



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 8. decembar 2016. godine
Br. ref.:AGJ1015/16

PRESUDA

u

slučaju KO73/16

Podnosilac

Ombudsman

**Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog
21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije
Republike Kosovo**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

U sastavu od:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Ivan Čukalović, zamenik predsednika
Altay Suroy, sudija
Almiro Rodrigues, sudija
Snezhana Botusharova, sudija
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërzhaliu-Krasniqi, sudija i
Gresa Caka-Nimani, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podneo Ombudsman Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac).

Osporena odluka

2. Podnosilac osporava ustavnost Administrativnog cirkulara br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, koji je donet od strane Ministarstva javne administracije Republike Kosovo (u daljem tekstu: Administrativni cirkular).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog Administrativnog cirkulara. On je donet radi sprovođenja Uredbe br. 05/2012 o klasifikaciji radnih mesta i kataloga radnih mesta u civilnoj službi, koja je usvojena od strane Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) odlukom br. 05/12 od 5. februara 2015. godine.
4. Ministarstvo javne administracije (u daljem tekstu: MJA) preko Administrativnog cirkulara traži od podnosioca i ostalih institucija navedenih u Poglavlju XII [Nezavisne institucije] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da podnesu predloge MJA za klasifikaciju radnih mesta. Cilj je bio da se utvrdi njihova klasifikacija u katalogu radnih mesta u civilnoj službi i nakon klasifikacije od strane zajedničkog odbora MJA i Ministarstva finansija, i naknadnog konačnog odobrenja klasifikacije od strane Vlade, da se primeni klasifikacija radnih mesta na osnovu gore pomenute odluke Vlade i rasporede civilni službenici u njihovim odgovarajućim institucijama na mestima i po platnim razredima usvojenim od strane Vlade, sa srazmernim platama.
5. Podnosilac tvrdi da je MJA svojim Administrativnim cirkularom prekršilo ustavnu garanciju nezavisnosti Ombudsmana, kao što je propisano u članu 133. [Kancelarija Ombudsmana] Ustava. Dalje, podnosilac tvrdi da je, takođe, prekršena ustavna nezavisnost u pogledu drugih institucija navedenih u Poglavlju XII [Nezavisne institucije] i poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na članovima 113.2(1) i 135.4 Ustava, članovima 22. 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 56. 62. i 65 (1) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

7. Dana 29. aprila 2016. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.
8. Dana 5. maja 2016. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Roberta Carolana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Almiro Rodrigues (predsedavajući), Ivan Čukalović i Arta Rama-Hajrizi.
9. Dana 6. maja 2016. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva.

10. Istoga dana, Sud je dostavio kopiju zahteva predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine, predsedniku Vlade, MJA, Centralnoj izbornoj komisiji, Glavnom revizoru Kosova, Centralnoj banci Kosova, Nezavisnoj komisiji za medije i Ministarstvu finansija. Sud ih je pozvao da dostave svoje komentare do 30. maja 2016. godine.
11. Dana 30. maja 2016. godine, MJA je dostavilo svoje komentare Sudu. Sud nije dobio nikakve komentare od strane drugih institucija.
12. Dana 16. juna 2016. godine, Sud je poslao kopiju komentara MJA podnosiocu, predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine, predsedniku Vlade, Centralnoj izbornoj komisiji, Glavnom revizoru Kosova, Centralnoj banci Kosova, Nezavisnoj komisiji za medije i Ministarstvu finansija. Sud ih je pozvao da dostave komentare o odgovoru MJA najkasnije do 8. jula 2016. godine.
13. Dana 8. jula 2016. godine, podnosilac je dostavio dodatne komentare.
14. Istoga dana je i Nezavisna komisija za medije dostavila komentare Sudu.
15. Dana 15. jula 2016. godine, Sud je poslao zahtev za komparativnu analizu u vezi sa ovim zahtevom članovima Foruma Venecijanske komisije.
16. U periodu između 16. jula 2016. godine i 5. septembra 2016. godine, sledeći članovi Foruma Venecijanske komisije su dali odgovore: Ustavni sud Austrije, Ustavni sud Južne Afrike, Ustavni sud Litvanije, Savezni vrhovni sud Švajcarske, Ustavni sud Republike Češke, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Državni savet Holandije, Ustavni sud Bugarske i Ustavni sud Hrvatske.
17. Dana 28. septembra 2016. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Snezhanu Botusharovu za sudiju izvestioca koja je zamenila Roberta Carolana, koji je dao ostavku na mesto sudije dana 9. septembra 2016. godine. Sastav Veća za razmatranje je ostao neizmenjen.
18. Dana 16. novembra 2016. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu da zahtev proglasi prihvatljivim i da utvrdi povredu.
19. Istoga dana, Sud je jednoglasno glasao za prihvatljivost zahteva i utvrđivanje povrede.

Pregled činjenica

20. U 2010. godini, Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika, koji je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 25. juna 2010. godine.

21. Dana 5. februara 2015. godine, Vlada je Odlukom br. 05/2015 usvojila Uredbu br. 05/12 o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi. Pored toga, Vlada je takođe usvojila katalog radnih mesta za civilnu službu. Ovi pravni akti su se zasnivali na gore pomenutom Zakonu o platama civilnih službenika, u cilju primene odredbi Zakona.
22. Dana 21. januara 2016. godine, MJA je donelo osporeni Administrativni cirkular i zatražilo od podnosioca da sprovede klasifikaciju i postavljanje civilnih službenika na mestima i platnim razredima, kao što je odobreno od strane Vlade.
23. U tom pogledu, Sud podseća na zahteve navedene u Administrativnom cirkularu:

“Proces klasifikacije radnih mesta i raspoređivanje javnih službenika na položaje i u platne razrede

Ministarstvo javne uprave, u cilju pružanja podrške institucijama u pripremi i okončanju procesa klasifikacije radnih mesta i gradiranja, izdaje administrativno cirkularno pismo, kojim utvrđuje i objašnjava dalje postupke i korake za klasifikaciju i raspoređivanje javnih službenika na položaje i u platne grupe u skladu sa Pravilnikom o klasifikaciji javnih službenika i Katalogom radnih mesta usvojenim od strane Vlade, i to:

1. Dostavljanje predloga institucija Ministarstvu javne administracije

Institucije koje do sada nisu dostavile svoje predloge za klasifikaciju radnih mesta MJA-u u skladu sa ranijim obaveštenjima, a posebno nakon usvajanja kataloga od strane Vlade i Administrativnog cirkularnog pisma/MJU od 24. februara 2015. godine, kojima su obavezane da do 24. aprila 2015. godine proslede MJU predloge za proces klasifikacije, dužne su da svoje predloge dostave do 05.02.2016. godine.

2. Preispitivanje i usklađivanje predloga za klasifikaciju radnih mesta sa Katalogom radnih mesta

Ministarstvo javne uprave, odnosno Odeljenje za administraciju javne službe –OAJŠ će u saradnji sa institucijama preispitati i uskladiti predloge za klasifikaciju sa Katalogom radnih mesta. OAJŠ će predloge usklađene sa Katalogom radnih mesta dostaviti Zajedničkoj komisiji MJU-MF na razmatranje i usvajanje u načelu.

3. Razmatranje i usvajanje u načelu klasifikacije od strane Zajedničke komisije MJU-MF

Na osnovu stavova 3, 4, 5, 6 i 7 člana 29. Pravilnika o klasifikaciji, Komisija MJUMF u roku od 30 dana od dana prijema predloga od OAJŠ,

razmatra i usvaja u načelu predloge za klasifikaciju radnih mesta institucija u skladu sa gore navedenim pravilnikom i Katalogom radnih mesta. Komisija MJU-MF nakon usvajanja u načelu predloga za klasifikaciju radnih mesta, dostavlja isti ministru javne uprave i ministru finansija na usvajanje, a nakon toga se klasifikacija upućuje Vladi na konačno usvajanje.

4. Raspoređivanje javnih službenika na položaje i u platne grupe usvojene od strane Vlade i njihovo dostavljanje MJU/OAJS

Institucije, u skladu sa Klasifikacijom radnih mesta usvojenom od strane Vlade, moraju rasporediti javne službenike na odgovarajuće položaje i u platne grupe. Za ove potrebe, institucije osnivaju komisiju koja će biti odgovorna za raspoređivanje javnih službenika u usvojene platne grupe i dostavljanje svojih predloga najvišem rukovodiocu institucije na odobrenje. Institucije su dužne da u roku od 20 dana od dana usvajanja klasifikacije od strane Vlade, okončaju raspoređivanje javnih službenika na položaje i u platne grupe u skladu sa klasifikacijom koju je usvojila Vlada. OAJS će dostaviti institucijama klasifikaciju usvojenu od strane Vlade i pružiti im podršku u procesu raspoređivanja javnih službenika na položaje i u platne grupe. Nakon raspoređivanja javnih službenika u platne grupe u skladu sa klasifikacijom usvojenom od strane Vlade, institucije moraju dostaviti MJU/OAJS zahtev zajedno sa tabelom sa klasifikovanim i sistematizovanim podacima o javnim službenicima. OAJS će podatke dobijene od institucija uneti u ISULJR radi procesiranja plata.

5. Registracija položaja i platne grupe u OAJS

Ministarstvo javne uprave, odnosno Odeljenje za administraciju javne službe će klasifikaciju koju je usvojila Vlada registrovati u Registar klasifikacije radnih mesta. Institucije koje su već započele i okončale neke od gore navedenih postupaka iz ovog cirkularnog pisma, u saradnji sa OAJS nastavljaju sa narednim postupcima, koracima predviđenim u ovom cirkularnom pismu. Proces klasifikacije radnih mesta i raspoređivanje javnih službenika na položaje i u platne grupe odobrene od strane Vlade, biće okončan do 20. maja 2016. godine. Institucije koje ne okončaju proces klasifikacije u propisanom roku, neće moći da unesu svoje zaposlene u Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) i kao posledica toga neće moći da realizuju plate putem sistema, da obavljaju nove regrutacije, da upravljaju javnom službom putem ISULJR-a i neće moći da ostvaruju druga prava javnih službenika koja im pripadaju po zakonodavstvu o javnoj službi“.

24. Dana 24. februara 2016. godine, podnosilac je dao odgovor Ministarstvu javne administracije i istakao da je Administrativni cirkular u suprotnosti sa ustavnim garancijama o institucionalnoj nezavisnosti Institucije Ombudsmana

na osnovu Poglavlja XII Ustava i odredbi Zakona o Ombudsmanu o administrativnoj, organizacionoj i finansijskoj nezavisnosti.

25. Dana 10. marta 2016. godine, četiri institucije navedene u Poglavlju XII [Nezavisne institucije] Ustava, Kancelarija Ombudsmana, Kancelarija generalnog revizora Kosova, Centralna izborna komisija i Nezavisna komisija za medije su poslale zajedničko pismo predsedniku Vlade, predsedniku Skupštine i ministru MJA. Oni su u svom pismu naveli zabrinutost o tome da Administrativni cirkular nije bio u skladu sa ustavnim garancijama o nezavisnosti koje Ustav daje ovim institucijama i da je kao takav neustavan.
26. Dana 15. marta 2016. godine, podnosilac je dobio pismeni odgovor od strane MJA u kojem se *inter alia* navodi sledeće:

“Vaša institucija i druge institucije su dužne da sprovedu odluku Vlade br. 05/12 od 05.02.2015. godine i Administrativno cirkularno pismo br. 01/205 od 24.02.2015. godine koje se odnosi na upotrebu Kataloga radnih mesta u Civilnoj službi Kosova i drugo Administrativno cirkularno pismo od 21.01.2016. godine o procesu klasifikacije radnih mesta i raspoređivanju javnih službenika na položaje i platne grupe.”

27. Dana 23. marta 2016. godine, podnosilac je usvojio svoju Uredbu br.1/2016 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Instituciji Ombudsmana, koja je objavljena u Službenom listu Republike Kosovo dana 31. marta 2016. godine. Podnosilac je doneo ovu Uredbu na osnovu Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, koji je stupio na snagu u julu mesecu 2015. godine.

Navodi podnosioca

28. Podnosilac je tražio „ovim podneskom... od Ustavnog suda ustavnu ocenu postupaka/zahteva administrativnog akta: Administrativni cirkular br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, Vlade Republike Kosovo o primeni Uredbe br. 05/2012 o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi i katalogu radnih mesta u civilnoj službi, usvojen od strane Vlade Kosova odlukom 05/12 dana 5. februara 2015. godine.”
29. Podnosilac tvrdi da: “Administrativni cirkular br.01/2016 krši nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija garantovanu Ustavom Republike Kosovo kao što je navedeno u Poglavlju XII naročito nezavisnost Institucije Ombudsmana kao što je garantovano u članu 133 [Kancelarija Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo”.
30. Podnosilac primećuje da: “Ombudsman, Kancelarija glavnog revizora, Centralna izborna komisija, Nezavisna komisija za medije i Centralna banka Kosova su uključene kao ustavne kategorije u Poglavlju XII Ustava, i Ustavni sud u Poglavlju VIII”.

