Okončanje radnog odnosa u slučajevima utvrđenim zakonom), 61. (Opuštanje iz javne službe), 62. (Ostavka), i 63. (Rano penzionisanje) Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima. Osporeni zakon, svojim članom 99, sada utvrđuje jednu novu okolnost, kojom javni službenici mogu izgubiti prava koja su stečena na osnovu prethodnog zakona.
356. Na osnovu datih objašnjenja i sudske prakse ESLJP-a, Sud smatra da stečena prava, uključujući i *“buduće prihode”* ali i *“socijalna davanja/penzije”* državnih službenika na nižim i srednjim rukovodećim pozicijama po aktima o imenovanju na neodređeno vreme, u slučajevima kada se isti prerasporede ili potpuno otpuste iz civilne službe, predstavljaju *“imovinu”* i sadrže u sebi *“legitimna očekivanja”* u smislu člana 1. Protokola br. 1 EKLJP i člana 46. Ustava.
357. Radi razmatranja navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredom člana 46. Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a, uzimajući u obzir gore navedenu konstataciju Suda da *“budući prihodi”*, uključujući i razliku u plati ili čak i gubitak iste, u uslovima u kojima nisu bili utvrđeni u trenutku sticanja ovih prava niti su precizirana u njihovim ugovorima/aktima o imenovanju predstavljaju *“imovinu”* u smislu ovih članova, isti mora primeniti test utvrđen kod opštih principa koji se sastoji od 4 (četiri) koraka, i odnosno mora utvrditi: (1) da li je bilo mešanja/ograničenja u mirno uživanje imovine i ako je to slučaj, dalje utvrditi: (2) da li je relevantno mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine *“definisano zakonom”*; (3) da li je mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine imalo *“legitimnu svrhu”*; i (4) da li je mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine bilo *“srazmerno”*.
- 1) *Da li je bilo mešanja/ograničenja u mirno uživanje imovine*
358. Kako je gore naglašeno, Sud primećuje da sadašnji državni službenici srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa imaju akte o njihovom stalnom imenovanju u skladu sa važećim zakonodavstvom za javne službenike, na osnovu kojeg su stekli ova prava. Sud podseća da su okolnosti na osnovu kojih bi stečena prava mogla biti ograničena jasno utvrđene u trenutnom Zakonu o javnim službenicima. Član 99. osporenog zakona predstavlja novu i nepredviđenu okolnost na osnovu koje zaposleni o kojima je reč mogu izgubiti stečena prava na osnovu važećeg Zakona o javnim službenicima.
359. Pored toga i nadalje, Sud ocenjuje da nije sporno da član 99. osporenog zakona može imati za posledicu (i) gubitak stečenih prava državnih službenika o kojima je reč; (ii) smanjenje plate za državne službenike srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa na nivo plate profesionalne kategorije, koji državni službenici trenutno imaju akte o imenovanju sa mandatom na neodređeno vreme, ali koji nakon reforme ne bivaju

ponovo izabrani na svoje ranije pozicije; ili (iii) mogu izgubiti status državnog službenika ako ne budu raspoređeni na pozicije profesionalne kategorije prema preciziranju u članu 67 osporenog zakona. Kao rezultat toga, Sud utvrđuje da se član 99. osporenog zakona “meša” u mirno uživanje imovinskih prava, odnosno u stečena prava trenutnih državnih službenika srednjeg i nižeg rukovodećeg nivoa na osnovu prethodnog zakona, odnosno važećeg Zakona o javnim službenicima.

360. Sud, u ovom kontekstu, podseća na predmet ESLJP-a, *Koufaki i Adedy protiv Grčke*, kada je 2010. godine Grčka smanjila penzije i plate javnog sektora sa retroaktivnom dejstvom i procentom koji su varirali od 12% (dvanaest posto) do 30% (trideset posto), smanjujući ih dalje kasnije te godine sa dodatkom od 8% (osam posto), uz smanjivanje dodataka za praznike i Božić za zaposlene javnog sektora sa višim platama. U tom predmetu, ESLJP je, između ostalog, ocenio da “[...] ograničenja nametnuta osporenim zakonodavstvom ne treba smatrati “lišavanjem imovine” kako to tvrde podnosioci zahteva, nego više kao mešanje u pravo na mirno uživanje imovine u smislu prve rečenice stava 2. člana 1. Protokola br. 1. (vidi predmet ESLJP-a, [*Koufaki i Adedy protiv Grčke*](#), br. 57665/12 i br. 57657/12, rešenje o prihvatljivosti od 7. maja 2013. godine, stav 34).
361. S obzirom na to da Sud ocenjuje da član 99. Osporenog zakona predstavlja “mešanje/ograničenje” u pravo na mirno uživanje imovine, odnosno stečena prava gore navedene kategorije javnih službenika, u nastavku i na osnovu svoje sudske prakse i sudske prakse ESLJP-a, mora da oceni da li je takvo “mešanje/ograničenje” “utvrđeno zakonom”; (ii) sledi “legitimni cilj”; i (iii) “srazmerno”.

