



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

---

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKOM OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO**

**Ex Officio br. 421/2019**

u vezi

**nedostatka efektivnih pravnih sredstava za rešavanje radnih sporova  
civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu**

Upućeno: g. Kadri Veseli  
Predsednik Skupštine Republike Kosovo

Priština, 18. jun 2019

## Cilj Izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da skrene pažnju na nedostatak efektivnih pravnih sredstava za rešavanje radnih sporova civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu kao rezultat neimenovanja članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova (NNOCSK) od Skupštine Republike Kosova kao i da se podnosiocima žalbe obezbede ustavno i zakonski zagarantovana prava na efektivna pravna sredstva za rešavanje sporova iz radnih odnosa.

## Nadležnosti i odgovornosti Ombudsmana

2. Prema članu 135, stav 3, Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa..”*
3. Takođe, na osnovu Zakona br. 05/L-019 o Narodnom Advokatu, između ostalog, Ombudsman ima sledeće nadležnosti i odgovornosti:
  - *“Narodni Advokat ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima..”* (Član 16, stav 4).
  - *“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva”* (Član 18, podstav 1.2).
  - *“da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije.”* (Član 18, podstav 1.5).
  - *“da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje.”* (Član 18, podstav 1.6).

## Slučajne okolnosti

4. Dana 21. maja 2019. godine, Ombudsman, u skladu sa članom 16. stav 4. Zakona br. 05 / L-019 o Narodnom Advokatu, pokrenuo je istraživanje slučaja po službenoj dužnosti (*ex officio*) br. 421/2019, na osnovu članka objavljenog u novinama "Koha Ditore", od 7. maja 2019, pod naslovom: *"NNOCSK je već pet meseci nefunkcionalna, oko 500 nerazmotrenih žalbi"*.
5. Dana 23. maja 2019. godine, predstavnik Ombudsmana je kontaktirao g. Eshref Shabani, predsednik NNOCSK-a, u cilju dobijanja informacija o ovom slučaju.
6. Dana 24. maja 2019. godine, predstavnik Ombudsmana je primio odgovor od predsednika NNOCSK-a, g. Shabani, koji obaveštava o sledećem:
  - Dana 13. decembra 2018. godine, četvorici članova NNOCSK-a su istekli mandati, stoga je predsednik NNOCSK-a, u skladu sa svojim zakonskim

obavezama, obavestio Skupštinu Republike Kosovo 12. septembra 2018. godine o isteku njihovog mandata.

- Dana 21. januara 2019. godine, jedan član NNOCSK-a je podneo ostavku na svoju poziciju, i predsednik NNOCSK-a je u skladu sa svojim zakonskim obavezama, 30. januara 2019. godine, obavestio Skupštinu Republike Kosova o njegovoj ostavci.
- Zbog isteka mandata sva četiri člana NNOCSK-a kao i ostavke petog člana, NNOCSK je nefunkcionalan od 21. januara 2019. godine
- Trenutno je broj žalbi stigao na 410, koje su ostale nerazmotrene kao posledica nefunkcionisanja NNOCSK-a zbog neimenovanja novih članova NNOCSK-a od strane Skupštine Republike Kosova.

### Pravna analiza

7. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu "Ustav"), kao najviši pravni akt zemlje, štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, tako da je praktična primena i ostvarivanje ovih prava od interesa za funkcionisanje pravne države. Ustavne garancije služe zaštiti ljudskog dostojanstva i funkcionisanju pravne države.
8. Član 21, stav 2 i 3, Ustava određuje sledeće: "*Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom*"; i: "*Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.*" Član 24, stav 1, Ustava određuje sledeće: "*Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*" Dok član 32 Ustava određuje: "*Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.*"
9. Ombudsman navodi da je pravo na sudsku zaštitu pravo zagantovano članom 54 Ustava, koji definiše: "*Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno*"
10. Prema članu 22 Ustava: "*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: (2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste.*"
11. Član 6, stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda: "*Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom [...].*"
12. Narodni advokat navodi da je ustavna obaveza države da građanima garantuje efektivna pravna sredstva. Ovo pravo je takođe garantovano članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja određuje: "*Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lek*

*pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti..”*

13. Član 13 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda direktno odražava obavezu države da preventivno zaštiti ljudska prava kroz svoj pravni sistem uspostavljanjem dodatne garancije za pojedinca, čime mu se omogućava da efikasno uživa svoja prava. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan postupak u razumnom roku će biti manje efikasniji ako ne postoji mogućnost da se ova žalba prvo podnese lokalnim vlastima. Zahtevi iz člana 13 podržavaju zahteve člana 6 (vidi, presuda *Kudla protiv Poljske*). Prema tome, član 13. garantuje efikasno žalbeno sredstvo podneseno lokalnim vlastima da preispitaju sudski predmet u razumnom roku zbog povrede, kako to propisuje član 6.
14. Ombudsman procenjuje da bi efektivno pravno sredstvo, u smislu člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, trebalo da bude u stanju da spreči navodno kršenje ili nastavak istog.
15. Zakon br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, u članu 6, stav 1 i 1.1, definiše:

*“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.”*
16. Član 21, stav 1, istog zakona, definiše:

*“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.”*
17. Sastav NNOCSSK-a regulisan je članom 8 Zakona br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, koji definiše da Odbor čine sedam članova koje imenuje Skupština Republike Kosovo. Trenutno NNOCSSK ima samo dva mandatna člana, s obzirom da je 13. decembra 2018. godine četiri članovima istekao mandat dok je 21. januara 2019. godine jedna članica NNOCSSK-a podnela ostavku na njen položaj.
18. Član 10, stav 1, 2 i 3, Zakona br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova definiše procedure imenovanja članova Odbora:

*“1. Predsednik Odbora pismeno obaveštava predsednika Skupštine, najmanje devedeset (90) dana pre regularnog završetka mandata člana Odbora, i u roku od sedam (7) dana o svakom drugom slučaju završetka ili prekida mandata člana Odbora.”*

*“2. Skupština Kosova, u skladu sa Poslovníkom o radu, objavljuje javni oglas za apliciranje člana Odbora, najmanje šezdeset (60) dana pre regularnog završetka mandata člana Odbora.”*

*“3. Za ostale slućajeve završetka ili prekida mandata člana Odbora, Skupština će objaviti javni oglas za apliciranje člana Odbora, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema obaveštenja od predsednika Odbora.”*

19. Kao posledica neimenovanja članova NNOCSK-a, nije se mogao poštovati rok donošenja odluke u NNOCSK-u, koji je regulisan članom 17, stav 1 i 2, Zakona br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, kojim se definiše da:
- “1. U roku od četrdeset pet (45) dana od dana prijema žalbe, Odbor donosi odluku, obrazlažući zakonsku i činjeničnu osnovu za donošenje odluke.”*
- “2. Izuzetno od stava 1 ovog člana, u slučajevima kada je priroda predmeta specifična, predsednik Odbora ima pravo da produži rok za još deset (10) radnih dana.”*
20. Ombudsman primećuje da je u ovom slučaju NNOCSK nefunkcionalan od 21. januara 2019. godine, jer od tog datuma ima samo dva mandatna člana i, shodno tome, NNOCSK nije doneo nijednu odluku i nije razmatrana nijedna žalba podneta od strane civilnih službenika ili kandidata za prijem u civilnu službu, kako je predviđeno Zakonom br. 06 / L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova.
21. Ombudsman procenjuje da je kao posledica neimenovanja članova NNOCSK-a od strane Skupštine Republike Kosova, državnim službenicima i kandidatima za prijem u civilnu službu uskraćeno pravo na efektivno pravno sredstvo zagarantovano Ustavom Republike Kosovo, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i važećim zakonima.
22. Ombudsman skreće pažnju na činjenicu da se pitanje prava koja proističu iz radnog odnosa, s obzirom na važnost koje imaju za sve organe odlučivanja, treba tretirati kao prioritarno pitanje.

## **Zaključak Ombudsmana**

23. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman zaključuje da: Zbog nemogućnosti razmatranja žalbi civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu i nemogućnosti donošenja odluka od strane NNOCSK-a, u suprotnosti sa garantovanim pravom na efektivna pravna sredstva i u suprotnosti sa garantovanim pravom na suđenje u razumnom roku, neophodno je da Skupština Republike Kosovo što pre imenuje članove Odbora i njegovo funkcionisanje.
24. Na osnovu gore iznetog, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, Ombudsman: *“ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, ukoliko primeti kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”* U smislu člana 18, stav 1.2, Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu, Ombudsman je odgovoran: *“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva;”* Stoga, Ombudsman

## PREPORUČUJE

### Skupštini Republike Kosovo:

- **Da u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, daje prioritet imenovanju članova Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe Kosova.**

U skladu sa članom 132, stav 3, Ustava Republike Kosovo (*“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.”*) i članom 28 Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu (*“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.”*), ljubazno vas molimo da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman