

Odeljenje za ljudska prava i zajednice

Sektor za nadgledanje pravosudnog sistema

Mesečni izveštaj – maj 2009.

Neuspeh tužilaca da blagovremeno i efikasno istraže i sudskim putem gone navodne slučajeve izborne prevare čini povredu „propisnog i profesionalnog vršenja dužnosti”

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je zabrinuta da izborne prevare navodno počinjene tokom izbora 17 novembra 2007. godine neće biti sudskim putem gonjene. Ovo može da dovede do povrede propisnog vršenja dužnosti u skladu sa domaćim i međunarodnim pravom. Takođe može da čini povredu međunarodnih standarda ljudskih prava.

OEBS je u svom prethodnom izveštaju o ovom problemu¹ uočio da verodostojne tvrdnje izborne prevare počinjene tokom novembarskih izbora 2007. godine nisu bile predmet efikasne i blagovremene krivične istrage ili sudskog gonjenja navodnih izvršioca. OEBS je tada objavio niz preporuka kako bi se rešili utvrđeni nedostaci u radu na ovim predmetima. Sadašnji izveštaj analizira nedavna dešavanja u svim opštinskim javnim tužilaštvima u pogledu procesuiranja dobijenih predmeta koji se odnose na izborne prevare.

Uvodne informacije

Na Kosovu su 17. novembra 2007. godine održani izbori za skupštinu, skupštine opština i gradonačelnike opština. Međunarodni posmatrači koji su pratili izbore zaključili su da su generalno izbori bili održani u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima, uprkos nizu nedostataka koji su se uglavnom odnosili na izbornu administraciju, angažovanje međunarodne zajednice, neučestvovanje kosovskih Srba i alarmantno slabog odziva birača.²

Međutim, neke nepravilnosti su ipak bile zabeležene na nekim biračkim mestima tokom glasanja, iako su organizacija i održavanje izbora bili uopšteno pozitivno ocenjeni. Navodne nepravilnosti uglavnom su se odnosile na incidente zastrašivanja birača, zloupotrebe glasova, manipulacije, uništavanje glasačkih listića i falsifikovanje rezultata glasanja.

Izborna komisija za žalbe i molbe (IKŽM), nezavisno telo obrazovano da preispita i presudi izborne žalbe, prikupila je i analizirala sve prijave u kojima se navode nepravilnosti glasanja. IKŽM je 30. novembra 2007. godine doneo presudu u kojoj se obrazlaže da su nepravilnosti tokom glasanja bile počinjene na 31 biračkom mestu na

¹ Videti Mesečni izveštaj Sektor za nadgledanje pravosudnog sistema-a za oktobar- novembar 2008. godine.

² Videti *Konačni izveštaj br. V Misije Saveta Evrope za posmatranje izbora na Kosovu (CEEOM V)*, od 28. marta 2008. godine

Kosovu i poništio izborne rezultate na tim biračkim mestima.³ Uopšte, IKŽM je poništio glasačke listiće u 1,3 posto biračkih mesta, kao i 34.000 glasova pristiglih putem pošte. IKŽM je svojom odlukom od 13. decembra 2007. godine poništio rezultate na devet biračkih mesta.⁴ Centralna izborna komisija (CIK) je kasnije poništila rezultate na još tri biračka mesta na osnovu preporuke Centra za prebrojavanje i rezultate.⁵ Ponovljeno glasanje nije organizovano jer je utvrđeno da ono neće imati odlučujući uticaj na konačni rezultat izbora.

IKŽM je 20. marta 2008. godine, nakon završetka svojih istraga o prijavljenim nepravilnostima, poslao svoje nalaze Javnom tužilaštvu Kosova na dalje istrage i moguće sudsko gonjenje krivičnih dela koja se odnose na izbore.⁶ IKŽM je prosledio više od stotinu predmetnih dosijea⁷ sa materijalom koji se odnosio na navodne prekršaje, uključujući izvorne izveštaje o istragama, biračke knjige, obrasce za rezultate ponovnog prebrojavanja glasova i konačne biračke spiskove. Glasačke kutije koje su sadržale relevantne listiće nisu prenesene nego su čuvane „u karantinu” pod nadležnošću Centralne izborne komisije i bile su na raspolaganju tužilaštvima na njihov zahtev.⁸

Javni tužilac Kosova je 2. aprila 2008. godine, bez preduzimanja istražne mere⁹, prosledio sav materijal koji je dobio od IKŽM-a teritorijalno nadležnim opštinskim tužiocima koji su dobili zadatak da istraže tvrdnje o izbornim nepravilnostima i, ako je potrebno, krivično gone osumnjičena lica.