(2) Da li je mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine “utvrđeno zakonom”

362. Sud podseća da je članom 99. osporenog zakona, između ostalog, predviđeno da: “Najkasnije godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, za sva radna mesta kategorije nižeg i srednjeg rukovodstva oglašava se postupak zapošljavanja prema planiranom redosledu putem otvorenog i javnog konkursa [...]”, koji se državni službenici biraju na mandat u trajanju od 4 (četiri) godine sa mogućnošću produženja za još 1 (jedan) mandat u istom trajanju shodno članu 46. osporenog zakona. Sud se poziva i na stav 4. člana 99. osporenog zakona, kojim je propisano da se državni službenici koji nisu ponovno izabrani na svoja radna mesta ili koji uopšte nisu konkurisali, raspoređuju u profesionalnu kategoriju ili u slučaju da ne budu raspoređeni mogu biti otpušteni iz civilne službe. Shodno tome, Sud primećuje da prava koja su isti stekli po prethodnom zakonu, osporenim zakonom trpe ograničenje stečenih prava, uključujući (i) smanjenje plate “ex-lege” gubitkom rukovodećeg položaja, ili (ii) potpuni gubitak prava na radni odnos u slučaju neraspoređivanja u profesionalnu kategoriju, uključujući u svim slučajevima kada relevantni javni službenici odbiju relevantno imenovanje na profesionalnu poziciju i/ilipostavljanje na listu čekanja.
363. U tom kontekstu, Sud utvrđuje da je “mešanje” u mirno uživanje prava na imovinu, odnosno “buduće prihode” gore navedenih državnih službenika “predviđeno zakonom” odnosno članom 99. osporenog zakona. Sud, još jednom naglašava, da stečena i/ili imovinska prava nisu apsolutna i da mogu biti podvrgnuta ograničenjima i mešanjima i ne mogu dovesti do povrede ustavnih prava i/ili onih utvrđenih EKLJP-om. Stoga, kao što je prethodno objašnjeno, da bi “mešanja/ograničenja” u prava, uključujući u stečena prava bila u skladu sa ustavnim garancijama, ista, osim “propisanosti zakonom” moraju težiti i “legitimnom cilju” i biti “srazmerna.” Kao rezultat toga, Sud će dalje nastaviti sa ocenom “legitimnog cilja kojem se teži” i relevantne “srazmernosti”.

(3) *Da li je mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine imalo “legitimnu svrhu (opšti interes)”*

364. Lista ciljeva za koje bi “*mešanje/ograničenje*” u individualna prava spadalo u sferu koncepta javnog interesa, prema sudskoj praksi ESLJP-a, je opsežna i može uključivati različite ciljeve koji su predmet razmatranja javne politike u različitim činjeničnim kontekstima. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a i između ostalog,, odluka o donošenju zakona kojim se konfiskuje imovina ili nadoknada socijalnog osiguranja obično uključuje razmatranje političkih, društvenih i socijalnih pitanja (vidi slučajeve ESLJP, [*Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke*](#), gore citiran, stav 87; [*Vistiņš i Perepjolkins protiv Letonije*](#), gore citiran, stav 106 i slučaj Suda, [KI185/21](#), podnosilac DOO “Co Colina”, presuda od 13. marta 2023. godine, stav 203). U tom kontekstu, Sud naglašava predmet ESLJP-a, *Mihăieș protiv Rumunije*, u kome je ESLJP odlučio da je zakonodavac u Rumuniji, kada je kroz zakon smanjio plate državnim službenicima za 25% (dvadeset pet posto) na period od šest meseci, težio cilju od javnog interesa, odnosno održavanju budžetske ravnoteže između javnih rashoda i prihoda države, prilikom suočavanja sa situacijom ekonomske krize u celom svetu (vidi predmet ESLJP-a, [*Mihăieș protiv Rumunije*](#), br. 44232/11 i 44605/11, odluka o prihvatljivosti od 6. decembra 2011. godine, stav 18).
365. Vraćajući se na konkretan slučaj, Sud naglašava još jednom komentare premijera u svojstvu predstavnika Vlade, koja je izradila osporeni zakon, kada isti, između ostalog, smatra da: (i) “[...] *opšti javni interes koji utvrđuje javni autoritet u ovom slučaju uključuje, ali se ne ograničava na stvaranje efikasne, profesionalne, sveobuhvatne uprave i da na osnovu meritokratije garantuje pružanje kvalitetnih usluga građanima kao opšte dobro celokupnog društva*” kao i to da (ii): “*još jedan bitan aspekt javnog interesa je otvaranje mogućnosti za uključivanje žena, nevećinskih zajednica i osoba sa ograničenim sposobnostima na srednje i niže rukovodeće pozicije državne službe, što omogućava sadržina osporenog zakona*” zbog toga što je takva zastupljenost trenutno još uvek niska.
366. U ovom slučaju, Sud ocenjuje da reformisanje javne uprave predstavlja legitiman cilj države u javnom interesu s ciljem stvaranja efikasne, profesionalne, sveobuhvatne uprave zasnovane na meritokratiji koja garantuje pružanje kvalitetnih usluga građanima Republike. Takav cilj je u skladu i sa međunarodnim obavezama Republike Kosovo, uključujući i SSP. Sud podseća da državni organi uživaju široku slobodu procene kako u pogledu izbora sredstava za njihovo sprovođenje, tako i u pogledu utvrđivanja da li su posledice sprovođenja opravdane opštim interesom postizanja svrhe određenog zakona (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a, *Beyeler protiv Italije*, gore citirano, stav 112, i slučaj Suda, [KI185/21](#), podnosilac DOO “Co Colina”, gore citiran, stav 209).
367. Kao što je prethodno navedeno, to da li je javna politika precizirana zakonom koji je usvojen u Skupštini odgovarajuća ili ne, stvar je drugih javnih organa, a ne Suda, sve dok ista ne krši odredbe Ustava. Shodno tome, Sud ocenjuje da “*mešanje*” u stečena prava državnih službenika nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa teži “*legitimnom cilju*”. Stoga će u nastavku Sud oceniti da li su preduzete mere “*srazmerne*” u odnosu na cilj koji se teži postići, što je ujedno i posljednji korak ocene da li “*mešanje/ograničenje*” osnovnih prava i sloboda može da ne rezultira i povredom istih.

