

Dr. sc. Denis Pajić, vanredni profesor

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

ISTRAŽIVANJE I PROCESUIRANJE IZBORNIH KRIVIČNIH DJELA U BOSNI I HERCEGOVINI – PROBLEMI I IZAZOVI¹

Sažetak: Bosna i Hercegovina se posljednjih decenija suočava sa krizom povjerenja građana u izborne procese. Uzroke krize treba tražiti u kontinuiranim tenzijama i atmosferi uzajamnog nepovjerenja među akterima na političkoj sceni, kao i u nedovoljno efikasnom djelovanju institucija na prevenciji izbornih zloupotreba. Pored toga, neadekvatan odgovor krivičnog pravosuđa u istraživanju i procesuiranju izbornih krivičnih djela rezultira visokim stepenom nepovjerenja u izborni proces. Zbog toga je suzbijanje izbornih krivičnih djela ključna komponenta u zaštiti integriteta i kredibiliteta izbora. To je neophodno kako bi se vratilo povjerenje građana u izborni proces i institucije pravosuđa. U vezi s prethodnim, nameće se kao imperativ unapređenje istražnih postupaka i procesuiranje predmeta izbornih krivičnih djela. Pored toga, potrebna je bolja koordinacija i veća saradnja između svih aktera u ovim postupcima (Centralna izborna komisija, policijske agencije, nadležna tužilaštva i sudovi).

Autor u radu predstavlja detaljnu analizu postupaka procesuiranja predmeta izbornih krivičnih djela i drugih srodnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini, od podnošenja krivične prijave, odlučivanja tužioca po prijavi, vođenja istražnog postupka, postupka optuživanja, glavnog pretresa, te do donošenja presude i eventualnog žalbenog postupka. Istraživanjem su obuhvaćena dva izborna ciklusa, i to, lokalni izbori 2020. godine i opšti izbori 2022. godine. Brojna su pitanja koja se otvaraju u vezi s prijavljivanjem ove vrste krivičnih djela, provođenjem proaktivnih i efikasnih istraga, prikupljanjem dokaza, obučenosti ovlaštenih službenih osoba i tužilaca u radu na ovim predmetima, odnosno pitanje kaznene politike sudova.

Ključne riječi: biračko pravo, izbori, izborni proces, birački odbori, krivično djelo, izborne prevare, kaznena politika.

¹ Ovaj rad nastao je kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Krivičnopravna zaštita izbornog procesa u Bosni i Hercegovini“, finansiranog od strane Federalnog ministarstva nauke i kulture.



1. Uvod

Izbori predstavljaju osnov svake demokratije, mogućnost da građani izraze svoj glas i utiču na oblikovanje budućnosti svoje zemlje. S obzirom na ovako značajnu ulogu izbora za demokratiju, izborni sistemi su postali najmanipulativniji instrument politike.² Legitimnost demokratskog političkog sistema direktno je uslovljena pravilima izbornog prava koja moraju biti takva da u potpunosti isključuju, ili bar svode na minimum, mogućnosti zloupotrebe izbornog procesa i otuđenje vlasti od građana. Upravo zato zaštita izbornih prava je od ključne važnosti za utvrđivanje pravnoga okvira za održavanje demokratskih izbora. Stoga, ne samo da trebaju postojati mehanizmi za efikasne pravne lijekove u smislu zaštite izbornih prava, nego također i odgovarajuće krivičnopravne i prekršajne sankcije koje odvraćaju od kršenja zakona i sprječavaju povredu izbornog procesa i biračkih prava. Istovremeno, mora se voditi računa kako se ne bi uspostavio sistem u kojemu je moguće krivično goniti suprotne strane na temelju politički motiviranih i nedokazanih navoda. Pored toga, sve sankcije i kazne trebaju predstavljati srazmjernu mjeru za ponašanje koje je dovelo do povrede.³

Izbori u BiH, nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, održavali su se do 2000. godine prema Privremenim pravilima u organizaciji OSCE-a, da bi od 2001. godine, kada je donesen Izborni zakon BiH⁴, odgovornost za organizaciju izbora prešla na lokalne organe – Centralnu izbornu komisiju BiH i lokalne izborne komisije (gradske i općinske komisije i birački odbori). Međutim, organizacija izbora u režiji organa vlasti uvijek je izazivala kontroverze. Optužbe za izborne nepravilnosti i prevare sastavni su dio svakog izbornog ciklusa i uključuju tvrdnje: da je izborna administracija pod uticajem određene političke stranke i da ne reaguje adekvatno na izborne nepravilnosti, da postoje manipulacije prilikom registracije birača, da birački spiskovi nisu ažurni, da se kupuju glasovi, glasa umjesto neizašlih na izbore, poništavaju važeći glasački listići, kupuju mjesta u biračkim odborima, vrši preregistracija većeg broja birača i dr.⁵ Možemo primjetiti da je za većinu ovih izbornih prevara⁶ potrebna „pomoć iznutra“, odnosno da u njima aktivno učestvuju članovi izbornih komisija i biračkih odbora, odnosno političke stranke.

Nažalost, velika većina ovih navoda nikada ne dobije svoj sudski epilog, tako da ostaje dilema da li je riječ o izbornim prevarama ili je stvar o nekompetentnosti izborne

² Sartori, Đ., *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 14.

³ *Uputstva za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore, drugo izdanje*, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018, str. 72. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/384855.pdf>, pristupljeno 12.12.2024.

⁴ Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002, 4/2004, 20/2004, 25/2005, 52/2005, 65/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 32/2007, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 18/2013, 7/2014, 31/2016 i 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 i 24/2024-ispr.).

⁵ Detaljnije u: Bencun, S., *Manipulacije u izbornom procesu: neutemeljene optužbe ili značajan uticaj na izborni rezultat?*, *Izbori u Bosni i Hercegovini – karakteristike i moguća unaprjeđenja*, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom, 2015, str. 27-31.

⁶ Za potrebe ovog rada pod pojmom izborne prevare podrazumijevamo ukupnost krivičnih djela koja se čine u toku izbornog procesa i kojima se štite biračko pravo i integritet izbornog procesa.

administracije, nerazumijevanje komplikovanog izbornog procesa, ili plod loše obuke tijela za provođenje izbora. Izborne prevare u Bosni i Hercegovini su istovremeno i javna tajna i nedovoljno istražen problem, ali ni dovoljno zastupljena tema osim u izbornom periodu. U svakom slučaju, potrebno je više napora od strane svih relevantnih institucija i aktera izbornog procesa posvetiti učinjenim krivičnim djelima iz oblasti izbornog procesa, odnosno adekvatnih reakcija svih aktera po saznanjima o takvim učinjenim djelima.

Izborna krivična djela u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine⁷ (u daljem tekstu KZ BiH) smještena su u Glavi XV pod nazivom Krivična djela protiv slobode i prava građanina. U grupu izbornih krivičnih djela, prema KZ BiH, spadaju: uskraćivanje biračkog prava, povreda slobode odlučivanja birača, prevara pri glasanju, povreda tajnosti glasanja, izborna prevara, uništenje izbornih isprava i davanje lažnih izjava tokom postupka imenovanja.⁸ Krivična djela iz ove glave nemaju jedinstven objekt krivičnopravne zaštite, već se njime štite samo određene slobode i prava čovjeka i građanina. Ono što je zajedničko i što povezuje sva djela iz ove glave u jednu grupu krivičnih djela je da se radi o zaštiti osnovnih, uglavnom ličnih sloboda i prava.⁹ Prema kriteriju užeg podgrupnog zaštitnog objekta, izbornim krivičnim djelima štiti se jedno od osnovnih političkih prava čovjeka i građanina, a to je izborno pravo, kao najznačajniji oblik institucionalne participacije u političkom odlučivanju.

1.1. Pregled literature

Izborne prevare rijetko su u fokusu pažnje bosanskohercegovačke stručne javnosti, uglavnom se njima bave određene međunarodne i domaće nevladine organizacije (OSCE, Transparency International, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod Lupom). Ovo upućuje na zaključak da je ovo zapostavljena tema u našoj naučnoj i stručnoj literaturi – i to iz različitih perspektiva: pravne, kriminološke, politološke i sociološke. S druge strane, postoji brojna međunarodna literatura o izbornom integritetu, što je važno jer ilustruje da

⁷ Krivični zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“), br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023).

⁸ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016, 75/2017 i 31/2023). U KZ FBiH izborna krivična djela smještena su u Glavi XVII pod nazivom Krivična djela protiv slobode i prava građanina. KZ FBiH sadrži ista krivična djela kao i KZ BiH.

Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“), br. 19/2000 - prečišćen tekst, 3/2024 i 14/2024). U KZ BD BiH izborna krivična djela smještena su u Glavi XVII pod nazivom Krivična djela protiv slobode i prava građanina. Sadrži identična krivična djela kao KZ BiH i KZ FBiH, osim krivičnog djela davanje lažnih izjava tokom postupka imenovanja.

Krivični zakonik Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 64/2017, 104/2018 - odluka US, 15/2021, 89/2021, 73/2023, 9/2024 – Odluka US BiH i 105/2024 – Odluka US). U KZ RS izborna krivična djela smještena su u Glavi XIX pod nazivom Krivična djela protiv izbornih prava. U ovu grupu krivičnih djela, prema KZ RS, spadaju: sprečavanje održavanja izbora i glasanja, povreda prava kandidovanja na izborima, povreda biračkog prava, povreda slobode opredjeljenja birača, zloupotreba biračkog prava, podmićivanje pri izborima ili glasanju, povreda tajnosti glasanja, izborna prevara i uništavanje izbornih isprava.

⁹ Tomić, Z., *Krivično pravo II – posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007, str. 81-83.

zabrinutost zbog izbornih prevara i manipulacija nije ograničena samo na demokratije u razvoju, već i na one zrele.¹⁰ Pojedini autori definišu izborne prevare kao „manipulaciju izbornim procesima i ishodima glasanja, pri čemu se žrtvuje javni interes zbog lične ili stranačke koristi“.¹¹

Od domaćih autora, najtemeljitiju analizu aktuelnog stanja u procesuiranju i prevenciji izbornih krivičnih djela dao je *Mahmutović*.¹² Na osnovu rezultata kvantitativnog istraživanja u vezi sa obimom i fenomenologijom izbornih krivičnih djela u BiH za period 2013-2022. godinu, autor zaključuje da postoje brojni problemi u procesu prijavljivanja, istraživanja i dokazivanja izbornih krivičnih djela. Posebno negativne efekte ima preblaga kaznena politika sudova. Rezultati istraživanja pokazuju da je u strukturi osuđujućih presuda najčešće izricana uslovna osuda (75%), novčana kazna (15%) i kazna zatvora (10%). Situacija je još lošija s obzirom da se većina kazni zatvora koje su izrečene počiniocima izbornih krivičnih djela mogle zamjeniti novčanom kaznom, što je uglavnom i učinjeno, tako da u konačnici niko od počinitelja nije služio zatvorsku kaznu.

Posebno su značajni stavovi građana o izbornim procesima, koji se preispituju kroz istraživanja javnog mijenja, te imaju za cilj da daju odgovor na pitanje na koji način građani percipiraju ukupan institucionalni i pravno-politički ambijent u kome se izbori održavaju. Rezultati istraživanja za ukupnu političku javnost treba da budu signal u kom pravcu treba sprovoditi izborne reforme, kako bi i građani u konačnom iskazivali veći stepen povjerenja u izborne procese.

U tom kontekstu, važno je ukazati na rezultate istraživanja Misije OSCE-a provedenog u okviru realizacije projekta „Odgovor krivično-pravnog sistema na ugrožavanje ispravnosti i integriteta izbornog procesa.“ Istraživanje je provedeno na području 50 opština širom države, a u istraživanju je učestvovalo 2000 ispitanika.¹³ Rezultati ovog istraživanja pokazuju da 42% ispitanika smatra da se izbori provode na nepravedan ili uglavnom nepravedan način, dok čak 68% ispitanika smatra da se izborne prevare u BiH dešavaju često ili uvijek. Da ovako veliki procenat građana vjeruje u izborne zloupotrebe i manipulacije, nije samo rezultat izloženosti medijskim uticajima¹⁴ ili

¹⁰ Vidi: Hill, E, Sobolewska, M, Wilks-Heeg, S, Explaining electoral fraud in an advanced democracy: Fraud vulnerabilities, opportunities and facilitating mechanisms in British elections, *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 19(4), 2017, str. 772–789; Calingaert, D., Election Rigging and How to Fight It. *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3., 2006, str. 139-147; Hyde, S.D., How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In: Alvarez, M., Hall, T.E., Hyde, S.D., eds. *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, The Brookings Institution Press, Washington, 2008, str. 201-215.

¹¹ Birch, S., *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 13.

¹² Mahmutović, Dž., Krivična djela vezana za izborni proces u Bosni i Hercegovini i stanje i kretanje, *Pravo i pravda Časopis za pravnu teoriju i praksu*, godina XXI, br. 1, Sarajevo, 2023, str. 343-367.