Imajući na umu potrebu da trebaju da odgovaraju oni koji su krivi za izborna nezakonita dela i uzimajući u obzir uticaj koje te krivične istrage mogu da imaju na odvratanje od takvih krivičnih dela na budućim izborima, OEBS je pomno nadgledao istrage koje su preduzeli opštinski javni tužioci u ovim predmetima.

Važnost slobodnih i pravičnih izbora i potreba da se sudskim putem goni izborna prevara

³ Videti Izbornu komisiju za molbe i žalbe, predmet IKŽM-a br. 07/263C, Presuda, 30. novembar 2007.

⁴ Videti Odluku IKŽM-a br. 07/419C. Videti takođe preporuku CIK-a da se potvrde izborni rezultati za gradonačelnike na Kosovu, pismo CIK-a Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara od 18. decembra 2007. godine.

⁵ Videti preporuku CIK-a da se potvrde izborni rezultati za skupštine opština na Kosovu, pismo CIK-a Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara od 18. decembra 2007. godine.

⁶ Ova krivična dela uključuju praksu sprečavanja korišćenja prava na glasanje (član 176, Privremeni krivični zakon Kosova, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2003/25, 6. jula 2003. godine, koji je kasnije izmenjen i dopunjen (u daljem tekstu, Krivični zakon Kosova)); povreda slobodne volje birača (član 177); zloupotreba prava glasa (član 178); povreda poverljivosti glasanja (član 179); izborna prevara (član 180); i uništavanje glasačkih dokumenata (član 181).

⁷ Neki od ovih dosijea IKŽM-a, sa različitim brojevima predmeta, odnosili su se na nepravilnosti počinjene na istom izbornom mestu. Takođe, u nekim slučajevima nije bilo jasno da li je došlo do nezakonitog ponašanja jer su rezultati više ukazivali na tehničke greške nego na izbornu prevaru. Iz tog razloga je broj predmeta koji su tužioci otvorili i krivično gonili manji od broja koji je IKŽM primio.

⁸ Videti pismo koje je sudija Norbert Koster, glavni komesar Izborne komisije za žalbe i molbe, uputio Hilmi Zhitiji, javnom tužiocu Kosova.

⁹ Razgovor koji je OEBS 25. septembra 2008 vodio sa g. Hilmijom Zhitijom, javnim tužiocem Kosova.

Slobodni i pravični izbori su osnovno načelo demokratskog društva, a mnogi politički i pravni dokumenti sadrže ovo važno načelo.¹⁰ Evropski sud za ljudska prava (ECHR), u svojoj sudskoj praksi o pravu na slobodne izbore,¹¹ stalno potvrđuje da slobodni izbori predstavljaju „karakteristično načelo efikasne demokratije i stoga [su] od osnovne važnosti u konvencijskom sistemu”¹², te da su „važni za uspostavljanje i održavanje temelja efikasne i smislene demokratije kojom upravlja vladavina prava”.¹³

Evropski sud takođe smatra da se pravo na slobodne izbore sastoji od dva aspekta: „aktivnog aspekta, na primer, pravo glasanja i pasivnog aspekta, na primer pravo na kandidovanje na izborima”.¹⁴

Ukoliko želimo da stvarno imamo slobodne i pravične izbore, onda moramo da čuvamo i štitimo i pasivan i aktivan aspekt prava glasanja. Jedan od načina na koji ovo može da se ostvari jeste putem efikasnih istraga slučajeva izbornih krivičnih dela kroz rigorozno krivično gonjenje lica osumnjičenih da su umešani u takva krivična dela.¹⁵