(4) *Da li je mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine bilo “srazmerno”*

368. Kako bi to bilo u skladu sa opštim pravilom definisanim u prvoj rečenici stava 1 člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a, “*mešanje*” u pravo na mirno uživanje “*imovine*”, osim što mora biti “*propisano zakonom*” i slediti “*legitiman cilj*”, mora rezultirati i

"pravednom ravnotežom" između zahteva javnog interesa i obaveza za zaštitu osnovnih prava pojedinca (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a, [*Beyeler protiv Italije*](#) gore citiran, stav 107; [*Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*](#), gore citiran, stav 108, i slučaj Suda, [*KI185/21*](#), podnosilac *DOO "Co Colina"*, gore citiran, stav 211).

369. Tačnije, u slučajevima koji uključuju navodne povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, Sud mora oceniti da li zbog delovanja ili nedelovanja države, pojedinac snosi nesrazmeran i prekomeran teret. Prilikom ocene ispunjavanja ovog zahteva, Sud, na osnovu gore navedene prakse, mora sveobuhvatno ispitati "*različite interese u tom pitanju*", imajući u vidu da Konvencija ima za cilj zaštitu prava koja su "*praktična i delotvorna*", a ne "*iluzorna*". U tom kontekstu, treba naglasiti da je neizvesnost – bilo da je zakonodavna, upravna ili proizilazi iz prakse koju primenjuju javne vlasti, predstavlja faktor koji se uzima u obzir kada se ocenjuje postupanje određene države (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a, [*Broniowski protiv Poljske*](#), gore citirano, stav 151, i slučaj Suda, [*KI185/21*](#), podnosilac *DOO "Co Colina"*, gore citiran, stav 212).
370. Svrha testa srazmernosti je da se prvo utvrdi kako i u kojoj meri je pojedincu, odnosno u okolnostima konkretnog slučaja, državnim službenicima srednjeg i nižeg rukovodstva ograničeno ostvarivanje prava pogođenih "*mešanjem*" u njihovo mirno uživanje imovine i koje su negativne posledice nametnutog ograničenja na ostvarivanje njihovih prava. Nakon toga, taj uticaj se upoređuje sa značajem javnog interesa zbog kojeg je došlo do relevantnog "*mešanja*" (vidi, između ostalog, slučaj Suda, [*KI185/21*](#), podnosilac *DOO "Co Colina"*, gore citiran, stav 216).
371. U konkretnom slučaju, Sud naglašava da stav 2. člana 99. osporenog zakona, svim sadašnjim javnim službenicima na radnim mestima kategorije nižeg i srednjeg rukovodstva oglašava se postupak zapošljavanja prema planiranom redosledu putem otvorenog i javnog konkursa, izuzev za radna mesta koja su bila upražnjena i oni koji ne osvoje ponovo svoja radna mesta ili se uopšte ne konkurišu, biće raspoređeni u profesionalnu kategoriju u meri u kojoj ispunjavaju uslove za imenovanje, a dok se to ne desi, isti se stavljaju na listu čekanja i uživaju prava u skladu sa članom 67. osporenog zakona, uključujući mogućnost da se otpuste iz civilne službe ako ne mogu da se rasporede na profesionalne pozicije. Sud takođe podvlači da je zakonodavac odlučio da kategoriji koja se raspoređuje na profesionalne položaje, obezbedi naknadu u odnosu na razliku između osnovne plate rukovodeće pozicije koju je obavljao i plate profesionalne kategorije u koju se raspoređuje, sa takvom formulom koja se proporcionalno smanjuje u roku od 4 (četiri) godine. Ovakvo pravo nije utvrđeno za službenike koji su stavljeni na listu čekanja u skladu sa članom 67. osporenog zakona.
372. U tom kontekstu, Sud primećuje da na osnovu člana 99. osporenog zakona, svi oni službenici na koje utiče raspisivanje položaja, mogu izgubiti trenutne položaje po snazi zakona na osnovu zakonskog osnova koji nije postojao u vreme kada su oni stekli dotično pravo prema važećem Zakonu o javnim službenicima.
373. U tom pogledu, Sud u nastavku mora da oceni da li bi se legitiman cilj reforme državne uprave mogao postići i drugim sredstvima, sa manjim i srazmernim teretom na pojedincu, odnosno svim službenicima državne uprave i koji su stekli niže i srednje rukovodeće položaje na osnovu odredbi važećeg Zakona o javnim službenicima.
374. U tom smislu, Sud još jednom podseća da nijedan od ustavnih sudova članova Venecijanskog foruma koji su dostavili odgovor Sudu u vezi sa osporenim zakonom, nije preduzeo reformu koja je karijerne pozicije na neodređeno vreme transformisala u one na određeno vreme, i to štaviše, u roku od godinu dana. Kao što je prethodno