¹³ Više: *Percepcija, iskustva i mišljenja građana o izborima u Bosni i Hercegovini*, Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, 2022. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/526735.pdf>, pristupljeno 21.12.2024.

¹⁴ Više o medijskim uticajima u: Sokol, A., Sarajlić, D. (ur.), *Štetni narativi tokom izbora: Kampanje diskreditacije, rodni stereotipi i narativi mržnje - Opći izbori 2022. u Bosni i Hercegovini*, Mediacentar, Sarajevo, 2023.

političkim preferencijama, već rezultat njihovog ličnog iskustva u vezi sa izbornim prevarama, govori i podatak da je 26% ispitanika dobilo novčanu ponudu u zamjenu za glas, odnosno da je 22% ispitanika potvrdilo da im je neko iz biračkog odbora sugerisao za koga treba glasati. Ovako veliki procenat ispitanika koji su bili izloženi nekim od oblika uticaja na slobodu odlučivanja birača ukazuje na rasprostranjenost izbornih prevara i pokazuje na nesklad između broja stvarno počinjenih krivičnih djela i broja onih koji se procesuirani. Zbog toga i ne iznenađuje da samo 15% ispitanika vjeruje ili u potpunosti vjeruje CIK-u, odnosno da 16% ispitanika vjeruje ili u potpunosti vjeruje tužilaštvima. Kao poseban problem ispitanici su identifikovali rad biračkih odbora jer 43% ispitanika smatra da se većina prevara dešava prilikom brojanja glasova na biračkom mjestu.

Koalicija za poštene i slobodne izbore Pod lupom nadgleda provođenje izbora u Bosni i Hercegovini i o tome izvještava javnost.¹⁵ Vrijedno pomena je istraživanje iz 2023. godine koje je provedeno u vezi sa političkim pritiscima na birače.¹⁶ Istraživanje je provedeno u 69 gradova i opština u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko distrikt BiH. Ispitano je ukupno 868 građana i građanki, a demografska struktura obuhvatila je sve starosne grupe, građane iz urbanih i ruralnih sredina, sa različitim nivoima obrazovanja i radnopravnim statusima. Rezultati istraživanja pokazuju da od oblika političkih pritisaka na birače, prednjači vršenje direktnog pritiska za koga da se glasa. Zatim slijedi pritisak na učlanjenje u stranku, da se prisustvuje stranačkim događajima, posebno radi ostvarenja određenih prava ili nuđenja ličnih benefita (najčešće zapošljavanje). Ispitanici su visoko postavili i politički pritisak koji se odnosi na prikupljanje „sigurnih glasova“ za stranku ili kandidata kao i pritisak da se na društvenim mrežama podržavaju i promovišu stranke ili kandidati.

Prethodno navedeni rezultati istraživanja treba da budu osnov i poruka političkim akterima da naredna faza izbornih reformi treba da obuhvati profesionalizaciju i snažnije pozicioniranje organa za sprovođenje izbora i Centralne izborne komisije kao „vrhovnog izbornog autoriteta“, a represivnim državnim organima alarm da se aktivnije uključe u istraživanje i procesuiranje krivičnih djela u vezi sa izbornim procesom.

1.2. Metodologija

Predmetno istraživanje obuhvatilo je detaljnu analizu postupaka procesuiranja predmeta izbornih krivičnih djela i drugih srodnih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini, od podnošenja krivične prijave, odlučivanja tužioca po prijavi, vođenja istražnog postupka, postupka optuživanja, glavnog pretresa, te do donošenja presude i eventualnog žalbenog postupka. Istraživanjem su obuhvaćena dva izborna ciklusa, i to, lokalni izbori

¹⁵ Vidi: *Finalni izvještaj o građanskom, nestranačkom posmatranju izbora 2024. godine u Bosni i Hercegovini*, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2024.

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://podlupom.org/wp-content/uploads/Finalni-izvjestaj-o-gradanskom-nestranackom-posmatranju-Lokalnih-izbora-2024.-godine-u-BiH.pdf&hl=en>, pristupljeno, 26.12.2024.

¹⁶ *Pritisci na birače u Bosni i Hercegovini*, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2023.
<https://podlupom.org/wp-content/uploads/Analiza-Pritisci-na-birace-septembar-2023.pdf>, pristupljeno 26.12.2024.

2020. godine i opšti izbori 2022. godine. Brojna su pitanja koja se otvaraju u vezi s prijavljivanjem ove vrste krivičnih djela, provođenjem proaktivnih i efikasnih istraga, prikupljanjem dokaza, obučenosti ovlaštenih službenih osoba i tužilaca u radu na ovim predmetima, odnosno pitanje kaznene politike sudova.

Osim navedenih pitanja, uglavnom krivičnoprocesne prirode, postavlja se i niz kriminoloških, ali i penoloških i viktimoloških pitanja. Ko su počinitelji izbornih krivičnih djela, odnosno postoji li specifičan profil počinitelja? Jesu li počinitelji politički motivisani ili je motiv za učinjenje ovih krivičnih djela pribavljanje imovinske koristi? Ko su žrtve ove vrste krivičnih djela i postoje li uopšte žrtve izbornih krivičnih djela? Da li je kaznena politika sudova adekvatna? Ovo su samo neka pitanja koja pobuđuju kriminološki interes u širem smislu, a koja su zasad i u domaćem, ali i u međunarodnom kontekstu uvelike neistražena, dobrim dijelom upravo zbog vrlo slabe incidencije (koja onemogućuje statističke analize) i nedovoljno proučene fenomenologije ove vrste kriminaliteta, uključujući profil počinitelja i žrtava.¹⁷

Cilj predmetnog rada je odgovoriti na prethodno istaknuta pitanja s obzirom na to da upućuju na difuzno poimanje izbornih krivičnih djela u širem društvenom kontekstu, odnosno odrediti krivičnopravno značenje izbornih krivičnih djela te kriminološku fenomenologiju i etiologiju takvih delikata. Ignorisanje i banaliziranje izbornih krivičnih djela opasno je za demokratiju. Pored toga, cilj ovog rada je dobijanje jasne slike o trendovima i izazovima u primjeni zakonodavnog okvira prilikom istraživanju i procesuiranju izbornih krivičnih djela, izrada konkretnih preporuka za povećanje efikasnosti krivičnog pravosuđa, te usklađivanje kaznene politike u ovoj oblasti.

Podloga za predmetno istraživanje bila je kombinacija više istraživačkih metoda: analiza sadržaja, studije slučaja, polustrukturirani intervju i statistički podaci.

Kao glavna metoda prikupljanja podataka prilikom predmetnog istraživanja koristila se metoda analize sadržaja dokumenata. Analiza sadržaja se u društvenim naukama smatra jednom od najvažnijih istraživačkih metoda i uspješnom alternativom istraživanju putem intervju a i ankete. Primjena analize sadržaja judikata pruža osnovu za detaljnu sliku o registriranom kriminalitetu i toku krivičnih postupaka, te temelj za argumentovanu diskusiju o kaznenoj politici sudova.¹⁸ S tim u vezi, analizirani su sadržaji prijava izbornih krivičnih djela, te tužilačkih i sudskih odluka u ovim predmetima. Istraživanjem su obuhvaćeni Sud BiH, te jedan dio opštinskih i osnovnih sudova.

Pored toga, dodatni je kvalitativni izvor podataka za potrebe ovog istraživanja ukupno 20 provedenih polustrukturiranih intervju a sa sudijama, tužiocima i ovlaštenim službenim osobama koji su radili ili rade na predmetima izbornih krivičnih djela, kao i sa bivšim članovima biračkih odbora. Dobiveni su podaci korišteni kao provjera

¹⁷ Sokanović, L., Getušić Kalac, A.M., Izborna prijevara – kriminološka i kazneno-pravna analiza u hrvatskom i komparativnom kontekstu, *Zbornik PFZ*, vol. 67, br. 2., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2017, str. 170-171.

¹⁸ Datzer, D., Vujović, S., Kaznena politika za korupcijska krivična djela na području kantona Sarajevo, *Kriminologija & socijalna integracija: časopis za kriminologiju, penologiju i poremećaje u ponašanju*, vol. 21, no. 2, Zagreb, 2013, str. 81.

preliminarnih zaključaka dobivenih studijom slučaja i analizom sadržaja te kao osnova za daljnje zaključke

2. Rezultati istraživanja

Kao što je prethodno navedeno glavna metoda prikupljanja podataka prilikom predmetnog istraživanja koristila se metoda analize sadržaja dokumenata. Fokus analize stavljen je na prepoznavanje tendencija u postupanju tužilaca po prijavama izbornih krivičnih djela i svakako identifikovanje izazova sa kojima se suočavaju u radu na predmetnim prijavama, te analiza razloga za neprovođenje istrage ili obustavu istrage, kao i aspekte koji nisu bili uključeni (ili iz obrazloženja naredbi nije vidljivo da li su bili uključeni) prilikom donošenja naredbi o neprovođenju ili obustavi istrage. Nadalje, analiziran je sadržaj optužnica na način da li iste zadovoljavaju zakonske (obligatorne) elemente. Konačno, analiziran je sadržaj osuđujućih presuda iz kojeg smo mogli izvesti zaključke o vrsti krivičnog postupka koji je vođen za izborna krivična djela, strukturi izbornih krivičnih djela, profilu i motivima počinitelja ovih krivičnih djela i kaznenoj politici sudova.

2.1. Prijavljivanje izbornih krivičnih djela

Prijavljivanje krivičnog djela je jedan od načina saznanja o izvršenom krivičnom djelu, prema iskustvima najčešći i najvažniji način saznanja o krivičnom djelu i njegovom izvršiocu. Prijava, kao obavijest o krivičnom djelu i mogućem počiniocu, zajedno sa raspoloživim dokazima, osnov je za pokretanje istrage. Pri tome, ona ne predstavlja obavezu tužioca da i pokrene istragu, jer to zavisi od ispunjenja i drugih zakonskih uslova te odluke samog tužioca. Prema dostupnim podacima najčešći način saznanja o krivičnim djelima u vezi sa izbornim procesom i njihovim počiniocima su: prijave Centralne izborne komisije BiH (100 i više), izvještaj o krivičnom djelu policijskih agencija (31-50), prijave fizičkih osoba (oštećenog, svjedoka i drugih građana) (21-30), prijave političkih partija, kandidata i anonimne prijave (11-20) i prijave nevladinih organizacija i posmatrača (do 10).

Iz rezultata istraživanja vidljivo je da se najviše prijava podnosi od strane Centralne izborne komisije BiH, što ne iznenađuje, jer je ovaj organ dužan da prijavi krivična djela o kojima je obaviješten ili za koja je saznao na koji drugi način. U takvim okolnostima, službeno ili odgovorno lice će preduzeti mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo i drugi dokazi o njima i obavijestiće ovlašćeno službeno lice ili Tužilaštvo bez odlaganja (čl. 213. st. 1. ZKP BiH).¹⁹ Također je i u odredbama Izbornog zakona BiH propisana dužnost

¹⁹ Čl. 213. st. 1. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018) – ZKP BiH; čl. 228. st. 1. Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 35/2003, 56/2003 - ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020) – ZKP FBiH; čl. 213. st. 1. Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“, br. 34/2013 - prečišćen tekst, 27/2014, 3/2019 i 16/2020) – ZKP BDBiH i čl. 221. st. 1. Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 53/2012, 91/2017, 66/2018 i 15/2021) – ZKP RS.

izborne komisije da ukoliko smatra da je učinjeno krivično djelo koje se odnosi na izborni proces, to djelo prijavi nadležnom tužilaštvu.²⁰ Prilikom podnošenja prijave, izborna komisija će navesti i dokaze koji su joj poznati, te preduzeti potrebne mjere da bi se sačuvali tragovi navodno učinjenog krivičnog djela, predmeti kojima je ili pomoću kojih je učinjeno to djelo i drugi dokazi.²¹ Pored toga, dužnost predsjednika, odnosno biračkog odbora kao tijela je da, između ostalog, u slučaju sumnje da je u toku glasanja došlo do učinjenja krivičnog djela, o tome obavijeste policiju ili tužioca, a sva događanja detaljno unesu u zapisnik o radu biračkog odbora.

Ovlaštene službene osobe prema članu 219. stav 5. ZKP BiH podnose nadležnom tužiocu izvještaj o krivičnom djelu, tako da obavještavaju tužioca o izvršenom krivičnom djelu putem prijave nije predviđeno za ove organe krivičnog postupka.²² Ovlaštene službene osobe sastavljaju izvještaj o krivičnom djelu na osnovu prikupljenih izjava i dokaza koji su otkriveni. Uz izvještaj dostavljaju se i predmeti, skice, fotografije, pribavljeni izvještaji, spisi o preduzetim radnjama i mjerama, službene zabilješke, izjave i drugi materijali koji mogu biti korisni za uspješno vođenje krivičnog postupka, uključujući sve činjenice i dokaze koji idu u korist osumnjičenom.