Kao i sa svim krivičnim delima, tužioci su dužni da profesionalno i propisno obavljaju svoju dužnost kada istražuju i sudskim putem gone izborna krivična dela. Ova tužilačka obaveza je sadržana u međunarodnim dokumentima i domaćem pravu. Stoga, Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca navode da tužioci moraju da vrše aktivnu ulogu u krivičnim postupcima, uključujući pokretanje krivičnog gonjenja.¹⁶ Slično tome, Zakon o krivičnom postupku Kosova propisuje da „javni tužilac pokreće istragu protiv osumnjičenog lica na osnovu krivične prijave ili drugih izvora ako postoji osnovana sumnja da je to lice izvršilo krivično delo koje se goni po *službenoj dužnosti*.”¹⁷ Istraga treba da se završi u periodu od šest meseci, a može da se produži samo u predmetima koja uključuju kompleksna ili ozbiljna krivična dela.¹⁸

¹⁰ Dokumentat OEBS-a iz Kopenhagena iz 1990. godine, videti Opšti komentar br. 25 Komiteta za ljudska prava UN-a o tumačenju načela demokratskih izbora; videti i *Kodeks dobre izborne prakse* koji je pripremila Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) Saveta Evrope;

¹¹ Pravo na slobodne izbore je sadržano u članu 3 Protokola br. 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Evropska konvencija).

¹² Videti *Tănase i Chirtoacă protiv Moldavije*, Presuda ECHR-a od 18. novembra 2008. godine, stav 100.

¹³ Videti *Yumak i Sadak protiv Turske*, presuda velikog veća ECHR-a od 8. jula 2008. godine, stav 105.

¹⁴ Videti *Ždanoka protiv Letonije, presuda velikog veća* ECHR-a od 16. marta 2006. godine, stavovi 105 i 106

¹⁵ *Kodeks dobre izborne prakse* koji je pripremila Venecijanska komisija, videti fusnotu 10 – propisuje u članu 3.2 da vlasti moraju da spreče i kazne incidente zastrašivanja birača kao i svaki oblik izborne prevare.

¹⁶ Smernice o ulozi tužilaca usvojene od strane 8. Kongresa Ujedinjenih nacija o prevenciji zločina i tretmanu prestupnika, od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine.

¹⁷ Član 220(1), Privremeni zakon o krivičnom postupku na Kosovu, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2003/26, 6. jula 2003. godine, koji je naknadno izmenjen i dopunjen (u daljem tekstu Zakon o krivičnom postupku Kosova).

¹⁸ Član 225, Zakon o krivičnom postupku Kosova.

Rad kosovskih opštinskih javnih tužioca na predmetima izborne prevare

Kao što je pomenuto ranije, IKŽM je sproveo svoje preliminarne istrage o incidentima navodnih izbornih nepravilnosti i nakon toga prosledio svoje nalaze Javnom tužilaštvu Kosova koje je zatim prosledilo i raspodelilo predmete nadležnim opštinskim javnim tužilaštvima na osnovu pravila teritorijalne nadležnosti.

OEBS-u je poznato da su opštinska javna tužilaštva preispitala 36 predmeta koja obuhvataju najmanje 57 lica koja su navodno aktivno manipulisala izbornim procesom ili su barem prećutno bila saglasna sa nedoličnim ponašanjem.

Do danas nije održano nijedno suđenje u vezi sa predmetima izbornih prevara uprkos činjenici da je prošlo godinu i po dana od kada su se desili navodni incidenti. Gledano u celosti, osam predmeta je odbačeno, 16 istraga je obustavljeno ili su i dalje na čekanju,¹⁹ a do sada je potvrđeno 12 optužnica koje trenutno čekaju na suđenje. Stepenn krivičnih postupaka varira u značajnoj meri od jednog do drugog regiona.²⁰

Opštinsko javno tužilaštvo u Gjakovë/Đakovici istražilo je deset predmeta izbornih prevara. Početkom juna 2008. godine, tužioci su saslušali deset optuženih i poslali njihove predmete policiji na dalju istragu ali bez konkretnih uputstava. Nakon razmatranja policijskih prijava, iskaza optuženih i „druge dokumentacije iz predmetnih dosijea“, januara 2009. godine tužioci su okončali istragu u svih deset predmeta pozivajući se na nepostojanje opravdane sumnje da su osumnjičeni počinili izborne prevare.²¹ U nekim predmetima, tužioci su takođe upućivali na činjenicu da zvaničan veb sajt CIK-a nije sadržao nikakvu zvaničnu odluku kojom se osporavaju izborni rezultati u Opštini Gjakovë/Đakovica.