objašnjeno, Austrija je izuzetak, ali ona je reformu započela 1994. godine i postepeno je sprovodila, ostavljajući dotičnim državnim službenicima mogućnost da izaberu sistem karijere ili položaja i ne utičući na njihova stečena prava na retroaktivan način. Pored toga, osim “mešanja” u mirno uživanje imovine kako je gore objašnjeno, primena člana 99. osporenog zakona u odnosu na državne službenike na rukovodećim položajima nižeg i srednjeg nivoa, vrši se i uz isključenje prava na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava, utvrđenih članovima 32. i 54. Ustava u vezi i sa članom 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP-a, zbog činjenice da pogođena lica ne mogu da koriste pravno sredstvo u odnosu na raspisivanje konkursa za njihova radna mesta, ponovno raspoređivanje na profesionalne pozicije i/ili otpuštanje iz civilne službe. Ova prava spadaju među najosnovnija prava pojedinca, uključujući i u kontekstu načela pristupa sudu, utvrđenog članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a. Kao što je gore pomenuto, i OECD/SIGMA, u svojim načelima za javnu upravu, posebno priznaje pravo javnih službenika da se žale protiv nepravednog degradiranja i otpuštanja (OECD/SIGMA, Opšta načela javne uprave, gore citirana, stav 7 načela 3).

375. Sa druge strane, Sud primećuje da osporeni zakon utvrđuje i jasne mehanizme na osnovu kojih bi se mogao ostvariti legitimni cilj vezan za javni interes za državnu upravu zasnovanu na načelima zasluga, profesionalnosti i sveobuhvatnosti. To stoga što isti, utvrđuje jasno i (i) pitanje vrednovanja rezultata rada; (ii) okolnosti stručne neadekvatnosti; kao i (iii) disciplinska pitanja državnih službenika. U vezi sa tim, Sud primećuje da na osnovu stava 1. člana 52. (Ocenjivanje rezultata rada) osporenog zakona, stav 1. *“Vrednovanje rezultata rada je kontinuirani proces, koji obuhvata vrednovanje ostvarivanja unapred utvrđenih ciljeva, vrednovanje stručne, metodološke, lične i društvene sposobnosti državnog službenika u realizaciji ciljeva i opšteg ostvarivanja odgovornosti jedinice”*. Iz toga proizilazi da se civilni službenici redovno ocenjuju, uključujući i ocenu profesionalnih veština. Isti se, prema stavu 13. člana 52. osporenog zakona, mogu vrednovati sa sledećim ocenama: (i) izvanredno postignuće; (ii) prevazilazi očekivanja; (iii) ispunjava očekivanja; (iv) ima potrebe za poboljšanjem; kao i (v) neprihvatljivo. U slučaju poslednja dva, utvrđuje se da se može odlučiti da se njima uradi posebno vrednovanje, na osnovu stava 15. ovog člana.
376. Pored toga, osporeni zakon takođe sadrži i jedan poseban član, odnosno član 54. (Stručna neadekvatnost) osporenog zakona koji utvrđuje postupak pokretanja i izricanja mere za vrednovanje stručne neadekvatnosti kada je to neophodno, a što može rezultirati, između ostalog, premeštajem na drugo radno mesto, odnosno pokretanjem postupka pred disciplinskom komisijom, na osnovu podstavova 3.2 i 3.3 stava 3. istog člana.
377. Osim toga, osporeni zakon sadrži Poglavlje IV (Promena radnog odnosa u državnoj službi) gde se utvrđuje i pitanje discipline u državnoj službi. U tom kontekstu, član 57. (Disciplinske mere) propisuje mere za disciplinske prekršaje, uključujući neispunjavanje radnih obaveza, koje mogu rezultirati premeštajem ili otpuštanjem iz državne službe. Štaviše, na osnovu člana 74. (Otpuštanje iz državne službe) osporenog zakona, radni odnos u državnoj službi prestaje otpuštanjem iz državne službe, između ostalog, nakon dva (2) vrednovanja rezultata rada ocenom “*neprihvatljivo*”, dva (2) puta zaredom. Drugim putem zaredom se za državne službenike smatra i posebno vrednovanje utvrđeno u stavu 15. člana 52. i podstavu 1.3 stava 1. člana 74. osporenog zakona.
378. Stoga, na osnovu gore navedenih odredbi, osporenim zakonom propisuje se na sveobuhvatan način pitanje (i) izvršavanja radnih zadataka; (ii) stručne veštine za izvršavanje radnih zadataka; (iii) pitanje redovnog i posebnog vrednovanja rezultata rada, gde su uključene radne veštine; (iv) posledice zbog disciplinskih prekršaja i

vrednovanja rezultata rada ocenom “*neprihvatljivo*” i koje mogu rezultirati premeštajem ili čak otpuštanjem iz državne službe. Štaviše, osporenim zakonom su detaljno propisani i postupci koje treba voditi i pravo na korišćenje pravnih lekova u slučaju pokretanja takvog postupka, čime je svima onima koji su pogođeni osigurano pravo na pravno sredstvo, kao ustavna garancija.

