



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

Priština, 23. jula 2024. godine
Br. ref.: AGJ 2486/24

PRESUDA

u

slučajevima br. KO232/23 i KO233/23

Podnosioci zahteva

KO232/23, Abelard Tahiri i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo;
KO233/23, Besian Mustafa i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev KO232/23 su podneli Abelard Tahiri, Memli Krasniqi, Isak Shabani, Eliza Hoxha, Xhavit Haliti, Ferat Shala, Rashit Qalaj, Ariana Shoshi, Ganimete Musliu, Mërgim Lushtaku i Hisen Berisha, poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), iz Parlamentarne grupe Partia Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: PDK), koje zastupa Faton Fetahu.

2. Zahtev KO233/23 su podneli Besian Mustafa, Agim Veliu, Avdullah Hoti, Driton Selmanaj, Armend Zemaj, Rrezarta Krasniqi, Arben Gashi, Vlora Dumoshi, Valentina Bunjaku, Anton Qunii Kujtim Shala, poslanici Skupštine, iz Parlamentarne grupe Lidhja Demokratike e Kosovës (u daljem tekstu: LDK), koje zastupa Arben Gashi (u daljem tekstu kada se pominju zajedno: podnosioci zahteva).

Osporeni zakon

3. Podnosioci zahteva KO232/23 osporavaju i) ustavnost postupka koji je sproveden za usvajanje Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: osporeni zakon); kao i ii) ustavnost sadržaja osporenog zakona u celini.
4. Sa druge strane, podnosioci zahteva KO233/23, osporavaju ustavnost članova 2, 3, 6, 7, 8, 9. i 10. osporenog zakona.

Predmetna stvar

5. Predmetna stvar zahteva KO232/23 je (i) ocena ustavnosti postupka koji je sproveden za usvajanje osporenog zakona, za koji podnosioci zahteva tvrde da je donet u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine; kao i (ii) ocena ustavnosti sadržaja osporenog zakona, za koji podnosioci zahteva tvrde da nije u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 101. [Civilna služba] i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava. Predmetna stvar zahteva KO233/23 je ocena ustavnosti gore navedenih odredbi osporenog zakona, za koje podnosioci zahteva tvrde da nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i članom 101. [Civilna služba] Ustava.
6. Pored toga, (i) podnosioci zahteva KO232/23 traže od Ustavnog suda Republike Kosova (u daljem tekstu: Sud) da se osporeni zakon suspenduje *ex-lege* i da se ne šalje na primenu sve do konačne odluke Ustavnog suda o spornom slučaju; dok (ii) podnosioci zahteva KO233/23 traže uvođenje privremene mere u odnosu na njihov zahtev jer će se time zaštititi javni interes, naglašavajući, između ostalog, da bi “*neizricanje privremene mere imalo nepopravljive posledice po sve civilne službenike Kosova [...]*”.

Pravni osnov

7. Zahtev je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, na članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosova (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).

Postupak pred Sudom

8. Dana 20. oktobra 2023. godine, podnosioci zahteva su podneli svoje zahteve Sudu.
9. Dana 30. oktobra 2023. godine, predsednica Suda je odlukom [br. GJR.KSH KO232/23], za slučaj KO232/23, imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Remzije Istrefi-Peci

(predsedavajuća), Nexhmi Rexhepi i Enver Peci (članovi). Istog dana, predsednica je, u skladu sa stavom 1. pravila 32. [Spajanje i razdvajanje zahteva] Poslovnika, nalogom [KO232/23 i KO233/23], naložila spajanje zahteva KO233/23 sa zahtevom KO232/23. Na osnovu stava 2. gore navedenog pravila, za spojene zahteve, sudija izvestilac i sastav Veća za razmatranje ostaju isti, kako je utvrđeno za prvi zahtev, odnosno zahtev KO232/23.

10. Dana 31. oktobra 2023. godine, Sud je o registraciji i spajanju zahteva KO232/23 i KO233/23, obavestio: (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Predsednica); (ii) predsednika Skupštine, od koga je zatraženo da obavesti poslanike Skupštine u vezi sa zahtevom; i (iii) generalnog sekretara Skupštine. Od njih je traženo da uzmu u obzir zahteve iz 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 obavješteni da mogu da dostave svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca zahteva, ukoliko ih imaju, do 15. novembra 2023. godine; dok je od generalnog sekretara Skupštine zatraženo da do 15. novembra 2023. godine, dostave svu relevantnu dokumentaciju u vezi sa predmetom zahteva. Takođe, istog tog dana, Sud je o registraciji i spajanju zahteva obavestio i: (i) podnosiocima zahteva; (ii) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (iii) Instituciju ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ombudsman); i (iv) Nezavisni nadzorni organ za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: NNOCSK), od kojih je traženo da dostave svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca zahteva, ukoliko ih imaju, do 15. novembra 2023. godine. Istog dana, Sud je, u vezi sa zahtevom KO232/23, zatražio od poslanika Arbena Gashija, da u skladu sa stavom 4. člana 72. Poslovnika, dostavi Sudu ovlašćenje za zastupanje, potpisano od strane svih poslanika, podnosilaca zahteva.
11. Dana 2. novembra 2023. godine, poslanik Arben Gashi je dostavio Sudu ovlašćenje za zastupanje.
12. Dana 8. novembra 2023. godine, generalni sekretar Skupštine dostavio je Sudu relevantnu dokumentaciju u vezi sa slučajem, i to:
 - i) Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova (u daljem tekstu: Nacrt zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u) od 3. oktobra 2022. godine;
 - ii) Izveštaj Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj za načelno razmatranje Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 18. oktobra 2022. godine;
 - iii) Zapisnik sa sednice Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj za načelno razmatranje Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 17. oktobra 2022. godine;
 - iv) Odluku Skupštine Republike Kosovo [br. 08-V-485] o načelnom usvajanju Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 23. februara 2023. godine;
 - v) Zapisnike sa plenarnih sednica Skupštine Republike Kosovo od 10. novembra 2022. godine i 23. februara 2023. godine;
 - vi) Delove transkripta plenarnih sednica za prvo razmatranje Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 10. novembra 2022. godine i 23. februara 2023. godine;
 - vii) Izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj za stalne komisije u vezi sa drugim

- razmatranjem Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 18. jula 2023. godine;
- viii) Izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj, za drugo razmatranje Nacrta zakona za o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u, zajedno sa izveštajima stalnih komisija od 15. septembra 2023. godine;
- ix) Zapisnik sa sednice Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj od 26. jula 2023. godine;
- x) Odluku Skupštine Republike Kosovo [br. 08-V-615] o usvajanju Zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 12. oktobra 2023. godine;
- xi) Deo transkripta plenarne sednice za drugo razmatranje Nacrta zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u od 12. oktobra 2023. godine;
- xii) Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova od 12. oktobra 2023. godine.
13. Dana 14. novembra 2023. godine, NNOCSK je dostavio Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevima.
14. Dana 15. novembra 2023. godine, premijer je dostavio Sudu svoje komentare u vezi sa slučajem.
15. Dana 15. novembra 2023. godine, poslanik Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE! (u daljem tekstu: Parlamentarna grupa LVV), Valon Ramadani, dostavio je Sudu svoje komentare u vezi sa slučajem.
16. Dana 21. novembra 2023. godine, Sud je o prijemu komentara u vezi sa zahtevima KO232/23 i KO233/23, obavestio: (i) podnosiocima zahteva; (ii) Predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) generalnog sekretara Skupštine; (vi) ombudsmana; kao i (vii) NNOCSK.
17. Dana 11. marta 2024. godine, sudija Jeton Bytyqi je položio zakletvu pred predsednicom Republike Kosovo, kada je i počeo njegov mandat u Sudu.
18. Dana 17. maja 2024. godine, Sud je, nakon što je razmotrio izveštaj sudije izvestioca, odlučio da njegovo razmatranje odloži za neku narednu sednicu nakon dodatnih dopuna.
19. Dana 21. juna 2024. godine, Sud je odlučio (i) da proglasi, jednoglasno, zahtev prihvatljivim; i (ii) da utvrdi, jednoglasno, da članovi 2, 7. i 8. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosova i isti se proglašavaju nevažećim; (iii) da utvrdi sedam (7) glasova za i dva (2) protiv, da član 6. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosova i isti se proglašavaju nevažećim; (iv) da utvrdi, jednoglasno, da članovi 9, 10. i 11. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo i isti se proglašavaju nevažećim; (v) da utvrdi, jednoglasno, da na osnovu člana 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za

civilnu službu Kosova uputi predsednici Republike Kosovo na proglašenje bez članova 2, 6, 7, 8, 9, 10. i 11.; kao i (vi) da jednoglasno, odbije zahtev za privremenu meru. ,

Pregled činjenica

20. Dana 30. septembra 2022. godine, Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) je na svojoj 99. sednici, odlukom [br. 30/99], usvojila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u.
21. Dana 3. oktobra 2022. godine, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u dostavljen je poslanicima Skupštine na razmatranje.
22. Dana 23. februara 2023. godine, Skupština je, nakon prvog čitanja, u prisustvu 88 (osamdeset osam) poslanika, sa 61 (šezdeset jednim) glasom za, nijednim glasom protiv i nijednim uzdržanim glasom, usvojila u načelu Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u i odlukom [br. 08-V485], zadužila i) Funkcionalnu komisiju za javnu upravu, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj, kao izvestilačku funkcionalnu komisiju (u daljem tekstu: Funkcionalna komisija); ii) Komisiju za budžet, rad i transfere; iii) Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije za borbu protiv korupcije; iv) Komisiju za evropske integracije, kao i i) Komisiju za prava i interese zajednica i povratak, da razmotre predmetni nacrt zakona i dostave svoje izveštaje sa preporukama.
23. Dana 17. jula 2023. godine, Funkcionalna komisija je razmotrila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u i odlučila da Skupštini i stalnim komisijama dostavi izveštaj sa 3 (tri) amandmana. Predloženi amandmani su uključivali sledeće izmene:
 - (i) **Amandman 1 (jedan)** predviđa dodavanje člana 3. u Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u, kojim se u celosti menja član 8. (Sastav Odbora) Zakona br. 06/L-048 o NNOCSK-u (u daljem tekstu: Osnovni zakon o NNOCSK-u), tako da se sa 7 (sedam) članova NNOCSK-a, njihov broj povećava na 15 (petnaest), a menja se i odnos etničke i polne zastupljenosti članova;
 - (ii) **Amandman 2 (dva)** predviđa dodavanje jednog člana ispred člana 3. Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOSCK-u, kojim se menja sadržaj člana 9. Osnovnog zakona tako da se menjaju kriterijumi za imenovanje člana NNOSCK-a; i
 - (iii) **Amandman 3 (tri)** predviđa dodavanje jednog člana ispred člana 3. Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u, kojim se menjaju stavovi 4. i 5. člana 10. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, odnosno menjaju nadležnosti relevantne funkcionalne komisije, koja je odgovorna za razvoj procedura za imenovanje članova NNOCSK-a.
24. Dana 20. jula 2023. godine, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije za borbu protiv korupcije je ocenila da je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u u saglasnosti sa Ustavom i važećim zakonom. Istog dana, Komisija za evropske integracije je razmotrila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u i ocenila da isti nije u suprotnosti sa zakonodavstvom Evropske unije.
25. Takođe, 20. jula 2023. godine, Komisija za prava i interese zajednica i povratak, razmotrila je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u i ocenila da se njime ne narušavaju i ne pogađaju prava i interesi zajednica.

26. Dana 26. jula 2023. godine, Komisija za budžet, rad i transfere je razmotrila Nacrt Zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u i ocenila da isti ne sadrži dodatne budžetske implikacije.
27. Dana 15. septembra 2023. godine, Funkcionalna komisija je usvojila svoj izveštaj u vezi sa Nacrtom zakona o izmenama i dopunama osnovnog zakona o NNOCSK-u, gde je i predložila Skupštini njegovo usvajanje.
28. Dana 12. oktobra 2023. godine, Skupština je, nakon drugog čitanja, u prisustvu 63 (šezdeset tri) poslanika, sa 59 (pedeset devet) glasova za, nijednim glasom protiv i 4 (četiri) uzdržana glasa, usvojila u načelu Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o NNOCSK-u.

Osporene odredbe Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova

**Član 1.
(bez naslova)**

“Svrha ovog zakona je izmena i dopuna Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom Odboru za civilnu službu Kosova”.

**Član 2.
(bez naslova)**

“Kod člana 6 osnovnog zakona dodaje se stav 2. i to:

2. Bez obzira na stav 1. podstav 1.1. ovog člana, NNOCSK nema nadležnost da odlučuje po žalbama na odluku Vlade za državne službenike koji su na visokim rukovodećim pozicijama. Protiv ovih odluka stranka ima pravo da otvori upravni spor pred nadležnim sudom u skladu sa relevantnim zakonom o upravnim sporovima”.

**Član 3.
(bez naslova)**

“Član 8. Osnovnog zakona menja se na sledeći način:

*Član 8
(Sastav Odbora)*

- 1. Odbor se sastoji od petnaest (15) članova koji se imenuju od strane Skupštine Republike Kosovo.*
- 2. Sastav Odbora odražava multietnički i rodni karakter Kosova. Najmanje tri (3) člana se imenuju iz nealbanskih zajednica, a najmanje četiri (4) člana moraju biti ženskog roda”.*

**Član 4.
(bez naslova)**

“Član 9. Osnovnog zakona menja se na sledeći način:

*Član 9
(Kriterijumi za imenovanje člana Odbora)*

1. Kandidat koji konkuriše za imenovanje za člana Saveta mora da ima sledeće kvalifikacije i da ispunjava sledeće kriterijume:

1.1. da je državljanin Republike Kosova;

1.2. da ima važeću diplomu pravnog fakulteta prema važećem zakonu;

1.3. da ima najmanje sedam (7) godina radnog iskustva u struci, od čega najmanje četiri (4) godine radnog iskustva u civilnoj službi ili javni službenik;

1.4. da je dobro upoznat sa zakonskom regulativom na snazi;

1.5. da nije osuđivan pravosnažnom odlukom za izvršenje krivičnog dela sa umišljajem;

1.6. da protiv njega nije pravosnažno doneta disciplinska mera udaljenja iz civilne službe”.

Član 5. (bez naslova)

“U članu 10. Osnovnog zakona, stavovi 4. i 5. menjaju se na sledeći način:

4. Za sprovođenje procedura za imenovanje članova Odbora nadležna funkcionalna komisija ima sledeća ovlašćenja:

4.1. razmatranje prijava kandidata;

4.2. pripremanje uže liste kandidata koji ispunjavaju propisane zakonske kriterijume;

4.3. intervjuisanje i ocenjivanje kandidata, kao i

4.4. priprema preporuke za uspešne kandidate.

5. Unutar vremenskog roka od dvadeset jedan (21) dan nakon zatvaranja javnog oglasa, nadležna funkcionalna komisija završava proceduru izbora i preporučuje Skupštini Kosova dva (2) kandidata koji su ocenjeni sa najviše bodova, za svako upražnjeno mesto radi u Odboru”.

Član 6. (bez naslova)

“U članu 11. osnovnog zakona stav 3. briše se iz teksta zakona”.

Član 7. (bez naslova)

1. U članu 16 osnovnog zakona, stav 1., u prvoj rečenici, posle izraza: “ili kandidata za prijem u civilnu službu”, dodaju se reči: “izuzev uspešnih kandidata koji su predloženi za visoke rukovodeće pozicije”.

2. U članu 16. osnovnog zakona stav 6. reči “visokog upravnog nivoa” brišu se iz teksta osnovnog zakona.

Član 8. (bez naslova)

“U članu 19. osnovnog zakona, u svakom stavu ili podstavu ovog člana, brišu se reči “visokog upravnog nivoa”.”

Član 9. (bez naslova)

“Član 21. osnovnog zakona se u potpunosti preformuliše na sledeći način:

1. Odluka Odbora je administrativna odluka i sprovodi je službenik na visokom upravnom nivou ili odgovorno lice institucije koja je donela prvu odluku protiv stranke.
2. Sprovođenje odluke se mora izvršiti u roku od petnaest (15) dana od dana isteka roka za žalbu nadležnom sudu utvrđenom odredbama zakona o upravnom sporu, osim kada se rešenje pobija pred nadležnim sudom.
3. Nesprovođenje odluke Odbora u određenom roku u slučajevima kada je nijedna strana nije osporila pred nadležnim sudom, ili nakon pravosnažne odluke nadležnog suda, predstavlja povredu odredaba ovog zakona”.

**Član 10.
(bez naslova)**

“Paragraf 2. člana 22 osnovnog zakona biva reformulisan kako sledi:

2. U slučaju iniciranja upravnog spora u vezi odluke Saveta pri nadležnom sudu, odluka Saveta će biti sprovedena nakon donošenja pravosnažne odluke od strane nadležnog suda.”

**Član 11.
(bez naslova)**

“Paragraf 1. člana 23 osnovnog zakona je reformulisan, dok se par. 5 i 6 brišu:

1. Ukoliko odgovorna osoba unutar institucije ne sprovede odluku Saveta u roku predviđenom unutar člana 21 ovog Zakona, u slučajevima kada nijedna od stranaka ne uloži žalbu na odluku nadležnom sudu, Predsedavajući Saveta, u roku od petnaest (15) dana od isteka roka predviđenih za sprovedene odluke, treba obavestiti o tome napismeno Predsednika Skupštine, odgovornu komisiju za javnu administraciju, kao i direktnog nadređenog osobe odgovorne za sprovođenje odluke.”

**Član 12.
(Stupanje na snagu)**

“Ovaj Zakon stupa na snagu petnaest (15) dana od dana objavljivanja u Službenom Listu Republike Kosova”.

Relevantne odredbe Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova

**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 8.
(Sastav Odbora)

*“1. Odbor čine sedam (7) članova imenovanih od Skupštine Republike Kosova.
2. Sastav Odbora odlikava multietnički i rodni karakter Kosova. Najmanje dva (2) člana imenuju se od nevećinskih zajednica i najmanje dva (2) člana treba da su pripadnice ženskog pola”.*

Član 9.
(Kriterijumi za imenovanje člana Odbora)

“1. 1. Kandidat koji podnosi zahtev za imenovanje člana Odbora, treba da ima kvalifikacije i da ispunjava sledeće kriterijume:

- 1.1. da je državljanin Republike Kosova;*
- 1.2. da ima važeću diplomu pravnog fakulteta shodno zakonu na snazi;*
- 1.3. da ima najmanje deset (10) godina stručnog radnog iskustva, od kojih najmanje pet (5) godina radnog iskustva u civilnoj službi;*
- 1.4. da je položio pravosudni ispit;*
- 1.5. da je dobar poznavalac zakonodavstva na snazi;*
- 1.6. da nije osuđivan pravosnažnom odlukom za voljno izvršenje krivičnog dela;*
- 1.7. da protiv njega nije izrečena disciplinska mera udaljavanja iz civilne službe”.*

Član 10.
(Procedura imenovanja članova Odbora)

“[...]

4. Za sprovođenje procedura imenovanja članova Odbora, Skupština Kosova formira Komisiju ad-hoc, koja ima sledeće nadležnosti:

- 4.1. razmatranje aplikacija kandidata;*
- 4.2. pripremu uže liste kandidata koji ispunjavaju kriterijume utvrđene zakonom;*
- 4.3. intervjuisanje i ocenjivanje kandidata kao i*
- 5. U roku od dvadeset jednog (21) dana nakon zatvaranja javnog oglasa, ad-hoc Komisija, završava proceduru izbora i preporučuje Skupštini Kosova, dva (2) kandidata koji su ocenjeni sa najviše poena, za svako slobodno radno mesto u Odboru”.*

Član 11.
(Mandat članova Odbora)

“[...]

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

Član 16.
(Razmatranje žalbi)

“1. Civilni službenik ili kandidat za zapošljavanje u civilnoj službi, koji je nezadovoljan odlukom organa poslodavca, ima pravo da podnese žalbu Odboru, u vezi tvrdnji zbog kršenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe Republike Kosova.

2. Civilni službenik ili kandidat za prijem u civilnoj službi ima pravo da podnese žalbu Odboru elektronskim putem u skladu sa odgovarajućim zakonodavstvom o elektronskom komuniciranju kao i pravilima utvrđenim odgovarajućim pravilnikom o podnošenju žalbi Odboru.

3. U ime Odbora, žalbe razmatra i rešava tročlano (3) Veće, određeno odlukom Odbora.
4. Pre podnošenja žalbe u Odbor, službenik ili kandidat koji tvrdi da je oštećen, treba da iskoristi unutrašnje žalbene procedure u odgovarajući organ poslodavca, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.
5. Odbor treba dati pravo strankama da u proceduri pismeno podnesu dokaze i svoje činjenice u vezi slučaja. U slučaju spora u vezi materijalnih činjenica, obema stranama se daje mogućnost da se zajedno ispituju od Odbora, u cilju podnošenja dokaza i odgovarajućih svedočenja.
6. Član Odbora koji je nadzirao proceduru izbora za imenovanje civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, nema pravo da učestvuje u proceduri razmatranja žalbe u vezi sa istom procedurom”.

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.
[...]
6. Odbor je obavezan da donese odluku o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, u roku od trideset (30) dana od dana primanja kompletnog dosijea od organa poslodavca.
7. Ako se sprovođenje procedure izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa sprovodi bez obaveštavanja Odbora da prisustvuje nadgledanju, procedura se smatra nevažećom, a Odbor prema službenoj dužnosti donosi odluku o poništavanju procedure.
8. Odluka Odbora o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, predstavlja konačnu odluku u upravnom postupku i protiv ove odluke stranke u postupku imaju pravo pokretanja upravnog spora u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu”.

Član 21.

(Odluka Odbora)

- “1. Odluka Odbora predstavlja upravnu odluku u konačnoj formi i izvršava se od službenika višeg rukovodećeg nivoa ili odgovornog lica institucije koja je donela odluku prema stranki.
2. Odluka treba da se sprovede u roku od petnaest (15) dana od dana prijema.
3. Neizvršenje odluke Odbora od strane odgovornog lica institucije, predstavlja teško kršenje radnih zadataka”.

I. Navodi podnosioca zahteva u slučaju KO232/23

29. Podnosioci zahteva KO232/23, pre svega tvrde da je postupak koji je sproveden za usvajanje osporenog Zakona, vođen u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine, a takođe traže i ocenu ustavnosti sadržaja osporenog zakona, tvrdeći da njegove odredbe nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 101. [Civilna služba] i članom 142. [Nezavisne Agencije] Ustava.