Opštinsko javno tužilaštvo u Gjilan/Gnjilanu istražilo je deset predmeta izbornih prevara za koje se sumnjalo da su počinjene u Viti/Vitini. Opštinski tužioci podigli su optužnicu protiv 20 osumnjičenih. Većina optužnica zasnivala se isključivo na nalazima IKŽM-a, bez utvrđivanja drugih činjenica dodatnom istragom, izuzev jednog predmeta u kome je tužilac saslušao optužene pre podizanja optužnice. Iako u velikoj meri nisu bile potkrepljene

¹⁹ Dok član 225 kosovskog Zakona o krivičnom postupku propisuje normalnu trajanje od 6 meseci za krivične istrage (uz mogućnost produžetka u složenim predmetima), neke istrage još uvek su „na čekanju“ čak i godinu i po dana kasnije iz razloga što tužioci nisu sproveli nikakvu istragu ili što su preduzeli neke istražne radnje (kao što je saslušanje) a da nisu podneli nalog za pokretanje istrage, kao što se zahteva članom 221. Ovakvo zaobilaženje dužnosti sprovođenja istrage u zakonom propisanom periodu – prilično česta praksa, koja nije ograničena samo na predmete izbornih prevara – predstavlja zasebno pitanje koje izaziva zabrinutost.

²⁰ Imati u vidu da nijedna izborna nepravilnost nije prijavljena u regionu Mitrovice/Mitrovicë.

²¹ Član 224(1) kosovskog Zakona o krivičnom postupku. Ova osnova navedena je u svakom od šest predmeta.

činjenicama i dokazima, optužnice protiv 19 osumnjičenih potvrđene su juna i jula 2008. Zbog ozbiljnog manjka kadra u sudu i ogromnog broja zaostalih nerešenih predmeta pri Opštinskom sudu u Viti/Vitina, još uvek nisu zakazana ročišta za ove predmete – uprkos činjenici da zakon zahteva da suđenje počne najkasnije u roku od jednog meseca od dana potvrđivanja optužnice.²²

Opštinsko javno tužilaštvo u Prishtinë/Prištini istražilo je osam predmeta izbornih prevara. U sedam od osam predmeta, tužioci su poslali predmetne dosijee IKŽM-a policiji na dalju istragu bez konkretnih uputstava. U jednom od osam predmeta tužilac je takođe naložio da se dobije stručno mišljenje u cilju utvrđivanja autentičnosti potpisa. Samo u tri predmeta su tužioci saslušali osumnjičene i svedoke. Dva predmeta su odbačena, dve optužnice potvrđene do kraja januara 2009, a četiri i dalje čeka na istragu. Predmeti u kojima su optužnice potvrđene još uvek nemaju zakazana suđenja.

Opštinsko javno tužilaštvo u Prizrenu primilo je 12 predmeta u kojima se sumnja da je došlo do izbornih prevara. Opštinski tužioci nisu saslušali nijednog navodnog počinioaca niti su sproveli bilo kakve značajne istrage. Prema rečima tužilaca, neki osumnjičeni nisu mogli da budu pronađeni od strane policije, dok sa druge strane neke od prijava IKŽM-a ne sadrže dovoljno informacija za pokretanje krivične istrage. Neki tužioci su rekli da su pokušali da dobiju adresu i druge informacije o nekim osumnjičenima od Odeljenja civilne administracije, ali bez uspeha.