379. Za razliku od toga, i kao što je prethodno objašnjeno, članom 99. osporenog zakona propisano je da će u roku od jedne (1) godine od stupanja na snagu osporenog zakona biti raspisan konkurs za niže rukovodeće i srednje rukovodeće pozicije, što rezultira mogućnošću gubitka radnih mesta od strane državnih službenika na tim pozicijama na neodređeno vreme koje su isti stekli i uživaju na osnovu zakona koji je usvojila Skupština, odnosno trenutnog Zakona o javnim službenicima, u slučaju da ne budu ponovo izabrani, a štaviše i ukoliko isti budu ponovo izabrani, imaće radna mesta na određeno vreme.
380. U tom kontekstu, Sud primećuje da su isti rezultati kao u konkretnom slučaju, kroz član 99. osporenog zakona, mogli biti postignuti kroz postupak vrednovanja rezultata rada, ili pokretanjem disciplinskog postupka u slučaju neispunjavanja radnih zadataka, odnosno premeštajem na drugu poziciju ili otpuštanjem iz državne službe, prema odredbama koje su precizno definisane u osporenom zakonu. Pored toga, mogućnost postepene reforme prelaska sa radnih mesta sa neodređenim mandatom na radna mesta sa određenim mandatom, čime bi se dotičnim pojedincima omogućilo da izaberu između mogućnosti, kako pokazuje primer Austrije, mogla bi predstavljati srazmernije “*mešanje*” u prava pojedinaca, stavljajući uravnotežen teret između pojedinca i države.
381. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud utvrđuje da stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. osporenog zakona, kojim se raspisuje za otvorenu konkurenciju sve rukovodeće pozicije nižeg i srednjeg nivoa u javnoj upravi, utičući na stečena prava svih državnih službenika na osnovu zakona Republike Kosovo novim zakonom koji utiče na iste retroaktivno, predstavlja “*mešanje*” u njihova prava na imovinu u kontekstu člana 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP. Shodno navedenom, i kao što je prethodno razjašnjeno, stečena prava nisu apsolutna prava i mogu se ograničiti, ako su “*utvrđena zakonom*”, “*teže legitimnom cilju*” i ako su “*srazmerna*” cilju kojem teže. U okolnostima stavova 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. osporenog zakona, Sud ocenjuje (i) da je “*mešanje*” “*utvrđeno zakonom*”; i (ii) da “*teži legitimnom cilju*”, odnosno javnom interesu reforme državne uprave sa naglaskom na načela zasluga, profesionalnosti, efikasnosti i sveobuhvatnosti.
382. Sledom navedenog, Sud, na osnovu načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a, ocenjuje da rešenje utvrđeno u članu 99. Osporenog zakona ne predstavlja “*pravilnu ravnotežu*” između navedene svrhe javnog interesa i osnovnih prava i sloboda i shodno tomenije “*srazmerno*”, između ostalog, iz sledećih razloga (i) “*legitimni cilj*” se mogao postići kroz mehanizme koji su manje ograničavajući/manje se mešaju u osnovna ljudska prava i slobode kroz primenu postojećih odredaba važećeg Zakona o javnim službenicima, uključujući i detaljne odredbe osporenog zakona koje se odnose, između ostalog, na ocenjivanje učinka i/ili disciplinske mere, uključujući i u slučaju neispunjavanja radnih obaveza; (ii) postojećoj kategoriji službenika državne uprave koji se nalaze na nižim ili srednjim rukovodećim položajima je, u suprotnosti sa ustavnim pravima na delotvorno pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava utvrđenim u članovima 32. i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, respektivno, u potpunosti uskraćeno pravo na žalbu u pogledu raspoređivanja na odgovarajuće stručno radno mesto, stavljanja na “*listu čekanja*” ili otpuštanja iz civilne službe; i (iii) na osnovu načela pravne sigurnosti, ali i odgovora primljenih od ustavnih i/ili ekvivalentnih sudova članova Foruma Venecijanske komisije, proizilazi da takva reforma javne

uprave ili nije preduzeta ili nije prošla test ocene ustavnosti, sa izuzetkom pojašnjenja Ustavnog suda Austrije, u vezi sa relevantnom reformom koja je sprovedena postepeno i bez efekata na službenike koji su imali stalne mandate/ugovore, omogućavajući im da sami izaberu između sistema karijere ili sistema položaja, uz odgovarajuće beneficije ako dobrovoljno prihvate prelazak na sistem položaja u javnoj upravi.

383. Sud, takođe, podseća da što se tiče prevremenog prestanka mandata stečenog putem usvajanja novog zakona u Skupštini, iako sa drugim specifičnostima i u drugim okolnostima, Sud je utvrdio povrede i u vezi sa skraćanjem mandata jednom broju članova Tužilačkog saveta Kosova, svojom presudom u predmetima KO100/22 i KO101/22. U tom slučaju, između ostalog, Sud je ocenio sa član 18. Osporenog zakona, odnosno zakona o izmenama Zakona o Tužilačkom savetu, kojim bi se dopunio, odnosno dodavanjem člana 23/A osnovnog zakona o Tužilačkom savetu, nije u saglasnosti sa članom 32. [Pravo na pravna sredstva] i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava. Ovo iz razloga što je prestanak mandata jednog dela članova Saveta putem žreba u potpunom odsustvu delotvornog pravnog sredstva narušilo sigurnost mandata članova Tužilačkog saveta na osnovu sudske prakse ESLJP-a. (vidi predmet KO100/22 i KO101/22, gore citiran, između ostalog, stav 403).
384. Shodno tome, Sud utvrđuje da stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavovima 1 i 2, člana 46. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a.