Iznenaduje izuzetno mali broj prijava od strane nevladinih organizacija i posmatrača iz razloga što je njihov primarni zadatak upravo praćenje izbornog procesa i u tom smislu prijavljivanje sumnje o učinjenom krivičnom djelu, ali i ostalim vidovima zloupotrebe i kršenja izbornog zakonodavstva.

Podnošenjem prijave podnosilac njome više ne može raspolagati, što znači da je ne može povući niti tražiti da se po njoj ne postupa.

U predmetu broj T18 0 KTA 0014888 20 tužilac je ispravno postupio što je nastavio sa provjeravanjem navoda prijave, bez obzira što je osoba koja je prijavila izvršenje krivičnog djela prilikom davanja izjave navela da su se nepravilnosti koje je prijavio zaista dešavale, ali da zbog protoka vremena on više nije „zainteresovan za krivičnu prijavu“ i da „odustaje“ od prijave. U ovom predmetu tužilac je odlučujući o podnesenoj prijavi donio naredbu o nesprovođenju istrage jer je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo.

Podnošenjem prijave podnosilac preuzima odgovornost za lažnu prijavu, bez obzira na to što pokretanje krivičnog postupka ne zavisi od njega, već od tužioca, jer je lažno prijavljivanje krivično djelo (čl. 234. KZ BiH).²³ Nasuprot tome, potpisivanje prijave

²⁰ Ako postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo koje se odnosi na izborni proces u vezi sa provođenjem izbora za lokalne i kantonalne organe vlasti, prijava se podnosi nadležnom okružnom, odnosno kantonalnom tužilaštvu, u vezi s provođenjem izbora za entitetske organe vlasti prijava se podnosi nadležnom entitetskom tužilaštvu, a u vezi s provođenjem izbora za organe vlasti na nivou države Bosne i Hercegovine prijava se podnosi Tužilaštvu Bosne i Hercegovine. Prema: *Analiza prigovora i žalbi na izborni proces u Bosni i Hercegovini*, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2015, str. 13. <https://podlupom.org/wp-content/uploads/document/429/original/Analiza-prigovora-i-zalbi-na-izborni-proces-u-BiH.pdf>, pristupljeno 27.12.2024.

²¹ Čl. 6.8. Izbornog zakona BiH.

²² Čl. 234. st. 5. ZKP FBiH, čl. 219. st. 5. ZKP BDBiH i čl. 227. st. 5. ZKP RS.

²³ Čl. 347. KZ FBiH, čl. 341. KZ BDBiH i čl. 334. KZ RS.

lažnim imenom nije krivično djelo krivotvorenja, jer se prijava ne smatra ispravom u smislu odredaba krivičnih zakona/zakonika BiH.

U predmetu broj T18 0 KTA 0014888 20 u kojem je donesena tužilačka odluka o neprovođenju istrage iz razloga što prijavljeno djelo nije krivično djelo u obrazloženju odluke tužilac je naveo i da je predmet razmatranja u vezi sa prijavom bila i ocjena da li su se u radnjama osobe koja je podnijela prijavu stekla obilježja krivičnog djela lažnog prijavljivanja. U nastavku navodimo relevantne izvode iz obrazloženja: „S obzirom da je N.S. podnio prijavu u kojoj tvrdi da su određena lica počinila krivično djelo, te da kasnije nije pružio dodatna pojašnjenja s tim u vezi, predmet razmatranja bio je i ocjena da li su se u njegovim radnjama stekla obilježja krivičnog djela Lažno prijavljivanje iz člana 341. stav 4. KZ BD BiH koje čini ko prijavi da je učinjeno krivično djelo propisano zakonom u BD BiH, iako zna da to djelo nije učinjeno. U prva tri stava ovog krivičnog djela potrebno je da je lažno prijavljeno tačno određeno lice, pa imajući u vidu činjenicu da je prijava podnesena protiv nepoznatih lica očigledno je da se u radnjama podnosioca prijave ne stiču obilježja krivičnog djela iz člana 341. stav 1., 2. i 3. KZ BD BiH. U stavu 4. inkriminisano je prijavljivanje samog krivičnog djela za čije postojanje je neophodno da počinitelj zna da djelo nije učinjeno. Međutim, iz sadržaja prijave proizlazi da je podnosilac prijave uglavnom svoja saznanja o nepravilnostima koje po njegovom mišljenju imaju obilježja krivičnog djela dobio posrednim putem i da je onda na osnovu tako dobijenih podataka formirao sopstveno mišljenje i u prijavi suštinski iskazao sumnje na učinjenje krivičnog djela. Tako, saznanja o navodnim nezakonitostima u postupanju L.A. i Š.B., S. je dobio od M.P., dok je podatke o navodnom falsifikovanju izbornih rezultata dobio od njemu poznatih lica koja su bila raspoređena kao posmatrači, odnosno članovi biračkih odbora, što je u končanom rezultiralo podnošenjem prijave. Uvažavajući te činjenice zaključeno je da iz ovakvog postupanja podnosioca prijave ne proizlazi da je on umišljajno postupao i znao da djelo koje je prijavio nije učinjeno, radi čega nedostaje umišljaj kao konstitutivni element krivičnog djela Lažno prijavljivanje iz člana 341. stav 4. KZ BD BiH.“

Neprovjerena anonimna prijava ne može biti povod za pokretanje krivičnog postupka, ali svaka ozbiljnija anonimna prijava treba biti provjerena. Potpuna i sadržajna prijava, bez obzira što je anonimna, može doprinjeti boljem i bržem razjašnjenju stvari.²⁴

U predmetu broj T09 0 KTAK 0161810 20 donesena je naredba o neprovođenju istrage iz razloga što ne postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo propisano KZ FBiH. U vezi s ovom prijavom Tužilaštvo konstatuje da su navodi iz prijave paušalni i nisu konkretizirani i ne sadrže minimalne podatke iz kojih je moguće identificirati osobe protiv kojih je prijava podnesena. Naime, anonimna krivična prijava, ne sadrži minimalne podatke iz kojih je moguće identificirati osobe koje bi bile potencijalni izvršitelji krivičnih djela. Nadalje, anonimna krivična prijava ne sadrži činjenice, niti upućuje na dokaze iz kojih bi mogao proizaći osnov sumnje da je počinjeno neko krivično djelo propisano KZ FBiH.

U predmetu broj T18 0 KTA 0014831 20, u kojem je donesena naredba o neprovođenju istrage jer nema osnova sumnje da su prijavljena lica počinila krivično djelo

²⁴ Više o anonimnim prijavama i njihovom kriminalističkom značaju vidjeti u: Petrović, B., *Kriminalistika*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2016, str. 64-65.

tužilaštvo je pokušalo da identifikuje podnosioca anonimne prijave: „S ciljem identifikacije podnosioca anonimne prijave, njegovog pronalaska i saslušanja, a sve kako bi se došlo do drugih korisnih i konkretnih informacija o potencijalnim izvršiocima krivičnog djela koje se tiče slobode odlučivanja birača na izbornim procesima u Bosni i Hercegovini, radnjama izvršenja krivičnog djela, pa posljedično tome i konkretnim dokazima za krivičnu odgovornost pojedinca/inaca, Tužilaštvo nije moglo ući u trag istom jer je utvrđeno da se radi o izmišljenom liku/osobi koja se potpisala kao lik iz pripovijetke David Štrbac i građanin Kejn.”

2.2. Naredba o neprovođenju istrage i naredba o obustavi istrage

Nakon što je prijavljeno krivično djelo, tužilac je dužan: ispitati podnesenu prijavu, ocijeniti da li postoje osnovi sumnje da je izvršeno prijavljeno krivično djelo, te donijeti odgovarajuću odluku o prijavi. Odlučujući o podnesenoj krivičnoj prijavi, tužilac može: donijeti naredbu o provođenju istrage, donijeti naredbu da se istraga neće provoditi ili zahtijevati dostavljanje informacija i preduzimanje dodatnih mjera i radnji za otkrivanje krivičnog djela i počinioca.²⁵

Tužilac naređuje provođenje istrage ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo (čl. 216. st. 1. ZKP BiH).²⁶ Tužilac će donijeti naredbu da se istraga neće provoditi ako je: (a) iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo, (b) ako ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba počinila krivično djelo, (c) ako je nastupila zastarjelost ili je djelo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem, ili (d) ako postoje druge okolnosti koje isključuju krivično gonjenje (čl. 216. st. 3. ZKP BiH).²⁷ Tužilac ima potpunu slobodu i da odustane od krivičnog gonjenja ukoliko postoje stvarni i pravni razlozi za to. Pravo tužioca na odustanak od krivičnog gonjenja odnosno pravo raspolaganja krivičnopravnim zahtjevom naziva se načelom mutabiliteta. Tužilac u formi naredbe obustavlja istragu u sljedećim slučajevima: (a) ako djelo koje je počinio osumnjičeni nije krivično djelo (ovdje se radi o djelima koja ne sadrže sve elemente i obilježja krivičnog djela, te o djelima gdje postoje razlozi koji isključuju protupravnost, a koji su propisani krivičnim zakonom), (b) ako postoje okolnosti koje isključuju krivnju osumnjičenog (osim ako je riječ o neuračunljivosti jer se tada provodi poseban postupak), (c) ako nema dovoljno dokaza da je osumnjičeni počinio krivično djelo (ovdje se radi o tome da se raspolaže sa dovoljno dokaza o tome da je učinjeno krivično djelo, međutim da

²⁵ Sijerčić-Čolić, H., *Krivično procesno pravo, Knjiga II, Tok redovnog krivičnog postupka i posebni postupci, Peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo, 2019, str. 37-39.

²⁶ Čl. 231. st. 1. ZKP FBiH, čl. 216. st. 1. ZKP BDBiH i čl. 224. st. 1. ZKP RS. Na ovom mjestu vrijedi ukazati na to da ZKP FBiH, za razliku od ostalih zakona o krivičnom postupku u BiH, zahtjeva postojanje osnovane sumnje da je izvršeno krivično djelo. S druge strane ZKP FBiH u članu 21. (Osnovni pojmovi) daje definiciju pojma osumnjičeni kao osobe za koju postoje osnovi sumnje da je počinila krivično djelo. Doslovnim tumačenjem navedenih odredbi može se izvući zaključak da je materijalnopravni uslov za pokretanje istrage prema ZKP FBiH postojanje osnovane sumnje da je izvršeno krivično djelo, a u odnosu na osumnjičenog osnovi sumnje da je počinilac krivičnog djela. Nećemo se dalje zadržavati na ovoj problematici, s obzirom da prevazilazi predmet, obim i cilj ovog rada.

²⁷ Čl. 231. st. 3. ZKP FBiH, čl. 216. st. 3. ZKP BDBiH i čl. 224. st. 3. ZKP RS.

ne postoji dovoljno dokaza da je osumnjičeni počinitelj krivičnog djela), (d) ako je djelo obuhvaćeno amnestijom, pomilovanjem ili zastarom, ili postoje druge smetnje koje isključuju krivično gonjenje (čl. 224. ZKP BiH).²⁸

Veliki broj predmeta u vezi sa izbornim krivičnim djelima završava se tužilačkom odlukom u obliku naredbe o neprovođenju istrage ili ako je istraga otvorena, naredbom o obustavi istrage. Analizom dostupnih tužilačkih odluka o neprovođenju istrage ili o obustavi istrage možemo zaključiti da je velika većina ovih odluka pravilna i zasnovana na zakonu. U nastavku ćemo ukazati na predmete za koje smatramo da su problematične u formalnom i suštinskom smislu. Istovremeno ćemo ukazati i na one tužilačke odluke koje se ističu po kvalitetu obrazloženja i zaključaka.

Posebnu pažnju zaslužuje analiza tužilačkih odluka povodom prijave Centralne izborne komisije BiH protiv većeg broja predsjednika i članova biračkih odbora u Gradu Mostaru na lokalnim izborima 2020. godine, zbog krivičnog djela Izborna prevara iz člana 198. KZ FBiH. S obzirom na ukupan broj prijavljenih osoba iz predmetne prijave formirano je više posebnih predmeta na kojima su radili različiti tužioci ovog Tužilaštva. Nakon uvida u prijave i prateće priloge, te nakon uvida u izjave svjedoka i prijavljenih osoba jedan dio tužilaca je smatrajući da postoje osnovi sumnje da su osumnjičeni počinili krivično djelo Izborna prevara iz člana 198. stav 1. KZ FBiH donijelo naredbe o provođenju istrage, dok je drugi dio tužilaca već u fazi odlučivanja po prijavi zaključilo da nema dovoljno osnova za sumnju da su prijavljene osobe počinile krivično djela, te su u skladu s tim donijeli naredbe o neprovođenju istrage. U konačnici, svi predmeti su završeni naredbama o obustavi istrage iz razloga što nema dovoljno dokaza da su osumnjičeni počinili krivično djelo Izborne prevare iz člana 198. stav 1. KZ FBiH u vezi sa članom 31. ili bilo koje drugo krivično djelo.