30. U nastavku, Sud će rezimirati navode podnosioca zahteva KO232/23 u vezi sa i) postupkom koji je sproveden za usvajanje osporenog zakona, za koji podnosioci zahteva tvrde da je vođen u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine, kao i ii) sadržajem osporenog zakona, za koji podnosioci zahteva tvrde da nije u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 101. [Civilna služba] i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
31. Sud će u nastavku navesti suštinske navode podnosioca zahteva, prema hronologiji koja je predstavljena u zahtevu u vezi sa osporenim zakonom.
- (i) *Navodi o proceduralnim povredama prilikom donošenja osporenog zakona*
32. Što se tiče postupka za usvajanje osporenog zakona, podnosioci zahteva tvrde da: *“Inicijativu za izradu i usvajanje osporenog zakona preduzela je Vlada i kao takav predložen je na razmatranje i usvajanje u Skupštini. Međutim, usvojene izmene u sadržaju teksta osporenog zakona prevazilaze obim izmena predloženih u Vladinom nacrtu zakona, jer je Komisija, u suprotnosti sa članom 77 (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika o radu Skupštine, predložila i izmene, odnosno nove članove”.*
- (ii) *Navodi o nesaglasnosti osporenog zakona sa Ustavom*
33. Podnosioci zahteva KO232/23 ističu da osporeni zakon u celini narušava *“ulogu, funkciju i ustavni status”* NNOCSK-a, jer prema njima:
- “i) Ukida ustavnu odgovornost za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka (za koje odlučuje Vlada) vezanih za radni odnos visokog upravnog nivoa javnih službenika;*
ii) Povećava brojčani sastav članova sa sadašnjih sedam (7) na petnaest (15) članova;
iii) Njegovim članovima skida ustavno pravo na funkcionalni imunitet;
iv) Ono čini nepravosnažnom odluku odbora, u slučajevima kada je protiv njegove odluke pokrenut upravni spor u nadležnom sudu, čime se suštinski krše načelo pravne sigurnosti i načelo pravičnog suđenja i po ovom osnovu, jer pokretanje upravnog spora, na osnovu osporenog zakona, zabranjuje izvršenje odluke Saveta.
- (iii) *Navodi u vezi sa članom 2. osporenog zakona, koji dopunjuje i menja član 6. Osnovnog zakona*
34. U vezi sa članom 2. osporenog zakona, kojim se dopunjuje i menja član 6. (Funkcije Odbora) Osnovnog zakona, dodajući novi stav, odnosno stav 2, kako je to prikazano u odredbama osporenog zakona, podnosioci zahteva ističu da su članom 6. Osnovnog zakona definisane funkcije NNOCSK-a, precizirajući da ovaj odlučuje po žalbama svih civilnih službenika, dok ga izmenama osporenog zakona ovaj potonji *“[...] Ukida ustavnih odgovornosti za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka (za koje odlučuje Vlada) u vezi sa radnim odnosom visokog upravnog nivoa javnih službenika, i na taj način sužava i smanjuje ovu funkciju”.*
35. Prema podnosiocima zahteva, član 2. osporenog zakona je u suprotnosti sa članom 101. [Civilna služba] Ustava, *“[...] jer se ograničavaju ovlašćenja i odgovornosti Odbora zakonom, a istovremeno su ista zagarantovana Ustavom”.*
36. Podnosioci zahteva dalje naglašavaju da: *“definicija NNOCSK-a kao ustavne institucije za zaštitu pravila o civilnoj službi ima za cilj, pored zaštite standarda i principa u civilnoj službi, da garantuje efikasne pravne lekove za subjekte koji su deo postupaka gde se primenjuju pravila civilne službe”.* Prema podnosiocima zahteva, član 2.

osporenog zakona, ne samo da umanjuje nadležnosti institucije, već se to vidi i kao “uskraćivanje prava na korišćenje pravnog sredstva delu civilne službe u svojim ustavnim pravima”, odnosno krši član 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava.

37. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da član 2. osporenog zakona, “[...] izuzima delu javnih službenika pravo na žalbu u NNOCSK dok drugim javnim službenicima dozvoljava mogućnost na žalbu”. Prema podnosiocima zahteva, ovo povređuje član 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava. S tim u vezi, podnosioci zahteva ističu da je u sličnoj situaciji ovo ocenio i Ustavni sud, gde je istakao da “*nejednak tretman civilnih službenika u odnosu na nadležnosti Odbora nad izborom civilnih službenika, definisan članom 6 stav 1.2 osporenog zakona, nije u skladu sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava. Pored ustavne povrede, odraz ove odredbe u praksi predstavlja izuzetno visok potencijal za kršenje ljudskih prava, politički uticaj na zapošljavanje ovih pozicija i štetu po budžet*”.
- (iv) *Navodi u vezi sa članovima 3, 4. i 5. osporenog zakona, koji dopunjuju i menjaju članove 8, 9. i 10. Osnovnog zakona*
38. U vezi sa članovima 3, 4. i 5. osporenog zakona, podnosioci zahteva tvrde da: “*iznose nove odobrene izmene u sadržaju teksta zakona koje prevazilaze obim izmena koje su predložene u Vladinom nacrtu zakona, budući da je komisija, suprotno članu 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika o radu Skupštine takođe predložila amandmane, odnosno članove 3, 4. i 5.*”.
39. Prema podnosiocima zahteva, član 3. osporenog zakona predstavlja povredu postupka, “*isključujući mogućnost izrade, predlaganja i usvajanja novih članova u takvim slučajevima*”.
40. U vezi sa ovom tvrdnjom, na kraju, podnosioci zahteva dodaju da je osporeni zakon usvojen po postupku koji je rezultirao povredom Poslovnika Skupštine.
- (v) *Navodi u vezi sa članom 6. osporenog zakona, kojim se dopunjuje i menja član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona*
41. Članom 6. osporenog zakona menja se član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona tako što se briše stav 3. ovog potonjeg.
42. Podnosioci zahteva ističu da je Osnovni zakon “*materijalizacija i operacionalizacija*” članova 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava, i prema njima “*svako kršenje istog, posebno u vezi s oduzimanjem imuniteta je jasna povreda gore navedenih odredaba Ustava*”.
43. Dalje, s tim u vezi, podnosioci zahteva ističu da prema praksi samog Suda “*ovaj imunitet [...] je u potpunosti validan i kao takav je funkcionalnog karaktera, sve dok u smislu uloge koju ima, NNOCSK uživa prerogative suda u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima*”.
44. Nakon toga, oni ističu da oduzimanje imuniteta za predsednika i druge članove NNOCSK-a “[...] *direktno narušava nezavisnost ove institucije kao i narušava prava stranaka. Apsurdno je smatrati da će za svaki slučaj članovi NNOCSK-a snositi i građansku odgovornost*”.
45. Podnosioci zahteva se u vezi sa ovim navodom pozivaju i na slučaj Suda KO171/18, podnosilac zahteva *Ombudsman*, presuda od 25. aprila 2019. godine, odnosno na stav

247, ističući između ostalog da “Ova presuda sada već ima status ustavne norme, pa je po pravnom dejstvu jednaka svakoj drugoj odredbi Ustava”.

46. Pored toga, podnosioci zahteva se pozivaju i na slučaj Suda KO127/21, podnosilac zahteva *Abelard Tahiri i deset drugih poslanika Skupštine Republike Kosova*, presuda od 9. decembra 2021. godine, stav 114, ističući da se imunitet članova NNOCSK-a smatra jednim neophodnim elementom nezavisnosti kao i mogućnost da članovi budu slobodni da “obavljaju svoje funkcije samostalno i bez straha od posledica za obavljanje svojih funkcija u odnosu na iznete stavove, način glasanja ili odluke donete u toku njihovog rada [...] ova institucija to ne može to da uradi na način i po ustavno propisanim standardima ako nema imunitet”.

(vi) Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa članom 10. osporenog zakona, kojim se menja i dopunjuje stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) Osnovnog zakona

47. U vezi sa ovim, podnosioci zahteva naglašavaju da “Osporeni zakon u krajnjoj liniji čini nepravosnažnom odluku Odbora, u slučajevima kada je protiv relevantne odluke pokrenut upravni spor u nadležnom sudu, čime se suštinski narušava načelo pravne sigurnosti i načelo pravičnog suđenja i u razumnom roku jer pokretanje upravnog spora, na osnovu osporenog zakona, sprečava izvršenje odluke Odbora. Trenutno, u upravnom postupku, Odbor deluje kao drugi stepen. U svakom slučaju kada institucija donese odluku u prvostepenom upravnom postupku, nezadovoljna stranka ima pravo žalbe Odboru. Na osnovu Zakona 05/L-031 o opštem upravnom postupku [član 130], podnošenje žalbe obustavlja sprovođenje prvostepene odluke. Prema Zakonu, odluka Odbora se smatra konačnom i pravosnažna je. Pokretanje upravnog spora ne zaustavlja izvršenje odluke Odbora, izuzetno ako sud oceni da bi to u konkretnom slučaju trebalo da se desi i izrekne privremenu meru”.
48. Podnosioci zahteva dodaju da po osporenom zakonu, u slučajevima kada je upravni spor pokrenut pred redovnim sudovima, odluke NNOCSK-a neće biti sprovedene sve do konačne odluke redovnih sudova.
49. Isti takođe naglašavaju sledeće: “Ovo zakonsko rešenje je u suprotnosti sa konceptualnim aspektima između upravnog i sudskog postupka. Ove dve procedure su različite i odvojene procedure. Upravni postupak, koji se završava na drugom nivou u okviru upravnih institucija, uređen je drugačijim zakonom od upravnog spora koji se vodi u sudovima. Iz tog razloga, korelacija primenljivosti odluke Odbora sa odlukom suda, sve dok sud nije izrekao privremenu meru, predstavlja mešavinu osnovnih razlika između upravnog i sudskog postupka. Postojanje Odbora kao organa uprave za zaštitu sudskih prava ima za cilj pravno rešavanje pitanja i žalbi unutar administracije, kao i povećanje efikasnosti u rešavanju ovih predmeta. Suspenzija ex lege odluke odbora do donošenja pravosnažne sudske odluke praktično isključuje odbor iz njegove ustavne uloge i onemogućava rešavanje žalbi u upravnom postupku. Ovim članom, koji reguliše oblik i način osnivanja nezavisnih agencija, definisana su četiri osnovna principa koji moraju da prate osnivanje i rad nezavisnih agencija. Prvo, Skupština Kosova je ustavni organ koji nosi naziv osnivanja nezavisnih agencija. Za njihovo osnivanje, predmetnim članom je određeno da Skupština mora da donese odgovarajuće zakone, kojima se, između ostalog, reguliše njihov rad i pravni delokrug. Drugo, Ustavom je propisano da se nezavisnim agencijama mora garantovati da se vršenje njihove pravne funkcije obavlja bez uticaja i na način nezavisno od bilo kakvog uputstva ili intervencije drugih državnih organa, uključujući i organ koji ju je osnovao. Treće, da bi se garantovala njihova nezavisnost, član 142 propisuje da nezavisne agencije moraju imati svoj poseban budžet, i da njime upravljaju na nezavisan način, a poslednji ustavni princip koji mora da prati

osnivanje nezavisnih agencija, vezan je za ustavnu garanciju da drugi državni organi održavaju nezavisnost iste, saraduju i odgovaraju na zahteve nezavisnih agencija u vršenju njihovih ustavnih i zakonskih ovlašćenja”.

50. Na kraju, podnosioci zahteva KO232/23 traže od Suda sledeće: (i) da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) da utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom i proglasi isti nevažećim u celini.

II. Navodi podnosioca zahteva u slučaju KO233/23

51. Podnosioci ovog zahteva tvrde da članovi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10. i 11. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa članom 3. [Jednakost pred zakonom], članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] i članom 101. [Civilna služba] Ustava.
52. U nastavku, Sud će rezimirati suštinske navode podnosioca zahteva KO233/23 koji se odnose na nesaglasnost gore navedenih članova osporenog zakona sa Ustavom.

(i) Navodi koji se tiču članova 2, 7. i 8. osporenog zakona

53. Podnosioci zahteva naglašavaju da članovi 2, 7. i 8. osporenog zakona, “ograničavaju ustavnu ulogu ove institucije, pošto je Ustav Republike Kosova dao mandat Odboru da "obezbedi poštovanje pravila i principa koji regulišu civilnu službu i koji odražavaju raznolikost naroda Republike Kosova". Dakle, Ustav je dao ustavno pravo Nezavisnom nadzornom odboru da nadgleda celokupnu civilnu službu Republike Kosova, a ne samo neke kategorije ove službe”.
54. Dalje, u vezi sa gore navedenim članovima osporenog zakona, gde je, između ostalog, NNOCSK lišen nadležnosti da odlučuje u vezi sa žalbama zaposlenih višeg rukovodećeg nivoa, podnosioci zahteva naglašavaju da “u presudi u predmetu br. KO 171/18 koja je objavljena 20. maja 2019. godine, Ustavni sud Republike Kosovo u tačkama 98. i 99. ove presude je zaključio da je "delokrug Odbora usko povezan sa osnovnim zakonom, odnosno posebnim zakonom koji uređuje službu civilnu". Dakle, i u smislu sa ZAKONOM BR. 08/L-197 O JAVNIM SLUŽBENICIMA, koji reguliše civilnu službu i koji je stupio na snagu 18. septembra 2023. godine, prepoznata je nadležnost NNOCSK-a da postupa i odlučuje po žalbama civilnih službenika sa višeg upravnog nivoa, ukidanje nadležnosti NNOCSK-a da odlučuje po žalbama civilnih službenika sa višeg upravnog nivoa je takođe u suprotnosti sa članom 32. Ustava, civilnim službenicima sa višeg upravnog nivoa su umanjena njihova ustavna prava, a samim tim i ljudska prava [član 32] zagwarantovana Ustavom, jer im je onemogućeno da primene upravna pravna sredstva u upravnom postupku. Ovakav pristup nejednakog tretmana je u suprotnosti sa članom 24. Ustava, koji garantuje jednakost pred zakonom”.

(ii) Navodi u vezi sa članom 6. osporenog zakona

55. U vezi sa članom 6. osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog, navode da je: “Pitanje funkcionalnog imuniteta za predsednika i članove Odbora rešeno presudom Ustavnog suda Republike Kosova u predmetu br. KO 171/18 koja je objavljena 20. maja 2019. godine. U ovom slučaju, Ombudsman je, između ostalog, osporio imunitet predsednika i članova NNOCSK-a, ali je Ustavni sud odbacio navode Ombudsmana”.

56. S tim u vezi, podnosioci zahteva dodaju da: *“Parlamentarna većina namerava da preuzme funkcionalni imunitet od predsednika i članova NNOCSK-a. Oduzimanje imuniteta za predsednika i članove NNOCSK-a podriiva u suštini nezavisnost ove institucije i direktno utiče na zastrašivanje i odlučivanje predsednika i članova Odbora, čime utiče i na pravnu nesigurnost hiljada civilnih službenika, koji očekuju donošenje odluka na osnovu zakona od strane Nezavisnog odbora a ne odlučivanje pod pritiskom Vlade i drugih političkih mehanizama”.*
57. Podnosioci zahteva, pozivajući na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), dodaju: *“[...] funkcionalni imunitet je važan kako za nezavisnost sudija tako i za prava stranaka. U prvom slučaju, funkcionalni imunitet omogućava sudijama da obavljaju svoje dužnosti bez straha da bi vršenje njihovih ovlašćenja moglo dovesti do toga da se smatraju odgovornim za nastalu štetu. Takođe, ova vrsta imuniteta omogućava sudijama da se fokusiraju na svoj posao i da ih ne uznemiravaju stalno tužbe koje se vode protiv njih. Pored toga, prema Evropskom sudu za ljudska prava, funkcionalni imunitet omogućava strankama da se žale na sudske odluke na višem nivou i da ne moraju da otvaraju poseban građanski spor. Dakle, pod tim duhom podrazumeva se da će građani napadati donete odluke, a ne i donosioce odluka”.*
- (iii) *Navodi u vezi sa članom 9. osporenog zakona*
58. Podnosioci zahteva povodom ovog navoda, najpre pred Sudom naglašavaju da je Sud u nekoliko svojih slučajeva utvrdio da odluke NNOCSK-a predstavljaju odluke koje su *“konačne, obavezne i izvršne”.*
59. Pored toga, u vezi sa pravnim statusom NNOCSK-a, podnosioci zahteva se pozivaju na sudsku praksu Suda, odnosno na slučaj [KO171/18](#), citiran iznad, kao i na individualne slučajeve, odnosno slučajeve [KI33/16](#), podnosilac zahteva *Minire Zeka*, presuda od 6. jula 2017. godine, stav 56; [KI50/12](#), podnosilac zahteva *Agush Lolluni*, presuda od 9. jula 2012. godine, stav 36; kao i [KI129/11](#), podnosilac zahteva *Viktor Marku*, presuda od 11. jula 2012. godine, stav 42.
60. Podnosioci zahteva ističu da po Zakonu br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri (u daljem tekstu: ZOAP), podnošenje žalbe NNOCSK-u obustavlja sprovođenje odluke relevantne institucije, a da se odluke NNOCSK-a smatraju konačnim odlukama. Isti podvlače i da: *“[...] pokretanje upravnog spora ne zaustavlja izvršenje odluke NNOCSK-a, osim ako sud ne proceni da bi to u konkretnom slučaju trebalo da se desi i izrekne privremenu meru”.*
61. Dalje, podnosioci zahteva dodaju da: *“Prema odredbama osporenog zakona, u svakom slučaju kada se protiv odluke NNOCSK-a pokrene sudski spor, odluka NNOCSK-a se neće sprovoditi sve do momenta kada sud ne donese konačnu odluku. [...] korelacija primenljivosti odluke NNOCSK-a sa odlukom suda, sve dok sud nije izrekao privremenu meru, predstavlja mešavinu osnovnih razlika između upravnog i sudskog postupka, a isto je u suprotnosti sa članom 31. Postojanje NNOCSK-a kao konačnog organa uprave za zaštitu sudskih prava ima za cilj pravno rešavanje pitanja i žalbi unutar administracije, kao i povećanje efikasnosti u rešavanju ovih predmeta. Suspenzija ex-lege odluke NNOCSK-a do donošenja pravosnažne sudske odluke praktično isključuje NNOCSK iz njegove ustavne uloge i onemogućava rešavanje žalbi i sprovođenje odluka u upravnom postupku”.*
62. Na samom kraju, u vezi sa ovom tvrdnjom, podnosioci zahteva navode da nesprovođenje odluke NNOCSK-a, ukoliko se ista napadne u Sudu, *“[...] u osnovi napada institucionalni autoritet Odbora, kao kvazi-sudske institucije, a ista bez ove*

funkcije ne bi imala nikakvu ulogu u strukturi nezavisnih institucija i kao takva ne bi ni trebalo da postoji”.

(iv) *Zahtev za privremenu meru*

63. Podnosioci zahteva KO232/23 traže od Suda da se osporeni zakon obustavi *ex-lege* i da se ne šalje na sprovođenje sve do konačne odluke Ustavnog suda u vezi sa osporenim zakonom.
64. Podnosioci zahteva KO233/23 traže od Suda uvođenje privremene mere, navodeći sledeće:

“(i) neizricanje privremene mere imalo bi nenadoknadive posledice po sve civilne službenike Kosova zbog nesprovođenja odluka NNOCSK-a koje su napadnute u Sudu, za predsednika i članove Nezavisnog Odbora zbog ukidanja imuniteta kao i za zaposlene na visokom upravnom nivou kojima je uskraćeno pravo da koriste pravne lekove u upravnom postupku;

(ii) pored toga, usled neprimenjivanja pravnih lekova u upravnom postupku, a samim tim i njihovog uskraćivanja civilnim službenicima, biće prouzrokovane ozbiljne posledice po funkcionisanje institucija i doći će i do oštećenja budžeta Republike Kosova;

(iii) ukidanje imuniteta za predsednika i članove NNOCSK-a uticaće na njihovo zastrašivanje od strane vlade da odlučuju o žalbama civilnih službenika i u velikoj meri bi štetilo nezavisnosti ove nezavisne institucije”.

Komentari koje je NNOCSK dostavio 14. novembra 2023. godine

65. Dana 14. novembra 2023. godine, NNOCSK je dostavio svoje komentare u vezi sa navodima podnosioca zahteva. U nastavku, Sud će rezimirati komentare NNOCSK-a u vezi sa tvrdnjama podnosioca zahteva i u vezi sa osporenim zakonom, uključujući i one koje se odnose na: (i) član 2. osporenog zakona, koji menja i dopunjuje član 6. (Funkcije Odbora) Osnovnog zakona; (ii) član 6 osporenog zakona, koji menja i dopunjuje član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona; i (iii) član 10. osporenog zakona koji menja i dopunjuje stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) osnovnog zakona.
- (i) *Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa članom 2. osporenog zakona, kojim se dopunjuje i menja član 6. (Funkcije Odbora) Osnovnog zakona*
66. U vezi sa navodom podnosioca zahteva koji su odnosi na smanjenje ustavnih nadležnosti NNOCSK-a, ovaj navodi da: *“nije u skladu sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 101. [Civilna služba] Ustava [...] po našoj proceni oblast delovanja Nezavisnog Nadzornog Odbora za Civilnu Službu je ograničen i usko povezan sa osnovnim zakonom, odnosno sa osnovnim zakonom koji reguliše civilnu službu”.*
67. Prema NNOCSK-u, oslanjajući se na član 101. Ustava kao i na član 5. Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, *“Odbor ima mandat da vrši nadzor nad sprovođenjem pravila i principa civilne službe u svim institucijama javne administracije u kojima su zaposleni civilni službenici i da u ispunjenju ustavnog mandata obavlja funkciju ispitivanja i odlučivanja po žalbama svih civilnih službenika, počev od stručnog funkcionera do pozicije višeg rukovodioca, ako se tvrdi da su povređena prava ili pravni interesi, i gde ova prava proizilaze iz radnog odnosa u civilnoj službi, bez obzira da li je predmet spora neka odluka Vlade ili bilo koje druge odluke drugih organa javne uprave [...] uzimajući u obzir da su civilni službenici kategorije višeg rukovodstva, s jedne strane, kao i drugi civilni službenici s druge strane, u analognoj situaciji ili relativno sličnoj situaciji, zbog činjenice da su svi oni civilni službenici,*

ocenjujemo da član 2. osporenog zakona stvara situaciju nejednakog tretmana civilnih službenika u pogledu korišćenja delotvornih pravnih lekova i kao takva ova odredba nije kompatibilna ni sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava”.

- (ii) U vezi sa navodom podnosioca zahteva koji se tiče člana 6. osporenog zakona, koji menja i dopunjuje član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona
68. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o ukidanju imuniteta za članove NNOCSK-a, potonji u svojim komentarima naglašavaju da “Funkcionalni imunitet za predsednika i članove Odbora postoji zbog toga što se Odbor kvalifikuje kao “kvazi-sudska” institucija, odnosno kao neka vrsta suda u vezi sa rešavanjem sporova koji proizilaze iz civilne službe. Samim tim, Nezavisni odbor uživa prerogativ jednog “suda”, upravo zbog nezavisnosti od izvršne i sudske vlasti i kvalifikuje se kao institucija koja ima punu nadležnost da donosi obavezujuće odluke, u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike sa jedne strane, i institucije koje imaju zaposlene civilne službenike, sa druge strane (vidi presudu u slučaju br. KO171/18, stav 165 kao i slučaj br. KO127/21, stav 86).
69. Na kraju, u vezi sa ovim navodom NNOCSK dodaje da: “član 3. osporenog zakona, kojom se odredbom ukida imunitet predsedniku i članovima Odbora, krši nezavisnost Odbora u vršenju ustavnog mandata i kao takva ova odredba nije u saglasnosti sa članom 101.2 Ustava, presudom u slučaju br. KO171/18 kao i presudom u slučaju br. KO127/21 Ustavnog suda”.
- (iii) Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa članom 10. osporenog zakona koji menja i dopunjuje stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) osnovnog zakona
70. NNOCSK je u svojim komentarima u vezi sa nedostatkom efektivnosti odluke NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora, naglasio da, “U slučajevima kada se inicira upravni spor protiv odluke Odbora pred nekim nadležnim sudom, izvršenje odluke se o slučaju se vrši samo onda kada postoji pravosnažna odluka nekog nadležnog suda” pozivajući se i na slučajeve Suda, odnosno br. KO171/18, stav 165 kao i na slučaj br. KO127/21, stav 86) dodajući da “u slučaju da pokretanje upravnog spora protiv odluka Odbora predstavlja zakonski razlog da se odluka Odbora suspenduje, to bi onemogućilo potonjem da na efektivan i efikasan način vrši svoj ustavni mandat za obezbeđivanje poštovanja pravila i načela koji regulišu civilnu službu”.
71. U vezi sa ovim, NNOCSK dodaje da: “suspenzija ex lege odluke Odbora takođe je u suprotnosti sa duhom konsolidovane prakse ESLJP-a, gde je zaključeno da u postupanju državne uprave treba postojati balans između zahteva koji su od opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca”.
72. Na kraju, pozivajući se i na sadržaj stava 1. člana 13. i stavove 1, 2, 3. i 4. člana 22. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, NNOCSK naglašava da je “strankama u postupku omogućeno da svoja navodna prava zaštite putem podnošenja zahteva za odlaganje izvršenja upravnog akta sve do donošenja konačne odluke, pod uslovom da bi se izvršenjem odluke tužiocu nanela šteta koja bi bila teško popravljiva, odlaganje izvršenja nije u suprotnosti sa javnim interesom, niti bi odlaganje izvršenja nanelo bilo kakvu veliku štetu protivnoj strani, odnosno zainteresovanom licu”. Dalje, prema NNOCSK-u: “član 7. osporenog zakona prema kojim je propisano da u slučajevima kada je protiv odluke Odbora pokrenut upravni spor u nadležnom sudu, izvršenje odluke u predmetu se vrši samo onda kada postoji pravosnažna odluka nadležnog suda, nije u skladu sa duhom člana 33. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, budući da zainteresovana lica u upravnom sporu u kojima se mogu nalaziti civilni službenici ili

kandidati za prijem u civilnu službu, neće moći da koriste pravne lekove u skladu sa zakonskim okvirom Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima i Zakona o parničnom postupku, jer odredbe ova dva zakona nisu adresirale niti regulisale pitanje suspenzije prema ex lege principu konačnog upravnog akta, kao i odluke Odbora, kojima se civilnim službenicima ili kandidatima za prijem u civilnu službu može priznati ili potvrditi svako pravo iz radnog odnosa prema odredbama zakona o civilnoj službi i stoga u duhu člana 49.1 [Pravo na rad i obavljanje profesije] Ustava Kosova”.