E. Povodom prava na pravno sredstvo javnih službenika

385. Sud je u prethodnom delu i u vezi sa osporenim članovima razjasnio važnost prava na pravno sredstvo utvrđenog u članovima 32. i 54. Ustava i člana 13. EKLJP, koji garantuju: (i) pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja nekog prava zagarantovanog Ustavom ili zakonom; (ii) pravo na korišćenje pravnog sredstva protiv sudskih i upravnih odluka koje krše prava koja su zagarantovana na način koji je propisan zakonom; (iii) pravo na delotvorna pravna sredstva ako se utvrdi da je pravo povređeno; i (iv) pravo na delotvorni pravni lek na nacionalnom nivou ako je neko pravo zagarantovano EKLJP-om povređeno (vidi, u ovom kontekstu i između ostalog, slučajeve Suda [KI48/18](#), podnosilac: *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës*, presuda od 23. januara 2019. godine, stav 198 i KO100/22 i KO101/22, citiran iznad, stav 346). Takođe, u kontekstu načela OECD/SIGMA za javnu upravu, Sud podseća da pravo na žalbu protiv nepravednog otpuštanja i degradiranja pripada posebno javnim službenicima (OECD/SIGMA, Opšta načela za javnu upravu, gore citirana, stav 7 načela 3).
386. Pored toga, Sud je u svojoj sudskoj praksi, pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a u pogledu prava na pravno sredstvo u kontekstu prava na “pristup Sudu”, između ostalog, istakao: “[...] da bi država tražila od ESLJP-a izuzetak od zaštite sadržane u članu 6. EKLJP-a u odnosu na status podnosioca zahteva kao civilnog službenika, moraju se ispuniti dva uslova. Prvo, država mora izričito isključiti pravo na pristup sudu za radno mesto ili kategoriju dotičnog osoblja u svom nacionalnom zakonodavstvu. Drugo, u interesu države, izuzetak mora biti opravdan na objektivnim osnovama” (vidi slučaj Suda [KI214/21](#), podnosilac: *Avni Kastrati*, presuda od 7. decembra 2022. godine, stav 124).
387. Shodno tome, u skladu sa sudskom praksom Suda koja je prethodno navedena, pravo na delotvorno pravno sredstvo protiv bilo kog akta javnog organa kojim su eventualno povređena osnovna prava i slobode pojedinca utvrđena zakonom i/ili Ustavom se, u principu, ne može ograničavati osim ako je ograničenje “propisano zakonom”, težilo

“legitimnom cilju” i ako je preduzeta mera bila *“srazmerna”* cilju koji se želeo ostvariti (vidi slučajeve Suda KO100/22 i KO101/22, citiran iznad, stav 337; I KI214/21, podnosilac *Avni Kastrati*, citiran iznad, stav 124).

388. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da osporeni zakon utvrđuje pravo na pravno sredstvo za dve kategorije: (i) državne službenike; i (ii) službenike javne službe.
389. Konkretnije, Sud primećuje da član 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu) osporenog zakona u vezi sa njegovim članom 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe), između ostalog, utvrđuju (i) da državni službenik/ca ima pravo da podnese žalbu Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova zbog svakog činjenja ili nečinjenja, kojim se krše prava ili zakoniti interesi, kao prava koja proizilaze iz radnog odnosa u civilnoj službi, *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”*; dok je (ii) razmatranje žalbi zaposlenog u javnoj službi u nadležnosti Inspektorata rada. Sud smatra da predmetne odredbe pokreću ozbiljna ustavna pitanja u kontekstu gore navedenih ustavnih prava.

(i) *U vezi sa civilnim službenicima*

390. Kao prvo, i u kontekstu državnih službenika, članom 27. osporenog zakona je utvrđeno pravo državnog službenika za podnese žalbu Nezavisnom nadzornom odboru, a zatim nadležnom sudu, koja prava su što se tiče žalbe pred Nezavisnim nadzornim odborom uslovljena samo *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”*.
391. S tim u vezi, sam osporeni zakon upućuje na pravo na žalbu u ograničenom broju slučajeva, kao što je slučaj sa (i) stavom 12. člana 39. (Procedura prijema u državnu službu); (ii) stavom 10 člana 44. (Prijem na radno mesto niže i srednje rukovodeće kategorije); i (iii) članom 59. (Disciplinski postupak), isključujući, između ostalog, u potpunosti žalbu u vezi sa pitanjima vezanim za srednje i niže rukovodne pozicije koja su definisana članom 67. i članom 99. osporenog zakona.
392. U tom kontekstu, prema praksi ESLJP-a i Suda, da bi se isključilo pravo na pravno sredstvo, (i) mora se tvrditi da domaći zakon u potpunosti isključuje pravo na pravno sredstvo u određenoj vrsti sporova; i štaviše (ii) takvo isključenje je zasnovano na objektivnim razlozima od državnog interesa (vidi, slučaj Suda KO100/22 i KO101/22, gore citirani, stav 381, i predmet ESLJP-a: *Grzęda protiv Poljske*, br. 43572/18, presuda od 15. marta 2022. godine, stav 290).
393. Međutim, u konkretnom slučaju, stav 3. člana 27. osporenog zakona (i) je utvrdio pravo na žalbu državnih službenika samo na slučajeve u kojima je to predviđeno osporenim zakonom i pored toga, (ii) Sud primećuje da iz spisa predmeta ne proizilazi da postoji legitiman cilj kojim bi se opravdala odredba koja ograničava žalbe državnih službenika pred Nezavisnim nadzornim odborom samo *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”*. Prema tome, na osnovu i prema gore navedenoj sudskoj praksi ESLJP-a i Suda, budući da član 27. osporenog zakona, u principu, priznaje pravo na žalbu državnim službenicima pred Nezavisnim nadzornim odborom, formulacija *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”* ograničava pravo na pravno sredstvo bez određenog opravdanja.
394. Shodno tome, u ovim okolnostima, formulacija *“u slučajevima koji su propisani ovim zakonom”* iz stava 3. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu) osporenog zakona nije u saglasnosti sa članovima 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