Na ovom mjestu ukazat ćemo na pojedine dijelove obrazloženja tužilačkih odluka za koje nalazimo da su pogrešno formulisana. Tako u predmetu broj T07 0 KT 0028690 21 tužilac navodi: „Međutim, iako je nesporno da utvrđeni rezultati glasanja na biračkom mjestu broj 154A007A, ne odgovaraju utvrđenim rezultatima izbora, nakon ponovnog brojanja u Glavnim centru za brojanje u Sarajevu, a koji rezultati se odnose na većinski glas i rezultate za otvorene liste, ovo Tužilaštvo nije pronašlo dokaze, koji bi izvan razumne sumnje ukazivali da su upravo osumnjičeni počinili krivično djelo Izborna prijevara iz člana 198. KZ FBiH, odnosno nije bio moguće utvrditi, da li je djelo počinjeno netačnim brojanjem glasova ili netačnim upisivanjem rezultate u predviđene obrasce, kao niti, koju radnju je svaki od osumnjičenih počinio, a koja predstavlja obilježje ovog krivičnog djela, obzirom da je krivična odgovornost individualna i subjektivna i kreće se u granicama krivice za izvršeno krivično djelo pojedinca.“

Termin „izvan razumne sumnje“ je termin koji sudovi koriste prilikom utvrđivanja krivice optuženog. Da bi tužilac podigao optužnicu, dovoljna je osnovana sumnja da je

²⁸ Čl. 239. st. 1. ZKP FBiH, čl. 224. st. 1. ZKP BDBiH i čl. 232. st. 1. ZKP RS. Pored ovih razloga koji su identični u svim zakonima, ZKP BiH nalaže tužiocu donošenje naredbe o obustavi istrage u slučajevima kada istraga nije okončana u zakonskom roku, odnosno ako nisu ispoštovani rokovi za podizanje optužnice.

neko počinio krivično djelo, što je znatno niži stepen vjerovatnoće u odnosu na termin „izvan razumne sumnje“.

Nadalje u predmetnoj naredbi o obustavi istrage tužilac zaključuje: „U skladu sa odredbom člana 15. stav 2. ZKP FBiH tužilac je dužan da s jednakom pažnjom ispituje i utvrđuje kako činjenice koje terete osumnjičenog, tako i one koje mu idu u korist, a odredbom člana 3. stav 2. ZKP FBiH regulisano je da sumnju u pogledu postojanja činjenica koje čine obilježja krivičnog djela ili o kojim ovisi primjena neke odredbe krivičnog zakonodavstva, rješava se na način povoljniji za osumnjičenog, iz kojih razloga naprijed navedenih je ovo Tužilaštvo i odlučilo da se istraga obustavi, odnosno nema dokaza da su upravo osumnjičeni počinili krivično djelo Izborna prevara iz člana 198. KZ FBiH, niti ima dokaza koji dokazuju koju radnju je koji osumnjičeni preduzeo, a koja radnja ima obilježje ovog krivičnog djela“.²⁹

Odredbom člana 3. stav 2. ZKP FBiH – in dubio pro reo, propisano je da sumnju u pogledu postojanja činjenica koje čine obilježja krivičnog djela ili o kojima ovisi primjena neke odredbe krivičnog zakonodavstva, sud rješava presudom na način koji je povoljniji za optuženog. Dakle, u konkretnom slučaju, tužilac nema pravni osnov da se poziva na navedenu zakonsku odredbu, već bi eventualno u sudskom postupku, nakon podizanja optužnice, sud mogao istu primijeniti.

Pozitivan primjer tužilačke odluke u smislu obrazloženja i zaključaka nalazimo u predmetu broj T07 0 KT 0028691 21 u kojem je donesena naredba o neprovođenju istrage iz razloga što nema dovoljno osnova sumnje da su prijavljene osobe počinile krivično djelo Izborna prijevara iz člana 198. KZ F BiH.

U obrazloženju odluke tužilac ističe: „Iz svega naprijed navedenog, utvrđeno je da nema dovoljno osnova sumnje, odnosno dokaza za umišljaj, kao bitan elemenat ovog krivičnog djela, da bi netko od prijavljenih osoba s namjerom krivotvorio rezultate izbora, netačnim brojanjem glasova, odnosno netačnim upisivanjem rezultata u izborne isprave ili na drugi način, a imajući u vidu da djelo čini osoba koja s umišljajem krivotvori rezultate izbora. S tim u svezi, nemoguće je utvrditi je li netko od ovih prijavljenih osoba ili više njih, zajednički, s namjerom krivotvorio, odnosno krivotvorili rezultate izbora, a posebice imajući u vidu sve gore navedeno, da su izbori na navedenom biračkom mjestu održani u maloj učionici osnovne škole, gdje je bio veći broj ljudi, posebice i promatrača stranaka, koji su cijelo vrijeme imali pravo uvida u sav materijal i prisustvovali brojanju listića, kao što su brojanju listića prisustvovali svi članovi biračkog odbora, kao i predsjednik biračkog odbora.

Na temelju navedenog, nije moguće zaključiti ni da li je eventualno i nakon otpreme glasačkih listića u zatvorenim glasačkim kutijama dalje eventualno moglo doći do zloupotrebe, u smislu dodavanja ili oduzimanja glasačkih listića za pojedine kandidate,

²⁹ Ista ili slična obrazloženja negativnih tužilačkih odluka nalazimo i u predmetima broj T07 0 KT 0028691 21, T07 0 KT 0028680 21, T07 0 KT 0028682 21, T07 0 KT 0028683 21, T07 0 KT 0028685 21, T07 0 KT 0028688 21, T07 0 KT 0028686 21, T07 0 KT 0028689 21, T07 0 KT 0028687 21, T07 0 KT 0028681 21 i T07 0 KT 0028679 21.

nit i je moguće utvrditi da li je i u GIP-u brojanje glasačkih listića bilo tačno, a iz kojih razloga nema dovoljno osnova sumnje da su prijavljene osobe s biračkog mjesta broj 155A003 u izornoj jedinici Gradsko područje 2 (Stari Grad -155) počinili krivično djelo koje im se stavlja na teret, niti bi se ovakvo krivično djelo moglo pripisivati kolektivnoj odgovornosti svih članova i svih predsjednika biračkih odbora na lokalnim izborima za Mostar 2020 godine.“

Kvalitet ovog obrazloženja ogleđa su u tome što je tužilac pravilno prepoznao i objasnio izostanak osnova sumnje da kod prijavljenih osoba postoji subjektivna i individualna odgovornost. Subjektivna odgovornost podrazumjeva da neko može odgovarati za određeno krivično djelo samo ako je kriv, odnosno ako postoji subjektivni odnos prema učinjenom krivičnom djelu (u ovom slučaju umišljaj kao oblik krivnje). Individualna odgovornost podrazumjeva da svaka osoba odgovara samo za svoje postupke, za ono što je on počinio, odnosno postoji zabrana odgovornosti za postupke drugih lica. Dakle, svako odgovara za svoje postupke prema kojima ima određeni psihički odnos i zbog kojih mu se može uputiti društveni prekor u vidu izricanja krivičnih sankcija.

Interesantna je i tužilačka odluka u predmetu broj T07 KTAPO 0028440 20 o neprovođenju istrage po prijavi Hrvatskog narodnog sabora BiH protiv jednog broja zaposlenika MUP-a HNK-a, Mostar koji su postupali kao službene osobe prilikom vršenja odjava i prijava na nove adrese. U navedenoj odluci tužilac u dispozitivu navodi da se istraga neće voditi iz razloga jer se u radnjama prijavljenih ne stiču bitna obilježja krivičnog djela Udruživanje radi činjenja krivičnih djela iz čl. 340. KZ FBiH, Izborne prevare iz čl. 198. KZ FBiH, krivičnog djela Ovjeravanje neistinitog sadržaja iz čl. 375. KZ FBiH i krivičnog djela Zloupotreba položaja ili ovlaštenja iz čl. 383. st. 1. KZ FBiH, niti nekog drugog krivičnog djela za koje se gonjenje provodi po službenoj dužnosti.

U obrazloženju odluke tužilac, između ostalog, navodi: „Imajući u vidu sve činjenice i svu dostavljenu dokumentaciju Tužilaštvo HNK, Mostar je mišljenja da u konkretnom slučaju službene osobe MUP-a HNK, Mostar koji su postupali kao službene osobe prilikom vršenja odjava i prijava na nove adrese nisu prekršili odredbe Zakona o prebivalištu, pa samim tim nisu ni počinili protupravne radnje koje bi se mogle okvalifikovati kao neko krivično djelo propisano KZ FBiH, kao i drugim zakonima koji regulišu tu problematiku.

Prema odredbama Zakona o prebivalištu sve osobe koje su vršile promjenu adrese prebivališta u inkriminiranom razdoblju od kraja 8 mjeseca 2020. godine pa do dana održavanja lokalnih izbora prilikom podnošenja Zahtjeva za odjavnom, odnosno prijavu na novu adresu u formalno pravnom smislu ispunili su zakonske uslove za promjenu adrese, te u tom smislu postupajući tužilac smatra da službenici prilikom obrade predmeta nisu mogli drugačije niti postupiti već udovoljiti Zahtjevima za promjenom adrese, te su tom smislu i donosili Rješenja koji su udovoljavali strankama za promjenu adrese.

Ne ulazeći u suštinu same problematike koja se odnosi na promjenu adresa sa jedne adrese na novu adresu sa aspekta masovnosti službene osobe koje su obrađivale Zahtjeve mogle su uočiti da se radi o neobičnoj pojavi koja je očito imala sasvim druge ciljeve ali službene osobe nisu imale mogućnosti da provjeravaju motive podnositelja Zahtjeva za promjenom adrese, pa su s tim u vezi i morali postupiti i kako su postupili.

Masovne promjene adresa u inkriminiranom razdoblju mogu biti upitne s aspekta krajnjih ciljeva koji su vjerojatno politički motivirani ali u formalno pravnom smislu tim osobama se nije moglo osporiti pravo na promjenu adresa, niti su ih službene osobe MUP-a HNK, Mostar mogle u tome spriječiti jer eventualno sprečavanje promjene adresa navedenih osoba moglo bi doći do kršenja njihovih elementarni ljudskih prava zagarantirani Ustavom BiH, Ustavom Federacije BiH, kao i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava“.

U predmetu broj T07 0 KTA 0028666 21 donesena je tužilačka odluka o neprovođenju istrage “jer iz prikupljenih dokaza proizilazi da se u radnjama prijavljenih ne stiču zakonska obilježja krivičnog djela koje im se stavlja na teret, niti nekog drugo krivičnog djela”. Iz ove odluke nije vidljivo ono što predstavlja suštinu prijave, a to je „da su prijavljeni dana 19.1.2021. godine objavili rezultate izbora ili glasanja koji ne odgovaraju objavljenom glasanju“. U obrazloženju se samo navode ovlasti prijavljenih i drugih osoba, ali se ne obrazlaže zbog čega prijavljena radnja ne predstavlja obilježje krivičnog djela.

Zaključno, imajući u vidu stanje dokaznog materijala, navedene tužilačke odluke, bez obzira na uočene nedostatke u obrazloženjima istih, su opravdana. Međutim, smatramo kako se u konkretnom slučaju (a posebno imajući u vidu činjenicu da su se iste radnje, u korist uvijek istih kandidata dešavale i na drugim izbornim mjestima za Grad Mostar) mogla i trebala provesti znatno efikasnija istraga, kako od strane policijskih organa, tako i od strane postupajućeg tužioca. Naime, obzirom da se iz stanja dokaza moglo pretpostaviti da su krivično djelo počinili svi članovi biračkog odbora, zajedno i po prethodnom dogovoru, istragu je trebalo vršiti u pravcu dokazivanja navedene pretpostavke, umjesto paušalno uzimati izjave od svih sudionika događaja. Na primjer, postojala je mogućnost (odmah po saznanju da je počinjeno krivično djelo) oduzimanja mobilnih telefona od osumnjičenih kako bi se vještačenjem eventualno utvrdilo postojanje prethodnog dogovora. Također, policijski organ je trebao efikasnije operativno djelovati u cilju prikupljanja takvih saznanja, umjesto šturog uzimanja iskaza. Moguće je da bi takvo operativno djelovanje, uz prikupljanje objektivnih dokaza, moglo unaprijediti istragu, te u određenom trenutku iskoristiti mogućnost davanja imuniteta nekome od osumnjičenih, a u cilju otkrivanja svih počinitelja krivičnog djela. Osumnjičene osobe u konkretnim predmetima su obični građani, mlađe životne dobi, te nisu pripadnici organizovane kriminalne grupe da bi bili obučeni i instruisani da štite nalogodavce, pa je trebalo u tom smislu djelovati više operativno, naravno nakon prikupljanja objektivnih dokaza.