OEBS može da potvrdi da su opštinski javni tužioci naišli na neke izazove prilikom rada na ovim predmetima. Neke od prijava koje su tužioci dobili od IKŽM-a sadržale su ograničene informacije, opisujući samo ukratko nepravilnosti zabeležene na jednom konkretnom biračkom mestu. Samo nekoliko dosijea sadržalo je formalne žalbe uložene od strane očevidaca, a bilo je i prijava koje nisu ukazivale na konkretne svedoke ili direktne počinioce. Još jedan izazov tokom istrage na koji su naišli tužioci bila je nedostupnost članova IKŽM-a za detaljnije informacije i objašnjenja o prijavama IKŽM-a.²³ Takođe, delokrug same izborne prevare je takav da većina opštinskih tužilaca uopšte nije imala nikakvo prethodno iskustvo u radu na tom pitanju.

Međutim, ovi problemi na koje se naišlo u istrazi nisu nepremostivi. Prijave IKŽM-a predstavljaju samo polaznu tačku u istragama, i tužioci imaju konačnu odgovornost za krivičnu istragu. Imajući to u vidu, oni bi trebalo brzo i odlučno da istraže, i ukoliko to dokazi dozvole, krivično gone pojedince za koje se sumnja da su se ponašali nedolično tokom izbora. U slučajevima u kojima postoji verodostojna tvrdnja, informacija ili dokaz od značaja za identifikovanje osumnjičenih, organi vlasti su obavezni da shodno zakonu

²² Član 319(2) kosovskog Zakona o krivičnom postupku.

²³ IKŽM iz 2007. raspušten je maja 2008, a novi IKŽM uspostavljen je avgusta 2008. godine u skladu sa Zakonom o opštim izborima (*Službeni list br. 31* od 15. juna 2008). Imajući to u vidu, opštinski javni tužioci, uprkos ponovljenim pokušajima, dosta dugo nisu mogli dopreti do članova IKŽM-a kako bi dobili više informacija o predmetima izbornih prevara. Istovremeno, neki članovi prethodnog IKŽM-a pridružili su se novom, i kao takvi mogli su da posluže kao izvor informacija.

delotvorno sprovedu dalje istrage sa ciljem eventualnog uspešnog krivičnog gonjenja počinitelaca. Istrage bi u normalnim okolnostima trebalo da utvrde uzrok prekršaja i da dovedu do identifikovanja svih odgovornih kako bi oni snosili datu odgovornost.

Jasno je da ova obaveza sprovođenja delotvorne istrage ne može biti apsolutna jer mnogi zločini ostaju nerasvetljeni uprkos ulaganju opravdanih napora za njihovo rešavanje od strane organa reda i mira. Imajući to u vidu, obaveza da se sprovede efektivna istraga nije rezultat već samo jedno od sredstava, i tužioci i policija moraju osigurati da su preduzeli sve moguće mere kako bi kompetentno i efikasno istražili izbornu prevaru, kao što bi učinili za svako drugo krivično delo.

OEBS je shvata praktične izazove sa kojima su se tužioci suočavali u nekim od ovih predmeta ali istovremeno i potrebe tužilaca da načine radne izbore i da postave za svoj prioritet istragu drugih, ozbiljnijih krivičnih dela. Bez obzira na isto, čini se da neki opštinski javni tužioci nisu učinili dovoljno da ispune svoju obavezu sprovođenja delotvorne istrage povodom sumnje o vršenju izborne prevare.

Mnoge prijave IKŽM-a sadržale su konkretna imena pojedinaca za koja se tvrdi da su bili uključeni u izbornu prevaru ili da su barem bili prisutni u vreme i na mestu gde je prevara počinjena. Pa ipak, u nekoliko regiona nisu postojale nikakve indicije o tome da su uzeti iskazi svedoka, uključujući očevidce, a u nekim predmetima tužioci čak nisu uspeli da saslušaju osumnjičene čija su imena izričito bila navedena u prijavama IKŽM-a.

OEBS je napomenuo da u nekoliko slučajeva tužioci nisu podneli nalog da se pokrene istraga. Oni su jednostavno poslali dosije policiji (ponekada pogrešnoj jedinici, kao što je Policijska jedinica za privredni kriminal), ali veoma često bez bilo kakvih konkretnih uputstava, što je na kraju dovelo do okončanja postupka usled nedostatka dokaza. Neki tužioci iznosili su prilično neverovatne izgovore zbog kojih nisu pristupali istrazi. Ovakvi izgovori obuhvatali su to da nisu bili u mogućnosti da pronađu, u istražne svrhe, svedoke koji su zapravo bili zaposleni na javnim opštinskim funkcijama i koji dolaze na posao svakog dana. Sa druge strane, nakon sprovođenja slabe ili nikakve istrage, neki tužioci podigli su optužnice protiv osumnjičenih na osnovu veoma malog broja dokaza. Konačan ishod ovakvih sudskih postupaka prilično je neizvestan.