(ii) Što se tiče zaposlenih u javnoj službi

395. Drugo, i u kontekstu prava na žalbu zaposlenih u javnoj službi, na osnovu članova 27. i 88. osporenog zakona je utvrđeno pravo zaposlenog u javnoj službi na žalbu, odnosno pravno sredstvo, pred Inspektoratom rada, a zatim nadležnim sudom.
396. S tim u vezi, Sud naglašava da se prema stavu 1. člana 1. (Delokrug Inspektorata rada) Zakona o Inspektoratu rada br. 2002/9, izmenjenog i dopunjenog Zakonom br. 03/L-017 (u daljem tekstu: Zakon o Inspektoratu rada), Inspektorat rada sveobuhvatno nadgleda sprovođenje zakonskih i podzakonskih odredaba u oblasti rada uključujući i radne odnose, zaštitu na radu, zdravstvenu zaštitu zaposlenih i radne sredine.
397. Pored toga, Sud je naglasio da su, prema članu 2. Zakona o Inspektoratu rada, funkcije Inspektorata rada: (i) delotvoran nadzor nad sprovođenjem primarnih i podzakonskih akata iz radnog odnosa, bezbednost i zdravlje na radu; (ii) obezbeđivanje informacija i saveta tehnicke prirode za zaposlenog i poslodavca; (iii) obaveštavanje MRSZ-a ili drugog nadležnog organa o nesprovođenju ili eventualnom nepostovanju vazećeg zakona; (iv) utvrđivanje nedostataka koji nisu obuhvaćeni postojećim zakonskim odredbama; kao i (v) davanje informacija i saveta zaposlenima i poslodavcima u slučajevima reorganizacije ili restrukturiranja preduzeća (vidi, slučaj Suda: [KO27/21](#), podnosilac zahteva *Vrhovni sud Kosova*, presuda od 7. decembra 2022. godine, stav 98).
398. Sud je takođe naglasio da su funkcije, odnosno odgovornosti ili nadležnosti Inspektorata rada posebno definisane Zakonom br. 2002/9 o Inspektoratu rada. Prema pojašnjenjima datim u presudi Suda u slučaju KO27/21, Inspektorat rada svoju funkciju obavlja u okviru nadležnosti koje joj je dodelio zakonodavac Zakonom br. 2002/9 o Inspektoratu rada. Ono što je Inspektoratu rada dozvoljeno članom 83. [Kaznene mere] Zakona o radu i članom 25. [Novčane kazne] Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, jeste mogućnost primene kaznenih mera (novčane kazne) u slučaju otkrivanja nepravilnosti od strane poslodavca, kao i prijavljivanje ovih nepravilnosti MRSZ-u ili bilo kom drugom nadležnom organu (vidi slučaj Suda, gore citiran, stav 99).
399. Pored toga, kako je naveo Sud u gore navedenoj presudi, (i) Inspektorat rada je na osnovu zakona o njegovom osnivanju izvršni organ koji osniva nadležno ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu i samim tim je sastavni deo izvršne vlasti; i (ii) u pravnom poretku Republike Kosovo, koji se zasniva na vrednostima i načelima podele i ravnoteže vlasti, sudska vlast, a ne izvršna vlast, je ta koja ima nadležnost da odlučuje u vezi sa sporovima koji se odnose na prava i obaveze, uključujući i one koje proističu iz radnog odnosa (vidi slučaj Suda KO27/21, citiran iznad, stavovi 95 i 106).
400. Vraćajući se na konkretan slučaj, Sud još jednom ponavlja da je osporeni zakon utvrdio Inspektorat rada kao žalbeni organ za sve zaposlene u javnoj službi u Republici Kosovo, pre nego što se isti obrate sudovima. S tim u vezi, budući da je Sud u slučaju KO27/21 jasno definisao ulogu i nadležnosti Inspektorata rada u radnim sporovima na osnovu Zakona o Inspektoratu rada, koje ne obuhvataju rešavanje radnih sporova između poslodavca i zaposlenog, već koji ima nadležnost za nadzor u smislu (i) izvršenja kaznenih mera (novčanih kazni) u slučaju utvrđivanja nepravilnosti od strane poslodavca; kao i (ii) prijavljivanje ovih nepravilnosti nadležnom ministarstvu ili nekom drugom nadležnom organu, dodeljivanje istom nadležnosti da odlučuje u vezi sa žalbama javnih službenika, ne podudara se sa prirodom rada ove institucije kao izvršnog organa koji osniva Ministarstvo rada i

socijalne zaštite, i kao takvo nije u saglasnosti sa pravom na pravno sredstvo i načelom podele i balansa vlasti.

401. Stoga, na osnovu napred navedenog, Sud utvrđuje da stav 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu) i stavovi 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo.
402. Kako je definisano u odredbi ove presude, a radi jasnoće i predvidivosti, a samim tim i pravne sigurnosti u vezi sa odredbama osporenog zakona, Skupština je dužna da dopuni i izmeni član 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i član 88 (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, za utvrđivanje prava na pravno sredstvo za zaposlene u javnim službama, u skladu sa Ustavom i ovom presudom.