U predmeta T16 0 KTA 0011455 20 tužilac je donio naredbu o neprovođenju istrage jer je iz izvještaja i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo. U obrazloženju, tužilac zaključuje: „Cijeneći sve prednje navedeno, te analizirajući dostavljene priloge uz izvještaj o preduzetim mjerama i radnjama, a kao dokaze kako pojedinačno, tako i u njihovoj međusobnoj povezanosti, Tužilaštvo smatra da je *izostao kvalitet istih*, kojim bi se na objektivnan način, *van svake razumne sumnje*, mogao potkrijepiti osnov sumnje da je u konkretnom slučaju počinjeno bilo koje krivično djelo.“

Ovakav zaključak sporan je iz više razloga. Prvo, ne može se zaključiti da je izostao kvalitet dokaza, ako je Tužilac zaključio da je očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo. Drugo, termin „van svake razumne sumnje“ se obično koristi pri donošenju

presuda, kada sud odlučuje o krivici optuženog. S toga, pogrešno ga je koristiti u obrazloženjima tzv. „negativnih” tužilačkih odluka, a pogotovo u konkretnom slučaju, gdje se utvrđuje postojanje osnova sumnje – van svake razumne sumnje.

U predmetu br. T18 0 KTA 0014765 20 tužilac je donio naredbu o neprovođenju istrage iz razloga što je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo. U obrazloženju odluke tužilac navodi: „Suštinski, sve okolnosti na koje je u prijavi ukazano već su predmet istraživanja u predmetima Tužilaštva BD BiH broj T18 0 KTA 0014728 20, T18 0 KT 0014737 20, T18 0 KTK 0014746 20 и T18 0 KT 0014759 20, pa imajući te činjenice u vidu, dovodeći ih u vezu sa činjenicom da u konkretnoj prijavi nije ukazano ni na kakve nove činjenice ili okolnosti koje bi se morale provjeriti, ocijenjeno je da se u prijavljenom događaju ne stiču obilježja niti jednog krivičnog djela.“

Smatramo da je ova odluka tužioca pogrešna, a samo obrazloženje je kontradiktorno dispozitivu iste, jer činjenica da su prijavljene okolnosti već predmet istraživanja u drugim predmetima istog Tužilaštva (koji očigledno nisu ni okončani), ne znači da se u prijavljenom događaju ne stiču obilježja krivičnog djela, već je trebalo navedenu prijavu spojiti sa već formiranim predmetima, pa donijeti tužilačku odluku.

S druge strane, pozitivan primjer postupanja tužioca nalazimo u predmetu broj T09 0 KT 0163077 20 u kojem je tužilac donio naredbu o neprovođenju istrage zbog krivičnog djela Povreda slobode odlučivanja birača iz člana 195. stav 1. KZ FBiH, jer iz prijave i pratećih spisa ne postoje osnovi sumnje da je prijavljena osoba počinila krivično djelo, ali je istovremeno iz sadržaja spisa izdvojen kao dokaz iskaz jednog od svjedoka u odnosu na čiji iskaz je utvrđeno postojanje osnova sumnje da je druga osoba počinila krivično djelo Prevara pri glasanju iz člana 196. KZ FBiH, te je Glavnoj kantonalnoj tužiteljici predloženo formiranje posebnog spisa.

Pažnje vrijedna je i analiza odluke tužioca u predmetu KTA 14849 20 o neprovođenju istrage za povredu slobode odlučivanja birača, jer je po njegovom mišljenju iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo. U obrazloženju odluke tužilac, između ostalog, navodi: „Dakle, djelo je svršeno onog trenutka kada je počinitelj prinudio drugo lice ili je na njega uticao da vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata, odnosno prijedloga. Izraz „utiče“ svakako treba shvatiti u smislu da je to podsticanje bilo uspješno, tj. da je glasač postupio u skladu sa željom i nastojanjem učionica. (...) Iz iskaza svih saslušanih svjedoka nesumnjivo proizlazi da je Š.E., rekavši određenim licima da glasaju za njegovu majku imao namjeru i želju da njegova majka bude novi predstavnik Roma, kako bi ona iste predstavljala u najboljem svjetlu, kako bi nastavila da pruža pomoć u vidu podjele humanitarnih paketa romskim porodicama u romskim naseljima, što je prema iskazu svjedoka i ranije činila, kako bi bila u mogućnosti da pomogne brojnim romskim porodicama da izvrše sanaciju svojih stambenih objekata, odnosno završe proceduru legalizaciju bespravno izgrađenih stambenih objekata, budući da su siromaštvo, segregacija i isključenost samo neki od brojnih problema koji karakterišu romske zajednice širom Bosne i Hercegovine. (...) Naime, dovodeći u vezu cjelokupnu materijalnu dokumentaciju u spisu, naročito s obzirom na iskaze svih saslušanih svjedoka, zaključak Tužilaštva BD BiH je da lica lišena slobode nisu u svojim radnjama ostvarila elemente krivičnog djela Povreda slobode odlučivanja birača, tačnije njihove radnje nisu takvog karaktera da bi predstavljale ostvarenje

objektivnog i subjektivog elementa razmatranog djela. Ovo krivično djelo ima više alternativnih načina počinjenja, a lica koja su dana 13.11.2020. godine lišena slobode nisu počinila niti jedno od njih. Što znači da ona nisu silom, ozbiljnom prijetnjom, a naročito podmićivanjem ili korištenjem nečijeg teškog imovnog stanja ili na neki drugi način uticala na druga lica kako bi oni na lokalnim izborima 2020. godine, koji su održani 15.11.2020. godine glasali za Š.M., koja je bila nezavisni kandidat, odnosno predstavnik Roma.“

Detaljnou analizou obrazloženja predmetne odluke tužioca, posebno vezano za iskaze svjedoka, vidljivo je da je prijavljena osoba preduzimala radnje kojima je uticala na birače: „rekao da se njegova majka pobrinula da dobiju stan, da u isti mogu da uđu sutra dan i da će punčeva kuća biti renovirana, a da oni glasaju za Š.M.“, „izjavio da je njena kćerka dobila stan, te da će, ukoliko glasaju za njegovu majku, dobiti legalizaciju i sanaciju kuće“, „njegova majka Mejra je, inače, član komisije za dodjelu tih stanova i tada im je rekao da ukoliko njegova majka prođe na izborima, isti će imati svog romskog predstavnika, te će ona biti u prilici da im pomogne oko dobijanja donacija, sanacija objekata, pomoći oko liječenja i sl.“, „da se radi o licu koje je ratni vojni invalid, i da je upisan zato što je M. trebala da podijeli pomoć u vidu hrane koja je bila namijenjena invalidima“, „ovo lice bilo upisano u svesku, jer se radilo o djetetu koje ima leukemiju, te je i on trebao da dobije pomoć“, „pitavši je prethodno za ime, rekao da je dobila stan, navodeći da ukoliko njegova majka prođe na izborima da će svima biti bolje, da će imati svoga predstavnika“.

Jedan dio preduzetih radnji svakako predstavlja dopušten uticaj na birače koji se vrši u okviru izborne propagande u njihovom pridobijanju za određenu političku opciju, odnosno listu, kandidata ili određeni ishod na referendumu, od onoga što zahvata ova inkriminacija. Svakako da ovo krivično djelo ne obuhvata i one vidove uticaja na birače koji bi se sastojali u isticanju određenih koristi opšteg karaktera, kao što je npr. zapošljavanje, izgradnja puteva, poboljšanje zdravstvene zaštite i sl., ili pojedinačno ubjeđivanje, što sve spada u okvire dopuštenog uticaja na birače.³⁰ Međutim, preduzete radnje kojima se obećava „legalizacija objekata“, „renoviranje i sanacija stanova“ i davanje drugih pogodnosti svjedocima ukoliko glasaju za M., po našem mišljenju predstavljaju radnju podmićivanja i korištenje nečijeg teškog imovinskog stanja da bi se uticalo na druga lica da glasa u određenom pravcu. Korištenje teškog imovinskog stanja je svaka radnja kojom iskorištava okolnost da je određena osoba u teškom ekonomskom položaju i da nema izbora, odnosno da je prinuđena da prihvati određenu uslugu da nešto uradi ili ne uradi. U konkretnom primjeru, kao što i tužilac primjećuje, riječ je o uticaju na pripadnike romske zajednice koje karakterišu problemi u vezi sa siromaštvom, segregacijom i isključenosti.

Drugo pitanje koje se otvara prilikom analize ove tužilačke odluke, jeste kada je krivično djelo Povreda slobode odlučivanja birača iz člana 195. stav 1. KZ FBiH dovršeno. Smatramo da je tumačenje tužioca da izraz „utiče“ svakako treba shvatiti u smislu da je to podsticanje bilo uspješno, tj. da je glasač postupio u skladu sa željom i nastojanjem

³⁰ Babić, M., Marković, I., *Krivično pravo – posebni dio, peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Banja Luka, Banja Luka, 2018, str.

učionica, u potpunosti pogrešno. Ovo krivično djelo je dovršeno preduzimanjem bilo koje djelatnosti kojom je izvršen uticaj na birače u određenom cilju, bez obzira da li je ovaj cilj u konkretnom slučaju i ostvaren.

Čak i ako prihvatimo tumačenje tužioca da je ovo krivično djelo dovršeno tek kada je glasač postupio u skladu sa željom i nastojanjima počinioca (što je izuzetno teško dokazati), postavlja se pitanje zašto se onda ovo ponašanje nije moglo shvatiti kao pokušaj izvršenja krivičnog djela.

U predmetu broj T18 0 KTA 0014885 20 u kojem je donesena tužilačka odluka o neprovođenju istrage „jer je iz prijave i pratećih spisa očigledno da prijavljeno djelo nije krivično djelo“ postoji kontradiktornost između dispozitiva i obrazloženja naredbe. Naime, iz obrazloženja naredbe proizilazi da je trebalo donijeti naredbu da se istraga neće provoditi jer nema dovoljno dokaza za osnov sumnje da prijavljeni počinili krivično djelo, a ne da prijavljeno djelo nije krivično djelo.

2.3. Istraga i radnje dokazivanja

Prema odredbi člana 20. tačka j) ZKP BiH “istraga predstavlja aktivnosti koje preduzimaju tužilac i ovlaštene službene osobe u skladu sa zakonom o krivičnom postupku, uključujući prikupljanje i čuvanje izjava i dokaza”. U članu 35. stav 2. tačka b) ZKP BiH propisano je da tužilac ima pravo i dužan je da „provede istragu u skladu sa ovim zakonom“. Dakle, tužilac naređuje provođenje istrage ako postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo i ako iz postojećih dokaza i informacija proizilazi takav stepen vjerovatnoće, a time je stvoren osnov za provođenje istrage, u okviru koje se preduzimaju sve radnje i mjere u cilju utvrđivanja okolnosti koje treba istražiti konkretnim istražnim radnjama. Iz prethodnog proizilazi da bi se istraga mogla definisati i kao skup svih radnji i mjera koje preduzima tužilac ili ovlaštena službena osoba nakon saznanja da postoje osnove sumnje da je učinjeno krivično djelo, usmjerenih na otkrivanje i rasvjetljavanje krivičnog djela i počinitelja, a u cilju njegovog krivičnog gonjenja. Cilj istrage je da se stanje stvari istraži, da se pronađu i prikupe dokazi, i da se na osnovu tako sagledanog stanja i prikupljenog materijala odluči ima li opravdanja da se određena osoba optuži ili za to ne postoje zakonski uslovi.

Kao što će pokazati naredna izlaganja, u toku istraživanja izbornih krivičnih djela tužilac može preduzeti sve istražne radnje, uključujući ispitivanje osumnjičenog i saslušanje oštećenog i svjedoka, naređivanje potrebnih vještačenja i dr. Pored toga, tužilac može zahtijevati i preduzimanje istražnih mjera i radnji za čiju primjenu je nadležan sud (pretresanje, oduzimanje predmeta i dokumentacije, posebne istražne radnje). Važan segment tužilačkog rada je i stalna komunikacija sa ovlaštenim službenim osobama u cilju razmjene informacija i koordinacije aktivnosti između njih i tužioca.

Uvažavajući činjenicu da se određene nezakonite aktivnosti u vezi sa izbornim krivičnim djelima dešavaju prije samog održavanja izbora potrebno je pravovremeno identifikovati ključne probleme i definisati pravce djelovanja u vezi sa prikupljanjem obavještenja i informacija, odnosno obaviti sve potrebne pripreme za provođenje mjera i radnji na otkrivanju nezakonitosti u vezi sa izborima. To između ostalog podrazumjeva i stupanje u kontakt sa političkim faktorima, predstavnicima izbornih komisija (organizovanjem sastanaka), prećenje sredstava javnog informisanja kao i angažovanje

operativnih veza na terenu. Ovakvim proaktivnim pristupom u prikupljanju podataka, a kasnije i dokaza u toku istrage mogu se rasvijetliti brojna izborna krivična djela još dok se nalaze u stadiju planiranja. Primjere dobre saradnje policije i tužilaštva nalazimu u radu Policije Brčko distrikta i Tužilaštva Brčko distrikta BiH, gdje je kvalitetna i dobro osmišljena proaktivna istraga rezultirala brojnim osuđujućim presudama.