31. O pitanju organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti, podnosilac tvrdi da: *"Članovi 132, 133, 134 i 135 Ustava Republike Kosovo garantuju Ombudsmanu nadležnost, kancelariju/budžet, izbor i izveštavanje o radu"*.
32. Podnosilac ponavlja da: *"Ustav Republike Kosovo je, kao temelj, garant nezavisnog funkcionisanja državnih vlasti i nezavisnih ustavnih institucija: Narodnog advokata, Kancelarije generalnog revizora, Centralne izborne komisije, Nezavisne komisije za medije, Centralne banke Kosova i Ustavnog suda"*.
33. Podnosilac tvrdi da: *"Nezavisne institucije, prema Ustavu Republike Kosovo, predstavljaju ustavnu kategoriju na osnovu Poglavlja XII, a njihov mandat, finansiranje, izveštavanje i izbor su utvrđeni ustavnim članovima. Nezavisne institucije Republike Kosovo su institucije uspostavljene Ustavom, a relevantnim zakonima se detaljno uređuju njihovo funkcionisanje i ovlašćenja. Nezavisne ustavne institucije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom. Tumačenjem ovih ustavnih članova, primećuje se da se ustavna nezavisnost nezavisne institucije utvrđuje kao nezavisnost u odlučivanju, organizaciona i funkcionalna nezavisnost"*.
34. Što se tiče zakonskog roka za podnošenje ovog zahteva, podnosilac tvrdi da: *"Podnesak pokrenut na osnovu člana 30 ovog zakona se podnosi u roku od šest (6) meseci od momenta rađanja navodnog konflikta". Dok je spor u vezi sa pitanjem nastao nakon Administrativnog cirkulara br.01/2016 od 22. januara 2016. godine Vlade Republike Kosovo, koju je Narodni advokat primio preko elektronske pošte 25. januara 2016. godine"*.

Dostavljeni komentari

35. MJA je dostavilo sledeće komentare Sudu:
 - a) *Katalog radnih mesta i metodologija za standardizaciju radnih mesta upućuju i pomažu svim institucijama civilne službe da urade standardizaciju naziva radnih mesta i opisa radnih zadataka kao i klasifikaciju radnih mesta u rang u skladu sa zakonskim propisima civilne službe na snazi. Glavna svrha procesa klasifikacije radnih mesta u civilnoj službi je standardizacija i ujedinjenje naslova i opisa radnih mesta u civilnoj službi i sprovođenje principa "Ista plata za isti rad", to jest zakonska odredba predviđena u članu 3 stav 2 Zakona br. 03/1-147 za plate zaposlenih i Opštu Deklaraciju o Ljudskim Pravima "član 23 stav 2 "Svako bez ikakve diskriminacije, ima pravo na istu plata za isti rad"*.
 - b) *Karakter ovog uputstva je informativni i obaveštavajući, nije normativni akt niti je administrativni akt što i potvrđuje njegov sadržaj, činjenica da su u njemu data objašnjenja i uputstva i podsećanje na zakonske odredbe definisane Zakonom o platama civilnih službenika i Uredbe za klasifikaciju radnih mesta. Zahtev*

Obmudspersona u samom predmetu ima zbunjujući koncept i postavke ovog uputstva, u nekim slučajevima kvalifikuje ga kao administrativni akt a u nekim kvalifikuje ga kao normativni akt u stvari nije nijedan!"

- c) Činjenica je da se zahtev upućuje indirektno o ustavnosti Zakona o platama za civilne službenike i Uredbom za klasifikaciju radnih mesta. Ako je traženo vrednovanje ovih normativnih akata, zahtev Ombudspersona Ko73/16 na osnovu člana 30 Zakona br. 03/1-12 za Ustavni sud Republike Kosova rezultira kao neblagovremeno (član 30, rokovi, podnesak zahteva u skladu sa članom 29 ovog Zakona treba se podneti u roku od 6 meseci nekog stupanja na snagu spornog akta)".
- d) Od zakonske osnove i objašnjenja u nastavku vidi se da je glavni cilj Ministarstva javne administracije sa Administrativnim uputstvom br.01/2016 od datuma: 21.01.2016. bila je realizacija njenih odgovornosti u odnosu na klasifikacije radnih mesta kao objašnjenje i davanje konkretnih uputstava za olakšanje sprovođenja procesa klasifikacije radnih mesta za institucije javne administracije koje proizilazi kao zakonska obaveza člana 7 Zakona o platama civilnih službenika i Uredbe za klasifikaciju radnih mesta i ni u kom slučaju kršenje ustavne nezavisnosti institucija prema poglavlju XII Ustava Kosova".

36. Podnosilac je u odgovoru dostavio sledeće komentare:

- a) Greška MJA se reflektuje ne samo na karakterizaciju svoje argumentacije, već i na njegovu srž: najveći deo predstavke se usredsređen na zaštitu Cirkulara na osnovu različitih zakona o regulisanju civilne službe (pogledaj strane 4.7, i 12-16). Usredsređujući se na ove argumente, koji su ekskluzivno zakonski, MJA ostaje bez ikakvog opravdanja za donošenje njegovog ustavnog zaključka, da Cirkular nije „ni u kom slučaju povreda ustavne nezavisnosti institucija prema poglavlju XII Ustava Kosova“, (pogledaj str. 3). Zapravo, u celoj predstavi MJA, u spisu koji je upućen Ustavnom sudu, citiraju se na desetine zakonskih odredbi i administrativnih akata u zaštitu Cirkulara, ali se nigde ne spominje nijedan specifičan član Ustava.
- b) Nezavisno od toga, treba primetiti da zakonski okvir koji reguliše civilnu službu, u opšte, dosta poštuje ustavnu nezavisnost Ombudsmana, nasuprot navodima MJA. Ova ustavna nezavisnost je materijalizovana donošenjem osnovnih zakona o organizaciji javne administracije, civilne službe, plata i samog Zakona o Ombudsmanu. Zakoni o kojima je reč izričito potvrđuju da se njihovim sprovođenjem nezavisnost nezavisnih institucija mora uvek poštovati, što osporeni Cirkular ne čini.