Komentari koje je Vlada dostavila 15. novembra 2023. godine

73. Dana 15. novembra 2023. godine, premijer je, u ime Vlade, dostavio svoje komentare na navode podnosilaca zahteva. U nastavku, Sud će rezimirati komentare premijera u vezi sa navodima podnosilaca zahteva i osporenim zakonom, uključujući i one koji se odnose na (i) “ *smanjenje* ” ustavne odgovornosti NNOCSK-a; (ii) sastav članova; (iii) ukidanje imuniteta; i (iv) nedostatak efektivnosti odluke NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora.
- (i) *Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa “ smanjenjem ” ustavne odgovornosti NNOCSK-a*
74. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa smanjenjem ustavnih nadležnosti neke nezavisne ustavne institucije i, samim tim, smanjenjem i prava koja su zagwarantovana članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, premijer se oslanja na Komentar Ustava gde razrađuje član 32. Ustava koji karakteriše princip dvostepenosti suda kao neophodan element, i s tim u vezi ističe da: “[...] prema samom Ustavu, suštinski element u članu 32. je osiguranje dvostepenosti, koja se u potpunosti poklapa sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP). Sa predloženim izmenama u osporenom zakonu u odnosu na tačku a), dvostepenost nije onemogućena, baš suprotno. Odluke Vlade podležu oceni Suda, pa se obezbeđivanjem sudske ocene odluka Vlade, najmanje na dva stepena, realizuje pravo koje je zagwarantovano u članu 32. Ustava, i štaviše, u Komentaru se ističe da je ovo pravo regulisano zakonom, što je upravo ono što je i učinjeno predloženim izmenama osporenog zakona”.
75. Premijer se u svojim komentarima poziva i na slučajeve ESLJP-a, kao što su: [Ramirez Sanchez protiv Francuske](#), br. 59450/00, presuda od 4. jula 2006. godine i [Leander protiv Švedske](#), br. 9248/81, presuda od 26. marta 1987. godine, gde on citira da ESLJP može da vidi samo delotvoran pravni lek koji je predstavljen pred pravosudnim organima i da će za razliku od slučajeva sudskih lekova, ESLJP biti primoran da svaki put proceni da li su sudske ili kvazi-sudske vlasti nezavisne. S tim u vezi, premijer ističe da: “[...] predložene izmene osporenog zakona, strankama se osigurava neosporna nezavisnost tribunala/suda koji odlučuje o predmetu; jasna procedura koja neosporno omogućava da se saslušaju obe strane (inaudita altera parte), i izvršno donošenje odluka po ovlašćenju sudske vlasti”.
76. U vezi sa ukidanjem donošenja odluka NNOCSK-a u odnosu na izvršnu vlast, premijer citira komentar Ustava u vezi sa ustavnim položajem Vlade, za koji navodi da: “[...] država [Vlada] je najvažniji mehanizam države. Tu postoje samo pravosudni mehanizmi (ne kvazi-sudski ili skoro sudski), Skupština, ustav ili političke stranke koje ga ograničavaju (ili ga štite od diktature, kako se navodi u Komentaru), Shodno tome, u kom svetlu je ograničenje izvršne vlasti od strane kvazi-sudskog tela kao što je NNOCSK? S tim u vezi, treba se osvrnuti i na ovlašćenja Vlade koja proizilaze iz Ustava, a posebno ona koja se direktno tiču državne uprave”.

77. U tom kontekstu, premijer, između ostalog, zaključuje i sledeće: “1) Vlada je odgovorna za upravljanje državnom upravom (uključujući i nepolitički nivo civilne službe) kao i 2) u okviru nadzora, u nadležnosti Vlade, predviđa se i razrešenje nosilaca državne uprave u okviru garancija iz člana 101. Pre svega, iz ovlašćenja ili gore navedenim ustavnim ovlašćenjima vlade, primećuje se da odluke iste mogu postati predmet nadležnosti suda ili skupštine. Tako nešto je izričito predviđeno Ustavom. [...]”.
78. Premijer takođe smatra da donošenje odluka kvazi-sudskog organa ne može biti nametnuto Vladi i s tim u vezi naglašava da: “[...] na osnovu odluke Ustavnog Suda [KO171/18](#), nije nezavisna ustavna institucija, odlučivanje čitave vlasti koja je predviđena i zaštićena Ustavom”. Isti ističe da predlog u okviru osporenog zakona ima za cilj očuvanje Ustavom zagwarantovane moći Vlade, da štiti i obezbeđuje ostvarivanje prava zagwarantovanih Ustavom i EKLJP-om, odnosno dvostepenog sistema, kao i da se napravi neophodna razlika između pozicija koje se zasnivaju na njihovoj težini odgovornosti, nadležnosti i opšte uloge u obezbeđivanju funkcionisanja uprave.
- (ii) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa sastavom članova
79. Premijer u svojim komentarima u vezi sa ovom tvrdnjom navodi samo da: “Vlada Kosova smatra da promena u sastavu članova NNOCSK-a ni na kom osnovu ne predstavlja ustavno pitanje, stoga se uopšte neće upustiti u neosnovane tvrdnje podnosilaca zahteva u ovoj tački”.
- (iii) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa ukidanjem imuniteta
80. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa zabranom ukidanja imuniteta za članove NNOCSK-a, zato što isti uživaju imunitet na osnovu samog Ustava, prema njegovim članovima 101. i 142, premijer smatra da je ovaj zaključak podnosilaca zahteva pogrešan u smislu ustavnih normi zbog toga što, prema njima, “NNOCSK je upravno, ne sudsko telo u smislu člana 6. EKLJP-a, njegovi članovi nisu sudije i ne uživaju imunitet koji je garantovan Ustavom za sudije. Na ovom mestu treba napomenuti da samo sudije, poslanici i članovi Vlade, prema slovu Ustava, uživaju funkcionalni imunitet. Čak i u odluci KO171/18 Sud potvrđuje da članovi NNOCSK-a nisu sudije niti su deo pravosudne institucije u smislu člana 6. EKLJP-a, te stoga ne uživaju imunitet koji im se automatski daje po dužnosti”.
81. Pored toga, premijer ističe da je (i) imunitet pravna kategorija i 2) da se može dodeljivati posebnim zakonima, pa stoga potpada pod pravnu kategorizaciju. Po njemu, u rukama je zakonodavca da predlaže ili ne imunitet nekim posebnim zakonom, što i čini da skidanje imuniteta nije ustavna kategorija.
- (iv) Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o nedostatku efektivnosti odluka NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora
82. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva u vezi sa nedostatkom efektivnosti odluke NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora, premijer naglašava da: “1. NNOCSK nema ni formu ni organizaciju nezavisne skupštinske agencije; 2. NNOCSK ne može da nadvlada odluke Vlade uzimajući u obzir nedostatak ovlašćenja koja imaju samo Skupština i pravosudni sistem na osnovu Komentara u vezi sa Vladom; 3. Odluke NNOCSK-a mogu biti konačne samo u upravnom postupku samo ako je tako nešto predviđeno zakonom, što je dakle u potpunosti u volji od onih koje je narod izabrao; 4. Sudsko rešavanje spora je pravično rešavanje koje je nezavisno, pravno obavezujuće i sprovodivo rešenje, i stoga kao takvo ne može da povredi pravo na pravično suđenje prema članu 6. EKLJP-a i Ustavu Republike Kosovo”.

83. Premijer u svojim komentarima argumentuje da NNOCSK nije nezavisna agencija Skupštine Republike Kosovo, da bi obim i rad iste zavisili od volje izražene kroz zakon koji je usvojila Skupština, pa čak i da je takva, ovlašćenja zavise od primarnog zakonodavstva koje reguliše NNOCSK, kao što je to i predviđeno zakonom koji je usvojila Skupština. S tim u vezi, premijer naglašava da pošto je izvor ovlašćenja NNOCSK-a Skupština, prema Komentaru Ustava, ovlašćenja Vlade ne mogu biti ograničena sudskim i zakonodavnim ovlašćenjima. Shodno tome, prema njegovim rečima, ni pod kojim uslovima od strane NNOCSK-a.
84. U kontekstu konačnog dejstva odluke NNOCSK-a, premijer smatra da rešenje koje nudi osporeni zakon, takođe i u pogledu tretiranja odluke kao konačne, predstavlja konačno rešenje. To je zato što se prema njegovim rečima, sve dok je zakon na snazi i predviđa da je odluka NNOCSK-a konačna, to se primenjuje i u praksi. Dakle, isti navodi da sve dok je tako nešto zakonom predviđeno, ovaj propis ne može kako da postane norma.
85. Premijer takođe pominje i slučajeve ESLJP-a, u kojima se ističe da član 6. EKLJP štiti sprovođenje konačne i izvršne odluke, kao glavni element “*prava na sud*”, kao i odredbe člana 6. izbegavaju njihovu efektivnu upotrebu. S tim u vezi, isti se poziva i na slučajeve ESLJP-a [Ouzounis i drugi protiv Grčke](#), br. 49144/99, presuda od 18. aprila 2022. godine, stav 21; [Scordino protiv Italije \(br. 1\) \[VV\]](#), br. 36813/97, presuda od 29. jula 2004. godine, stav 196; [Hornsby protiv Grčke](#), br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine; stav 40; i [Burdov protiv Rusije](#), br. 59498/00, presuda od 7. maja 2002. godine, stavovi 34-37.
86. Premijer takođe naglašava da: “*Pravo na izvršenje sudskih odluka je od još većeg značaja u kontekstu postupaka (Sharxhi i drugi protiv Albanije, 2018, § 92). Postupkom po žalbi u najvišem upravnom sudu u državi, žalilac traži poništavanje dejstva preliminarne odluke koja se pretvara u delotvornu zaštitu prava žalioca (Hornsby protiv Grčke, 1997, § 41; Kyrtatos protiv Grčke, 2003, §§ 31-32; i u vezi sa presudama Ustavnog suda, vidi, mutatis mutandis, Xero Flor ë Polse sp. z o.o. protiv Poljske, 2021, §§ 282-283)*”.
87. Pored toga, premijer u svojim komentarima smatra da Vlada kroz stvaranje posebnog suda za upravne stvari, će omogućiti:
- “1) nezavisno i pravično suđenje od strane sudske vlasti u smislu člana 6. EKLJP-a;
2) rešavanje sporova u razumnom roku u smislu člana 6. EKLJP;
3) izbor pravosudnih organa po međunarodnim standardima na izabrane “by their peers” potpunim eliminisanjem političkog uticaja na visoke rukovodeće pozicije u civilnoj službi, što predstavlja legitimnu i delotvornu svrhu u smislu očuvanja nezavisnosti državne uprave od politike, ali i diferencijacije u pravične i legitimne svrhe, prema definiciji koja je doneta od strane Ustavnog suda Republike Kosovo”.
88. Što se tiče načela pravne sigurnosti, premijer naglašava da:
- “Uopšteno govoreći, pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje principa *res judicata* i konačnosti ili konačnog dejstva presude (Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda [VV], 2020, § 238 i dole).
Konačno, pravo na pravično suđenje prema članu 6. EKLJP zahteva da slučaj “sudi nezavisan i nepristrasan sud”. Nezavisnost sudstva je uslov *sine qua non* za pravično suđenje prema članu 6. Evropske konvencije (Grezeda protiv Poljske [VV], 2022, §301) dok je nezavisnost sudstva preduslov za vladavinu prava. Sudije ne mogu održavati vladavinu prava i sprovoditi prava iz Konvencije sve dok im nacionalni zakoni uskraćuju garancije EKLJP-a. Shodno tome, sve dok Zakon o NNOCSK-u obavezuje

sprovođenje odluka NNOCSK-a čak i kada je pokrenut upravni spor, isti lišava stranke da se njihov slučaj sudi pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, specijalizovanim za administrativna pitanja (referenca na Sud za upravna pitanja), a prema definiciji člana 6. EKLJP-a.

Dakle, podnosilac predstavke kroz iznete argumente lišava sud od implementacije člana 6. EKLJP-a i zalaže se za nedostatak pravičnog i nepristrasnog suđenja prema EKLJP-u”.

89. Na kraju, premijer u ime Vlade u svojim komentarima, zaključuje sledeće:

“- NNOCSK, kao nezavisna ustavna institucija, svoj delokrug uređuje zakonom koji su izglasali poslanici Skupštine Republike Kosovo;

- predlozi koji su izneseni u osporenom zakonu čine neophodnu depolitizaciju javne administracije i obezbeđuju pravično i nepristrasno suđenje prema EKLJP-u;

- shodno tome, od Ustavnog suda Republike Kosovo se traži da argumente koje su izneli poslanici Skupštine Republike Kosovo u zahtevima KO232/23 i KO233/23 odbije kao neosnovane i proglasi osporeni zakon u potpunosti u skladu sa Ustavom Republike Kosovo”.

Komentari koje je poslanik Parlamentarne grupe LVV, Valon Ramadani, dostavio 15. novembra 2023. godine

90. Dana 30. januara 2023. godine, g. Ramadani, poslanik Parlamentarne grupe LVV, dostavio je Sudu svoje komentare u vezi sa predmetima KO232/22 i KO233/22.
91. Iz komentara koje je dostavio g. Ramadani, Sud primećuje da se isti uglavnom odnose na tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa proceduralnim povredama prilikom razmatranja usvajanja osporenog zakona.
92. U komentarima dostavljenim Sudu, g. Ramadani prvo ističe da tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa proceduralnim povredama prilikom razmatranja usvajanja osporenog zakona, ne predstavljaju ustavna pitanja. U prilog tome, g. Ramadani naglašava da: *“Na osnovu sudske prakse Ustavnog suda [...] odluke i/ili radnje organa Skupštine Kosova nisu ustavna pitanja i stoga ne mogu biti predmet ocene u Ustavnom sudu”.*
93. U prilog ovoj tvrdnji, podnosilac zahteva se takođe poziva na sudsku praksu Suda, odnosno na slučaj [KO45/18](#), podnosilac zahteva *Glauk Konjufca i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova*, presuda od 18. aprila 2018. godine; [KO115/13](#), podnosilac zahteva *Ardian Gjini i 11 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova*, rešenje o neprihvatljivosti od 14. novembra 2013. godine.
94. Dalje, g. Ramadani pred Sudom naglašava da *“tvrdnje podnosioca zahteva da su izmene izvršene u redovnoj skupštinskoj proceduri prevazišle obim izmena koje je predlagao inicijator, osim što su neosnovane, štetne su i za ulogu i funkciju zakonodavnog tela. Obim pretpostavlja kvantitet, a ograničavanje uloge poslanika u obimu promena koliko je ograničenje njihove zakonodavne funkcije toliko je i apsurdno. Takvo ograničenje nema osnova u parlamentarnoj praksi. Sposobnost zakonodavca da donosi zakone ne može se narušiti, čak ni iznošenjem i usvajanjem amandmana, ograničavanjem obima intervencija, sve dok se te promene vrše u redovnom postupku i da je usvajanje u skladu sa Ustavom i u skladu sa predlagačem. Ne postoji organ koji razgraničava granice izmene nacрта zakona u skupštinskoj proceduri, sve dok sponzor/predlagač nije protiv tih izmena i da je usvajanje na osnovu Ustava. Podnosilac zahteva osporava povećanje broja članova NNOCSK-a sa 7 na 15 iz proceduralnih razloga. Podnosioci zahteva, uvereni da je povećanje broja*

članova u NNOCSK čisto pravno pitanje i da ne predstavlja ustavno pitanje, pokušavaju da ospore promenu proceduralnim osporavanjem usvajanja zakona”.

95. U svojim komentarima g. Ramadani pred Sudom dodaje da: “I sam Odbor je u godišnjim izveštajima o radu istakao potrebu za povećanjem kapaciteta, ali i opterećenje koje Odbor ima u efikasnom rešavanju žalbi. Kao što je poznato, Odbor radi sa posebnim panelima za konkretne slučajeve. Dakle, povećanje broja članova proširuje osnovu za stvaranje više panela istovremeno kako bi svaki panel mogao da obrađuje konkretne slučajeve. To nesumnjivo garantuje efikasnost, ali i kvalitet u razmatranju predmeta u najrazumnijem roku. Dodajte i činjenicu da je Odbor odredio maksimalan rok u kome se mora doneti odluka o podnetoj žalbi. Takođe, povećanjem broja članova proširuje se mogućnost ispunjavanja drugih obaveza Odbora, kao što je realizacija plana monitoringa koji se odnosi na nadzor nad sprovođenjem pravila i principa zakonodavstva za civilnu službu”.

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 načelu 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 53.
[Tumačenje odredbi ljudskih prava]

“Osnovna prava i slobode zagarrantovana 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.
[Nadležnost 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 poslovnikom 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 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 saraduje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom".

POSLOVNIK SKUPŠTINE [usvojen dana 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 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona)

- “U slučaju kada se predlogom zakona predlaže izmena i dopuna zakona, menjaju se samo odredbe predložene predlogom zakona o izmeni i dopunu zakona”.*

ZAKON BR. 05/L-031 O OPŠTOJ ADMINISTRATIVNOJ PROCEDURI

VII DEO PRAVNA ADMINISTRATIVNA SREDSTVA I POGLAVLJE OPŠTE ODREDBE O PRAVNIM ADMINISTRATIVNIM SREDSTVIMA

Član 10. (Načelo neformalnosti i efikasnosti administrativnog postupka)

[...]

2. Upravni organ sprovodi što brži upravni postupak, uz što manje troškova za sebe i za stranku, bez ugrožavanja onog što je potrebno za zakonit i prikladan rezultat upravnog postupka.

Član 124. (Legitimacija, uzroci i pravna administrativna sredstva)

“1. Stranka ima pravo da sprovodi pravna administrativna sredstva protiv svakog administrativnog činjenja ili ne činjenja, ako smatra da su njena prava ili interesi ne činjenjem narušeni. Član kolegijalnog organa takođe ima pravo da sprovodi pravna administrativna sredstva prema svakom procesnom delovanju ili ne-delovanju kolegijalnog organa, ako smatra da je neka od odredbi čl. od 37-43 ovog zakona prekršena ovakvim delovanjem ili ne delovanjem.

2. Osim ako se drugačije odredi zakonom, pravna administrativna sredstva mogu da se sprovode zbog ne zakonitosti.

3. Redovna pravna administrativna sredstva su:

3.1. žalba;

3.2. administrativni prigovor.

4. Isključujuće pravno administrativno sredstvo je ponovno otvaranje administrativnog postupka.

5. Stranka može samo jednom da upotrebi redovna pravno administrativno sredstvo za isto pitanje.

6. Iscrpljivanje odgovarajućeg pravnog administrativnog sredstva je preduslov za podnošenje tužbe pri nadležnom sudu za administrativna pitanjima. Izuzetno, sudu se direktno može podneti tužba, bez da je potrebno iscrpljivanje pravnih administrativnih sredstava, u ovim slučajevima.

6.1. ukoliko ne postoji viši organ;

6.2. ukoliko su trećoj strani ugrožena prava ili pravni interesi upravnim aktom koji rešava žalbu, ili

6.3. ukoliko je zakonom izričito predviđeno”.

Član 144. (Izvršivost akta)

“1. Administrativni akt postaje izvršni po:

1.1. isteku roka za žalbu protiv istog, ako takva žalba nije podneta;

1.2. obaveštavanju stranke, o aktu, kada zakonski, nije dozvoljena žalba;

1.3. obaveštavanju stranke, o aktu, kada zakonski, žalba nema suspenzivno dejstvo;

1.4. obaveštavanju stranke o aktu za ukidanje suspenzivnog dejstva žalbe, u skladu sa stavom 3. člana 130 ovog zakona; ili

1.5. obaveštavanju stranke o odbijanju žalbe.

2. Akt rešavanja žalbe koji menja žalbeni administrativni akt, postaje izvršni pri obaveštenju stranke.

[...].

ZAKON Br. 03/L-202 O UPRAVNIM SPOROVIMA [koji će biti stavljen van snage stupanjem na snagu Zakona br. 08/L-182 o upravnim sporovima, odnosno 1 (jednu) godinu nakon njegovog objavljivanja u Službenom listu – datum objave 10. januar 2024. godine]

**Član 13.
(Upravni spor)**

- “1. Upravni spor može se pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donesen u drugostepenom upravnom postupku.*
- 2. Upravni spor može se pokrenuti i protiv upravnog akta prvostepenog organa, protiv koga nije dozvoljeno žalba u upravnom postupku”.*

**Član 22.
(bez naslova)**

- “1. Tužba ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je ona podnesena, osim ako je zakonom drugačije predviđeno.*
- 2. Po zahtevu tužioca, organ čiji se akt izvršava, odnosno organ nadležan za izvršavanje, može da odloži izvršenje do konačnog sudskog rešenja ako rešenje nanese štetu tužiocu koji teško bi mogao da se renovira a odlaženje nije protivno javnom interesu, niti odlaganjem ne nanese veća nenaknadiva šteta protivničkoj strani, odnosno zainteresovanom licu.*
- 3. Uz zahtev za odlaganje mora se priložiti dokaz o podnesenoj tužbi.*
- 4. Za odlaganje izvršenja nadležni organ donosi rešenje u roku od tri (3) dana od dana prijema zahteva za odlaganje izvršenja.
[...]*”

**Član 66.
(bez naslova)**

“Odluke suda mogu se izvršavati kada postanu pravosnažne i izvršne”.

ZAKON Br. 08/L-197 O JAVNIM SLUŽBENICIMA

**Član 5.
(Kategorije javnih službenika)**

- “[...]*
- 2. Službenik državne službe je javni službenik u sastavu državne službe koji učestvuje u formulisanju i/ili sprovođenju politika, praćenju sprovođenja upravnih pravila i postupaka i pružanju opšte stručne i administrativne podrške u sprovođenju. Službenik državne službe obavlja dužnosti na relevantnom radnom mestu, počev od stručnog službenika do radnog mesta višeg rukovodioca, u upravi predsednika Republike Kosovo, upravi Skupštine Republike Kosovo, Kancelariji predsednika Vlade Republike Kosovo, Ministarstvu, izvršnim agencijama i njihovim mesnim ograncima, nezavisnim ustavnim institucijama, nezavisnim i regulatornim agencijama, opštinskoj upravi i svaki službenik čiji je status službenika državne službe utvrđen posebnim zakonom.
[...]*”

**Član 38.
(Klasifikacija položaja u državnoj službi)**

- “2. Radna mesta u državnoj službi dele se u sledeće kategorije:*

- 2.1. kategorija višeg rukovodstva, koju čine: generalni sekretar, generalni direktor u nezavisnoj i regulatornoj agenciji, izvršni direktor i zamenik direktora izvršne agencije, kao i položaji ekvivalentni istim;
- 2.2. kategorije srednjeg rukovodstva, koju čine: direktor Odeljenja i položaji ekvivalentni istom;
- 2.3. kategorija nižeg rukovodstva, koju čine: šef Odseka i položaji ekvivalentni istom;
- 2.4. kategorija stručnjaka, koju čine stručnjaci u oblastima koje zahtevaju posebnu stručnu spremu; i
- 2.5. profesionalna kategorija, koju čine profesionalni službenici”.