Analizom pravosnažno okončanih predmeta, ali i predmeta u kojima su podignute optužnice možemo zaključiti da su tužioci prilikom istraživanja i dokazivanja izbornih krivičnih djela preduzimali većinu zakonom predviđenih radnji dokazivanja. Pojedine radnje, s obzirom na njihovu prirodu, preduzimali su u toku istrage kao istražne radnje ili u okviru dokaznog postupka na glavnom pretresu, odnosno isključivo u okviru određenog stadija krivičnog postupka.

U svim analiziranim predmetima u toku istrage ispitan je osumnjičeni, što je i obavezno, jer zakoni o krivičnom postupku u BiH posebno ističu dužnost tužioca da prije podizanja optužnice preduzme procesnu radnju kojom se dolazi do iskaza osumnjičenog, tj. da se optužnica ne može podići ako osumnjičeni nije bio ispitan. Također, u većini predmeta saslušani su brojni svjedoci (npr. Okružno tužilaštvo u Doboju je u 130 predmeta u vezi sa izbornim krivičnim djelima saslušalo ukupno 2400 svjedoka). Pored toga, u većini analiziranih predmeta preduzimane su radnje pretresanja stana prostorija, pokretnih stvari i osoba te privremeno oduzimanje predmeta i dokumentacije.

Na ovom mjestu važno je spomenuti i da je u brojnim predmetima prilikom provedenja istrage bilo potrebno izvršiti uzimanje nespornih rukopisa od lica koja bi se mogla dovesti u sa popunjavanjem prijava u ime drugih, odnosno grafološka vještačenja nespornih rukopisa i spornih prijava.

U predmetu broj 96 0 K 133836 21 K u toku istrage primjenjivale su se posebne istražne radnje, i to: tajno praćenje i tehničko snimanje lica, transportnih sredstava i predmeta koji stoje u vezi s njima; korištenje prikrivenih istražitelja i informatora (u konkretnom slučaju informatora) i simulirani i kontrolisani otkup predmeta i simulirano davanje potkupnine (vršeno je simulirano davanje potkupnine).

U konkretnom predmetu istraga je vođena zbog postojanja osnova sumnje da je u toku izvršenje krivičnog djela Udruživanje radi počinjenja krivičnih djela – iz člana 334. ZKP BD BiH, a kasnije je i optužnica podignuta zbog istog krivičnog djela. Nakon održanog glavnog pretresa sud je optužene osudio za krivično djelo Pripremanje krivičnog djela – iz člana 333. KZ BD BiH. Ovo nije sporno, s obzirom da sud nije vezan pravnom kvalifikacijom tužioca. Međutim, istrage se vodila za krivično djelo za koje se mogu primijeniti posebne istražne radnje, a optuženi su presuđeni za krivično djelo koje ne zadovoljava zakonske uslove za primjenu istih. Na ovu činjenicu je u toku glavnog pretresa ukazivala i odbrana.

U obrazloženju presude sud je posebnu pažnju posvetio upravo ovom pitanju: „Ovdje valja naglasiti da je sud nevezano za činjenicu što za krivično djelo - Pripremanje krivičnog djela – iz člana 333. KZ Bd BiH nije moguće odrediti posebne istražne radnje, ove istražne radnje cijenio sa aspekta perioda u kojem su one poduzimane. Naime, članom 116. stav 1. ZKP Bd BiH je propisano da ukoliko postoje osnovi sumnje da neko lice samo ili sa drugim licima učestvuje u učinjenju krivičnog djela mogu se odrediti posebne

istražne radnje. Nesporno je i u ovoj fazi postupka da su prilikom izdavanja naredbe za preduzimanje posebnih istražnih radnji postojali osnovi sumnje da je u toku izvršenje krivičnog djela – Udruživanje radi počinjenja krivičnih djela – iz člana 334. ZKP BD BiH, a evidentno je da se naredba može izdati i kada je radnja izvršenja u toku. Činjenica da je informator naknadno odustao da postupa u ovom svojstvu, te da preuzme ostalu količinu označenog novca u cilju dokazivanja tog krivičnog djela ne čini naredbu za izdavanje posebnih istražnih radnji koja je već preduzeta samu po sebe nezakonitom, odnosno neupotrebljivom u momentu presuđenja (uvažavajući činjenicu da je sud optužene osudio za krivično djelo - Pripremanje krivičnog djela – iz člana 333. KZ BD BiH)“.

Pozitivan primjer efikasno provedene istrage nalazimo u radnjama Okružnog javnog tužilaštva u Doboju i Policijske uprave Doboj u vezi sa istraživanjem krivičnih djela Izborne prevare. Naime, osnovi sumnje u ispravnost provođenja izbora i počinjenje ovih krivičnih djela proizašla je iz činjenice da su se na biračkim spiskovima nalazila imena umrlih osoba, da je postojala velika izlaznost (na pojedinim biračkim mjestima izlaznost je bila čak preko 95%), sličnost u rukopisima potpisa na biračkom spisku, nesklad u stilu rukopisa u odnosu na starost birača i nesklad u rukopisu potpisa na ličnom dokumentu i na biračkom spisku. Sve ovo ukazivalo je na postojanje osnovna sumnje da su članovi biračkih odbora dodavanjem glasova ili potpisa falsifikovali rezultate izbora te počinili krivično djelo Izborne prevare.

U vezi sa prethodnim provedene su brojne potražne i istražne radnje koje su rezultirale prikupljanjem dokaza, i to: pribavljeni su izvodi iz matične knjige umrlih za lica koja su se nalazila na biračkom spisku i koja se preminula prije održavanja izbora, a pored njihovih imena se nalazi potpis; zapisnici o saslušanju svjedoka koji su se izjasnili da nisu izlazili na izbore niti su njihovi potpisi pored imena na biračkom spisku; zapisnici o saslušanju svjedoka kojima je sa sigurnošću poznato da određena lica nisu izlazili na izbore ili su se nalazili izvan BiH, a pored njihovog imena se nalazi potpis; nalaz i mišljenje vještaka grafološke struke kojim je potvrđeno da je potpis pored imena lica koje nije izlazilo na glasanje stavio član biračkog odbora. U skladu sa prikupljenim dokazima Policijska uprava Doboj je nadležnom tužilaštvu podnijela izvještaj o počinjenom krivičnom djelu Izborna prevara protiv 272 člana biračkih odbora sa 57 biračkih mjesta.

2.4. Optužnice

U dijelu istraživanja koji se odnosi na fazu optuživanja fokus je bio na analizama optužnica u smislu da li iste zadovoljavaju zakonske (obligatorne) elemente, odnosno da li u sadržajnom smislu zadovoljavaju određene kriterije. U formalnom smislu velika većina optužnica zadovoljava sve zakonske kriterije i sadrži sve obavezne elemente. Neke primjedbe bi se mogle uputiti na dijelove koji se odnose na dokaze koji potkrepljuju navode optužnice, rezultate istrage i dokaze koji se trebaju izvesti na glavnom pretresu. Tako, u pojedinim optužnicama tužioci kao dokaz koji potkrepljuje navode optužnice navode “prijavu”, dokaz koji se treba izvesti na glavnom pretresu “pozivanje i ispitivanje osumnjičenih” i sl. Pored toga primjećeno je da u pojedinim optužnicama u dijelu koji se odnosi na rezultate istrage napisana samo jedna rečenica.

Ono što je mnogo zanimljivije odnosi se na brojne optužnice podignute od strane Okružnog tužilaštva u Doboju, a odnose se na krivična djela Izborne prevare iz člana 222.

KZ RS. Pomenutim optužnicama terete se svi članovi biračkih odbora da su dodavanjem glasova falsifikovali rezultate izbora. Suštinski u svim predmetima su članovi biračkog odbora omogućili „njima poznatim osobama” da glasaju u ime druge osobe (koja je umrla ili uopšte nije izašla na glasanje). Ono što je po nama sporno jeste kako dokazati da su svi članovi biračkog odbora „zajedno i po prethodnom dogovoru” počinili predmetno krivično djelo. Jedan dio tužilaca se u činjeničnom opisu djela poziva na propuštanje članova biračkih odbora da postupe u skladu sa članom 15. stav 1. Pravilnika o načinu provođenja izbora u BiH³¹ koji propisuje odgovornost predsjednika i svih članova biračkog odbora za zakonitost rada na biračkom mjestu.

S obzirom da nismo u mogućnosti da analiziramo dokaze koji potkrepljuju navode optužnice teško se upuštati u argumentovanu raspravu. Stoga ćemo se zadržati na generalnom teoretskom stavu da je odgovornost individualna i subjektivna, odnosno da se mora dokazati koji je to član biračkog odbora propustio dužnu radnju i da li je to uradio svjesno i da li je to htjeo (direktni umišljaj). Naravno, ovo ne isključuje realnu mogućnost da su svi članovi biračkog odbora bili svjesni i htjeli ili bar pristali na nastupanje posljedice.

Ukoliko bi se dokazivala samo odgovornost člana biračkog odbora to bi bilo mnogo jednostavnije. Predsjednik biračkog odbora raspoređuje članove biračkog odbora u okviru podjele poslova na biračkom mjestu. Tako, jedan od članova biračkog odbora radi na mjestu za utvrđivanje identiteta birača. U odnosu na ovog člana biračkog odbora Izborni zakon propisuje dužnosti i procedure u vezi sa identifikacijom, pronalaskom birača na biračkom spisku i potpisivanjem birača. U odnosu na ove dužnosti u nastavku navodimo relevantne odredbe Izbornog zakona BiH.

Član biračkog odbora dužan je utvrditi identitet birača, označiti njegovo ime i prezime na izvodu iz Centralnog biračkog spiska na koji će se birač potpisati, potom član biračkog odbora izdaje odgovarajući glasački listić ili listiće. Potpis birača na izvodu iz Centralnog biračkog spiska mora odgovarati potpisu sa identifikacionog dokumenta koji se predočava članu biračkog odbora, o čemu je član biračkog odbora dužan da ga upozori, i za šta je odgovoran član biračkog odbora. Potpis birača na izvodu iz Centralnog biračkog spiska mora odgovarati potpisu sa identifikacionog dokumenta koji se predočava članu biračkog odbora, za šta je odgovoran član biračkog odbora.³² Predsjednik ili član biračkog odbora utvrđuje identitet birača na osnovu važeće lične isprave. Važeća lična isprava, sa fotografijom, jedan je od sljedećih dokumenata: lična karta, pasoš ili vozačka dozvola. Ako je birač promijenio ime, obavezan je, uz jednu od navedenih ličnih isprava, dati na uvid i rješenje o promjeni imena izdato od nadležnog organa.³³

³¹ Pravilnik o načinu provođenja izbora u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, Sarajevo, 2016. https://www.izbori.ba/Documents/Lok_Izbori_2016/Izbori_Administracija_GCB/Pravilnici/Pravilnik_o_nacinu_provođenja_izbora/Pravilnik_o_nacinu_provođenja_izbora_u_BiH-bos.pdf, pristupljeno 28.12.2024.

³² Čl. 5.13 Izbornog zakona BiH.

³³ Čl. 5.12 Izbornog zakona BiH.

Naravno, bez namjere da prejudiciramo sudbinu ovih optužnica, odnosno budućih sudskih postupaka, možemo zaključiti da će biti zanimljivo pratiti daljnji tok krivičnog postupka, odnosno da li će i na koji način tužilaštvo dokazati izvršenje ovih krivičnih djela.

2.5. Presude

Predmetom istraživanjem obuhvaćeno je 19 presuda protiv 23 osobe. Sve presude su osuđujuće i pravosnažne (osim jedne). Struktura krivičnih djela pokazuje da je riječ o sljedećim krivičnim djelima: Sprečavanje održavanja izbora i glasanja (čl. 215 st. 1. KZ RS), Pripremanje krivičnog djela (čl. 333. KZ BD BiH), Neovlaštena nabavka, držanje ili prodaja oružja ili bitnih dijelova za oružje (čl. 65 st. 1.) Zakona o oružju i municiji BD BiH, Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem (čl. 376. st. 1. KZ BD BiH), Krivotvorenje isprave (čl. 373. st. 1. KZ FBiH), Izborna prijevara (čl. 198. KZ FBiH), Prijevara pri glasanju (čl. 196. KZ FBiH). Možemo primjetiti da se pored „klasičnih“ izbornih krivičnih djela u strukturi krivičnih djela nalaze i djela koja su u funkciji ostvarenja izbornih krivičnih djela. Misli se prije svega na Pripremanje krivičnog djela, Krivotvorenje isprava i Primanje nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem. Ovim krivičnim djelima stvaraju se zapravo uslovi za neposredno počinjenje izbornih krivičnih djela, u konkretnim slučajevima krivičnih djela Prijevara pri glasanju i Povreda slobode odlučivanja birača.