- c) *Ustav Republike Kosovo jasno navodi da je institucija Ombudsmana ovlašćena da podigne "pitanje usklađenosti... uredbe Vlade sa Ustavom" (Ustav, član 113, stav 2, dodat naglasak). Termin „uredba“, u njegovom ustavnom smislu, je opšti termin, koji podrazumeva ne samo akte koji se zovu uredbe, naslovom već i „svaki opšti pravni akt koji proizilazi iz nadležnosti Vlade, kao na primer uputstva, direkcije i dr.“*
- d) *Prema ovom standardu nije ni malo bitno za razmatranje ustavnosti Cirkulara da li ga zovem „normativnim aktom“ ili „administrativnim aktom“. Bitno je samo da (1) j opšti akt koji se sprovodi za državne institucije uopšteno, ne samo za jedno fizičko ili pravno lice i (2) da je pravni akt koji proizilazi iz nadležnosti ministra Yagcilar kao dela Vlade (Vladu Kosova čine premijer, zamenik premijera i ministri, Ustav član 92, stav 2). Dakle, navodi MJA u vezi sa etiketiranjem Cirkulara su ustavno nerelevantni i nepotrebna udaljavanje od ocene srži našeg zahteva“.*

37. Nezavisna komisija za medije je dostavila sledeće komentare:

„NKM vas obaveštava da podržava navode Ombudsmana, g. Hilmi Jasharija, pokrenute u dopisu od 29. aprila 2016. godine u vezi sa kršenjem ustavne nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, propisane u Poglavlju XII Ustava Republike Kosova“.

Relevantni zaključci Venecijanske komisije

38. Relevantni zaključci Venecijanske komisije CDL-ADb (2007)020 se odnose na reformu Institucije Ombudsmana u Kazahstanu i u njima se navodi:

“Na taj način zakon ili statut kojim se uređuje Ombudsman može da propisuje da budžetska izdvajanja sredstava za rad institucija treba da budu adekvatna kako bi osigurala puno, nezavisno i efikasno vršenje odgovornosti funkcija institucije, i uzme u obzir takva pitanja reference kao broj žalbi uložениh u ustanovi u prethodnoj godini. Zakon ili statut takođe može da obezbedi relativnu budžetsku nezavisnost Ombudsmana, tako što će propisati da sama institucija treba da podnese predlog za svoj budžet državnom organu nadležnom za prezentaciju nacionalnog budžeta skupštini, i taj predlog treba da bude uključen u okviru nacionalnog budžeta bez promena, bilo kao predlog vlade ili za potrebe poređenja sa eventualnim predlozima državnog organa, ako bi vlada smatrala neophodnim da treba obaviti smanjenje u traženoj raspodeli. Konačno, ako je Ombudsman za ljudska prava konstituisan kao parlamentarni Ombudsman u uobičajenom smislu (odnosno imenovan od strane zakonodavstva i izveštavanjem zakonodavnoj vlasti), to može da posluži u cilju ojačavanja pretpostavke da će parlament u stvari instituciji redovno pružati finansijska sredstva adekvatna za njeno pravilno funkcionisanje“.

Ocena prihvatljivosti zahteva

39. Da bi Sud mogao da presudi zahtev podnosioca, mora da ispita da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, predviđeni Ustavom i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku.
40. Član 135.4 Ustava [Izveštaj Ombudsmana] propisuje:
- Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.*
41. Nadležnost Ombudsmana na osnovu člana 135.4 Ustava da pokrene pitanje pred Sudom se mora razumeti u vezi sa odredbama Ustava o nadležnostima Suda sadržanim u članu 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava.
42. U tom smislu, član 113.2 (1) Ustava propisuje:
2. [...] Ombudsman [je] ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:
- (1) *saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;*"
43. U ovom zahtevu podnosilac traži od Suda da oceni da li su zahtevi koji su sadržani u Administrativnom cirkularu koji je donelo MJA u saglasnosti sa Ustavom.
44. Podnosilac zahteva tvrdi da zahtevi koji su sadržani u Administrativnom cirkularu krše ustavne garancije nezavisnosti institucija, koje su nabrojane u Poglavlju XII [Nezavisne agencije] Ustava i nezavisnost Ustavnog suda, kao što je predviđeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud].
45. Sud podseća da je, u svojim komentarima podnetim Sudu, MJA navelo da osporeni Administrativni cirkular nije upravni akt i stoga, podnosilac ne može da ga ospori pred Sudom. MJA je, dalje, navelo da je Administrativni cirkular samo obaveštenje tj. instrukcija koja daje smernice institucijama kojima je namenjen.
46. Sud, takođe, podseća da je u odgovoru na takve komentare koji su podneti od strane MJA, podnosilac odgovorio da je uprkos takvim tvrdnjama Administrativni cirkular upravni akt, jer sadrži konkretne smernice, naloge i obaveze kojima institucije moraju da se povinuju. Pored toga, podnosilac zahteva tvrdi da je došlo do povrede odredbi Poglavlja XII i Poglavlja VIII Ustava.
47. Podnosilac zahteva, takođe, navodi: „Pored toga, zahtev je podnet u roku od 6 (šest) meseci od dana stupanja na snagu osporenog Administrativnog cirkulara MJA“.

48. U tom smislu, Sud primećuje da je Administrativni cirkular donet 21. januara 2016. godine, dok je zahtev podnet 29. aprila 2016. godine, što je unutar roka od 6 (šest) meseci koji je propisan članom 30. Zakona.
49. Nakon što je ispitao žalbe i primedbe podnosioca zahteva, Sud smatra da zahtev pokreće ozbiljna pitanja o činjenicama i pravu koje su takve složenosti da njihovo određivanje zavisi od ispitivanja merituma. Zahtev se, dakle, ne može smatrati očigledno neosnovanim u smislu pravila 36 (1) (d) Poslovnika i nije utvrđen nijedan osnov da se proglasi neprihvatljivim (vidi, na primer: *slučaj A i B protiv Norveške*, [GC], aplikacije br. 24130/11 i 29758/11, presuda od 15. novembra 2016. godine, stav 55 i vidi: *mutatis mutandis* slučaj br. KI132/15, *Manastir Visoki Dečani*, presuda Ustavnog suda Republike Kosovo od 20. maja 2016. godine).
50. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Ocena merituma zahteva

51. Prilikom ocene merituma ovog zahteva, Sud neće zauzeti stav o spornoj pravnoj prirodi osporenog Administrativnog cirkulara. Srž zahteva je da li je osporeni Administrativni cirkular navodno povredio odgovarajuće odredbe Ustava, u ovom slučaju pod određenim okolnostima.
52. U skladu sa Poglavljem VIII [Ustavni sud], članom 112. [Osnovna načela] Ustava, mandat Suda je da oceni ustavnost zahteva u vezi sa Administrativnim cirkularom, a ne da oceni njegovu zakonitost ili to da li je zasnovan na dobroj javnoj politici.
53. Shodno tome, Sud će uzeti u obzir sledeće odredbe Ustava:

Član 16. [Premoć Ustava]

1. *Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom. [...]*

Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]

1. *Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.*
2. *Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.*
3. *Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. [...]*
4. *Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike [...]*
5. *Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi.*
6. *Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje tumačenje [...]*

Član 92. [Osnovne odredbe]

1. [...]

2. Vlada Kosova sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom.

3. Vlada izvršava zakone i akte usvojene od strane Skupštine Kosova i ostale dužnosti, u skladu sa odgovornostima određenim ovim Ustavom i zakonom. [...]

Član 93. [Nadležnosti Vlade]

1. Vlada je nadležna za sledeće:

[...]

(4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona; [...]

54. Na toj osnovi će se analizati ustavnost zahteva u vezi sa Administrativnim cirkularom.
55. Pitanje na koje treba odgovoriti je da li je MJA prilikom donošenja Administrativnog cirkulara uzelo u obzir specifično ustavno mesto i status nezavisnih institucija i ustavnih garancija za njihovu funkcionalnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost i da li je pravni princip „jednake plate za jednak rad“ ustavno primenjiv u pogledu njihovog ustavnog položaja.
56. U tom smislu, Sud će utvrditi da li osporeni Administrativni cirkular: (i) zadire u ustavni status nezavisnih institucija i (ii) koji je suštinski uticaj tog Administrativnog cirkulara u vezi sa organizacionim, funkcionalnim i finansijskim statusom nezavisnih institucija.
57. Sud podseća da osporeni Administrativni cirkular *inter alia* glasi: “Institucije koje ne okončaju proces klasifikacije u propisanom roku, neće moći da unesu svoje zaposlene u Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR) i kao posledica toga neće moći da realizuju plate putem sistema, da obavljaju nove regrutacije, da upravljaju javnom službom putem ISULJR-a i neće moći da ostvaruju druga prava javnih službenika koja im pripadaju po zakonodavstvu o javnoj službi”.
58. S tim u vezi, Sud primećuje da je osporeni Administrativni cirkular, bez obzira na svoj naziv, obavezne prirode i zaista zadire u ustavni status nezavisnih institucija.
59. Ne postoje dokazi pred Sudom koji ukazuju da je MJA pravilno analiziralo implikacije zahteva koje su sadržane u Administrativnom cirkularu u pogledu specifičnosti koje ove institucije imaju u skladu sa odredbama Ustava.
60. Sud, takođe, primećuje da je MJA pružena mogućnost da komentariše o meritumu zahteva. U svom podnesku pred Sudom, MJA se uglavnom

fokusiralo na proceduralni aspekt prihvatljivosti zahteva. Ministarstvo nije izrazilo mišljenje o tvrdnjama podnosioca zahteva, niti je pokazalo da je uzelo u obzir primedbe ovih institucija u procesu sistematizacije radnih mesta i kategorizacije.

61. Kao što je predviđeno članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, Kosovo je demokratska republika koja se zasniva na principu podele vlasti i kontrole i balansa među njima. Shodno tome, Skupština vrši zakonodavnu vlast, Vlada izvršnu vlast i sudstvo sudsku vlast. Van njih ostaju druge državne institucije *inter alia* Kancelarija Ombudsmana i Ustavni sud.
62. Sud primećuje da su Kancelariji Ombudsmana i Ustavnom sudu data detaljna i opsežna ustavna uređivanja u poređenju sa drugim nezavisnim institucijama u skladu sa Poglavljem XII. Zbog toga će se Sud opširnije baviti ovim dvema institucijama, ali ističe da se ustavna nezavisnost jednako primenjuje i na druge nezavisne institucije. Sud, takođe, primećuje da ostale nezavisne institucije imaju drugačiji mandat i ovlašćenja, kao što je predviđeno Ustavom i specifičnost njihovog ustavnog statusa se mora poštovati. Dužnost je Vlade da u celosti uzme u obzir ovo obrazloženje.
63. Sud je već istakao da se Ustav zasniva na doktrini podele vlasti. U svojoj presudi u zahtevu KO98/11 od 20. septembra 2011. godine, u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, Sud je u paragrafu 44. naveo: *“Republika Kosovo je prema svom Ustavu definisana kao demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedna od osnova koje garantuju funkcionisanje demokratske države. Suština nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja ovih grana je imunitet koji se daje osobama koje odražavaju ove vlasti”*.
64. Pored tri grane vlasti koje su gore pomenute, Ustav garantuje specijalni status Kancelariji Ombudsmana i drugim nezavisnim institucijama nabrojanim u Poglavlju XII Ustava. Ustav garantuje i specijalni status Ustavnom sudu kao konačnom garantu i tumaču Ustava. Pored toga, Ustavni sud je jedini organ utvrđen Ustavom da rešava pitanja sukoba ustavnih nadležnosti između Skupštine Kosova, predsednika Republike Kosovo i Vlade Kosova (vidi: član 113. 3 (1) Ustava).
65. Kao što je Sud naveo, podnosilac zahteva i Ustavni sud nisu deo zakonodavnog, izvršnog ili redovnog sudstva. Isto važi i za druge nezavisne institucije nabrojane u Poglavlju XII Ustava.
66. Na osnovu gore navedenih tvrdnji, Sud će uglavnom uzeti u obzir poseban ustavni status koji Ustav daje podnosiocu zahteva i Ustavnom sudu i istražiti njihovu ulogu u ukupnom ustavnom sistemu Republike Kosovo, kao i značenje pojma nezavisnost koji se za njih primenjuje sa njihovim posebnostima. Sud primećuje da će se ova analiza sprovesti unutar ustavnog okvira koji se odnosi na sve nezavisne institucije i zaključci će takođe važiti za iste.

67. Pored toga, Sud će razraditi na ustavnim osnovama preciznu ulogu Vlade u očuvanju, unapređenju i obezbeđivanju njihove nezavisnosti.
68. Za potrebe takve analize, Sud uzima u obzir relevantne odredbe Ustava i zakona Kancelarije Ombudsmana i Ustavnog suda.

Ombudsman

1. Relevantne odredbe Ustava glase:

Član 132. [Uloga i nadležnosti ombudsmana]

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

Član 133. [Kancelarija Ombudsmana]

1. *Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona. [...]*

Relevantne odredbe Zakona br. 05/L-019 o Narodnom advokatu glase:

Član 3. [Osnovna načela delatnosti Narodnog Advokata]

1. *Narodni Advokat je nezavisna institucija koja se rukovodi načelom nepristrasnosti, prednosti ljudskih prava, nezavisnosti, konfidencijalnosti i profesionalizma. [...]*
3. *Institucija Narodnog Advokata uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost za ostvarenje zadataka utvrđene Ustavom Republike Kosova i zakonom.*

Član 16. [Nadležnosti]

1. *Narodni Advokat ima nadležnost da istražuje primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim za ljudska prava, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta.*

Član 32. [Personnel]

1. Nad drugim zaposlenima u Instituciju Narodni Advokat primenjuju se zakonske odredbe na snazi za civilne službenike.
2. [...] Prema zaposlenima u INA, sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije.