Član 27.

(Pravo na obaveštenost o radnom odnosu i pravo žalbe)

“[...]

3. Državni službenik ima pravo da izjavi žalbu Nezavisnom nadzornom odboru državne službe Kosova za svako postupanja ili nepostupanje, koja narušavaju njegova zakonska prava ili pravne interese, prava koja proizilaze iz radnog odnosa u državnoj službi.

[...]”

Član 49.

(Imenovanje i mandate na radno mesto kategorije višeg rukovodstva)

“1. Neposredni pretpostavljeni obrazloženom odlukom bira predloženog pobedničkog kandidata, shodno stavu 8. člana 47, u roku od trideset (30) dana od dana proglašenja pobednika.

[...]

6. Produženje mandata, u slučaju institucija državne uprave usvaja Vlada, na predlog neposrednog pretpostavljenog, na osnovu radne uspešnosti službenika. U slučaju drugih državnih institucija, odluku o produženju mandata donosi neposredni pretpostavljeni.

[...]”

Član 74.

(Otpuštanje iz državne službe)

“[...]

3. Otpuštanje iz državne službe nastaje odlukom:

3.1. JULJR-a u kojoj službenik vrši dužnost;

3.2. Vlade, na predlog resornog ministra javne uprave, za službenika kategorije višeg rukovodstva u institucijama državne uprave.

[...]”.

Ocena prihvatljivosti zahteva

- 96. Sud mora prvo da oceni da li su zahtevi koji su podneti Sudu ispunili kriterijume prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovníkom.
- 97. S tim u vezi, Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje da: “Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način”.
- 98. Sud primećuje da su podnosioci zahteva pokrenuli svoje zahteve na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, koji propisuje:

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

99. Dakle, na osnovu gore navedenog, zahtev koji je podnet Sudu u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava mora (i) biti podnet od strane najmanje 10 (deset) poslanika; (ii) koji osporavaju ustavnosti nekog zakona ili odluke koju je usvojila Skupština, zbog sadržaja i/ili procedure sprovođenja; kao i da (iii) zahtev mora biti podnet u roku od 8 (osam) dana od dana usvajanja osporenog akta.
100. Sud, u oceni ispunjenosti prvog kriterijuma, odnosno potrebnog broja poslanika Skupštine za podnošenje relevantnih zahteva, napominje da je zahteve KO232/23 i KO233/23 podnelo 11 (jedanaest) poslanika, stoga zahtevi podnosioca ispunjavaju kriterijum koji je definisan u prvoj rečenici stava 5. člana 113. Ustava za pokretanje Suda.
101. Sud, takođe u oceni ispunjenosti drugog kriterijuma, primećuje da podnosioci zahteva osporavaju Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, koji je usvojen u Skupštini. Sa druge strane, što se tiče trećeg kriterijuma, odnosno roka u kome se predmetni zahtev mora dostaviti Sudu, ovaj potonji primećuje da su oba zahteva podneta Sudu 20. oktobra 2023. godine, dok je osporeni zakon Skupština usvojila dana 12. oktobra 2023. godine, što znači da su zahtevi podneti Sudu u roku koji je propisan u stavu 5. člana 113. Ustava.
102. Stoga, Sud ocenjuje da su podnosioci zahteva legitimisani kao ovlašćena strana u smislu stava 5. člana 113. Ustava da pred Sudom osporavaju ustavnost osporenog akta, kako u pogledu sadržaja, tako i u pogledu procedure sprovođenja, budući da se u konkretnom slučaju podnosioci zahteva, koji su svi poslanici VIII saziva Skupštine, smatraju ovlašćenom stranom i, shodno tome, imaju pravo da osporavaju ustavnost osporenog zakona koji je usvojen od strane Skupštine.
103. Izuzev 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, a koji propisuje sledeće:

Član 42.
(Tačnost podneska)

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

- 1.1. . imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- 1.2. Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i*
- 1.3. dokaze na koje se zasniva spor”.*

104. Sud se takođe poziva i na pravilo 72. [Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, koje propisuje:

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”.

105. U kontekstu dve gore navedene odredbe, Sud primećuje da su podnosioci zahteva (i) naveli svoja imena i potpise u svojim odgovarajućim zahtevima; (ii) precizirali osporeni akt; (iii) pozvali se na konkretne članove Ustava, sa kojima oni tvrde da odredbe osporenog zakona nisu u skladu; i (iv) podneli su dokaze i svedočenja da bi potkrepili svoje tvrdnje.
106. Shodno tome, uzimajući u obzir ispunjenost ustavnih i zakonskih kriterijuma u pogledu prihvatljivosti dotičnih zahteva, Sud proglašava zahteve podnosilaca prihvatljivim i u nastavku će ispitati njihov meritum.

Meritum

107. Sud podseća da je ustavno pitanje koje uključuje predmetni zahtev ocena ustavnosti (i) postupka koji je vođen za donošenje osporenog zakona; i (ii) ocena sadržaja osporenog zakona u celini.
108. Tačnije, Sud podseća da: (i) u vezi sa postupkom po osporenom zakonu, podnosioci zahteva navode da odobrene izmene u sadržaju teksta osporenog zakona prevazilaze obim izmena predloženih u Vladinom nacrtu zakona, jer je relevantna parlamentarna komisija, u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine, takođe predložila amandmane, odnosno nove članove; dok (ii) u pogledu sadržaja osporenog zakona, podnosioci zahteva, između ostalog, navode da: a) u vezi sa uklanjanjem odgovornosti NNOCSK-a za ocenu žalbi i zakonitosti postupaka u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa kroz izmene osporenog zakona, NNOCSK se lišava ustavne odgovornosti za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa, i na taj način se krše članovi 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 101. [Civilna služba] Ustava; b) u odnosu na zakonske odredbe za ukidanje imuniteta za članove NNOCSK-a, oduzimanjem imuniteta predsedniku i članovima NNOCSK-a se direktno krši nezavisnost poslednje navedenog i krše se prava stranaka, i u suprotnosti je sa članom 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava; c) u pogledu odsustva efikasnosti konačne odluke NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora kroz predloženu izmenu, odluka NNOCSK-a postaje neefikasna u slučajevima kada se pokrene upravni spor protiv relevantne odluke u nadležnom sudu, kršeći tako pravnu sigurnost.
109. Navode podnosilaca zahteva (i) u principu podržava NNOCSK, dok ih (ii) osporavaju premijer i poslanik Parlamentarne grupe LVV, g. Ramadani.
110. Sud je (i) ograničio ocenu ustavnosti osporenog zakona na delokrug odredaba koje osporavaju podnosioci zahteva i onih koje se na njih odnose; i (ii) tokom te ocene, razradio je i primenio, između ostalog, opšta načela koja je utvrdio Sud, sa naglaskom na (i) presudu u slučaju KO171/18; (ii) presudu u slučaju [KO127/21](#); i (iii) presudu u slučaju [KO216/22 i KO220/22](#), podnosilac zahteva: *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika i Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika* u vezi sa ocenom Zakona br. 08/L-

197 o javnim službenicima (u daljem tekstu: presuda u slučaju KO216/22 i KO220/22); kao i sudsku praksu ESLJP.

111. U cilju ocene odredaba osporenog zakona, Sud podseća na gore navedenu sudsku praksu, odnosno na presudu u slučaju KO171/18, presudu u slučaju KO127/21, kao i presudu u slučaju KO216/22 i KO220 /22, gore citiranom koliko su navedene presude relevantne i vezane za okolnosti konkretnog slučaja.
112. Koliko je relevantno, Sud podseća da u presudi KO171/18 je ocenio ustavnost Osnovnog zakona o NNOCSK-u, i pritom ocenio da se NNOCSK ne može kategorisati kao nezavisna ustavna institucija prema Poglavlju XII [Nezavisne agencije] Ustava, niti kao nezavisna agencija na osnovu člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava. već kao nezavisna institucija osnovana stavom 2 člana 101 [Civilna služba] Poglavlja VI [Vlada Republike Kosovo] Ustava, kako bi se obezbedila pravila i principi koji regulišu državnu službu u Republici Kosovo (vidi presudu Suda KO171/18, st. 155-159). Sud je u gornjoj presudi, između ostalog, zaključio sledeće: (i) izraz “Civilna služba” prema čitanju i tumačenju člana 101. Ustava, mora se razumeti u njegovom kontekstu i u nameri koju je imao sastavljač i koja je izražena u članu 1. Zakona o civilnoj službi, čime se izbegava mogućnost pogrešnog tumačenja ili tehničkog tumačenja predmetne norme; (ii) što se tiče navoda o povredi ustavne nezavisnosti Ombudsmana i drugih nezavisnih ustavnih institucija, istakao je da oni nisu oslobođeni obaveze da pojedini u vezi radnog odnosa uređuju propisima ili zakonskim aktima, koji se razlikuju od opštih normi utvrđenih drugim zakonima, uključujući i osporeni zakon o NNOCSK-u u predmetnom slučaju; a tokom njegovog sprovođenja treba priznati njihovu funkciju, između ostalog, u donošenju i primeni svojih internih pravila za zaštitu svoje nezavisnosti definisane Ustavom i posebnim zakonima, u meri u kojoj je to neophodno, radi zaštite njihove nezavisnosti; kao i (iii) što se tiče navoda o davanju imuniteta članovima NNOCSK-a putem zakona, ocenio je da je isti “u skladu sa Ustavom” (vidi presudu Suda KO171/18).
113. U presudi Suda KO127/21, prilikom ocene ustavnosti odluke Skupštine o razrešenju članova NNOCSK-a, Sud je na osnovu opštih načela u pogledu nezavisnosti NNOCSK-a, prirode odluka koje ta institucija donosi i funkcionalnog imuniteta koji članovi NNOCSK-a, smatrao da se isti ne mogu pozvati na odgovornost za način glasanja ili odluke donete u toku rada, jer bi se time povredila njihova nezavisnost u vršenju svojih ovlašćenja kao članova NNOCSK-a, kao što je zagwarantovano načelima sadržanim u stavu 2 člana 101. [Civilna služba] Ustava (vidi presudu Suda KO127/21).
114. Takođe, koliko je relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća na svoju konstataciju u presudi Suda KO216/22 i KO220/22, da je nadležnost resornog ministarstva za javnu upravu da “prati sprovođenje politika javnih službenika” definisana u tačkama 1.1 i 1.2. člana 13. osporenog Zakona o javnim službenicima u predmetnom slučaju nadležnost NNOCSK-a, shodno stavu 2. člana 101. Ustava i članu 6. (Funkcije Odbora), uključujući i član 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) Osnovnog zakona. Shodno tome, Sud je utvrdio da su napred navedene odredbe u suprotnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava i kao rezultat toga ih je stavio van snage (vidi slučaj Suda KO216/22 i KO220/22, stav 254).
115. U nastavku, Sud će prvo meritorno razmotriti (i) postupak koji je vođen za usvajanje osporenog zakona, a zatim će nastaviti sa razmatranjem (ii) njegovog sadržaja u meri u kojoj su ga podnosioci zahteva osporili.

I. ŠTO SE TIČE POSTUPKA VOĐENOG ZA USVAJANJE OSPORENOG ZAKONA

116. Sud podseća da u pogledu vođenog postupka, podnosioci zahteva navode da članovi 3, 4. i 5. osporenog zakona predstavljaju nove usvojene izmene u sadržaju teksta osporenog zakona koje prevazilaze obim izmena predloženih u Vladinom nacrtu zakona, pošto je relevantna parlamentarna komisija, u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine, predložila i amandmane osporenog zakona, odnosno njegovih članova 3, 4. i 5. Konkretnije, podnosioci zahteva ističu da predložene izmene nakon usvajanja osporenog zakona od strane Vlade, odnosno izmene koje dolaze od Funkcionalne komisije, dovode do povrede člana 77. Poslovnika Skupštine.
117. Kako bi ispitao navode podnosilaca zahteva, Sud prvo ponavlja sadržaj članova 3, 4. i 5. osporenog zakona, i to:

Član 3. (bez naslova)

“Član 8. Osnovnog zakona menja se na sledeći način:

Član 8 (Sastav Odbora)

- 1. Odbor se sastoji od petnaest (15) članova koji se imenuju od strane Skupštine Republike Kosovo.*
- 2. Sastav Odbora odražava multietnički i rodni karakter Kosova. Najmanje tri (3) člana se imenuju iz nealbanskih zajednica, a najmanje četiri (4) člana moraju biti ženskog roda”.*

Član 4. (bez naslova)

“Član 9. Osnovnog zakona menja se na sledeći način:

Član 9 (Kriterijumi za imenovanje člana Odbora)

- 1. Kandidat koji konkuriše za imenovanje za člana Saveta mora da ima sledeće kvalifikacije i da ispunjava sledeće kriterijume:*
 - 1.1. da je državljanin Republike Kosova;*
 - 1.2. da ima važeću diplomu pravnog fakulteta prema važećem zakonu;*
 - 1.3. da ima najmanje sedam (7) godina radnog iskustva u struci, od čega najmanje četiri (4) godine radnog iskustva u civilnoj službi ili javni službenik;*
 - 1.4. da je dobro upoznat sa zakonskom regulativom na snazi;*
 - 1.5. da nije osuđivan pravosnažnom odlukom za izvršenje krivičnog dela sa umišljajem;*
 - 1.6. da protiv njega nije pravosnažno doneta disciplinska mera udaljenja iz civilne službe”.*

Član 5. (bez naslova)

“U članu 10. Osnovnog zakona, stavovi 4. i 5. menjaju se na sledeći način:

4. Za sprovođenje procedura za imenovanje članova Odbora nadležna funkcionalna komisija ima sledeća ovlašćenja:

4.1. razmatranje prijave kandidata;

4.2. pripremanje uže liste kandidata koji ispunjavaju propisane zakonske kriterijume;

4.3. intervjuisanje i ocenjivanje kandidata, kao i

4.4. priprema preporuke za uspešne kandidate.

5. Unutar vremenskog roka od dvadeset jedan (21) dan nakon zatvaranja javnog oglasa, nadležna funkcionalna komisija završava proceduru izbora i preporučuje Skupštini Kosova dva (2) kandidata koji su ocenjeni sa najviše bodova, za svako upražnjeno mesto radi u Odboru”.

118. Sud primećuje da se sadržaj članova 3, 4. i 5. osporenog zakona odnosi na izmene relevantnih odredaba Osnovnog zakona u vezi sa (i) brojem i sastavom članova NNOCSK-a, (ii) kriterijumima za imenovanje njegovih članova, kao i (iii) izmenom procedure za imenovanje članova ove institucije.
119. Međutim, Sud još jednom podseća da podnosioci zahteva povezuju ovu tvrdnju samo sa postupkom koji je sprovela Skupština za usvajanje osporenog zakona, naglašavajući da su povređena proceduralna pravila Skupštine, odnosno član 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine.
120. Na osnovu navoda podnosioca zahteva, Sud podseća na sadržaj člana 77. Poslovnika Skupštine, koji predviđa sledeće: “U slučaju kada se predlogom zakona predlaže izmena i dopuna zakona, menjaju se samo odredbe predložene predlogom zakona o izmeni i dopunu zakona”.
121. Što se tiče navoda o povredi odredaba Poslovnika Skupštine i relevantnih okolnosti slučaja, Sud se poziva na svoju sudsku praksu, odnosno na rešenje o neprihvatljivosti u svom slučaju KO120/16, podnosilac zahteva: *Slavko Simić i ostalih 10 poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo, gde su podnosioci zahteva, između ostalog, pokrenuli navod o povredi članova 56. (Prvo razmatranje predloga zakona) i 57. (Razmatranje predloga zakona u komisijama) Poslovnika Skupštine koji je tada bio na snazi. S tim u vezi, Sud je ocenio da je delokrug njegove nadležnosti prema stavu 5. člana 113. Ustava taj da razmatra poštovanje proceduralnih pravila sadržanih u Ustavu postupka koji je sproveden u Skupštini i da je smatrao da podnosioci zahteva nisu potkrepili kako ova tvrdnja koja se odnosi na Poslovnik Skupštine predstavlja ustavnu povredu za koju bi Sud imao nadležnost da razmatra (vidi, slučajeve Suda: [KO120/16](#), podnosilac zahteva: *Slavko Simić i ostalih 10 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo, rešenje o neprihvatljivosti od 20. januara 2017. godine, stavovi 93-04, i *mutatis mutandis*, [KO94/16](#), ocena ustavnosti Zakona o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine br. 05/L-010, rešenje o neprihvatljivosti od 25. oktobra 2016. godine, stav 53).
122. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da su podnosioci zahteva tvrdili da je procedura koju je sprovela Skupština za usvajanje osporenog zakona, dovela do povrede proceduralnih pravila Skupštine, odnosno člana 77 (Razmatranje nacrtu zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine, Sud ocenjuje da podnosioci zahteva nisu argumentovali zašto povreda člana 77. Poslovnika Skupštine predstavlja povredu Ustava. Pored toga, ovu tvrdnju nisu povezali sa povredom nekog člana Ustava.

123. Sud, iz gore navedenog, utvrđuje da način na koji su podnosioci zahteva pokrenuli ovu tvrdnju o povredi sprovedenog postupka prilikom usvajanja Osporenog zakona od strane podnosioca zahteva, odnosno u kontekstu povrede člana 77. Poslovnika Skupštine ne povezujući je na specifičan način sa nekim članom Ustava, ne pokreće pitanja na nivou ustavnosti.
124. Shodno tome, Sud neće dalje razmatrati ovaj navod podnosioca zahteva.

II. ŠTO SE TIČE SADRŽAJA OSPORENOG ZAKONA

125. Sud prvo podseća da 22 (dvadeset dva) poslanika Skupštine Republike Kosovo, putem 2 (dva) odvojena zahteva, na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, traže ocenu ustavnosti osporenog zakona u celini, za koje članove navode da nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 32. [Pravo na pravno sredstvo], članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda], članom 101. [Civilna služba] i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
126. Sud primećuje da podnosioci zahteva navode da su sve odredbe osporenog zakona u celini neustavne, između ostalog, iz sledećih razloga:
- (i) Uklanjanje odgovornosti NNOCSK-u za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika visokog rukovodećeg nivoa, kroz izmene osporenog zakona, lišava NNOCSK ustavne odgovornosti za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka o radnom odnosu službenika visokog rukovodećeg nivoa, te se na taj način krše članovi 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 101. [Civilna služba] Ustava;
 - (ii) Ukidanje imuniteta za članove NNOCSK-a direktno krši nezavisnost poslednje pomenutog i krši prava stranaka i u suprotnosti je sa članovima 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava;
 - (iii) Neefikasnost konačne odluke NNOCSK-a u slučaju pokretanja upravnog spora, kroz predloženu izmenu, čini odluku NNOCSK-a neefikasnom, u slučajevima kada je upravni spor pokrenut protiv relevantne odluke u nadležnom sudu, čime se krši pravna sigurnost i povređuju članovi 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava.
127. Ove navode, u suštini i prema pojašnjenjima datim u delu koji se odnosi na navode i odgovore zainteresovanih strana pred Sudom, u principu, podržava i NNOCSK, dok ih protivargumentuju premijer Republike Kosovo i poslanik Parlamentarne grupe LVV.
128. Da bi ocenio ustavnost osporenog zakona, Sud će za svaki osporeni član najpre izneti: (a) navode i komentare stranaka; (b) opšta načela utvrđena sudskom praksom Suda i/ili ESLJP-a; a zatim će Sud nastaviti sa: (c) primenom tih načela na osporene članove osporenog zakona.

A. Što se tiče navoda u vezi sa članovima 2, 7. i 8. osporenog zakona, kojima se dopunjuju i menjaju članovi 6, 16. i 19. osnovnog zakona

129. Prvo i radi ocene ustavnosti članova 2, 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona, kojima se dopunjuju i menjaju članovi 6. (Funkcije Saveta), 16. (Razmatranje žalbi) i 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) osnovnog zakona, Sud će razmotriti navode podnosioca zahteva koji se odnose na povredu člana 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 101. [Civilna služba] Ustava. Konkretnije, prilikom ocene tih navoda, Sud će

najpre predstaviti: (a) suštinu navoda, komentara i relevantnih odgovora; (b) relevantna opšta načela; a zatim (c) ocenu Sudu u vezi sa konkretnim navodima.

a. Suština navoda podnosioca zahteva i komentara suprotnih i zainteresovanih strana

130. Sud primećuje da podnosioci zahteva tvrde da se zakonskim izmenama koje se odnose na nadležnost NNOCSK-a za ocenu žalbi i zakonitosti postupaka u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa, krše članovi 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo] i 101. [Civilna služba] Ustava.
131. Konkretnije, Sud podseća da u kontekstu povrede člana 101. Ustava, oni ističu da su članom 6. Osnovnog zakona o NNOCSK-u utvrđene funkcije NNOCSK-a, precizirajući da poslednje navedeni donosi odluke o žalbama svih civilnih službenika, dok mu kroz promene utvrđene članovima 2, 7. i 8. osporenog zakona, poslednje navedeni, prema njima, “*[...] oduzima ustavnu odgovornost za ocenjivanje žalbi i zakonitosti postupaka (o kojima odlučuje Vlada) u vezi sa radnim odnosom javnih funkcionera na visokom nivou rukovodstva i na taj način sužava i umanjuje ovu funkciju*”. Štaviše, Sud ističe da podnosioci zahteva smatraju da ovo ograničava ovlašćenja i odgovornosti NNOCSK-a, definisane Ustavom i Zakonom, i naglašavaju da se krši nadležnost ove institucije “*da nadgleda celokupnu državnu službu Republike Kosovo, a ne samo neke kategorije državne službe*”.
132. Što se tiče navoda o povredi člana 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, Sud podseća da podnosioci zahteva, oslanjajući se na jednu od presuda Ustavnog suda, bez njenog preciziranja, ističu sledeće: “*[...] Nejednak tretman državnih službenika u odnosu na ovlašćenja Odbora za nadzor nad izborom državnih službenika, definisan članom 6. stav 1.2 osporenog zakona, nije u skladu sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava. Pored ustavne povrede, odraz ove odredbe u praksi predstavlja izuzetno visok potencijal za kršenje ljudskih prava, politički uticaj na zapošljavanje ovih pozicija i štetu po budžet*”.
133. Naime, i kontekstu povrede člana 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, Sud još jednom podseća na navod podnosioca zahteva da “*[...] određivanje NNOCSK kao ustavne institucije za zaštitu pravila o državnoj službi ima za cilj, pored zaštite standarda i načela u državnoj službi, da garantuje efikasna pravna sredstva za subjekte koji su deo postupaka u kojima se primenjuju pravila državne službe*” i da to, u suštini, ne samo da umanjuje nadležnosti same institucije, već se vidi i kao “*uskraćivanje prava na korišćenje pravnog sredstva za deo državne službe u svojim ustavnim pravima*”.
134. Sud takođe ukazuje i na komentare NNOCSK-a, koji, na osnovu člana 101. Ustava i člana 5. Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima, smatra da ima mandat da nadgleda sprovođenje pravila i načela civilne službe u svim institucijama javne uprave u kojima su zaposleni civilni službenici i da u ispunjavanju svog ustavnog mandata obavlja funkciju razmatranja i odlučivanja po žalbama svih civilnih službenika, počev od stručnog službenika do pozicije višeg rukovodioca, ako tvrde da su im povređena zakonita prava ili interesi, koja prava proizilaze iz radnog odnosa u civilnoj službi, bez obzira na to da li je predmet spora odluka Vlade ili neka odluka drugih organa javne uprave i da u tom smislu, član 2. osporenog zakona, kroz predložene izmene, stvara situaciju nejednakog tretmana civilnih službenika u odnosu na ostvarivanje delotvornih pravnih sredstava, te kao takva ova odredba nije u skladu ni sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava.