Od ukupnog broja osuđujućih presuda 9 (47%) je doneseno u sumarnom (skraćenom) krivičnom postupku, odnosno postupku za izdavanje kaznenog naloga koji se vodi protiv punoljetnog izvršioca krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora do pet godina ili novčana kazna kao glavna kazna, 9 presuda (47%) je doneseno na osnovu sporazuma o priznanju krivnje, dok je samo jedna presuda (6%) donesena nakon održanog glavnog pretresa. Dakle, velika većina presuda (94%) donesena je u skraćenom postupku (postupak za izdavanje kaznenog naloga), odnosno nakon sklapanja sporazuma o priznanju krivnje. Iz prethodnog možemo zaključiti dvije stvari. Prvo, da je tužilaštvo raspolagalo sa dovoljno dokaza koji pružaju osnov za tvrdnju da su optuženi počinili krivična djela i drugo da su optuženi dobrovoljno, svjesno i sa razumjevanjem priznali krivnju i da su prihvatili ili sporazumno dogovorili krivičnu sankciju ili mjeru koja im je presudom izrečena.

U ovom dijelu rada osvrnut ćemo se kratko i na profil počinitelja krivičnih djela, odnosno pokušati odrediti motive počinjenja izbornih krivičnih djela. Od ukupno 23 osuđene osobe 22 osobe su muškog spola (96%), a samo jedna osuđena osoba je žena (4%). Starosna struktura počinitelja je raznolika tako da najmlađi ima 25 godina, a najstariji 69 godina. Prosječna starost počinitelja je nešto viša u odnosu na ostala krivična djela, tako da možemo zaključiti da nije riječ o mlađoj populaciji koja čini krivična djela iz radoznalosti, avanturizma, buntovništva i sl. Uglavnom je riječ o osobama srednjeg imovinskog stanja (14), slijede oni sa lošim (6) i slabim (2) imovinskim stanjem, dok je jedna osuđena osoba dobrog imovinskog stanja. Istovremeno 14 osuđenih je zaposleno, 6 nezaposleno i 3 osuđena su u statusu penzionera. Što se tiče obrazovanja, najviše je osoba sa srednjom školom (15), slijede osobe sa završenom osnovnom školom (5) i završenim fakultetom (3). Četiri osuđene osobe su ranije osuđivane.

S obzirom na prethodne podatke možemo zaključiti da je većina počinitelja politički motivisana za činjenje izbornih krivičnih djela, bilo za vlastiti interes ili interes njemu bliskih osoba, odnosno generalno za političku partiju ili nekog njenog kandidata. Naravno, motiv jednog dijela počinitelja izbornih krivičnih djela je isključivo pribavljanje imovinske koristi ili neke druge koristi.

2.6. Kaznena politika sudova (tužilaštava)

Kaznenu politiku, ili politika kažnjavanja, možemo definisati kao skup mjera kojima država nastoji da se prijetnjom primjene, ali i samom primjenom krivičnih sankcija, efikasno i efektivno suprotstavi kriminalitetu i pruži adekvatnu satisfakciju za žrtve kriminaliteta.³⁴ To znači da se u svakom konkretnom slučaju počinitelju krivičnog djela mora izreći adekvatna krivičnopravna sankcija, od koje se očekuje da će maksimalno ispuniti svoju svrhu.

Uobičajno je da se sva krivična djela mogu podijeliti prema svojoj težini, odnosno kroz kaznu koja je za svako krivično djelo predviđena krivičnim zakonom, na najlakša, laka, teška i najteža krivična djela. Najlakša krivična djela su ona djela za koja je kao posebni maksimum propisana kazna zatvora do tri godine, dok su laka krivična djela ona djela sa posebnim maksimumom do pet godina zatvora. U kategoriju teških krivičnih djela spadaju ona djela sa posebnim maksimumom do deset godina, i konačno, najteža krivična djela sa posebnim maksimumom preko deset godina zatvora, odnosno kazna dugotrajnog zatvora. Svrstavanjem propisanih djela u neku od navedenih kategorija izražava se značaj zaštićenog pravnog dobra ili vrijednosti, te se ostvaruje statička funkcija krivičnog prava.

U odnosu na ovu klasifikaciju možemo zaključiti da izborna krivična djela spadaju u kategoriju najlakših i lakih krivičnih djela, što svakako treba imati u vidu prilikom ocjene kaznene politike sudova, ali i tužilaštava prilikom izricanja (predlaganja) krivičnih sankcija. S druge strane, treba imati u vidu da su izborna krivična djela veoma specifična po mnogocemu, pa se s razlogom može očekivati i specifična reakcija pravosudnih organa na ove oblike nedozvoljenih ponašanja. Takve (opšte) okolnosti, kao i niz onih koje se odnose na problematiku otkrivanja i dokazivanja izbornih krivičnih djela, opravdavaju pretpostavku da sudsku politiku kažnjavanja za izborna krivična djela karakterizira primjena male količine represije. Na temelju rezultata ovog istraživanja može se reći da je ta pretpostavka potvrđena.

Analizom krivičnih sankcija koje su sudovi izricali počiniteljima izbornih krivičnih djela možemo primjetiti da su sudovi najčešće izricali uslovnu osudu (12 puta ili 63%), kaznu zatvora (7 puta ili 37%) i u jednom predmetu novčanu kaznu kao glavnu kaznu. Iz prethodnih podataka proizlazi da se počiniteljima izbornih krivičnih djela u manjem broju (bezuvjetno) izriču glavne krivičnopravne sankcije (kazna zatvora i novčana kazna), odnosno može se zaključiti da sudovi smatraju da se u slučajevima izbornih krivičnih djela svrha kažnjavanja rijetko može postići kroz izricanje glavnih krivičnih sankcija. Razlog tomu mogu biti činjenični supstrati počinjenih krivičnih djela, na način da se u predmetima kojima se ovaj rad bavi radi o lakšim krivičnim djelima.

³⁴ Datzer, D., Vujović, S., *op. cit.*, str. 77.

Još jedan od razloga rijetkoga korištenja kazni možemo dovesti u vezu sa negativnim efektima kratkotrajnih zatvorskih kazni. Naime, u posljednje vrijeme sve više se aktuelizira ova problematika i navode brojni razlozi u prilog zamjeni kratkih zatvorskih kazni alternativnim sankcijama.³⁵ Tome treba dodati i druge specifične probleme u zatvorskom sistemu Bosne i Hercegovine.³⁶ S druge strane, novčanu kaznu, moguće zbog velikog broja nedostataka po pitanju odmjerenosti, efekata i naplate, često nije svrhovito izricati počiniteljima, pa to sud u pravilu izbjegava učiniti. Također, treba napomenuti da je zakonodavac predvidio novčanu kaznu kao glavnu krivičnopravnu sankciju samo za četiri izborna krivična djela. To svakako utiče na učestalost izricanja ove kazne, te se mora uzeti u obzir.

Sljedeći podatak koji je vrijedi istaći i analizirati jeste da je u pet predmeta u kojima je sud izrekao zatvorsku kaznu (71%) ona na zahtjev osuđenog zamjenjena novčanom kaznom. Ova zakonska mogućnost stoji na raspolaganju svim osuđenim kojima je izrečena kazna zatvora do jedne godine uz uslov da podnesu zahtjev i da iznos zamijenjene novčane kazne plate jednokratno u roku od 30 dana. Kazna zatvora zamjenjuje se novčanom kaznom tako što se svaki dan izrečene kazne zatvora izjednačava sa 100,00 KM novčane kazne.

Ovakvo rješenje je na liniji tzv. alternativne krivičnopravne reakcije u odnosu na lakše oblike kriminala, odnosno rješenja kojima se otvara mogućnost otklanjanja primjene kratkotrajnih kazni zatvora i niza negativnih posljedica koje izvršenje takvih kazni može da ima. Ovakvim rješenjem, ne samo da se slabi krivičnopravna zaštita, već ono vodi i do diskriminacije osuđenih lica, jer će imućni na ovaj način „kupiti slobodu“, dok to oni drugi neće moći.³⁷ Ako se sa druge strane ima u vidu i zakonska odredba, koja se odnosi na zamjenu neplaćene novčane kazne kaznom zatvora, što će opet značiti da samo siromašni idu u zatvor, onda se može reći da se radi o ozbiljnoj diskriminaciji. To dalje znači da naše krivično pravo sve više postaje „krivično pravo za bogate“ i time gubi odlike modernog krivičnog prava koje mora da počiva na principu pravičnosti i nediskriminacije, odnosno principu jednake mogućnosti pristupa pravdi bez obzira na imovno stanje počinitelja krivičnih djela.³⁸

U odnosu na alternativne sankcije, najveći broj zemalja prihvata rješenje prema kojem se kazna zatvora zamjenjuje radom za opšte dobro na slobodi koje je ocijenjeno kao najcjelishodnije i najviše odgovara postizanju krivičnopravnih ciljeva. Prema rezultatima

³⁵ Više: Janković, R., *Kratkotrajna kazna zatvora u krivičnom zakoniku Republike Srpske, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, godina 10, br. 10, Banja Luka, 2020, str. 221-222.

³⁶ Više: Sijerčić-Čolić, H., Vranj, V., *Uvod u penologiju i izvršno krivično pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2011, str. 187-189.

³⁷ Babić, M., Marković, I., *Alternativne krivične sankcije i krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini (način zakonodavnog regulisanja i iskustva u primjeni), Alternativne krivične sankcije (regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja)*, Misija OEBS-a u Srbiji, str. 204.

³⁸ Više: Babić, M., Marković, I., *Zamjena kazne zatvora novčanom kaznom, Zbornik radova „Dvadeset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma“*, Istočno Sarajevo, 2017, str. 704.

istraživanja, za počinitelje izbornih krivičnih djela mjerodavni sudovi niti jednom nisu izrekli mjeru rada za opće dobro.

Obrazlažući izrečene zatvorske kazne za počinitelje „izbornih krivičnih djela“ sudovi su u presudama kao olakšavajuće okolnosti najčešće navodili raniju neosuđivanost (u 3 slučaja), priznanje krivičnog djela, odnosno da su zaključivanjem sporazuma o priznanju krivice u ranoj fazi krivičnog postupka uticali na efikasnost samog postupka (u 4 slučaja), činjenica da su optuženi roditelji maloljetne djece (u 1 slučaju) i kajanje (u 1 slučaju). Sudovi su u svega dvije presude naveli po jednu otežavajuću okolnost za počinitelja svakog od tih djela, a ona se odnosila na broj lica koja je optuženi iskoristio, odnosno na činjenicu da su optuženi ranije osuđivani (prvooptuženi 7 puta, a drugooptuženi čak 15 puta). Primjećujemo da sud nije uzeo kao otežavajuću okolnost činjenicu da je optuženi u cilju za prikupljanje glasova za svoju kćer, kao direktor firme iskoristio svoju poziciju da bi natjerao svoje zaposlene da glasaju za njegovu kćer (predmet broj 96 0 K 133147 21 K), da su optuženi kandidati na lokalnim izborima koji su obećali drugim licima pomoć pri zaposlenju u zamjenu za prikupljanje glasova (predmet broj 96 0 K 145075 22 K) ili da je optuženi koristio uticaj koji proizilazi iz pozicije narodnog poslanika te putem drugog lica prikupljao glasova za sebe u zamjenu za pretvorbu kazne u rad za opšte dobro (predmet 96 0 K 133144 22 K).

Izloženi podaci temelje se na analizi 4 presude, jer se u tri presude ne navode nikakvi podaci o okolnostima koje su uzete u obzir prilikom izbora vrste i mjere krivičnopravne sankcije. Umjesto toga, sud koristi generalne formulacije: „Razmatrajući težinu počinjenog krivičnog djela kao i predloženu kaznu, sud je zaključio da je izrečena zatvorska kazna srazmjerna težini počinjenog krivičnog djela, nastalim poslasticama i ličnosti optuženog. Pri tome, sud je cijenio sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti koje su se stekle na strani optuženog“.

Prilikom izbora mjere krivičnopravne sankcije (kod uslovne osude) sudovi su kao olakšavajuće okolnosti najčešće uzimali priznanje počinitelja (u 7 slučajeva), raniju neosuđivanost (u 6 slučajeva), držanje pred sudom (u 3 slučaja), materijalne prilike počinitelja (u 3 slučaja), porodične prilike (u 2 slučaja), a nešto rjeđe i, kajanje (u 1 slučaju), narušeno zdravstveno stanje počinitelja (1 slučaj). S druge strane, sudovi su samo u jednom slučaju ustanovili postojanje otežavajuće okolnosti, a radilo se o ranijoj osuđivanosti počinitelja. Treba reći da su ovi nalazi crpljeni iz ukupno 8 presuda, prvenstveno zbog toga što u ostale 4 sudovi uopće nisu navodili okolnosti koje su uzimali u obzir prilikom odlučivanja o težini sankcije već su koristili generalne formulacije: „Polazeći od svrhe kažnjavanja i cijeneći sve navedene okolnosti koje se odnose na optuženog, Sud nalazi da je svrhu kažnjavanja moguće postići izricanjem mjere upozorenja - uslovne osude te da će izrečena krivičnopravna sankcija djelovati kako na optuženog tako i na druge da ne čine ovakva ili slična krivična djela“.