Član 37. [Pravilnici Institucije]

1. Narodni Advokat donosi Pravilnik o radu, Pravilnik za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta, postupke donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u skladu sa zakonom. [...]

69. Sud primećuje da je Kancelarija Ombudsmana nezavisna institucija koja je stvorena da obezbedi odgovornost javnih organa vis-à-vis prava i sloboda pojedinaca. U ispunjavanju ove uloge, institucija nezavisno vrši svoj mandat bez prihvatanja instrukcija ili uplitanja od strane bilo kog drugog državnog organa.
70. Pored toga, Ustav postavlja obavezu organima države preko zakona i drugih sredstava da bi se osigurala nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo i efikasnost Kancelarije Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija.
71. Sud primećuje da je, s druge strane, Kancelarija Ombudsmana odgovorna Skupštini i da mora izveštavati Skupštini o svojim aktivnostima i obavljanju svojih funkcija najmanje jednom godišnje.
72. Sud primećuje da, kada ocenjuje navodno ustavno uplitanje od strane izvršnih organa uključujući i Vladu u ustavne garancije nezavisnosti navedenih institucija, to se mora uraditi u zavisnosti od slučaja do slučaja.
73. Vlada je Ustavom obavezna da poštuje nezavisnost Kancelarije Ombudsmana. Ona je, takođe, obavezna da je obezbedi donošenjem propisa, naloga ili drugih zakonskih akata na način na koji oni ne ograničavaju njenu funkcionalnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost.
74. Sud primećuje da je u nadležnosti Vlade da se bavi javnom administracijom i da *inter alia* stvori jedinstvenu klasifikaciju radnih mesta i platne razrede. Pored toga, sprovođenje zakona i državne politike jedna je od ustavnih obaveza Vlade. Međutim, Vlada treba da uzme u obzir poseban status Ombudsmana, Suda i drugih nezavisnih institucija u skladu sa ustavnom garancijom njihove nezavisnosti, kao što je već navedeno. Shodno tome, priprema, sadržaj i primenljivost bilo koje norme u vezi sa njihovim funkcionisanjem i unutrašnji opisi posla i plata treba adekvatno i na odgovarajući način da se stvore i utvrde. Nije dovoljno da Vlada, primenjujući identične kriterijume koji se primenjuju za vladine agencije, primeni na isti način i za nezavisne institucije definisane u Ustavu. Na Vladi je i da razmotri u kojoj je meri princip „iste plate za isti rad“ ustavno primenljiv u pogledu ustavnog položaja nezavisnih institucija i da *inter*

alia uzme u obzir specifične opise poslova i zadataka osoblja koje je zaposleno u tim institucijama.

75. Sud primećuje da nezavisnost Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija ne može funkcionisati *u vakuumu* ili van svih normativnih okvira države. Međutim, ove norme i principi moraju da garantuju njihov nezavisni status i efikasno funkcionisanje u skladu sa specifičnim funkcijama koje obavljaju u skladu sa Ustavom. Ovo je polazna tačka za ocenu ovog zahteva i navodni ustavni sukob i uplitanje Vlade u nezavisnost ovih institucija.

Ustavni sud Republike Kosovo

1. Relevantne odredbe: Ustav

Član 112. [Osnovna načela]

1. *Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.*
2. *Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti.*

Član 115. [Organizacija Ustavnog Suda]

1. *Ustavni sud će odrediti svoju unutrašnju organizaciju, uredbu o radu, procese donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u saglasnosti sa zakonom.*
2. *Ustavni sud objavljuje godišnji izveštaj.*

Zakon o Ustavnom sudu

Član 2. [Organizacija rada Ustavnog suda]

1. *Ustavni sud uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost u realizaciji dužnosti određenih Ustavom Republike Kosovo („Ustav“) i zakonom.*
2. *Ustavni sud donosi svoj Poslovnik o radu, na osnovu kojeg reguliše pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije rada, postupak donošenja odluka i ostala organizaciona pitanja.*

Član 14. [Budžet]

1. *Ustavni sud se finansira iz kosovskog budžeta.*
2. *Bez obzira na odredbe ostalih zakona, Ustavni sud priprema predlog o svom godišnjem budžetu i isti podnosi Skupštini Republike Kosova na usvajanje. Vlada, kao ni bilo koja druga budžetska organizacija nemaju pravo da menjaju ili na neki drugi način modifikuju ili utiču na predlog budžeta koji je pripremio Ustavni sud. Budžet koji je predložio Ustavni*

sud se u potpunosti uključuje u Konsolidovani budžet Kosova, koji se podnosi skupštini na usvajane.

3. Ustavni sud nezavisno upravlja svojim budžetom i odgovoran je za efikasno trošenje istog, i isti je podložan unutrašnjoj i spoljnoj reviziji koju sprovodi Generalni revizor Kosova.

76. Što se tiče Ustavnog suda, Sud primećuje da je glavno pitanje zahteva da sporni Administrativni cirkular ometa funkcionalnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost Ustavnog suda, kao i nezavisnost drugih nezavisnih institucija, uključujući podnosioca zahteva, kao što je gore analizirano i garantovano u skladu sa Ustavom.
77. Sud podseća na ustavni zahtev poštovanja principa podele vlasti, koji je utvrđen u članu 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava zbog svojih daljih analiza.
78. Sud će analizirati glavna pitanja u ovom zahtevu na osnovu člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava. Sud primećuje da je na Sudu da okarakteriše činjenice slučaja *vis-a-vis* ustavnim normama i ne obavezuje ga karakterizacija data od strane podnosioca zahteva ili MJA (vidi, između ostalog: *Guerra i drugi protiv Italije*, ESLJP, presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).
79. Sud posebno primećuje da član 115.1 Ustava propisuje: "*Ustavni sud će odrediti svoju unutrašnju organizaciju, uredbu o radu, procese donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u saglasnosti sa zakonom.*" Dakle, prema Ustavu, mandat da donese svoj Poslovnik o radu je bio određen u isključivoj nadležnosti Suda. Očigledno je da su autori Ustava ciljali da obezbede nezavisnost i efikasnost Ustavnom sudu, omogućavajući mu da sam stvori svoj Poslovnik o radu i na taj način spreči uplitanje u vršenje dodeljenih odgovornosti. Ovo, takođe, govori i potvrđuje da Sud ima poseban položaj i nadležnost u skladu sa Ustavom i unutar sistema državnih institucija.
80. Shodno tome, nezavisnost Suda zahteva da se rukovodi određenim pravilima, štaviše, ustavnim vrednostima i obavezuje Vladu i njene grane da ih poštuju.
81. Sud će moći sam da odlučuje o svojoj unutrašnjoj organizaciji i postigne efikasno funkcionisanje. Na Skupštini je da odredi i odobri budžet za institucije Republike Kosovo, ali u skladu sa Ustavom. Ustav obavezuje zakonodavca i izvršnu vlast da ne ugrožava nezavisnost Suda (vidi, na primer: *Odluka o prihvatljivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine* u slučaju br. U 6/06 od 29. marta 2008. godine).
82. Sud naglašava svoj stav ustanovljen u stavu 6, člana 4. [Oblik Vladanja i podele vlasti] Ustava koji propisuje: "*Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje Ustava*". Prema tome, Sud naglašava da Administrativni cirkular, kao pravni akt donet od strane izvršne vlasti, osim što

ima uticaja, ako se primeni, na organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost Suda, on na neki način utiče i na kontrolu i balans mehanizma koji garantuje demokratsko funkcionisanje države.