135. Sud ističe i komentare premijera, koji se oslanja na Komentar Ustava i pri tom razrađuje član 32. Ustava, koji, prema njemu, karakteriše načelo dvostepenosti suđenja kao neophodan element i u tom smislu, ističe da se: “[...] predloženim izmenama osporenog zakona, strankama osigurava neosporna nezavisnost tribunala/suda koji odlučuje o predmetu; jasna procedura koja neosporno omogućava da se saslušaju obe stranke (*inaudita altera parte*) i izvršno odlučivanje po ovlašćenju sudske vlasti”. Premijer, u suštini, navodi da nadležnost NNOCSK-a da ocenjuje odluke Vlade kao “*najvažniji mehanizam države*” u odnosu na radni odnos visokih javnih funkcionera, ograničava izvršnu vlast i u tom kontekstu, ista se ne može zameniti kvazi-sudskim organom kao što je NNOCSK.
136. Na kraju, Sud ponavlja da g. Ramadani, poslanik Parlamentarne grupe LVV, u suštini, smatra da NNOCSK kao kvazi-sudska institucija ni na koji način ne može biti imenovan bez ikakvog osnova i ustavne odredbe sa ovlašćenjima da kontroliše odluke izvršne vlasti kao kolegijalne institucije, nezavisne vlasti i sa jasno i izričito definisanim ovlašćenjima u Ustavu i da je Vlada, kao nosilac izvršne vlasti u smislu odlučivanja, iz različitih razloga i prirode podređena samo Skupštini Republike, pravosuđu i Ustavnom sudu, i da nikako ne mogu ove odluke da budu predmet razmatranja institucije kao što je NNOCSK, kada je reč o razrešenju visokih civilnih službenika glasanjem u Vladi.

b. Osnovna načela koja proizilaze iz prakse ESLJP-a i Suda u vezi sa jednakošću pred zakonom, pravom na pravno sredstvo, kao i ustavnom nadležnošću NNOCSK-a koja je propisana stavom 2. člana 101. Ustava

137. Prvo, u odnosu na ustavnu nadležnost NNOCSK-a, Sud je u svojoj sudskoj praksi istakao da je NNOCSK institucija koja je ustanovljena Ustavom, koji joj je pripisao (i) svojstvo “*nezavisne*” institucije u vezi sa (ii) vršenjem njegove ustavne funkcije, odnosno “*obezbeđivanje poštovanja pravila i principa koji regulišu državnu službu*”. Tačnije, stav 2. člana 101. Ustava, (i) precizno definiše naziv NNOCSK-a kao “*nezavisan*”; i (ii) pripisao mu je ovu “*nezavisnost*” u cilju “*obezbeđivanja usklađenosti sa pravilima i principima koji regulišu državnu službu*”. Kao rezultat toga, svrha relevantne ustavne odredbe odražava institucionalnu nezavisnost NNOCSK-a u cilju obavljanja njegove funkcije “*obezbeđivanja poštovanja principa i pravila koja regulišu državnu službu*” (vidi slučaj Suda KO127/21, citiran gore, stav 83).
138. Štaviše, Sud je u svojoj praksi kvalifikovao NNOCSK kao “*kvazi-sudsku*” instituciju, odnosno kao tribunal u vezi sa rešavanjem sporova koji proizilaze iz civilne službe (pojam “*tribunal*” je široko rasprostranjen u diskursu ESLJP-a). Shodno tome, NNOCSK uživa prerogative “*suda*” upravo zbog nezavisnosti od izvršne i zakonodavne vlasti i kvalifikuje se kao institucija koja ima potpunu nadležnost da donosi obavezujuće odluke u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike, s jedne strane, i institucija koje zapošljavaju civilne službenike, s druge strane (vidi, slučajeve Suda KO171/18, citiran gore, stav 165, i KO127/21, stav 86).
139. U tom kontekstu, Sud je takođe istakao da zakonitost odluka NNOCSK-a podleže daljoj kontroli sudskih vlasti, pokretanjem upravnog spora pred nadležnim sudom, unutar uslova i rokova koji su određeni odredbama Zakona o upravnim sporovima, kako je utvrđeno u stavu 1. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) Osnovnog zakona. Shodno tome, kontrola, odnosno ocena zakonitosti odluka NNOCSK-a je nadležnost sudske vlasti (vidi, slučaj Suda KO127/21, citiran gore, stav 87).
140. U nastavku, Sud će rezimirati opšta načela koja proizilaze iz prakse ESLJP-a i Suda i koja se odnose na (i) načelo jednakosti pred zakonom; i (ii) pravo na pravno sredstvo, da bi nastavio sa njihovom primenom na konkretan slučaj.

(i) Opšta načela koja se odnose na jednakost pred zakonom

141. Što se tiče načela jednakost pred zakonom, koliko je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja Sud podseća da član 14. (Zabrana diskriminacije) EKLJP garantuje zaštitu od diskriminacije u uživanju prava zagwarantovanih EKLJP-om. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, načelo zabrane diskriminacije je “*fundamentalne*” prirode i povezuje EKLJP sa vladavinom prava i vrednostima tolerancije i socijalnog mira (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a [S.A.S. protiv Francuske](#), br. 43835/11, presuda od 1. jula 2014. godine, stav 149). Zaštita od diskriminacije koja je definisana članom 14. EKLJP-a, dodatno je upotpunjena i ojačana članom 1. Protokola br. 12 EKLJP-a, koji zabranjuje diskriminaciju na opštiji način, mimo prava zagwarantovanih EKLJP, odnosno i u uživanju svakog zakonom definisanog prava (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), sa podnosiocem *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. decembra 2021. godine, stav 287).
142. Sud, oslanjajući se na sudsku praksu ESLJP-a, primećuje da je taj sud, u principu, zaključio da član 14. EKLJP nema autonomno postojanje, već da bi ovaj član bio primenljiv, mora se odnositi i na tvrdnju o povredi nekog drugog prava ili slobode zagarrantovane odredbama EKLJP-a. Međutim, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi istakao da se zabrana diskriminacije primenjuje i u odnosu na druga dodatna prava koja spadaju u opšti okvir jednog od članova EKLJP-a, za koja prava su države dobrovoljno odlučile da garantuju njihovu zaštitu (vidi, u ovom kontekstu predmete ESLJP-a [Fábián protiv Mađarske](#), br. 78117/13, presuda od 5. septembra 2017. godine, stav 112; [Biao protiv Danske](#), br. 38590/10, presuda od 24. maja 2016. godine, stav 88; [İzzettin Doğan i drugi protiv Turske](#), br. 62649/10, presuda od 26. aprila 2016. godine, stav 158; i [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 42184/05, presuda od 10. marta 2010. godine, stav 63). Samim tim, član 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP-a je proširio obim zaštite od diskriminacije na nivou ESLJP-a, određujući opštu zabranu diskriminacije, a samim tim, uključujući i prava određena zakonom.
143. Sud je u svojoj presudi u slučajevima KO100/22 i KO101/22 istakao da je njegova sudska praksa u smislu člana 24. Ustava, uključujući u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) EKLJP-a, i članom 1. Protokola br. 12 (Opšta zabrana diskriminacije) EKLJP-a, konsolidovana na osnovu relevantne prakse ESLJP-a i pojašnjena je, između ostalog, kroz presude Suda u slučajevima (i) [KO01/17](#), podnosilac zahteva: *Aida Dërguti i 23 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, ocena ustavnosti Zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, presuda od 28. marta 2017. godine; (ii) [KO157/18](#), podnosilac zahteva: *Vrhovni sud Republike Kosovo*, ocena ustavnosti člana 14. stav 1.7 Zakona br. 03/L-179 o Crvenom krstu Republike Kosovo, presuda od 13. marta 2019. godine; (iii) [KO93/21](#); i (iv) [KO190/19](#), podnosilac zahteva: *Vrhovni sud Republike Kosovo*, ocena ustavnosti člana 8. stava 2. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva (MRSZ) br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa, presuda od 30. decembra 2022. godine (vidi, slučajeve Suda: KO100/22 i KO101/22, gore citiran, stav 332).
144. Ovim presudama je pojašnjeno da test koji se primenjuje da bi se utvrdilo da li je akt donet od strane javnih organa u suprotnosti sa pravom na jednakost pred zakonom zagarrantovano članom 24. Ustava, uključuje najpre ocenu (i) da li je postojala “*razlika u tretmanu*” prema osobama u “*analognim ili relativno sličnim situacijama*” ili neuspeh da se osobe tretiraju drugačije u relativno različitim situacijama; i ako je to slučaj, (ii) ocenu da li je takva razlika ili nedostatak razlike objektivno opravdan, odnosno da li je ograničenje “*propisano zakonom*”, da li je težilo “*legitimnom cilju*” i da

li je preduzeta mera “proporcionalna” cilju koji se želi postići (vidi, slučaj Suda: KO100/22 i KO101/22, gore citiran, stav 333).

(ii) Opšta načela koja se odnose na pravo na pravna sredstva

145. Što se tiče prava na pravna sredstva, ovo pravo se dopunjuje i mora se čitati usko i u vezi sa članom 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP, kao i sa relevantnom sudskom praksom Suda i ESLJP-a. Član 13. EKLJP-a garantuje pravo na “*delotvorni pravni lek*” u slučaju povrede prava zagaranovanih EKLJP-om od strane javnog organa (vidi slučaj Suda [KI48/18](#), podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës*, presuda 23. januara 2019. godine, stav 197).
146. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u principu, svrha člana 13. EKLJP je da pruži pravno sredstvo kojim pojedinci mogu doći do delotvornog pravnog sredstva za povrede svojih prava zagaranovanih EKLJP-om na nacionalnom nivou, pre nego što se pokrene mašina žalbi pred ESLJP-om (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a [Kudla protiv Poljske](#), br. [30210/96](#), presuda od 26. oktobra 2000. godine, stav 152). U suprotnom, nepostojanje odgovarajućih pravnih sredstava bi oslabilo i učinilo iluzornim garancije iz člana 13. EKLJP, dok poslednje navedena nema za cilj da garantuje “*teoretska ili iluzorna*” prava, već prava koja su “*praktična i delotvorna*” (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a [Scordino protiv Italije \(br. 1\)](#), br. [36813/97](#), presuda od 29. marta 2006. godine, stav 192).
147. Pored toga, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ova sudska praksa u vezi sa tumačenjem člana 13. EKLJP, navodi da kada pojedinac ima “*argumentovanu*” tvrdnju da je žrtva povrede prava utvrđenih EKLJP-om, on/ona mora da ima pravno sredstvo pred “*nacionalnim organom*”, koje mu omogućava odlučivanje o suštini relevantnog navoda, ali takođe, ako je prikladno, da mu/joj omogući da izvrši odgovarajuću ispravku (vidi slučaj Suda [KI56/18](#), podnosilac *Ahmet Frangu*, presuda od 22. jula 2020. godine, stav 134).

c. Ocena Suda

148. Sledom gore navedenih tvrdnji podnosioca zahteva, Sud smatra da podnosioci pokreću dva ustavna pitanja, odnosno (i) ustavnu nadležnost *NNOCSK-a* da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu u Republici Kosovo; i (ii) jednakost pred zakonom u pogledu prava na pravno sredstvo u kontekstu kandidata i civilnih službenika na višim rukovodećim pozicijama i drugim kategorijama civilne službe.
149. Radi ocene prethodno istaknutih navoda, Sud se pre svega poziva na sadržaj člana 2. (bez naslova) osporenog zakona, koji dopunjuje i menja član 6. (Funkcije Odbora) Osnovnog zakona, koji definiše sledeće:

“Kod člana 6 osnovnog zakona dodaje se stav 2. i to:

2. Bez obzira na stav 1. podstav 1.1. ovog člana, NNOCSK nema nadležnost da odlučuje po žalbama na odluku Vlade za državne službenike koji su na visokim rukovodećim pozicijama. Protiv ovih odluka stranka ima pravo da otvori upravni spor pred nadležnim sudom u skladu sa relevantnim zakonom o upravnim sporovima”.

150. Sud podseća da član 6. Osnovnog zakona propisuje sledeće:

“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”.

151. Sud primećuje da član 2. Osporenog zakona menja član 6. Osnovnog zakona, čime se menja nadležnost NNOCSK-a, lišavajući ga prava da razmatra žalbe protiv odluke Vlade za civilne službenike na višim rukovodećim pozicijama. Sud takođe ističe da je zakonodavac u vezi sa tim ostavio mogućnost stranci da protiv ove odluke pokrene upravni spor direktno pred nadležnim sudom. U tom kontekstu, Sud ističe frazu *“na odluku Vlade”*, koja ograničava predloženu izmenu samo u odnosu na odlučivanje Vlade.

152. Sud se takođe poziva i na članove 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona, kojima se menjaju članovi 16. (Razmatranje žalbi) i 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) Osnovnog zakona, i to:

Član 7.

1. Član 16 osnovnog zakona, stav 1, unutar prve rečenice, nakon dela rečenice: “ili kandidata za ulazak u državnu službu”, dodaje se: “osim uspešnih kandidata, predloženih za više rukovodeće pozicije”.

2. Član 16 osnovnog Zakona, par.6, deo rečenice: “visoke rukovodeće pozicije”, se briše iz osnovnog Zakona.

Član 8.

“Član 19 osnovnog Zakona, u svakom paragrafu ovog člana, deo rečenice: “visoke rukovodeće pozicije” se briše”.

153. U tom kontekstu, Sud takođe ukazuje i na odredbe Osnovnog zakona, koje se menjaju putem gore navedenih članova osporenog zakona.

Član 16.

(Razmatranje žalbi)

“1. Civilni službenik ili kandidat za zapošljavanje u civilnoj službi, koji je nezadovoljan odlukom organa poslodavca, ima pravo da podnese žalbu Odboru, u vezi tvrdnji zbog kršenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe Republike Kosova.

[...]

6. Član Odbora koji je nadzirao proceduru izbora za imenovanje civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, nema pravo da učestvuje u proceduri razmatranja žalbe u vezi sa istom procedurom”.

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.

[...]

6. Odbor je obavezan da donese odluku o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, u roku od trideset (30) dana od dana primanja kompletnog dosijea od organa poslodavca.

7. Ako se sprovođenje procedure izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa sprovodi bez obaveštavanja Odbora da prisustvuje nadgledanju, procedura se smatra nevažećom, a Odbor prema službenoj dužnosti donosi odluku o poništavanju procedure.

8. Odluka Odbora o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, predstavlja konačnu odluku u upravnom postupku i protiv ove odluke stranke u postupku imaju pravo pokretanja upravnog spora u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu”.

154. Sud primećuje da je osporenim zakonom, članovima 7. i 8. osporenog zakona, izbrisano pozivanje na izraz “višeg rukovodećeg nivoa” u članovima 16. i 19. Osnovnog zakona, koji su regulisali žalbeni postupak, odnosno, nadgledanje postupka izbora i odlučivanja u vezi sa žalbama svih civilnih službenika, uključujući i one na višem rukovodećem nivou od strane NNOCSK-a.
155. S obzirom na navedeno, Sud primećuje da je zakonodavac u suštini, članovima 2, 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona, odnosno izmenama i dopunama člana 6. (Funkcije Saveta), 16. (Razmatranje žalbi) i 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) Osnovnog zakona: (i) izričito ukinuo nadležnost NNOCSK-a za razmatranje žalbi protiv odluka Vlade o državnim službenicima na višim rukovodećim pozicijama kroz član 2. osporenog zakona, ali i za sve kandidate i druge civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa kroz član 7. osporenog zakona; i (ii) ukinuo nadležnost NNOCSK-a da nadgleda postupak izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa, definisan stavom 1. člana 19. osnovnog zakona kroz član 8. osporenog zakona.
156. Sud će u nastavku zajedno razmotri tvrdnje podnosilaca zahteva o (i) povredi ustavne nadležnosti NNOCSK da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu u Republici Kosovo, zagarantovanu članom 101. Ustava; i (ii) povredi prava na nediskriminaciju službenika višeg rukovodećeg nivoa u odnosu na druge kategorije civilne službe, zagarantovanog članom 24. Ustava, u odnosu na njihovo pravo na pravno sredstvo, zagarantovano članom 32. Ustava, u skladu sa napred navedenim načelima Suda i ESLJP-a.
157. Prvo, na osnovu gore navedenih načela za nadležnost NNOCSK-a u vezi sa “obezbeđivanjem poštovanja uredbi i načela koja regulišu civilnu službu”, zagarantovanih stavom 1. člana 101. [Civilna služba] Ustava i na osnovu svoje sudske prakse, Sud naglašava da NNOCSK ima nadležnost da nadgleda civilnu službu, a koja nadležnost uključuje: (i) nadgledanje postupka izbora i odlučivanja o tome da li su imenovanja civilnih službenika izvršena u skladu sa pravilima i principima zakonodavstva o civilnoj službi, kao i (ii) ocenjivanje njihovih žalbi u upravnom postupku vidi slučaj Suda KO216/22 i KO220/22, gore citiran, stav 254). U tom kontekstu, Sud takođe podvlači i gore pomenuta načela, koja proizilaze iz prakse Suda u pogledu “kvazi-sudske” prirode NNOCSK-a, odnosno tribunala u pogledu rešavanja sporova koji proizilaze iz civilne službe, i kao institucije koja ima potpunu nadležnost da donosi obavezujuće odluke u vezi sa sporovima civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike.
158. Uzimajući u obzir predložene izmene u osporenom zakonu, i radi pojašnjenja u vezi sa kategorijama civilne službe, Sud želi da istakne zakonske odredbe ZJS-a, koje karakterizuju pozicije u civilnoj službi Republike Kosovo, odnosno stav 2. člana 38 (Klasifikacija pozicija u državnoj službi) ZJS-a, iz kojeg proizilazi da se radna mesta u

civilnoj službi dele na sledeće kategorije: (i) viša rukovodeća kategorija, koju čine: generalni sekretar, generalni direktor u nezavisnoj i regulatornoj agenciji, izvršni direktor i zamenik direktora izvršne agencije, kao i položaji ekvivalentni istim; (ii) srednja rukovodeća kategorija, koju čine: direktor odeljenja i položaji ekvivalentni istim; (iii) niža rukovodeća kategorija, koju čine: šef odseka i položaji ekvivalentni istim; (iv) kategorija specijalista, koju čine stručnjaci u oblastima koje zahtevaju posebnu stručnu spremu; i (v) profesionalna kategorija, koju čine profesionalni službenici.

159. S tim u vezi, Sud primećuje da se jezik koji se koristi u Ustavu ali i u sudskoj praksi Suda odnosi na civilnu službu, bez podele njenih kategorija, kao i da je Ustav definisao instituciju za nadgledanje civilne službe, kao što je NNOCSK, a ne druge institucije, ne fragmentirajući takvu nadležnost. S tim u vezi, Sud podseća da, na osnovu navedenih zakonskih odredbi, i ZJS deli civilnu službu na određene kategorije, kao što je gore navedeno, međutim, svuda u zakonu kada se govori o civilnoj službi, smatra istu jedinstvenom, uključujući i opštu definiciju civilnog službenika iz stava 2. člana 5. (Kategorije javnih službenika) ZJS-a, gde je isti definisan na sledeći način: *“Službenik državne službe je javni službenik u sastavu državne službe koji učestvuje u formulisanju i/ili sprovođenju politika, praćenju sprovođenja upravnih pravila i postupaka i pružanju opšte stručne i administrativne podrške u sprovođenju. Službenik državne službe obavlja dužnosti na relevantnom radnom mestu, počev od stručnog službenika do radnog mesta višeg rukovodioca, u upravi predsednika Republike Kosovo, upravi Skupštine Republike Kosovo, Kancelariji predsednika Vlade Republike Kosovo, Ministarstvu, izvršnim agencijama i njihovim mesnim ograncima, nezavisnim ustavnim institucijama, nezavisnim i regulatornim agencijama, opštinskoj upravi i svaki službenik čiji je status službenika državne službe utvrđen posebnim zakonom”*.
160. Shodno tome, Sud utvrđuje da NNOCSK, kao institucija osnovana Ustavom, ima nadležnost da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu za sve njene kategorije (vidi slučaj Suda, KO171/18, gore citiran).
161. U nastavku, u kontekstu navoda o povredi prava na jednakost pred zakonom civilnih službenika višeg nivoa u odnosu na druge kategorije civilne službe u vezi sa njihovim pravom na korišćenje pravnog sredstva po žalbi, Sud zasnivajući se na svoju gore pomenutu sudsku praksu, pojašnjava da test koji se primenjuje da bi se utvrdilo da li je akt javnog organa u suprotnosti sa pravom na jednakost pred zakonom zagwarantovanog članom 24. Ustava najpre obuhvata ocenu da li postoji (i) *“različit tretman”* prema osobama u *“analognim ili relativno sličnim situacijama”* ili propust da se osobe tretiraju drugačije u relativno različitim situacijama; i ako je to slučaj, (ii) ocenu da li je takva razlika ili nedostatak razlike objektivno opravdana, odnosno da li je ograničenje (a) *“propisano zakonom”*, sledi (b) *“legitimnu svrhu”* i (c) preduzeta mera je bila *“srazmerna”* cilju kojem se težilo. Takođe, budući da njegova sudska praksa pokazuje da pravo na jednakost pred zakonom nema samostalno postojanje, ali da bi ovaj član bio primenljiv, mora da se odnosi i na tvrdnju o povredi nekog prava ili druge slobode zagarrantovane odredbama EKLJP, Sud će oceniti da li su u okolnostima konkretnog slučaja ispunjeni gore navedeni kriterijumi u vezi sa pravom na pravno sredstvo, zagarrantovanim članom 32. Ustava.
- (i) *Da li je bilo razlike u tretmanu u vezi sa pravom na pravno sredstvo*
162. Kao što je prethodno pojašnjeno, civilni službenici višeg rukovodećeg nivoa spadaju u jednu od kategorija civilne službe, propisane stavom 2. člana 38. ZJS-a. U kontekstu analize da li je bilo razlike u tretmanu u vezi sa pravom na pravno sredstvo, Sud smatra da u okolnostima konkretnog slučaja, nije sporno da se civilni službenici profesionalne

i niže i srednje rukovodeće kategorije, s jedne strane, i civilni službenici više rukovodeće kategorije, s druge strane, nalaze u “*analognim ili relativno sličnim situacijama*”, jer su (i) svi pripadnici civilne službe; (ii) obavljaju dužnosti u okviru civilne službe, kao što je definisano Ustavom i relevantnim zakonom o javnim službenicima; i (iii) imaju obavezu da obavljaju svoje funkcije na nezavisan, profesionalan i nepristrasan način i u interesu funkcionisanja civilne službe, bez obzira na to što način njihovog izbora i složenost posla nisu isti. Štaviše, takođe nije sporno da u okolnostima civilnih službenika profesionalnog i nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa u odnosu na civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa postoji “*razlika u tretmanu*” u kontekstu pravnog sredstva koje im je na raspolaganju da ospore relevantne odluke u vezi sa njihovim radnim odnosom. Prvoj grupi, odnosno civilnim službenicima profesionalnog i nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa dat je direktan pristup NNOCSK-u, koji je dužan da odlučuje u rokovima navedenim u važećem zakonu, dok je drugoj grupi, odnosno civilnim službenicima višeg rukovodećeg nivoa uskraćeno pravo žalbe NNOCSK-u, ali im je omogućeno da pokrenu upravni spor direktno pred nadležnim sudom, bez određenog roka za donošenje relevantne odluke.

163. Međutim, kao što je pojašnjeno u sudskoj praksi Suda i onoj koja je prethodno citirana, činjenica da postoji “*razlika u tretmanu*” u ovom slučaju u vezi sa pravom na pravno sredstvo ne mora nužno da rezultira povredom člana 24. Ustava, jer se prethodno mora oceniti da li “*razlika u tretmanu*” ima “*objektivno i razumno opravdanje*”, tačnije, da li je (i) “*propisana zakonom*”; (ii) teži “*legitimnom cilju*”; i da li (iii) je “*proporcionalna*”.