Sve to ukazuje na očigledan neuspeh da se delotvorno istraže i krivično gone predmeti izbornih prevara u nekim opštinama. Ovo može dovesti do kršenja profesionalne obaveze i propisnog vršenja dužnosti tužilaca. Takođe može predstavljati povrede međunarodnih standarda ljudskih prava, shodno kojima flagrantni i ozbiljni nedostaci u krivičnoj istrazi i krivičnom gonjenju čak i manje ozbiljnih krivičnih dela znače neuspeh organa vlasti da ispune svoje pozitivne obaveze zaštite ljudskih prava.²⁴

Delotvorna istraga izbornih prekršaja ne samo da osigurava odgovornost onih krivih za data krivična dela već služi i za sprečavanje sličnog nedoličnog ponašanja u budućnosti. Sa druge strane, neuspeh da se brzo i odlučno istraže i krivično gone predmeti izborne prevare može podstaći nekažnjivost i na kraju dovesti do ponavljanja nedoličnog

²⁴ Videti *Blumberga protiv Letonije*, Presuda ECHR-a od 14. oktobra 2008, stav 67.

ponašanja na sledećim izborima. Ovo može dovesti još jednom do poništavanja glasačkih listića, odlaganja izbornih rezultata ili čak i do potrebe da se ponove izbori, ukoliko su ovakve prevare počinjene na široj osnovi. Treba imati u vidu da svako podrivanje izbornog procesa u suštini predstavlja povredu javnog poverenja, koja samo može oslabiti poverenje javnosti u izborni proces i sputati razvoj demokratije i vladavine prava na Kosovu.

Zaključak

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, OEBS ponovo potvrđuje preporuke koje je dao u svom izveštaju novembra 2008.²⁵

- Tužioci bi trebalo blagovremeno i delotvorno da istraže predmete navodne izborne prevare koristeći sva dostupna sredstva. Ukoliko postoje dovoljni dokazi koji potkrepljuju iznete tvrdnje, predmeti bi trebalo brzo da budu krivično gonjeni.
- Prilikom prosleđivanja predmeta policiji na dodatnu istragu, tužioci bi trebalo da daju policiji konkretna uputstva o istražnim radnjama koje treba preduzeti. Tužioci bi trebalo da nadgledaju policiju i pobrinu se da ona sprovodi data naređenja delotvorno i blagovremeno.
- Kosovski institut za pravosuđe u saradnji sa Centralnom izbornom komisijom trebalo bi da održi obuku za sudije i tužioce o izbornom zakonu i načinu na koji treba razmatrati predmete izborne prevare.
- Relevantni izborni organi kao što su Centralna izborna komisija, Izborna komisija za žalbe i molbe, opštinske izborne komisije i birački odbori moraju sarađivati sa tužiocima koji istražuju izbornu prevaru.

Štaviše, OEBS daje preporuku da bi:

- Centralna izborna komisija trebalo periodično da zahteva od tužilaca informacije o napretku koji je ostvaren u istragama i krivičnom gonjenju predmeta izbornih prevara.
- Tužioci EULEX-a bi mogli da razmotre preuzimanje predmeta izbornih prevara kada se kosovski javni tužioci čine nevoljnim ili nesposobnim da obavljaju svoje dužnosti i kada ova nevoljnost ili nesposobnost može ugroziti pravilno sprovođenje istrage ili krivično gonjenje pomenutih krivičnih prekršaja.²⁶

²⁵ Videti Mesečni izveštaj SNPS-a za period oktobar-novembar 2008.

²⁶ Videti član 12 Zakona koji se sprovodi br. 03/L-053 o nadležnosti, odabiru predmeta i dodeljivanju predmeta sudijama i tužiocima EULEX-a na Kosovu od 3. juna 2008.