83. Pored toga, nezavisnost Suda je od posebnog karaktera, jer Sud vrši ustavnu ocenu kontrole i balansa između tri grane vlasti, kad god takvi sukobi nastanu i kad god se takva ustavna pitanja upute Sudu od strane ovlašćenog lica u skladu sa Ustavom.
84. Što se tiče kriterijuma koji utvrđuje poziciju ustavnih sudova kao nezavisnih i odvojenih grana državne vlasti, Ustavni sud Litvanije je u svojoj odluci u slučaju br. 12/06 od 6. juna 2006. godine objasnio:

“Ustavni sud je utvrdio u svojim aktima više puta da funkcija pravosuđa određuje nezavisnost sudija i sudova, što je jedan od osnovnih principa demokratske države pod vladavinom prava: sudovi, tokom administriranja pravde, moraju da osiguraju ostvarivanje prava utvrđena Ustavom, zakonima i drugim pravnim aktima, u cilju garantovanja primata zakona i zaštite ljudska prava i sloboda. Nezavisnost sudija i sudova nije cilj sam po sebi: to je neophodan uslov za zaštitu ljudskih prava i sloboda, a ne privilegija, već jedan od glavnih zadataka sudije i sudova koji proističe iz prava (garantovana Ustavom (inter alia, stav 2 člana 109 u kojem je propisano da tokom administriranja pravde, sudija i sudovi moraju biti nezavisni, kao i u stavu 1 člana 30, u kojem je propisano da lice čije su ustavna prava ili slobode povređena ima pravo da se obrati sudu) svakog lica koje misli da su mu povređena prava ili slobode da dobije nezavisnog i nepristrasnog arbitra u sporu, koji će, u skladu sa Ustavom i zakonima, u suštini rešiti pravni spor. Autonomija i nezavisnost sudske vlasti od drugih grana državne vlasti određuje se činjenicom da za razliku od drugih grana državne vlasti, ona se ne formira na političkoj, već na profesionalnoj osnovi (rešenje Ustavnog suda od 21. decembra 1999. godine, 12. jula 2001. godine, njegov zaključak od 31. marta 2004. godine, i rešenje od 28. marta 2006. godine i 9. maja 2006. godine).”

85. Što se tiče obavezujuće prirode odluka ustavnih sudova i ustavne obaveze drugih državnih institucija da ih poštuju, u gore navedenoj odluci Ustavnog suda Litvanije se navodi:

“Prema tome, i isključiva ovlašćenja Ustavnog suda da zvanično tumači Ustav i obezbedi službeni koncept odredaba Ustava - radi formiranja zvanične ustavne doktrine - nastaju iz samog Ustava. U skladu sa Ustavom, koncept ustavnih odredbi, argumenti navedeni u odlukama Ustavnog suda, kao i u drugim aktima Ustavnog suda - zaključcima i odlukama, je takođe obavezan za institucije koje donose zakon i institucije koje primenjuju zakon (zvaničnici), uključujući i sudove opšte nadležnosti i specijalizovane sudove osnovane prema stavu 2, člana 111. Ustava (odluka

Ustavnog suda od 20. septembra 2005. godine i njegova odluka od 28. marta 2006. godine)”.

86. Što se tiče nezavisnosti ustavnih institucija, Ustavni sud Albanije je u odluci (V-19-07) u slučaju br. 43/13 od 3. maja 2007. godine obrazložio:

“Pojam nezavisnosti nema i ne može da ima isti sadržaj ili smisao u odnosu na sve ustavne organe i institucije. On varira u zavisnosti od prirode organa, njegovih ustavnih dužnosti i funkcija. Međutim, generalno govoreći, mora se naglasiti da njihova nezavisnost garantovana Ustavom i odgovarajućim organskim zakonima ima za komponentu ili urođen element organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost. Pored pitanja izbora, imenovanja ili razrešenja rukovodilaca i drugih visokih zvaničnika organa i ustavnih institucija, između ostalog, organizaciona nezavisnost važi i u pogledu njihovog prava da sami izrađuju i imenuju, u skladu sa određenim kriterijumima, strukturu i organe, uključujući i pravo da imenuju direktore i savetnike, broj i sastav funkcionera pomoćnih kabineta, imenuju zvaničnike na nižim pozicijama, zapošljavaju osoblje na različitim nivoima, itd. Funkcionalna nezavisnost organa i ustavnih institucija je usko povezana sa sadržajem aktivnosti koje oni obavljaju, koja se direktno reguliše i ima svoje temelje u odgovarajućim ustavnim odredbama... Nijedan drugi organ ili institucija, deo jedne od tri centralne vlasti, ne može da se meša u razmatranje i rešavanje pitanja koje će prema slučaju činiti centralni predmet aktivnosti drugih ustavnih organa i institucija... S druge strane, ustavne odredbe i odgovarajući organski zakoni očigledno utvrđuju da upravljanje ovim budžetom u skladu sa zakonom treba prepustiti ovim samim organima. Naravno, oni znaju bolje od svih ostalih da procene svoje zahteve i probleme, potrebe za investicijama, ciljeve koje žele da postignu, itd”.

87. Sud smatra da pristup MJA da se mora postaviti klasifikacija i kategorizacija radnih mesta i plata po principu „jednake plate za jednak rad“ mora da bude drugačije tumačen i primenjen na drugačiji način u pogledu podnosioca, a posebno u pogledu Suda. Tehnički i ujedinjeni pristup zanemaruje njihovu ustavno definisanu ulogu i autoritet i time zadire u njihovu nezavisnosti dodeljenu Ustavom, koja je dalje razrađena njihovim organskim zakonima i poslovnica o radu.
88. Osoblje koje radi u Instituciji Ombudsmana i u Sudu ima različite radne odgovornosti u poređenju sa sličnim pozicijama u drugim institucijama i ova eksplicitna diferencijacija se ogleda u opisu njihovih radnih mesta i plati i to treba očuvati.
89. Pored toga, funkcionalna i organizaciona nezavisnost podnosioca zahteva i Suda je uvek povezana i podrazumeva njihovu finansijsku i budžetsku nezavisnost u skladu sa Ustavom i odgovarajućim organskim zakonima. Osporeni Administrativni cirkular ne poštuje adekvatno ili u potrebnoj meri

njihovu utrostručenu organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i specifičnost rada njihovog osoblja.