(ii) Test “*razlike u tretmanu*”

(a) Da li je razlika u tretmanu “*propisana zakonom*”

164. Ocenjujući da li je “*relevantna razlika u tretmanu*” “*propisana zakonom*”, Sud podseća da je civilnim službenicima profesionalnog i nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa, pravo na pravno sredstvo, odnosno pravo na žalbu direktno pred NNOCSK-om, priznato stavom 1. člana 16. osnovnog zakona, ali se predloženim izmenama osporenog zakona, odnosno njegovim članovima 2, 7. i 8. (bez naslova), od takvog prava izuzeti samo civilni službenici višeg rukovodećeg nivoa, koji, iako u “*sličnim ili analognim*” okolnostima kao i ostali pripadnici civilne službe, moraju da koriste pravo na žalbu putem drugih zakona na snazi, obraćajući se prvostepenom nadležnom sudu za upravni spor radi osporavanja relevantnih odluka u vezi sa njihovim radnim odnosom. Dakle, razlika u tretmanu između dve gore navedene kategorije civilnih službenika je “*propisana zakonom*”, odnosno članovima 2, 7. i 8. osporenog zakona. Kao posledica toga i u nastavku, Sud mora da nastavi sa ocenom da li je gore navedena “*razlika u tretmanu*” i “*propisana zakonom*” težila “*legitimnom cilju*”, a ako je to slučaj, mora da nastavi sa ocenom da li su preduzete mere bile “*proporcionalne*” cilju kojem se težilo.

(b) Da li postoji “*legitiman cilj*”

165. U kontekstu ocene da li relevantna svrha u “*razlici u tretmanu*” između civilnih službenika drugih kategorija u odnosu na civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa teži “*legitimnom cilju*”, Sud ističe da je na osnovu stava 3. člana 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava, ali i načela proisteklih iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, utvrđeno da se ograničenja prava i sloboda zagarantovanih Ustavom “*ne mogu sprovesti u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena*”. Prema ovom stavu, kako se tumači kroz konsolidovanu praksu Suda koja je gore citirana, u principu, ciljevi ograničenja moraju biti jasno definisani i nijedan javni organ ne može ograničiti bilo koje pravo ili slobodu na osnovu cilja koji nije već definisan u zakonu u kome je dozvoljeno/precizirano relevantno ograničenje. U principu, i u kontekstu okolnosti

konkretnog slučaja, na osnovu ovakve sudske prakse, na Vladi je kao pokrovitelju osporenog zakona i Skupštini koja je usvojila osporeni zakon, da pokažu da je ta razlika bila opravdana (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP-a [D.H i drugi protiv Republike Češke](#), br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 177; vidi i slučaj Suda: [KO190/19](#), gore citiran, stavovi 206 i 208 i reference koje su u njima korišćene, KO100/22 i KO101/22, gore citiran, stavovi 336-338). Sud takođe podseća da državni organi uživaju široku granicu ocenjivanja kako u pogledu izbora sredstava izvršenja tako i u pogledu utvrđivanja da li su posledice izvršenja opravdane opštim interesom za postizanje svrhe datog zakona (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a [Beyeler protiv Italije](#), br. 33202/96, presuda od 5. januara 2000. godine, stav 112, kao i slučajeve Suda: [KI185/21](#), podnosilac zahteva *SHPK "Co Colina"*, presuda od 13. marta 2023. godine, stav 209, i [KO216/22](#) i [KO220/22](#), gore citiran, stav 366).

166. Takođe, na osnovu gore navedene prakse, da li je javna politika utvrđena zakonom usvojenim u Skupštini odgovarajuća ili ne, stvar je drugih organa vlasti, a ne Suda, sve dok se time ne krše odredbe Ustava (vidi, *mutandis mutatis*, slučaj Suda [KO216/22](#) i [KO220/22](#), gore citiran, stav 366).
167. Shodno tome, Sud, uzimajući u obzir i široku marginu ocenjivanja državnih organa u izradi javnih politika, ocenjuje da "razlika u tretmanu" između civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i civilnih službenika drugih kategorija u civilnoj službi, i može težiti "legitimnom cilju".
168. Stoga, Sud će u nastavku oceniti da li su preduzete mere "srazmerne" u odnosu na cilj koji se želi postići, što je ujedno i poslednji korak u oceni da li "razlika u tretmanu" može dovesti do povrede prava na jednakost pred zakonom civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa.

(c) *Da li postoji odnos srazmernost između ograničenja prava i cilja koji se želi postići*

169. Na osnovu stava 4. člana 55. Ustava, ali i načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i sudske prakse Suda, utvrđeno je da se u slučaju ograničenja osnovnih prava i sloboda, uspostavlja ustavna odgovornost za javne vlasti, da prilikom tumačenja i odlučivanja u predmetima koji su pred njima, obrate pažnju na suštinu prava koje je ograničeno, značaj cilja ograničenja, prirodu i obim ograničenja, odnos ograničenja i cilja koji se želi postići, kao i da ispituju mogućnost ostvarivanja tog cilja uz što blaže ograničenje (vidi, između ostalog, slučaj Suda [KO157/18](#), citiran iznad, stav 102 i [KO190/19](#), stav 212).
170. Sud naglašava važnost svrhe ograničenja i odnos srazmernosti između ograničenja i cilja koji se želi postići. U svetlu ovog kriterijuma, Sud se takođe poziva i na sudsku praksu ESLJP-a, kroz koju je naglasio da razlika u postupanju zahteva pravičnu ravnotežu između zaštite interesa zajednice i poštovanja prava pojedinaca. Shodno tome, ESLJP je precizirao da razlika u postupanju zahteva razuman odnos srazmernosti između preduzete mere i cilja koji se želi postići (vidi predmete ESLJP-a [Molla Sali protiv Grčke](#), gore citiran, stav 135; [Fabris protiv Francuske](#), br. 16574/08, presuda od 7. februara 2013. godine, stav 56; [Mazurek protiv Francuske](#), br. 34406/97, presuda od 1. februara 2000. godine, stavovi 46 i 48; i [Larkos protiv Kipra](#) [VV], presuda od 18. februara 1999. godine, stav 29, kao i presudu Suda u slučaju [KO190/19](#), stav 213).
171. U nastavku ocene zakonskih izmena kroz osporeni zakon, koje onemogućavaju samo jednoj kategoriji civilnih službenika (višeg rukovodećeg nivoa) da se obrate NNOCSK-u u vezi sa odlukama koje se tiču njihovog radnog odnosa, u odnosu na njihove kolege iz drugih kategorija civilnih službenika (profesionalnog i nižeg i srednjeg rukovodećeg nivoa), Sud ističe da takva razlika nije napravljena u prethodnim zakonima o civilnoj službi u pogledu prava na žalbu civilnih službenika na visokim rukovodećim pozicijama,

odnosno čak ni u Uredbi br. 2001/36 o civilnoj službi, izmenjenoj i dopunjenoj uredbama UNMIK-a br. 2006/20 i br. 2008/12 (2001), kojom je po prvi put osnovan NNOCSK; a nakon toga i (ii) zakonima koji se odnose na civilnu službu, odnosno Zakonom br. 03/L-149 o Civilnoj službi Kosova (2010), Zakonom br. 04/L-114 o civilnim službenicima (2019) i Zakonom br. 08/L-197 o javnim službenicima (2022).

172. Na osnovu onoga što je napred navedeno, Sud primećuje da su (i) zakoni iz 2001, 2010, 2019. i 2022. godine, stavili na raspolaganje civilnim službenicima, bez razlike u kategorijama, pravno sredstvo žalbe pred NNOCSK-om, kao poslednje pravno sredstvo u upravnom postupku, pre iniciranja upravnog spora.
173. S tim u vezi, Sud podseća na komentare premijera u ime Vlade kao pokrovitelja zakona, da je svrha predloženih izmena, odnosno ukidanja nadležnosti NNOCSK-a da oceni donošenje odluka Vlade kao “*najvažniji mehanizam države*” u odnosu na radni odnos visokih javnih funkcionera, ta da institucija kao što je NNOCSK ne ograničava izvršnu vlast.
174. U kontekstu odgovora koji je podneo premijer, Sud naglašava da (i) predložene izmene u članovima 2, 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona ne utiču samo na pravo žalbe na odluku Vlade, već i drugih institucija u vezi sa odabirom civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa, dakle, kao posledica toga, (ii) obrazloženje da kroz nametanje kvazi-sudskog organa kao što je NNOCSK na donošenje odluka Vlade, ograničava se izvršna vlast, ne može se primenjivati u odnosu na civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa drugih institucija, koji prema važećem zakonodavstvu uživaju pravo žalbe pod jednakim uslovima u civilnoj službi zajedno sa civilnim službenicima drugih kategorija, a ovo pravo je osim u Osnovnom zakonu, zagarantovano i u stavovima 3. i 4. člana 27. (Pravo na obaveštenje o radnom odnosu i pravo na žalbu) ZJS, gde je utvrđeno da: “3. *Državni službenik ima pravo da izjavi žalbu Nezavisnom nadzornom odboru državne službe Kosova za svako postupanja ili nepostupanje, koja narušavaju njegovu zakonska prava ili pravne interese, prava koja proizilaze iz radnog odnosa u državnoj službi*” i “4. *Pravo žalbe NNOCSK-u takođe se priznaje svakom kandidatu u postupku prijema u državnu službu*”. U ovom kontekstu, Sud ponovo naglašava da na osnovu zakonskih propisa na snazi, svi civilni službenici, uživaju pravo na žalbu pred NNOCSK-om i da su ovo pravo imali još od 2001. godine.
175. Sud ponavlja da prema predloženim izmenama u članovima 2, 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona, civilni službenici višeg rukovodećeg nivoa u vezi sa odlukama o njihovom radnom odnosu, na osnovu stava 1. i 6. člana 49. i podstava 2. stava 3. člana 74. ZJS-a koje uključuju: (i) izbor, (ii) nastavak mandata i (ii) njihovo razrešenje kao rezultat disciplinskog postupka, moraće da se obrate direktno nadležnom sudu sa tužbom za otvaranje administrativnog spora. Shodno tome, sporovi u vezi sa odlukama o njihovom radnom odnosu, odnosno o početku, nastavku i prestanku istog, biće predmet sudskog razmatranja. Što se tiče pravnog dejstva ovih upravnih odluka u pogledu radnog odnosa predmetne kategorije, Sud se poziva na tačku 2. stav 1. člana 144. (Izvršivost akta) ZOUP-a, kojim je utvrđeno da: “1. *Administrativni akt postaje izvršni po: [...] 1.2. obaveštavanju stranke, o aktu, kada zakonski, nije dozvoljena žalba; [...]*”. U konkretnom slučaju, zakonodavac nije predvideo pravno sredstvo žalbe pred drugostepenim upravnim organom, odnosno pred NNOCSK-om, samim tim, takve odluke postaju izvršne i mogu se osporiti samo u postupku upravnog spora pred nadležnim sudom, a koja tužba nema odložno dejstvo.
176. U tom pravcu, Sud takođe uzima u obzir principe i zakonske odredbe koje su definisane zakonom koji je na snazi za sudski upravni postupak, odnosno Zakonom br. 03/L-202 o upravnim sporovima (u daljem tekstu: Zakon o upravnim sporovima), koji definiše rokove i postupak odlučivanja za ovu vrstu postupka, koji se može osporiti na drugom

sudskom nivou “*žalbom*” i na trećem nivou putem “*vanrednog sudskog preispitivanja*”, pre nego što prvostepena presuda o rešavanju tužbe ne dobije konačnu formu. U ovom trenutku, Sud podseća da je do zaključenja ovog sudskog razmatranja, upravna odluka o radnom odnosu civilnog službenika višeg rukovodećeg nivoa, izvršna.

177. Sud, takođe, radi tačnosti i razjašnjenja, naglašava da je novi zakon o upravnim sporovima, odnosno Zakon br. 08/L-182 o upravnim sporovima, usvojen od strane Skupštine i objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 10. januara 2023. godine, ali stupa na snagu 1 (jednu) godinu nakon tog objavljivanja. Isti, u svom članu 98. (Vanredna pravna sredstva) predviđa i neke izmene u pogledu korišćenja vanrednih pravnih sredstava, kojom prilikom je propisano korišćenje vanrednih pravnih sredstava, *mutatis mutandis* sa parničnim postupkom, izuzev zahteva za zaštitu zakonitosti, koji nije dozvoljen.
178. S druge strane, zakonodavac je u članu 9. osporenog zakona, kojim menja sadržaj člana 21. (Odluka Saveta) Osnovnog zakona, predvideo da su odluke NNOCSK-a administrativne odluke koje postaju izvršne u roku od 15 (petnaest) dana od dana isteka roka za podnošenje tužbe u upravnom sporu, što znači da se odluke o radnom odnosu drugih kategorija civilnih službenika (osim onih višeg rukovodećeg nivoa) u slučaju njihovog pobijanja u sudskom postupku putem upravnog spora, postaju izvršne tek nakon što sudski postupak dobije epilog pravnosnažnom odlukom u skladu sa zakonskim odredbama Zakona o upravnim sporovima, odnosno člana 66. (bez naslova) kojim se utvrđuje da: “*Odluke suda mogu se izvršavati kada postanu pravosnažne i izvršne*”.
179. Iz ovoga proizilazi da su civilni službenici višeg rukovodećeg nivoa u odnosu na druge kategorije zaposlenih u civilnoj službi stavljeni u neravnopravan položaj i da nose različite terete u korišćenju pravnih sredstava u vezi sa rešavanjem sporova u vezi sa njihovim radom jer se suočavaju sa različitim očekivanjima za izvršnu odluku u vezi sa radnim odnosom, što ovu “*razliku u tretiranju*” čini nesrazmernom u korišćenju pravnih sredstava, koja su “*propisana zakonom*”.
180. S obzirom na to, Sud ocenjuje da promena pravnog sredstva, odnosno žalbe samo za jednu kategoriju civilnih službenika, a ne i za druge kategorije, nije srazmerna jer: (i) ne uzima u obzir doslednost regulisanja ovog pravnog sredstva za sve kategorije civilne službe kao u prethodnim zakonima u skladu sa ustavnom nadležnošću NNOCSK-a za nadzor civilne službe; i (ii) stavlja drugačiji teret u korišćenju pravnog sredstva u vezi sa rešavanjem sporova u vezi sa njihovim radnim odnosom u kontekstu njihovog pravnog dejstva, odnosno nejednakog očekivanja njihove izvršnosti. S tim u vezi, Sud ističe da je kategorija civilnih službenika višeg nivoa deo civilne službe, i sve dok ova kategorija nije izričito isključena iz civilne službe, onda nijedan drugi propis ne može napraviti podelu između kategorija u pogledu uživanja prava i obaveza koje proizilaze iz radnog odnosa i koje nisu u skladu sa ustavnim ovlašćenjima NNOCSK-a za nadzor nad civilnom službom.
181. Stoga, Sud ocenjuje da članovi 2, 7. i 8. (bez naslova) Zakona br. 08/L-180 izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, koji menjaju i dopunjuju članove 6. (Funkcije Odbora), 16. (Razmatranje žalbi) i 19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, nisu u skladu stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] u vezi sa članom 32 [Pravo na pravno sredstvo] kao i u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava.

B. U vezi sa navodima koji se tiču člana 6. osporenog zakona, koji menja i dopunjuje stav 3 člana 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona

a. Suština navoda podnosioca zahteva i komentara suprotnih i zainteresovanih strana

182. Sud će u nastavku rezimirati suštinu navoda podnosioca zahteva koji se odnose na ukidanje imuniteta za odlučivanje članovima NNOCSK-a. S tim u vezi, Sud podseća da podnosioci zahteva KO232/23 navode da član 6. osporenog zakona, kojim se dopunjuje i menja član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona, a koji se odnosi na ukidanje imuniteta za odlučivanje za predsednika i članove NNOCSK-a, direktno krši nezavisnost poslednje navedenog i krši prava stranaka. Prema njima, to je u suprotnosti sa članovima 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
183. U tom kontekstu, podnosioci zahteva ističu da je imunitet za odlučivanje koji uživaju predsednik i članovi NNOCSK-a kroz Osnovni zakon, i prema praksi samog Suda, potpuno *“važeci i kao takav je funkcionalnog karaktera”*, ističući, između ostalog, da NNOCSK uživa prerogative suda u *“smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima”*. Prema njima, ukidanje imuniteta za odlučivanje članovima NNOCSK-a *“direktno krši nezavisnost ove institucije i prava strana”*.
184. Podnosioci zahteva ističu da će se izmenama koje su predložene kroz osporeni zakon, koji predviđa da će članovi NNOCSK-a snositi i građansku odgovornost, stvoriti pravna nesigurnost i klima za politizaciju ove institucije.
185. Na kraju, što se tiče ovog konkretnog navoda, podnosioci zahteva KO232/23 ističu da *“oduzimanje prava na imunitet članovima Odbora na osnovu osporenog zakona, predstavlja flagrantnu povredu i samog institucionalnog karaktera i uloge ustavne odgovornosti koju ima ova institucija”*.
186. Što se tiče podnosioca zahteva KO233/23, oni prvo ističu da je pitanje imuniteta za odlučivanje za predsednika i članove NNOCSK-a okončano slučajem Suda, odnosno presudom KO171/18.
187. Prema njima: *“Parlamentarna većina je u kontinuitetu napadala Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova. Aktuelna skupštinska većina je, naredbama izvršne vlasti, na početku stupanja na dužnost, razrešila prve članove NNOCSK-a, koji su se vratili na posao presudom Ustavnog suda [...]. U jeku ovih napada, postoji i umanjeње ustavnih ovlašćenja NNOCSK-u i ukidanje funkcionalnog imuniteta”*.
188. Pored toga, podnosioci zahteva KO233/23 navode da ukidanje imuniteta za odlučivanje za članove NNOCSK-a *“krši u suštini nezavisnost ove institucije”*.
189. NNOCSK u svojim komentarima koji su podneti Sudu 14. novembra 2023. godine, podržavajući argumente koji su podneli podnosioci zahteva, ističe da: *“Funkcionalni imunitet za predsednika i članove Odbora postoji, jer se Odbor kvalifikuje kao “kvazi-sudska” institucija, odnosno kao tribunal u vezi sa rešavanjem sporova koji proizilaze iz civilne službe. Shodno tome, Nezavisni odbor uživa prerogative “suda”, upravo zbog svoje nezavisnosti od izvršne i zakonodavne vlasti, i kvalifikuje se kao institucija koja ima punu nadležnost da donosi obavezujuće odluke u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za funkciju civilnih službenika, s jedne strane, i institucija koje zapošljavaju civilne službenike, s druge strane”* (vidi presudu u slučaju br. KO171/18, stav 165, i slučaj br. KO127/21, stav 86).

190. Pored toga, NNOCSK dodaje da član 3. osporenog zakona čijom se odredbom ukida imunitet za odlučivanje predsedniku i članovima poslednje navedenog, krši nezavisnost u vršenju ustavnog mandata, i kao takva, ova odredba nije u skladu sa članom 101. Ustava. U prilog ovoj tvrdnji, NNOCSK se takođe poziva na presude Suda KO171/18 i KO127/21.
191. S druge strane, premijer je u komentarima podnetim Sudu 15. novembra 2023. godine naveo da je NNOCSK administrativni nesudski organ u smislu člana 6. EKLJP-a, argumentujući dalje da njegovi članovi nisu sudije i ne uživaju imunitet za odlučivanje koji je Ustavom zagaranovao za sudije. U svojim komentarima, premijer ističe: “*U ovom trenutku treba napomenuti da samo sudije, poslanici i članovi Vlade, po slovu Ustava, uživaju funkcionalni imunitet. Čak i u odluci KO171/18, Sud potvrđuje da članovi NNOCSK-a nisu sudije niti su deo pravosudne institucije u smislu člana 6. EKLJP-a, te stoga ne uživaju imunitet koji im se automatski daje po dužnosti*”.
192. S tim u vezi, premijer ističe da je pitanje imuniteta za odlučivanje pravna kategorija i da se može odrediti posebnim zakonima, te stoga potpada pod pravnu kategorizaciju. Prema njemu, u rukama je zakonodavca da li će ili neće predložiti imunitet za odlučivanje posebnim zakonom, čime uklanjanje imuniteta za odlučivanje čini neustavnom kategorijom.
193. Uzimajući u obzir ono što je gore rečeno, odnosno navode podnosioca zahteva, argumente drugih strana koji su gore izneti, kao i okolnosti u vezi sa slučajem, Sud naglašava da je u vezi sa ovim konkretnim navodom važno prvo razraditi opšta načela u pogledu (i) primenljivosti člana 142. Ustava; (ii) opšta načela koja je Sud utvrdio u slučaju KO171/18 i u slučaju KO127/21.

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

194. Sud prvo podseća da se podnosioci zahteva, između ostalog, pozivaju na član 142. [Nezavisne agencije] Ustava, kako bi potkrepili svoje argumente protiv ukidanja imuniteta predsedniku i članovima NNOCSK-a, promene koje su predviđene osporenim zakonom. Pored toga, podnosioci zahteva, razrađujući svoje argumente protiv izmena predviđenih osporenim zakonom, odnosno ukidanja imuniteta predsedniku i članovima NNOCSK-a, poslednje navedenog kvalifikuju kao nezavisnu agenciju.
195. U ovom aspektu, Sud prvo podseća na svoju presudu KO171/18, u kojoj je Sud kroz istu, između ostalog, naglasio da Poglavlje XII [Nezavisne agencije] Ustava posebno reguliše sledeće nezavisne institucije: (i) Ombudsmana (članovi 132-135. Ustava); (ii) Stalnog revizora Kosova (članovi 136-138. Ustava); (iii) Centralnu izbornu komisiju (član 139. Ustava); (iv) Centralnu banku Kosova (član 140. Ustava); i (v) Nezavisnu komisiju za medije (član 141. Ustava). Isto tako, član 142. [Nezavisne agencije] Ustava, u okviru istog poglavlja, definiše mogućnost osnivanja nezavisnih agencija od strane Skupštine, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja. Prema ovom članu, ove agencije, (i) vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo; i (ii) svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da saraduje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja u skladu sa odgovarajućim zakonom.
196. Pored toga, Ustav je osnovao i nekoliko drugih institucija, između ostalog, Ustavni sud u svom Poglavlju VIII kao i NNOCSK u svom članu 101. U svojoj presudi u slučaju KO171/18, i svim pojašnjenjima datim u njoj, Sud je utvrdio da se NNOCSK ne može kategorisati kao nezavisna ustavna institucija prema Poglavlju XII Ustava, niti kao

nezavisna agencija na osnovu člana 142. Ustava već kao nezavisna institucija osnovana stavom 2 člana 101 Poglavlja VI Ustava, u cilju obezbeđivanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu u Republici Kosovo (vidi slučaj KO171/18, stavovi 155-159).