Zahtev za uvođenje privremene mere i suspenziju stupanja na snagu osporenog Zakona

403. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili od Suda uvođenje privremene merekojom bi se suspendovalo stupanje na snagu i sprovođenje osporenog zakona, do konačnog odlučivanja o zahtevima od strane Suda.
404. Sud, u ovom kontekstu, ističe da je stavom 2. člana 43. (Rok) Zakona propisano 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 može proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje proglašenje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora"*. Na osnovu gore navedene odredbe, Sud je, dana 4. jula 2022. godine, tražio od predsednika Skupštine, Predsednice i sekretara Skupštine da uzmu u obzir uslove iz stava 2. člana 43. Zakona.
405. Dakle, imajući u vidu da se na osnovu stava 2. člana 43. Zakona, osporeni zakon shodno stavu 5. člana 113. Ustava ne može se dekretirati, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo bez donošenja odluke od strane Suda, kao i u skladu sa članom 27. (Privremene mere) Zakona i pravilom 57. [Odluka o privremenoj meri] Poslovnika, zahtev za privremenu meru je bespredmetan i kao takav se odbija (vidi, *mutatis mutandis*, presudu Suda u predmetu KO43/19, podnosilac *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-145 o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom, presuda od 13. juna 2019. godine, stav 113, i presudu Suda u slučaju KO100/22 i KO101/22, citiraniznad, stav 411).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni Sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113 (5) i 116 (2) Ustava, članovima 20, 27. i 42. Zakona i na osnovu pravila 45, 48 (1) (a) i 72. Poslovnika, dana 2. avgusta 2023. godine,

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahteve prihvatljivim;

- II. DA UTVRDI, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, da postupak koji je sproveden za usvajanje Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u suprotnosti sa članovima 77. [Komisije] i 78. [Komisija o pravima i interesima zajednica] Ustava Republike Kosovo;
- III. DA UTVRDI, jednoglasno, da kriterijum "*podobnosti*" koji je utvrđen u stavovima 2. i 5. člana 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo;
- IV. DA UTVRDI, jednoglasno, da formulacija "*i nadgleda njihovo sprovođenje*" iz tačke 1.1 stava 1. i stav 2. člana 12. (Vlada Republike Kosovo) i podstavovi 1.1, 1.2, 1.5, 1.9 stava 1. i stavovi 3, 4. i 5. člana 13. (Ministarstvo nadležno za javnu upravu) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo;
- V. DA UTVRDI, jednoglasno, da formulacija "*u slučajevima koji su propisani ovim zakonom*" iz stava 3. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa članovima 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo;
- VI. DA UTVRDI, jednoglasno, da stav 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i stavovi 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo;
- VII. DA UTVRDI, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, da član 46. (Imenovanje i mandat na radna mesta niže i srednje rukovodeće kategorije) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u suprotnosti sa stavom 2. člana 19. [Sprovođenje međunarodnog prava] i članom 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo;
- VIII. DA UTVRDI, jednoglasno, da stav 6. člana 67. (Lista čekanja) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo;
- IX. DA UTVRDI, jednoglasno, da stavovi 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. (Prelazne odredbe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nisu u saglasnosti sa stavovima 1. i 2. člana 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa stavom 1. člana 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- X. DA UTVRDI, jednoglasno, da stav 2. člana 104. (Ukidanje) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 3. [Jednakost pred zakonom], stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava Republike Kosovo;

XI. DA PROGLASI, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, da se na osnovu člana 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima, prosleđuje predsedniku Republike Kosovo radi objavljivanja:

- a. bez formulacije “*podobnost za imenovanje na radno mesto i/ili*” u stavu 2. i “*podobnost i/ili*” u stavu 5. člana 9. (Opšti kriterijumi za prijem na dužnost javnog/e službenika/ce);
- b. bez formulacije “*i nadgleda njihovo sprovođenje*” iz tačke 1.1 stava 1. i bez stava 2. člana 12. (Vlada Republike Kosovo) i podstavova 1.1, 1.2, 1.5, 1.9 stava 1. i bez stavova 3, 4. i 5. člana 13. (Ministarstvo nadležno za javnu upravu);
- c. bez formulacije “*u slučajevima koji su propisani ovim zakonom*” iz stava 3. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu);
- d. bez stava 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i bez stavova 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe);
- e. bez stava 6. člana 67. (Lista čekanja);
- f. bez stavova 1, 2, 3, 4, 5, 6. i 7. člana 99. (Prelazne odredbe); i
- g. bez stava 2. člana 104. (Ukidanje).

XII. DA NALOŽI, sa 7 (sedam) glasova za i 1 (jednim) glasom protiv, u skladu sa stavom 1. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, Skupštini Republike Kosovo da u roku od 6 (šest) meseci od dana stupanja na snagu ove presude, preduzme radnje koje su potrebne radi:

- a. izmena i dopuna stava 6. člana 67. (Lista čekanja) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u skladu sa Ustavom i ovom presudom;
- b. izmena i dopuna stava 6. člana 27. (Pravo na informisanje o radnom odnosu i pravo na žalbu) i stavova 3. i 4. člana 88. (Pravo na žalbu službenika/ce javne službe) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u skladu sa Ustavom i ovom presudom; i
- c. izmena i dopuna člana 6. (Državni/a službenik/ca sa posebnim statusom) Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, u odnosu na nezavisne agencije iz člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, u skladu sa Ustavom i ovom presudom;

XIII. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za privremenu meru;

XIV. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

XV. DA UTVRDI da ova presuda stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, u skladu sa stavom 5. člana 20. Zakona.

Sudija izvestilac

Enver Peci

Predsednica Ustavnog Suda



Gresa Caka-Nimani