90. S druge strane, Sud smatra da je nezavisnost podnosioca zahteva i Suda, takođe, predmet nekih ograničenja i kontrole. One su sadržane u članu 14. 3. Zakona o Ustavnom sudu, koji predviđa: "*Ustavni sud nezavisno upravlja svojim budžetom i odgovoran je za efikasno trošenje istog, i isti je podložan unutrašnjoj i spoljnoj reviziji koju sprovodi Generalni revizor Kosova*". Na sličan način, član 35.4 Zakona o Narodnom advokatu predviđa: "*Institucija Narodnog Advokata menadži na nezavisan način svoj budžet i podleže unutrašnjem i spoljašnjem auditiranju, kao i auditiranju od Generalnog Revizora Republike Kosovo*".
91. Pored toga, Sud primećuje da u skladu sa članom 137. Ustava [Nadležnosti stalnog revizora Kosova], stalni revizor Republike Kosovo je jedina vlast uspostavljena Ustavom koja može da vrši reviziju ekonomske aktivnosti podnosioca zahteva i Suda, kao i svih drugih javnih institucija u Republici Kosovo.
92. Sud *mutatis mutandis* podseća da je pitanje nezavisnosti pravosuđa jedno od osnovnih komponenti opšteg prava na pravično i nepristrasno suđenje. U tom smislu, Sud primećuje da je Evropski sud za ljudska prava u svojoj dobro utvrđenoj praksi naveo da samo institucija koja ima punu nadležnost i ispunjava veliki broj zahteva, kao što je nezavisnost izvršne vlasti i stranaka, zaslužuje naziv „sud“ u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima (vidi: slučaj *Beaumartin protiv Francuske*, aplikacija br. 15287/89, ESLJP, presuda od 24. novembra 1994. godine, stav 38 i redovi koji su tu citirani).
93. Sud primećuje da je značaj Ombudsmana kao institucije koja štiti osnovna ljudska prava takođe istaknut u dobro utvrđenoj sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. U tom smislu, Evropski sud za ljudska prava je priznao da je, u okolnostima dole navedenog slučaja, žalba od strane podnosioca zahteva upućena Ombudsmanu o tvrdnjama o zlostavljanju od strane policije trebala da se smatra delotvornim pravnim sredstvom u smislu člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, zbog nadležnosti Ombudsmana te zemlje da uputi žalbu javnom tužiocu. Činjenica da zahtev žalbe od strane Ombudsmana upućen tužiocu nije doveo da poslednje navedeni pokrene istrage se smatrala kao kršenje člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima (vidi, na primer: slučaj *Egmez protiv Kipra*, ESLJP, aplikacija br. 30873/96, presuda od 21. decembra 2000. godine, stav 100).
94. Na osnovu gore navedenog obrazloženja, Sud zaključuje da osporeni Administrativni cirkular sadrži principe i pristup takav da u celosti krši srž nezavisnih institucija kao posebnih državnih organa odvojenih od zakonodavnog, izvršnog i redovnog pravosuđa.

95. Sud primećuje da osporeni Administrativni cirkular ne predviđa potrebnu razliku između nezavisnih institucija i drugih organa države, tako da se njihove specifične funkcije i ovlašćenja ogledaju *inter alia* u karakteristikama posla, odgovornostima i platama za njihovo osoblje, štiteći njihovu nezavisnost predviđenu Ustavom.
96. Shodno tome, Sud smatra da osporeni Administrativni cirkular donet od strane MJA u celosti krši odredbe Poglavlja VIII i Poglavlja XII Ustava Republike Kosovo u odnosu na podnosioca zahteva, Sud i druge nezavisne institucije koje su tu izričito navedene.

ZAKLJUČAK

97. Sud smatra da se nezavisne institucije sadržane u Poglavlju XII Ustava, a posebno podnosilac zahteva i Sud, nalaze izvan tri grane vlasti i kao takve nisu i ne mogu biti uključene u međusobno delovanje podele vlasti i kontrole i balansa koje karakterišu tri grane vlasti. Shodno tome, imaju specifičan ustavni status koji se mora poštovati od strane vladajućih organa.
98. Sud ponavlja da podnosilac zahteva, a posebno Sud, pomažu tri grane vlasti u obezbeđivanju vladavine prava, zaštite osnovnih ljudskih prava i primata Ustava, što ih čini posebnim i jedinstvenim nezavisnim institucijama.
99. Pored toga, Sud primećuje da se osporenim Administrativnim cirkularom nije uzela u obzir jedinstvena pozicija podnosioca zahteva i Suda kao ustavno nezavisne institucije, s obzirom da je Cirkular bio pripremljen bez učešća uključenih institucija ili bez razmatranja izraženih mišljenja.
100. Sud se slaže da Vlada ima ustavni prerogativ i dužnost da bude kreator politike države, uključujući klasifikaciju i kategorizaciju radnih mesta. Međutim, Sud smatra da se ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plati koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade ili bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija. Stoga, Sud smatra da Administrativni cirkular u celini krši odredbe Ustava, kao što je navedeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] i Poglavlju XII [Nezavisne agencije].

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud u skladu sa članovima 113.2 (1) i 135.4 Ustava, članovima 22. 29. i 30. Zakona i pravilima 56 (1), 62 i 65 (1) Poslovnika, 16. novembra 2016. godine jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA jednoglasno PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da Administrativni cirkular br. 01/2016 o o klasifikaciji radnih mesta i kataloga radnih mesta u civilnoj službi donet od strane Ministarstva javne administracije u celosti krši nezavisnost nezavisnih institucija predviđenih Ustavom i neustavan je u vezi sa tim nezavisnim institucijama. Gore navedeni Administrativni cirkular je stoga ništav u odnosu na podnosioca zahteva i druge nezavisne institucije eksplicitno navedene u Poglavlju XII [Nezavisne agencije], odnosno u članovima 132-135 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana], 136-138 [Stalni revizor Kosova], 139. [Centralna izborna komisija], 140. [Centralna banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije], kao i u odnosu na Sud, kao što je utvrđeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.
- III. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- IV. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- V. Ova presuda stupa na snagu odmah

Sudija izvestilac



Snezhana Botusharova



Predsednica Ustavnog suda



Arta Rama-Hajrizi