197. Prema pojašnjenjima datim u sudskoj praksi Suda, a obrazloženim u ovoj presudi, sve dok je osnivanje nezavisnih agencija na osnovu člana 142. Ustava u nadležnosti Skupštine, koja kroz relevantne zakone reguliše i njihovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja, Skupština nema istu nadležnost u odnosu na institucije ustanovljene ustavnim odredbama, u konkretnom slučaju NNOCSK, jer njegovo osnivanje, funkcionisanje i ovlašćenja, u meri u kojoj su uređena Ustavom, Skupština ne može menjati, osim putem ustavnih amandmana.
198. Sud, uzimajući u obzir gore navedeno, ponavlja da je za razliku od nezavisnih agencija koje, na osnovu člana 142. Ustava, osniva Skupština, NNOCSK institucija osnovana članom 101. Ustava, te kao takva, institucionalna nezavisnost, koja joj je pripisana, premašuje onu koja je zagarantovana nezavisnim agencijama u članu 142. Ustava.
199. Kao rezultat toga, Sud se neće dalje upuštati u navod podnosilaca zahteva koji se odnosi na član 142. Ustava. Sud će dalje razmatrati navode podnosilaca zahteva u okviru delokruga člana 101. Ustava.
200. Sud će u nastavku razmatrati navod podnosilaca zahteva u vezi sa povredom člana 101. Ustava, koji se odnosi na ukidanje imuniteta predsedniku i članovima NNOCSK-a, (i) primenjujući opšta načela koja je utvrdio Sud u vezi sa pitanjem imuniteta članova NNOCSK-a u slučajevima Suda KO171/18 i KI127/21; a zatim (ii) iste primeniti na konkretan slučaj.

b. Opšta načela utvrđena od strane Suda u vezi sa pitanjem imuniteta članova NNOCSK-a u slučajevima Suda KO171/18 i KI127/21

201. Sud podseća da kroz izmene predviđene osporenim zakonom, predsednik i članovi NNOCSK-a u vezi sa donošenjem odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija, neće uživati imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja.
202. Sud u ovom kontekstu podseća da je stav 3. člana 11. (Mandat članova Saveta) Osnovnog zakona, koji se vezuje za pitanje imuniteta za odlučivanje članova NNOCSK-a, ocenio Sud kroz presudu u slučaju KO171/18 i nakon razmatranja relevantne sudske prakse, ali i relevantnih izveštaja Venecijanske komisije, ocenio da je “u skladu sa Ustavom”.
203. U rešavanju ovog navoda, Sud podseća na svoju presudu u slučaju KO171/18, u kojoj je ocenio imunitet za odlučivanje za članove NNOCSK-a koji je predviđen Osnovnim zakonom, prvo analizirajući da li: (i) imunitet sledi legitiman cilj, i da li je (ii) proporcionalan u smislu da podnosioci žalbe pred NNOCSK-om “*imaju razumnu alternativu da efikasno zaštite svoja prava u skladu sa odlukama Odbora*”.
204. S tim u vezi, uzimajući u obzir da se prema stavu 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) osnovnog zakona, članovima NNOCSK-a nudi funkcionalni imunitet u pogledu odlučivanja u okviru vršenja njihovih ustavnih i zakonskih funkcija, garantujući da isti uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi i razrešenja u pogledu odlučivanja, Sud je u svom slučaju KO171/18, odnosno u stavu 244, ocenio da je “[...] funkcionalni imunitet koji se prema Osporenom zakonu garantuje članovima Odbora je ograničen i oni nemaju posebnu zaštitu za radnje izvan svog delokruga rada kao članova Odbora ili ako se optuže za krivična dela koja se jednostavno odnose na činjenicu da su vršili svoje funkcije koje su povezane sa izraženim stavovima, načinom

glasanja ili odlukama koje su doneli tokom svog rada. Oni takođe nemaju imunitet ni od hapšenja”.

205. Pored toga, Sud je u svom slučaju KO171/18 dodao da *“Osporeni zakon ne predviđa drugi imunitet za članove Odbora, osim funkcionalnog imuniteta koji je prethodno objašnjen, a koji se odnosi na neprikosnovenost za radnje izvan delokruga njihovih odgovornosti kao članova Odbora. Dakle, članovi Odbora se u svojstvu običnih građana tretiraju isto kao i svi ostali građani”.*
206. Sud je u slučaju KO171/18 na kraju istakao da, *“uzimajući u obzir ograničeni imunitet koji se garantuje članovima Odbora članom 11. stav 3. Osporenog zakona, kao i činjenicu da protiv odluka Odbora strane imaju pravo da pokrenu upravni spor, Sud ocenjuje da je korišćena mera proporcionalna cilju koji se nastoji postići, pošto zainteresovane strane imaju mogućnost da efektivno zaštite svoja prava u odnosu na odluke Odbora pokretanjem upravnog spora”.*
207. Shodno tome, kao zaključak u slučaju KO171/18, Sud je ocenio da je svrha imuniteta za odlučivanje ta da članovi NNOCSK-a mogu slobodno da obavljaju svoje funkcije nezavisno i bez straha od posledica za vršenje svojih funkcija, stoga imunitet za odlučivanje služi ovoj svrsi i Sud je svojom gore navedenom presudom smatrao da je legitiman i neophodan za potrebe člana 101. Ustava u okviru funkcija i ovlašćenja NNOCSK-a.
208. Sud takođe u ovom kontekstu podseća na presudu KO127/21, u kojoj je prilikom razrade navoda podnosilaca zahteva u vezi sa odlukom Skupštine o razrešenju članova NNOCSK-a, koja se odnosi na proces odlučivanja, istakao sledeće: *“Sud, na osnovu nezavisnosti Nezavisnog odbora, prirode odluka koje Nezavisni odbor donosi i funkcionalnog imuniteta koji uživaju članovi Nezavisnog odbora, smatra da se isti ne mogu pozivati na odgovornost zbog načina glasanja ili odluka donetih u toku njihovog rada, jer bi to uticalo na njihovu nezavisnost, vršenje njihovih nadležnosti kao članova Nezavisnog odbora, kako je zagarantovano načelima sadržanim u stavu 2, člana 101. Ustava [...]. Sud podseća da članu Nezavisnog odbora, Skupština ne može proveravati razumnost donošenja odluka jer su one zaštićene načelom nezavisnosti odlučivanja Nezavisnog odbora, koje odlučivanje je povezano sa "obezbeđivanjem načela i uredbi civilne službe" iz stava 2. člana 101. Ustava, zaštićeno imunitetom od razrešenja prema stavu 3. člana 11. Zakona o NNOCSK-u”.*

c. Ocena Suda

209. Primenjujući ova načela, Sud se prvo još jednom poziva na član 11. (Mandat članova Odbora) Osnovnog zakona, koji propisuje sledeće:

Član 11. (Mandat članova Odbora)

“1. Članovi Odbora imenuju se na sedmogodišnji (7) mandat, bez mogućnosti reizbora za drugi mandat.

2. Član Odbora nema pravo da tokom svog mandata obavlja neku drugu državnu funkciju, da bude član političke partije ili da učestvuje u političkim aktivnostima.

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

210. Sud, takođe, podseća na sadržaj člana 6. osporenog zakona, koji dopunjuje i menja član 11. gore navedenog Osnovnog zakona, koji propisuje sledeće:

**Član 6.
(bez naslova)**

“U članu 11. osnovnog zakona stav 3. briše se iz teksta zakona”.

211. Iz sadržaja osporenog zakona, Sud primećuje da uklanjanjem stava 3. člana 11. osnovnog zakona o NNOCSK-u, predsednik i članovi NNOCSK-a više neće uživati imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja u vezi sa njihovim odlučivanjem u okviru vršenja ustavnih i zakonskih funkcija NNOCSK-a.
212. U okolnostima konkretnog slučaja, zakonodavac predloženim izmenama ukida pravo na funkcionalni imunitet predsedniku i članovima NNOCSK-a, u vezi sa njihovim odlučivanjem.
213. Sud podseća da podnosioci zahteva u suštini navode da osporenim zakonom ukidanje imuniteta za odlučivanje članovima NNOCSK-a nije u skladu sa članom 101. [Civilna služba], tvrdeći da je na taj način povređena suština nezavisnosti u odlučivanju same institucije NNOCSK-a.
214. U tom smislu, Sud podseća na sadržaj člana 101. [Civilna služba] Ustava, koji propisuje sledeće:

“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”.

215. U kontekstu gore navedenog, Sud podseća na opšta načela koja proizilaze iz stava 2. člana 101. Ustava i da je na osnovu istog, NNOCSK nezavisan organ, koji će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, čije poštovanje vrši odlučivanjem u slučajevima koji su mu podneti, a što podrazumeva individualnu nezavisnost članova NNOCSK-a u razmatranju konkretnih slučajeva.
216. Kao što je objasnio i u svojoj presudi KO171/18, i kao što je razrađeno u opštim načelima, pitanje imuniteta za odlučivanje za članove NNOCSK-a nije regulisano na specifičan način članom 101. [Civilna služba] Ustava, koji definiše NNOCSK kao instituciju za poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu.
217. Međutim, kako je objašnjeno i u gore navedenoj presudi, praksa davanja imuniteta putem zakona, iako Ustav nije to izričito predvideo, poznata je i u drugim zemljama, a davanje imuniteta u odnosu na neke državne institucije ohrabrena je i od strane Evropske komisije za demokratiju kroz pravo, poznate kao “Venecijanska komisija”. Venecijanska komisija je u “Kompilaciji Venecijanske komisije o Instituciji Ombudsmana” ocenila zakone različitih država koji predviđaju funkcionalni imunitet za Ombudsmana, njegove zamenike, ali i za pomoćno osoblje Institucije Ombudsmana (vidi, presudu u slučaju Suda KO171/18, stav 231).
218. Pored toga, u skladu sa presudom Suda u slučaju KO171/18, kao i svim pojašnjenjima koja su data u njoj, nalazom da se članovi NNOCSK-a ne mogu smatrati “sudijama” i samim tim ne mogu da uživaju imunitet za odlučivanje koji uživaju sudije na osnovu

člana 107. Ustava, Sud je, međutim, ocenjujući da li se davanjem imuniteta za odlučivanje članovima NNOCSK-a povređuje neko od prava predviđenih Ustavom, ocenio da je *“svrha imuniteta da članovi Odbora budu slobodni da obavljaju svoje funkcije nezavisno i bez straha od posledica za vršenje svojih funkcija, stoga, imunitet služi ovoj svrsi i Sud smatra da je legitiman”*. Svrha imuniteta za članove NNOCSK-a, u vezi njihovog odlučivanja, služi nezavisnom funkcionisanju NNOCSK-a u smislu člana 101. Ustava.

219. Pitanje imuniteta za odlučivanje za članove NNOCSK-a je funkcionalni imunitet, što je Sud razjasnio i u slučaju [KO98/11](#), podnosilac zahteva: *Vlada Republike Kosovo*, presudom od 20. septembra 2011. godine u odnosu na imunitet Predsednika, poslanika i članova Vlade, što znači da su članovi NNOCSK-a oslobođeni odgovornosti bilo koje prirode o iznetim stavovima, načinu glasanja ili odlukama donetim tokom njihovog rada u svojstvu članova NNOCSK-a i drugim radnjama koje preduzimaju dok obavljaju svoje dužnosti. Ova vrsta imuniteta traje i nakon isteka mandata i neograničenog je trajanja. Oni neće biti u obavezi da odgovaraju nikome ili bilo kom sudu za takve radnje i odluke (vidi, gore citiran slučaj KO98/11, stav 54).
220. Sud u nastavku podseća na sadržaj člana 15. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, koji izričito nabroja razloge kada se jednom članu NNOCSK-a može prekinuti mandat, a koji izričito navodi da: *“1. Skupština Kosova, većinom glasova može razrešiti člana Odbora iz sledećih razloga: 1.1. zbog kršenja odredaba ovog zakona; 1.2. kada izvrši radnju koja dovodi do konflikta interesa i uprkos upozorenju od nadležnog organa ne ukloni konflikt interesa shodno odgovarajućem zakonu; 1.3. u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom; 1.4. neopravdano odsustvuje sa posla više od pet (5) dana iz razloga koji nisu predviđeni zakonom”*.
221. Iz sadržaja samog člana 15. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, u kome se nabrajaju sve okolnosti kada se jednom članu NNOCSK-a može prekinuti mandat, veoma je jasno da Osnovni zakon ne predviđa mogućnosti razrešenja nekog člana NNOCSK-a zbog mišljenja koje je izraženo tokom vršenja njegovih funkcija koje su predviđene Ustavom i primenjivim zakonom.
222. Vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, Sud ocenjuje da je svrha imuniteta da članovi NNOCSK-a budu slobodni da obavljaju svoje funkcije uz obezbeđivanje i poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu bez straha od posledica po vršenje svojih funkcija, stoga imunitet, u vezi njihovog odlučivanja, služi ovoj svrsi i Sud smatra da je legitiman.
223. U smislu gore navedenog, na osnovu gore pomenute prakse Suda, članovi NNOCSK-a uživaju nezavisnost u odlučivanju u *“obezbeđivanju poštovanja uredbi i načela koja regulišu civilnu službu”*, kako je definisano u stavu 2. člana 101. Ustava; (ii) ova nezavisnost je dalje protumačena i definisana kroz sudsku praksu Suda u slučajevima KO171/18 i KO127/21, koji su se bavili upravo pitanjem imuniteta u odlučivanju za članove NNOCSK-a, koji njegovim članovima pripisuje imunitet u vezi sa odlučivanjem u okviru ustavnih i zakonskih funkcija NNOCSK-a od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja, što im omogućava da slobodno obavljaju svoje funkcije, nezavisno i bez straha od posledica za vršenje svojih funkcija u vezi sa *“izraženim stavovima, načinom glasanja ili odlukama donetim tokom njihovog rada”*; (iii) sve dok Skupština ima ustavnu nadležnost da nadgleda NNOCSK, uključujući i mogućnost prekida mandata njegovim članovima u slučajevima koji su propisani u članu 15. osnovnog Zakona o NNOCSK-u, članovi NNOCSK-a ne mogu biti razrešeni samo zbog odlučivanja, jer u odnosu na to imaju imunitet od razrešenja, kao što je definisano

samim zakonom koji je usvojila Skupština. Štaviše, na osnovu istog zakona, zakonitost odluka NNOCSK-a podleže kontroli sudske, a ne zakonodavne vlasti.

224. Na osnovu gore navedenog, uzimajući u obzir formulaciju (i) stava 2. člana 101. Ustava; (ii) gore pojašnjenu sudsku praksu Suda; i (iii) zajedničko čitanje člana 15. i stava 3. člana 11. osnovnog Zakona o NNOCSK-u, odnosno mogućnost prekida mandata članu NNOCSK-a od strane Skupštine i imunitet za odlučivanje, koji im je ista utvrdila povodom razrešenja u vezi sa odlučivanjem u okviru ustavnih i zakonskih funkcija NNOCSK-a, Sud ističe da član NNOCSK-a ne može biti razrešen zbog odlučivanja, odnosno načina glasanja prilikom razmatranja konkretnih slučajeva. Zakonitost takvog odlučivanja u stvari i kao što je gore objašnjeno, pripada sudskoj vlasti kroz postupak upravnog spora kako je definisano u članu 22. Zakona o NNOCSK-a.
225. U tom kontekstu, Sud u svojoj praksi okvalifikovao NNOCSK kao “kvazi-sudsku” instituciju, odnosno kao tribunal u odnosu na rešavanje sporova koji proizilaze iz civilne službe, nezavisnost odlučivanja članova NNOCSK-a, i upravo funkcionalni imunitet je sredstvo koje obezbeđuje nezavisnost u donošenju odluka za članove NNOCSK-a.
226. Sud na osnovu gore navedenih načela u vezi sa odlučivanjem članova NNOCSK, koja uključuju (i) nezavisnost odlučivanja za predsednika i članove NNOCSK-a; (ii) prirodu odluka koje ovaj poslednji donosi; (iii) praksu Suda koji je okvalifikovao NNOCSK kao “kvazi-sudsku” instituciju, odnosno kao tribunal u odnosu na rešavanje sporova koji proizilaze iz civilne službe; kao i (iv) funkcionalni imunitet koji članovi poslednje navedenog uživaju kroz Osnovni zakon o NNOCSK-u, smatra da članovi NNOCSK-a ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog načina glasanja ili odluka donetih u toku njihovog rada, iako im se imunitet ne može dodeliti na specifičan način Zakonom, jer bi se time povredila njihova nezavisnost u vršenju ovlašćenja kao članova NNOCSK-a, i na taj način bi došlo do povrede samo načela pravne sigurnosti, kao jednog od osnovnih stubova vladavine prava koji zahteva, između ostalog, da pravila budu jasna i tačna, kao i da imaju za cilj da osiguraju da situacije i pravni odnosi ostanu predvidljivi.
227. U zaključku, Sud naglašava da je pitanje imuniteta za članove NNOCSK-a u vezi njihovog odlučivanja, iako nije izričito zagarantovano članom 101. [Civilna služba] Ustava, koji ima za cilj da obezbedi pravila i principe koji regulišu civilnu službu u Republici Kosovo a koji je dodeljen članovima NNOCSK kroz Osnovni zakon, koji je Sud ocenio u slučaju KO171/18 i utvrdio da je u skladu sa Ustavom, a štaviše u slučaju KO127/21, Sud je ocenio da razrešenje članova NNOCSK nije u skladu sa stavom 2. člana 101. Ustava. Stoga, na osnovu svoje gore citirane prakse, Sud utvrđuje da iako se pitanje imuniteta, u konkretnom slučaju ukidanje imuniteta članovima NNOCSK-a u vezi njihovog odlučivanja, putem člana 6. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, kojim se briše stav 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, nije u skladu sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava.

C. Što se tiče navoda podnosilaca koji se odnose na članove 9, 10. i 11. osporenog zakona, koji dopunjuju i menjaju član 21 (Odluka odbora), stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora), kao i stav 1. člana 23. (Postupak u slučaju nesprovođenja odluke Odbora) Osnovnog zakona o NNOCSK-a

228. Sud prvo podseća na navode podnosilaca zahteva koji se odnose na članove 9, 10. i 11. osporenog zakona, koji dopunjuju i menjaju član 21 (Odluka odbora) stav 2., člana 22. (Pokretanje upravnog spora), kao i stav 1. člana 23. (Postupak u slučaju nesprovođenja odluke Odbora) Osnovnog zakona o NNOCSK-a, podsećajući na suštinu ovog navoda koji se odnosi na činjenicu da predloženim izmenama odluke NNOCSK-a postaju

neefektivne u svim slučajevima kada se pokrene upravni spor u nadležnom sudu protiv relevantne odluke NNOCSK-a, čime se krši pravna sigurnost.

a. Suština navoda podnosioca zahteva i komentari suprotnih i zainteresovanih strana

229. Sud prvo rezimira suštinu navoda podnosioca zahteva u slučaju KO232/23.
230. S tim u vezi, podnosioci zahteva ističu da osporeni zakon u krajnjoj liniji čini neefektivnom odluku NNOCSK-a u slučajevima kada se pokrene upravni spor protiv relevantne odluke u nadležnom sudu, i na taj način suštinski krši načelo pravne sigurnosti, načelo pravičnog suđenja i u razumnom roku, jer se pokretanjem upravnog spora, na osnovu osporenog zakona, zabranjuje izvršenje odluka NNOCSK-a. Podnosioci zahteva dodaju da *“Trenutno u upravnom postupku Odbor postupa kao drugi stepen. U svakom slučaju kada institucija donese odluku u prvostepenom upravnom postupku, nezadovoljna stranka ima pravo žalbe Odboru. Na osnovu Zakona 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri [član 130], podnošenje žalbe obustavlja sprovođenje prvostepene odluke. Prema Zakonu, odluka Odbora se smatra konačnom i izvršnom. Pokretanje upravnog spora ne zaustavlja izvršenje odluke Odbora, osim ako sud oceni da bi to u konkretnom slučaju trebalo da se desi i izrekne privremenu meru”*.
231. Podnosioci zahteva dodaju da će kroz osporeni zakon, u slučajevima kada je upravni spor pokrenut u redovnim sudovima, odluke NNOCSK-a biti suspendovane i neće se sprovoditi do konačne odluke redovnih sudova.
232. Isti takođe ističu: *“Ovo zakonsko rešenje je u suprotnosti sa konceptualnim aspektima između upravnog i sudskog postupka. Ova dva postupka su različita i odvojena. Upravni postupak, koji se završava na drugom nivou u upravnim institucijama, uređen je drugačijim zakonom od upravnog spora koji se vodi u sudovima. Iz tog razloga, korelacija primenljivosti odluke Odbora sa odlukom suda, sve dok sud nije izrekao privremenu meru, predstavlja mešavinu osnovnih razlika između upravnog i sudskog postupka. S tim u vezi, podnosioci zahteva dodaju da je uloga NNOCSK-a kao upravnog organa za zaštitu sudskih prava usmerena na pravno rešavanje pitanja i žalbi unutar administracije i na povećanje efikasnosti u rešavanju tih slučajeva. Prema njima: “Ex-lege suspenzija odluke Odbora do donošenja pravosnažne sudske odluke praktično predstavlja izuzeće Odbora od ustavne uloge i onemogućava rešavanje žalbi u upravnom postupku. Ovaj član, kojim se reguliše oblik i metode osnivanja nezavisnih agencija, definiše četiri osnovna principa koji treba da prate osnivanje i rad nezavisnih agencija. Prvo, Skupština Kosova je ustavni organ koji nosi naziv osnivanja nezavisnih agencija. Za njihovo uspostavljanje, predmetnim članom je određeno da Skupština mora doneti odgovarajuće zakone, kojima se, između ostalog, reguliše njihov rad i pravni delokrug. Drugo, Ustav utvrđuje da se nezavisnim agencijama mora garantovati da se vršenje njihove pravne funkcije vrši bez uticaja i na način nezavisno od bilo kakvog uputstva ili intervencije drugih državnih organa, uključujući i organ koji ju je osnovao. Treće, da bi se garantovala njihova nezavisnost, član 142 propisuje da nezavisne agencije moraju imati svoj poseban budžet, i da njime upravljaju na nezavisan način, a poslednji ustavni princip koji mora da prati osnivanje nezavisnih agencija, vezan je za ustavnu garanciju da drugi državni organi održavaju svoju nezavisnost, saraduju i odgovaraju na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja”*.
233. Podnosioci zahteva u slučaju KO233/23, u vezi sa ovim navodom, pred Sudom prvo ističu da je Sud u nekim od svojih slučajeva utvrdio da su odluke NNOCSK-a *“konačne, obavezujuće i izvršne”*. Podnosioci zahteva se pozivaju na jedan broj slučajeva Suda,

uključujući i individualne slučajeve, gde su odluke NNOCSK-a bile predmet razmatranja.

234. Podnosioci zahteva ističu da po ZOAP-u, podnošenje žalbe NNOCSK-u obustavlja sprovođenje odluke relevantne institucije, te da se odluke NNOCSK-a smatraju pravosnažnim odlukama.
235. Pored toga, dodaju da *“veza između primenljivosti odluke NNOCSK-a i odluke suda, sve dok sud nije izrekao privremenu meru, predstavlja mešavinu osnovnih razlika između administrativnog i sudskog postupka, a ista je u suprotnosti sa članom 31”*.
236. Na samom kraju, u vezi sa ovim navodom, podnosioci zahteva KO233/23 ističu da nesprovođenje odluka NNOCSK-a, ukoliko se ista osporava u Sudu, *“[...] u suštini pogađa institucionalnu vlast Odbora, kao kvazi-sudsku instituciju, a isti bez ove funkcije ne bi imao nikakvu ulogu u strukturi nezavisnih institucija i kao takav ne bi ni trebalo da postoji”*.
237. NNOCSK u svojim komentarima povodom ovog navoda ističe da je *“stranama u postupku omogućeno da zaštite svoja navodna prava podnošenjem zahteva za odlaganje izvršenja upravnog akta do donošenja sudske odluke, uz uslov da bi izvršenje odluke tužiocu nanelo nepopravljivu štetu, odlaganje izvršenja nije u suprotnosti sa javnim interesom, niti da bi odlaganje izvršenja nanelo bilo kakvu veliku štetu suprotnoj strani, odnosno zainteresovanom licu”*. Prema NNOCSK-u: *“Član 7, osporenog zakona, kojim se utvrđuje da se u slučajevima kada je protiv odluke Odbora pokrenut upravni spor u nadležnom sudu, izvršenje odluke o slučaju se vrši samo kada postoji pravosnažna odluka nadležnog suda, nije u skladu sa duhom člana 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, budući da će se zainteresovanim stranama u upravnom postupku, među kojima mogu biti i civilni službenici ili kandidati za prijem u civilnu službu, onemogućiti korišćenje pravnih sredstava u skladu sa zakonskim okvirom Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima i Zakona o parničnom postupku, jer odredbe ova dva zakona nisu tretirale niti regulisale pitanje suspenzije po principu ex-lege konačnog upravnog akta, kao što su i odluke Odbora, kojima se civilnim službenicima ili kandidatima za prijem u civilnu službu može priznati ili potvrditi svako pravo iz radnog odnosa prema odredbama zakona o civilnoj službi i samim tim u duhu člana 49.1 [Pravo na rad i obavljanje profesije] Ustava Kosova”*.
238. Premijer, s druge strane, u svojim komentarima tvrdi da NNOCSK nije nezavisna agencija Skupštine Republike Kosovo u okviru člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava. S tim u vezi, premijer naglašava da pošto je izvor ovlašćenja NNOCSK-a Skupština, pozivajući se na Komentar Ustava, ovlašćenja Vlade ne mogu biti ograničena sudskom i zakonodavnom vlašću. Shodno tome, prema njemu, ni pod kojim okolnostima vlašću NNOCSK-a.
239. U kontekstu konačnog dejstva odluke NNOCSK-a, premijer smatra da rešenje koje nudi osporeni zakon, takođe u pogledu tretiranja odluke kao konačne, predstavlja konačno rešenje. To je zato što se, prema njegovim rečima, sve dok zakon na snazi predviđa da je odluka NNOCSK-a konačna, to se primenjuje i u praksi. Stoga, isti navodi da sve dok je tako nešto zakonom predviđeno, ovaj propis nikako ne može da postane norma.
240. Premijer u svojim komentarima takođe naglašava: *“Pravo na izvršenje sudskih odluka je od još većeg značaja u kontekstu postupaka (Sharxhi i drugi protiv Albanije, 2018, st. 92). Podnošenjem žalbe najvišem upravnom sudu u državi, žalilac traži poništavanje dejstva preliminarne odluke koja se pretvara u delotvornu zaštitu prava žalioaca (Hornsby protiv Grčke, 1997, st. 41; Kyrtatos protiv Grčke, 2003, st. 31-32, i u*

vezi sa presudama Ustavnog suda, vidi, *mutatis mutandis*, *Xero Flor e Polsce sp. z o.o. protiv Poljske*, 2021, st. 282-283”.

241. Što se tiče načela pravne sigurnosti, premijer ističe: “Uopšteno govoreći, pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje načela *res judicata* i konačnosti ili pravosnažnosti presude (*Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda [VV]*, 2020, st.238 i dalje). Konačno, pravo na pravično suđenje prema članu 6. EKLJP-a zahteva da slučaj “sudi nezavisan i nepristrasan sud”. Nezavisnost pravosuđa je *sine qua non* uslov za pravično suđenje prema članu 6 EKLJP-a (*Grezeda protiv Poljske [VV]*, 2022, st. 301), dok je nezavisnost pravosuđa preduslov za vladavinu prava. Sudije ne mogu održavati vladavinu prava i sprovoditi prava iz Konvencije sve dok im nacionalni zakoni uskraćuju garancije EKLJP-a. Shodno tome, sve dok Zakon o NNOCSK-u obavezuje sprovođenje odluka NNOCSK-a čak i kada je pokrenut upravni spor, on lišava stranke da se njihov slučaj sudi pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, specijalizovanim za upravna pitanja (pozivanje na Sud za upravna pitanja), prema definiciji člana 6. EKLJP-a. Stoga, podnosilac zahteva kroz iznete argumente lišava sud sprovođenje člana 6. EKLJP-a i zalaže se za nedostatak pravičnog i nepristrasnog suđenja prema EKLJP-u”.

b. Opšta načela u vezi sa sprovođenjem odluka NNOCSK-a

242. U pogledu pravnog statusa NNOCSK-a, Sud podseća na svoju već konsolidovanu sudsku praksu u značajnom broju slučajeva, u kojima je utvrdio da je NNOCSK nezavisna institucija osnovana zakonom, u skladu sa Ustavom, odnosno stavom 2. člana 101. Ustava. Sud je dalje u svojoj sudskoj praksi utvrdio da sve obaveze koje proizilaze iz ove institucije u vezi sa pitanjima koja su u nadležnosti ove institucije proizvode pravno dejstvo za druge relevantne institucije, gde je status zaposlenih regulisan Osnovnim zakonom o NNOCSK-u.
243. Sud je u svojoj praksi uvek isticao da odluka ove institucije predstavlja konačnu upravnu odluku i da kao takva treba da bude izvršena od strane nadležnog suda, po predlogu za izvršenje poverioca u pogledu ostvarivanja stečenog prava u upravnom postupku (vidi, slučajeve Ustavnog suda [KI33/16](#), gore citiran, stav 56; [KI50/12](#), gore citiran, stav 36; i [KI129/11](#), gore citiran, stav 42).
244. U kontekstu gore navedenog, podsećajući i na sadržaj obrazloženja u slučaju KI33/16, Sud podseća da je u poslednje pomenutom izjavio da NNOCSK uživa prerogative suda u smislu člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a i da je “sud” u suštinskom smislu kategorisan po svojoj sudskoj funkciji, što znači odlučivanje slučajeva unutar svojih ovlašćenja na osnovu pravila zakona i nakon sprovedenih postupaka na unapred određen način [...]”, određujući da su odluke NNOCSK-a “konačne, obavezujuće i izvršne” i da je NNOCSK sa stanovišta člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a nezavisan, jer je (i) nezavisan od izvršne vlasti i (ii) ima punu nadležnost da odlučuje o pitanjima koja su mu podneta u skladu sa članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj KI33/16, podnositeljka zahteva: *Minire Zeka*, gore citiran, stav 59. U pogledu nezavisnosti “nezavisnog suda”, vidi slučaj [KO12/17](#), podnosilac zahteva: *Ombudsman*, presuda Ustavnog suda od 9. maja 2017. godine, stav 75).

c. Ocena Suda

245. Pri primeni ovih načela, a u cilju rešavanja navoda podnosioca zahteva, Sud se prvo poziva na član 9. osporenog zakona, kojim se dopunjuje i menja član 21. (Odluka Odbora) Osnovnog zakona, koji propisuje sledeće:

**Član 9.
(bez naslova)**

“Član 21. osnovnog zakona se u potpunosti preformuliše na sledeći način:

- 1. Odluka Odbora je administrativna odluka i sprovodi je službenik na visokom upravnom nivou ili odgovorno lice institucije koja je donela prvu odluku protiv stranke.*
- 2. Sprovođenje odluke se mora izvršiti u roku od petnaest (15) dana od dana isteka roka za žalbu nadležnom sudu utvrđenom odredbama zakona o upravnom sporu, osim kada se rešenje pobija pred nadležnim sudom.*
- 3. Nesprovođenje odluke Odbora u određenom roku u slučajevima kada je nijedna strana nije osporila pred nadležnim sudom, ili nakon pravosnažne odluke nadležnog suda, predstavlja povredu odredaba ovog zakona”.*

246. Sud takođe ukazuje i na sadržaj člana 21. (Odluka Odbora) Osnovnog zakona, koji glasi:

**Član 21.
(Odluka Odbora)**

- “1. Odluka Odbora predstavlja upravnu odluku u konačnoj formi i izvršava se od službenika višeg rukovodećeg nivoa ili odgovornog lica institucije koja je donela odluku prema stranki.*
- 2. Odluka treba da se sprovede u roku od petnaest (15) dana od dana prijema.*
- 3. Neizvršenje odluke Odbora od strane odgovornog lica institucije, predstavlja teško kršenje radnih zadataka”.*

247. Na osnovu sadržaja člana 9. osporenog zakona, Sud primećuje da isti potpuno menja sadržaj člana 21. Osnovnog zakona o NNOCSK-u.

248. Pored toga, Sud podseća i na sadržaj člana 10. osporenog zakona, kojim se menja stav 2. člana 22. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, a koji propisuje sledeće:

**Član 10.
(bez naslova)**

“Paragraf 2.člana 22 biva reformulisan kako sledi:

- 1. U slučaju iniciranja upravnog spora u vezi odluke Saveta pri nadležnom sudu, odluka Saveta će biti sprovedena nakon donošenja pravosnažne odluke od strane nadležnog suda”.*

249. Sud podseća na sadržaj stava 2, člana 22, koji precizira:

**Član 22.
(Pokretanje upravnog spora)**

- “1. Protiv odluke Odbora, nezadovoljna stranka, koja tvrdi da je odluka Odbora nezakonita, može pokrenuti upravni spor u nadležni Sud, u roku utvrđenom odredbama Zakona o upravnom sporu.*
- 2. Pokretanje upravnog spora ne sprečava izvršenje odluke Odbora”.*

250. Sud u nastavku podseća i na sadržaj člana 11. osporenog zakona, kojim se menja stav 1. člana 23. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, a koji propisuje sledeće:

Član 11.
(bez naslova)

“Paragraf 1. člana 23 osnovnog zakona je reformulisan, dok se par. 5 i 6 brišu:

1. Ukoliko odgovorna osoba unutar institucije ne sprovede odluku Saveta u roku predviđenom unutar člana 21 ovog Zakona, u slučajevima kada nijedna od stranaka ne uloži žalbu na odluku nadležnom sudu, Predsedavajući Saveta, u roku od petnaest (15) dana od isteka roka predviđenih za sprovedene odluke, treba obavestiti o tome napismeno Predsednika Skupštine, odgovornu komisiju za javnu administraciju, kao i direktnog nadređenog osobe odgovorne za sprovođenje odluke”.

251. Stav 1. člana 23. Osnovnog zakona o NNOCSK-u, koji je izmenjen članom 11. osporenog zakona, u svom sadržaju kaže:

Član 23.
(Procedura u slučaju neizvršenja odluke Odbora)

“1. Ako odgovorno lice institucije ne izvrši odluku Odbora u roku predviđenom u članu 21. ovog zakona, predsednik Odbora treba da u roku od petnaest (15) dana od dana kada je istekao rok za izvršenje odluke, u svim slučajevima treba pismeno da obavesti predsednika Skupštine, odgovarajuću komisiju za javnu administraciju i neposredno nadređeno odgovorno lice za izvršenje”.

252. Iz sadržaja prethodno prikazanih članova osporenog zakona, odnosno njegovih članova 9, 10. i 11, odluke NNOCSK-a više ne predstavljaju pravosnažne odluke, a da do njihovog neposrednog sprovođenja dolazi tek kada se iste ne osporavaju pred nadležnim sudom.
253. Pored toga, prema onome što je predviđeno članovima 9, 10. i 11. osporenog zakona, u slučajevima kada se odluka NNOCSK-a osporava pred nadležnim sudom, ista se suspenduje do donošenja konačne odluke od strane nadležnog suda.
254. Sud podseća da podnosioci zahteva navode da putem osporenog zakona, odnosno izmenama koje su predviđene osporenim zakonom, ukidajući “*efekat izvršnosti*” odlukama NNOCSK-a, što, po njihovim navodima, nije u skladu sa članom 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava, zbog toga što se povređuje nezavisnost same institucije NNOCSK-a.
255. Pored toga, podnosioci zahteva ističu da se ovim zakonskim izmenama, koje su, prema njihovim navodima, “*mešavina osnovnih razlika između upravnog i sudskog postupka*”, krši član 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, jer je prema njima, sam Ustav podelio pravna sredstva za strane u upravnom i sudskom postupku.
256. Dalje, podnosioci zahteva dodaju da NNOCSK, kao konačni organ u upravnom postupku, između ostalog, ima za cilj da poveća efikasnost u tretmanu radnih sporova i da suspenzija odluke NNOCSK-a u slučajevima kada se jedna strana obrati nadležnom sudu praktično predstavlja “*isključenje*” NNOCSK-a iz njegove ustavne uloge, te se na taj način civilnim službenicima krše prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, uzrokujući kašnjenje u rešavanju slučajeva.
257. Prvo, Sud, razmatrajući navod podnosioca zahteva u vezi sa povredom člana 101. Ustava, ponavlja da nadležnost za nadgledanje poštovanja uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, predstavlja nadležnost NNOCSK-a, definisanu stavom 2. člana 101. Ustava, i da je sudska praksa Ustavnog suda veoma konsolidovana u kontekstu nezavisnosti ove

institucije i njenih funkcija, uključujući, ali ne ograničavajući se na presude u slučajevima Suda: KO171/18 i KO127/21.

258. Sud podseća da je na osnovu člana 101. Ustava i Osnovnog zakona o NNOCSK-u, NNOCSK je određen kao nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu. Na osnovu Osnovnog zakona o NNOCSK-u, poslednji navedeni: (i) nadgleda sprovođenje uredbi i načela zakonodavstva o civilnoj službi; (ii) razmatra i donosi odluke po žalbama civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu; (iii) nadgleda postupak izbora i odlučivanja o tome da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa izvršena u skladu sa uredbama i načelima zakonodavstva o civilnoj službi; i (iv) nadgleda institucije javne uprave koje zapošljavaju civilne službenike u vezi sa sprovođenjem uredbi i načela zakonodavstva o civilnoj službi. Pored toga, na osnovu člana 7. (Nadležnosti Odbora) Zakona o NNOCSK-a, Odbor, između ostalog, ima pravo, (i) da poseti svaku instituciju koja ima zaposlene civilne službenike; (ii) da ima pristup i da kontroliše dosije 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) donosi odluke, uputstva, stavove i preporuke.
259. U tom kontekstu, Sud podvlači da su gore navedena načela, koja potiču iz prakse Suda, koja određuju “kvazi-sudsku” prirodu samog NNOCSK-a, odnosno tribunala u vezi sa rešavanjem sporova koji proizilaze iz civilne službe, i kao institucija koja ima punu nadležnost za donošenje obavezujućih odluka u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike.
260. Kao što je prethodno razrađeno i kod opštih načela u pogledu primenljivosti odluka NNOCSK-a, Sud je u svojoj praksi naglasio da odluka NNOCSK-a proizvodi pravna dejstva za stranke i stoga je takva odluka upravno konačna i izvršna (vidi, slučajeve Suda: [KI04/12](#), podnosilac zahteva: *Esat Kelmendi*, presuda od 20. jula 2012. godine, i [KI74/12](#), podnosilac zahteva: *Besa Qirezi*, presuda od 4. aprila 2015. godine i tu citirane reference).
261. S tim u vezi, Sud smatra da relevantne ustavne i zakonske odredbe, pored predmetne nadležnosti NNOCSK-a za rešavanje radnih sporova za civilne službenike, predstavljaju zakonsku obavezu za relevantne institucije da rešavaju i sprovode odluke NNOCSK-a.
262. Sud dalje ističe da na osnovu tačke 1.4 stav 1. člana 26. Zakona br. 06/L-0540 sudovima, Vrhovni sud je nadležan za “*definisanje principijelnih stavova, i davanje pravnih mišljenja i smernica za jedinstvenu primenu zakona od strane sudova na teritoriji Kosova*”. Vrhovni sud je, na osnovu prakse Suda, koji se bavio pitanjem odluka NNOCSK-a, na svom sastanku održanom 23. januara 2012. godine, utvrdio da odluke NNOCSK-a predstavljaju izvršni naslov.
263. Nadalje, Sud naglašava da ustavna norma, odnosno stav 2. člana 101. Ustava, ne predviđa izričito pravne efekte odluke NNOCSK-a, ali ipak predviđa ovu instituciju kao nezavisni organ koji obezbeđuje poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu na Kosovu, kao i na osnovu same prakse Suda, proizilazi da ovaj organ ima “kvazi-sudsku” prirodu i u okviru člana 31. Ustava čini “tribunal”.
264. U ovom aspektu, Sud ponavlja svoju sudsku praksu i sudsku praksu ESLJP-a, gde smatra da izvršenje sudske odluke treba posmatrati kao sastavni deo prava na pravično suđenje, zagarantovanog gore navedenim ustavnim odredbama (vidi predmet ESLJP-a [Hornsby](#)

[protiv Grčke](#), br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine, kao i slučaj Suda KI33/16, citiran iznad, stav 66).

265. Na osnovu ovog načela, Sud ističe da pravno dejstvo odluka NNOCSK-a u okviru upravnog postupka spada pod pravo na pravično i nepristrasno suđenje, koje je zagarantovano članom 31. Ustava.
266. U ovom kontekstu, Sud se poziva i na načela opšteg upravnog postupka, kao što su načelo efikasnosti i načelo njegovog “*konačnog*” ili “*izvršnog*” pravnog dejstva nakon okončanja ovog postupka, definisanog između ostalog u stavu 2. člana 10. (Načelo neformalnosti i efikasnosti administrativnog postupka) ZOUP-a, kojim se predviđa: “*2. Upravni organ sprovodi što brži upravni postupak, uz što manje troškova za sebe i za stranku [...]*”, kao i u stavu 2. člana 144. (Izvršivost akta) ZOUP-a, koji propisuje da: “*2. Akt rešavanja žalbe koji menja žalbeni administrativni akt, postaje izvršni pri obaveštenju stranke*”.
267. Sud naglašava da su izmenama predviđenim članom 10. osporenog zakona, kojim se menja i dopunjuje stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) Osnovnog zakona, utvrđujući da odluke NNOCSK-a više ne predstavljaju izvršne odluke i da do njihovog neposrednog sprovođenja dolazi tek kada se iste ne osporavaju u nadležnom sudu. Sud uzima u obzir da otvaranje upravnog spora kroz tužbu većina stranaka koristi nakon donošenja odluke u upravnom postupku. S tim u vezi, Sud podseća da se upravni spor po Zakonu o upravnim sporovima završava pravnosnažnom odlukom, koja postaje izvršna nakon iscrpljivanja pravnih lekova navedenih u ovoj presudi u slučaju korišćenja istih. Iz ovoga proizilazi da civilnim službenicima kojima se žalba na administrativni akt u vezi sa njihovim radnim odnosom rešava od strane NNOCSK-a, ostaju bez mogućnosti izvršenja ove odluke, jedan vremenski period do okončanja upravnog spora konačnom odlukom, bez obzira na načelo hitnosti i izvršivosti upravnog akta u ovakvim vrstama postupaka. U duhu onoga što je gore rečeno, Sud smatra da ovo povređuje u suštini pravo na pravično i nepristrasno suđenje.
268. Shodno tome, Sud utvrđuje da članovi 9. 10.) i 11 Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova koji menja i dopunjuje član 21. (Odluka Odbora), stav 2. člana 22. (Pokretanje upravnog spora), kao i stav 1. člana 23. (Postupak u slučaju nesprovođenja odluke Odbora) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava.

Efekti presude

269. Na kraju, Sud podseća da je zahtev podnosioca podnet Sudu na osnovu stava 5. člana 113. Ustava. Ova kategorija zahteva ima suspenzivno dejstvo, jer se na osnovu člana 43. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu, takav zakon ili odluka treba proslediti predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora.
270. Sud dalje ističe da je u sudskoj praksi Suda u pogledu kategorije zahteva iz stava 5. člana 113. Ustava, u slučaju utvrđivanja da pojedine odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom, Sud (i) proglasio nevažećim samo odredbe za koje je ocenio da su u suprotnosti sa Ustavom, dok je ostatak zakona upućen Predsedniku na objavljivanje u skladu sa modalitetima presude Suda, kao što je slučaj sa presudama Suda u slučaju [KO01/17](#), slučaju [KO108/13](#), podnosilac zahteva: *Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 04/L-209 o amnestiji, ili slučaju [KO216/22](#), podnosilac zahteva: *Isak Shabani i 10 (deset) drugih*

poslanika Skupštine Republike Kosovo i KO220/22, KO79/23; ili (ii) u slučaju ocene da su odredbe za koje je proglašeno da su u suprotnosti sa Ustavom od suštinskog značaja za predmetni zakon i kao rezultat toga, njegovo objavljivanje ili stupanje na snagu bi učinilo isti nesprovodljivim, stavio je van snage relevantni zakon u celini, kao što je slučaj sa presudom Suda u slučaju [KO43/19](#) podnosioci zahteva: *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 13. juna 2019. godine u vezi sa Zakonom o dužnostima, odgovornostima i nadležnostima državne delegacije Republike Kosovo u procesu dijaloga sa Srbijom; u slučaju [KO100/22 i KO101/22](#), i [KO173/22](#), podnosilac zahteva: *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* (gore citiran) u vezi sa Zakonom br. 08/L-179 o privremenim merama osnovnih proizvoda u posebnim slučajevima destabilizacije na tržištu.

271. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je utvrdio (i) da članovi 2, 7. i 8. (bez naslova) osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava; (ii) da član 6. osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava; i (iii) da članovi 9, 10. i 11. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava. Shodno tome, Sud proglašavao nevažećim i ukinuo članove 2, 6, 7, 8, 9, 10 i 11 (bez naslova Zakona br. 08/L-180 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova.
272. S druge strane, Sud podseća da se sadržaj ostalih članova osporenog zakona, odnosno članova 3, 4 i 5, tiče izmene relevantnih odredaba Osnovnog zakona u pogledu (i) broja i sastava članova. NNOCSK-a, (ii) kriterijume za imenovanje njegovih članova; kao i (iii) promenu procedure za imenovanje članova ove institucije. Pošto pomenuti članovi osporenog zakona (i) nisu ocenjeni od strane Suda kao protivustavni; (ii) isti nemaju nikakve veze i međuzavisnosti sa njegovim ukinutim članovima kao što je gore navedeno, i shodno tome može se primenjivati nezavisno i bez uticaja odredaba koje su proglašene suprotnim Ustavu, kao i imajući u vidu da (iii) priroda osporenog zakona kao zakona za izmene i dopune Osnovnog zakona o NNOCSK-u, Sud smatra da se njegovi članovi 1, 3, 4, 5 (bez naslova) i 12 (Stupanje na snagu) mogu primeniti nezavisno od članova 2, 6, 7, 8, 9, 10 i 11, i shodno tome odlučio da se osporeni zakon uputi na proglašenje predsednici Republike Kosovo, bez članova 2, 6, 7, 8, 9, 10 i 11 ovog zakona.

Zahtev za privremenu meru

273. Sud podseća da su podnosioci zahteva tražili od Suda da uvede privremenu meru, u cilju sprečavanja sprovođenja osporenog zakona, do donošenja konačne odluke u vezi sa predmetnim zahtevima.
274. Sud, u ovom kontekstu, ističe da je stavom 2. člana 43. [Rok] Zakona utvrđeno suspenzivno dejstvo stupanja na snagu zakona koji se osporavaju na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, 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”*.
275. Na osnovu gore navedene odredbe, Sud je, dana 31. oktobra 2023. godine, tražio od Predsednice, predsednika Skupštine i sekretara Skupštine da uzmu u obzir uslove definisane stavom 2. člana 43. Zakona.

276. Stoga, s obzirom da se na osnovu stava 2. člana 43. Zakona, osporeni zakon, na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, ne može objaviti, stupiti na snagu, niti proizvoditi pravno dejstvo pre nego što Sud donese odluku, kao i u skladu sa članom 27. (Privremene mere) Zakona i pravilom 47. (Suspendivno dejstvo zahteva) Poslovnika, zahtev za privremenu meru je bespredmetan i kao takav se odbija (vidi, *mutatis mutandis*, presudu Suda u slučajevima KO100/22 i KO101/22, podnosilac zahteva: *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* i KO101/22, podnosilac zahteva: *Arben Gashi i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* (gore citiran), stav 411; presudu u slučaju KO216/22 i KO220/22, podnosilac zahteva: *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* i KO220/22, podnosilac zahteva: *Arben Gashi i 9 (devet)) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* (gore citiran) stav 405, i presudu u slučaju KO173/22, podnosilac zahteva: *Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* (gore citiran), stav 228).

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 o radu, dana 21. juna 2024. godine

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da članovi 2, 7. i 8. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo i isti se proglašavaju nevažećim;
- III. DA UTVRDI, sa sedam (7) glasova za i dva (2) protiv, da član 6. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo i isti se proglašava nevažećim;
- IV. DA UTVRDI, jednoglasno, da članovi 9, 10. i 11. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo i isti se proglašavaju nevažećim;
- V. DA PROGLASI, jednoglasno, da se na osnovu člana 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova uputi na objavljivanje predsednici Republike Kosovo bez članova 2, 6, 7, 8, 9, 10 i 11 ovog zakona;
- VI. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za privremenu meru;
- VII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VIII. 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

Radomir Laban

Predsednica Ustavnog suda



Gresa Caka-Nimani