Ako se već na osnovi ovakvih rezultata ne može govoriti o adekvatnosti sankcija u smislu specijalne prevencije, sigurno bi se moglo reći nešto o adekvatnosti izrečenih sankcija u smislu generalne prevencije, koja se ne može i ne smije podcijenjavati. U krivičnopravnoj teoriji se ističe da se kod djela čijem izvršenju počinitelj pristupa sa ukalkuliranim rizikom kazne, kod djela koja su u određenoj sredini učestala, kao i kod djela koja imaju veze sa organiziranim kriminalitetom, a koji kriteriji se, makar

djelomično, mogu primijeniti na izborna krivična djela, valja u većoj mjeri i posebno uvažiti zahtjeve generalne prevencije. Tako, može se reći da niti generalna prevencija u ovom slučaju nije potpuno ostvarena, a to primjećuju i predstavnici pravosuđa

Rijetko izricanje kazni za počinjena izborna krivična djela, za koje su zakonski predviđene prilično oštre kazne, znači i blagu kaznenu politiku, odnosno, minimum generalne prevencije. Ako bi se izricanjem sankcija trebalo pokazati potencijalnim počiniteljima što ih čeka ako počine delikt, propuštanjem izricanja adekvatnih kazni ne ostvaruje se u potpunosti ni generalnopreventivna funkcija krivičnog prava. Kazne koje se ne primjenjuju nemaju nikakvo generalnopreventivno djelovanje, pa je onda zakonska oštrina sankcije uzaludna.

Jasno je da od mnogo različitih faktora zavisi kaznena politika sudova. Tako treba razmotriti zašto dolazi do nesklada između nje i kaznene politike zakonodavca; npr. da li je zakonodavac uzrokovao postojeći konflikt sa sudskom kaznenom politikom, da li je suviše fleksibilnim odredbama i preširokim kaznenim okvirima stimulovao sudsku praksu da tako postupa.

Zaključno, važno je istaći i to da se ovdje radi o krivičnim djelima gdje veoma često postoji kolektivna viktimizacija, pa se malo pažnje posvećuje svrsi kažnjavanja u njenom dijelu koji se odnosi na satisfakciju za žrtve. Poznato je da takvi delikti ne izazivaju snažnu osudu javnosti, pa su i organi pravosuđa u takvim slučajevima više blagonakloni počiniteljima. Sama žrtva se prepoznaje tek kao kategorija građana pa tako neodređen pojam žrtve ne dozvoljava da se ona identifikuje, „izmjeri“ ili opiše.³⁹ To se ne čini ispravnim stavom, jer postoji opravdan rizik da se djelo shvati olako i da se stekne dojam da nitko nije oštećen. Kad se tomu doda izricanje uslovnih osuda i zatvorskih kazni koje se kasnije zamijene novčanom, otvara se prostor za stvaranje okruženja u kojemu se stiče utisak da se zločin isplati.

2.7. Birački odbori

Birački odbori su tijela za provođenje izbora koje imenuju gradske/općinske izborne komisije za svake izbore, na osnovu prijedloga ovjerenih političkih subjekata ili iz svojih evidencija o radu biračkih odbora sa ranijih izbora. Birački odbor bi u svom radu trebao biti nezavisan i nepristrasan. Ukoliko bi se odgovorno postupalo od strane izborne administracije, s posebnim akcentom na članove biračkih odbora, koji su dužni da u cijelosti poštuju propisane procedure predviđene i Izbornim zakonom i provedbenim aktima, ne bi bilo sumnju u čitav izborni proces i rezultate izbora.

Međutim neodgovorno ponašanja jednog dijela članova biračkih odbora, koji se inače imenuju na prijedlog političkih subjekata koji učestvuju na izborima, koji najvjerovatnije po uputama svojih političkih stranaka krše Izborni zakon BiH i druge akte, zloupotrebljavajući svoj položaj, falsifikuju izborne rezultate na način da će neke glasačke listiće učiniti nevažećim dodavajući preferencije na glasačkim listićima za određeni krug kandidata na istim, koristeći neiskorištene glasačke listiće koje popunjavaju, favorizujući svoju političku stranku, istovremeno čineći i falsifikat, koristeći falsifikovani potpis na

³⁹ Više: Simović-Hiber, I., Neki paradoksi viktimologije 21. veka, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 51, br. 2, Beograd, 2013, str. 82.

izvodu iz Centralnog biračkog spiska na biračkom mjestu, čime kontaminiraju čitav izborni proces. Nažalost, to je postala praksa koja ne samo da dovodi u pitanje izborne rezultate nego i izlaznost na samim izborima.

Predmetno istraživanje ukazuje na nekoliko vrlo važnih problema vezano za članove biračkih odbora. Prvi ukazuje da je obuka članova biračkih odbora kratka i površna, tako da oni generalno ne razumiju važnost svoje uloge u izbornom procesu, ne poznaju procedure i zbog toga su skloni manipulisanju od strane ostalih članova biračkih odbora ili drugih osoba. U nastavku navodimo samo neke od izjava članova biračkih odbora u vezi sa obukom koju su prošli: „prošao sam neku obuku u gradskoj izbornoj komisiji neposredno prije izbora, koja je bila štura, radio sam test i odgovorio ono što sam znao i kasnije sam dobio obavijest da sam postavljen za predsjednika biračkog odbora“, „obuka je jako kratko trajala, s obzirom na situaciju sa Covidom-19, nije se moglo ništa naučiti(...)dobili smo neke materijale kako bi se bolje upoznali sa procedurama izbora“, „postojala je obuka koja je trajala dva sata, gledali smo neki film o načinu i procedurama glasanja“, „obuka koju smo prošli bila je na brzinu, mislim da smo mogli puno više i bolje naučiti“, „obuka je trajala sat vremena, pogledali smo video i dobili jednu knjigu“.

Drugi problem odnosi se na svjesno činjenje izbornih krivičnih djela od strane svih ili pojedinih članova biračkih odbora u korist određenih političkih partija ili kandidata. Analiza je pokazala da postoji na desetine optužnica protiv svih članova biračkih odbora, odnosno više članova biračkih odbora je bilo predmetom istraživanja u vezi sa izbornim krivičnim djelima. Ovi podaci su alarmantni i ukazuju da su birački odbori generatori kriminalnih radnji i da su postali svoja suprotnost, umjesto da štite izborni proces oni ga podrivaju i uništavaju srž svakog demokratskog društva, a to su slobodni i fer izbori.

Treći problem, iz pozicije tužilaštava, jeste dokazivanje krivičnih djela počinjenih od strane članova biračkih odbora. S obzirom da je riječ o kolektivnom tijelu teško je dokazati koji je od članova biračkog odbora počinio zabranjenu radnju, odnosno koji bi od članova biračkog odbora individualno odgovarao za počinjeno krivično djelo.

U vezi sa prethodnim postavlja se pitanje da li je krajnje vrijeme za ozbiljne pregovore o prelasku na elektronsko glasanje. Kao prednosti ovog oblika glasanja, pored smanjenja broja izbornih prevara, ističu se ekonomičnost jer ne zahtijeva materijalne troškove za organizaciju biračkih mjesta, kao i brzina jer se na rezultate ne mora čekati satima ili danima dok se ne prebroje svi glasački listići. Također je i politički efikasnije jer povećava broj osoba koje učestvuju u izborima jer birači ne moraju dolaziti na biračka mjesta.

3. Umjesto zaključka: Profesionalni izazovi u budućnosti

Potrebno je dodatno edukovati i animirati građane da prijavljuju krivična djela u vezi sa povredama izbornog procesa. Pri tome je važno da se građanima na jednostavan i njima prihvatljiv način približi procedura i način prijavljivanja. Posebno je važno edukovati članove lokalnih izbornih komisija (gradskih i opštinskih) kao i predsjednike i članove biračkih odbora da su dužni ukoliko smatraju da je učinjeno krivično djelo koje se odnosi na izborni proces, to djelo prijaviti nadležnom tužilaštvu ili policiji. Nadležna tužilaštva bi posebnu pažnju trebala posvetiti istraživanju krivičnog djela. Lažno prijavljivanje.

Nadležna tužilaštvo bi trebala prioritarno i hitno rješavati prijave u vezi sa izbornim krivičnim djelima, odnosno rad na predmetima u vezi sa izbornim krivičnim djelima bi trebao biti prioritet u radu tužilaštava. Tužilaštva bi trebala paziti na svoju stvarnu nadležnost, te istovremeno, ukoliko nisu nadležna, pravovremeno dostaviti prijavu nadležnom tužilaštvu. Obrazloženja „negativnih tužilačkih odluka“ bi trebala biti kvalitetnija.

Potrebno je za tužioce, sudije i ovlaštena službena lica osigurati kontinuiranu obuku i edukaciju iz oblasti povreda izbornog procesa, te istraživanja i dokazivanja izbornih krivičnih djela. Nadležna tužilaštva u BiH i nadležne policijske agencije bi trebale preduzimati proaktivne aktivnosti u cilju blagovremenog uočavanja, sprečavanja i otkrivanja izbornih krivičnih djela, te ostalih krivičnih djela koji mogu imati znatnog uticaja na integritet izbornog procesa. U tom cilju neophodno je uspostaviti funkcionalniju koordinaciju i kontinuiranu saradnju između Centralne izborne komisije BiH, tužilaštava u Bosni i Hercegovini i policijskih agencija. Prilikom istraživanja ovih krivičnih djela ovlaštene službene osobe i tužilac treba da preduzimaju sve raspoložive mjere i radnje (potražne i istražne) u cilju prikupljanja potrebnih informacija i dokaza. Samo ovakav pristup može pokazati odlučnost i opredjeljenost organa krivičnog pravosuđa u borbi protiv ovog oblika kriminala. Isto tako, nadležna tužilaštva bi trebala što hitnije davati povratne informacije Centralnoj izornoj komisiji BiH u slučajevima donošenja „negativnih tužilačkih odluka“ kako bi ista u propisanim rokovima mogla postupiti u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima i izreći prekršajnu sankciju.

Potrebno je da sudovi adekvatnom i harmoniziranom kaznenom politikom utiču na generalnu prevenciju ove vrste krivičnih djela. U ovom dijelu treba ukazati i na činjenicu da su u većini analiziranih presuda tužioci predložili ili dogovorili krivičnopravnu sankciju, odnosno kreirali kaznenu politiku.

U praksi se najviše propusta u izbornim radnjama događa na biračkim mjestima i zato bi se edukacijom i stalnim treninzima trebali posebno osposobiti predsjednici i članovi biračkih odbora. Pored toga, članovi birački odbora pojavljuju se često kao počinitelji izbornih krivičnih djela. Zato bi izborna reforma i eventualne izmjene modela organa izborne administracije u Bosni i Hercegovini treba da počiva na principima profesionalizma i nezavisnosti, uz eliminisanje direktnih ili indirektnih političkih uticaja na rad izborne administracije na sva tri nivoa (Centralna izborna komisija BiH, opštinske izborne komisije i birački odbori). U tom cilju predlažemo departizacija i profesionalizacija izbornih organa i formiranje nepristrasne i profesionalne izborne administracije.

LITERATURA

Knjige i članci:

Babić, M., Zamjene kazne zatvora novčanom kaznom, *Zbornik radova „Dvadeset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma“*, Istočno Sarajevo, 2017, str. 701–714.

Babić, M., Marković, I., Alternativne krivične sankcije i krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini (način zakonodavnog regulisanja i iskustva u primjeni), *Alternativne krivične sankcije (regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja)*, Misija OEBS-a u Srbiji, str. 201-206.

Babić, M., Marković, I., *Krivično pravo – posebni dio, peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Banja Luka, Banja Luka, 2018.

Bencun, S., Manipulacije u izbornom procesu: neutemeljene optužbe ili značajan uticaj na izborni rezultat?, *Izbori u Bosni i Hercegovini – karakteristike i moguća unapređenja*, Koalicija za slobodne i poštene izbore Pod lupom, 2015, str. 23-34.

Birch, S., *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

Calingaert, D., Election Rigging and How to Fight It. *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3., 2006, str. 139-147

Datzer, D., Vujović, S., Kaznena politika za korupcijska krivična djela na području kantona Sarajevo, *Kriminologija & socijalna integracija: časopis za kriminologiju, penologiju i poremećaje u ponašanju*, vol. 21, no. 2, Zagreb, 2013, str. 77-93.

Hyde, S.D., How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In: Alvarez, M., Hall, T.E., Hyde, S.D., eds. *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, The Brookings Institution Press, Washington, 2008, str. 201-215.

Hill, E., Sobolewska, M., Wilks-Heeg, S., Explaining electoral fraud in an advanced democracy: Fraud vulnerabilities, opportunities and facilitating mechanisms in British elections, *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 19(4), 2017, str. 772–789.

Janković, R., Kratkotrajna kazna zatvora u krivičnom zakoniku Republike Srpske, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, godina 10, br. 10, Banja Luka, 2020, str. 219-240.

Mahmutović, Dž., Krivična djela vezana uz izborni proces u Bosni i Hercegovini – stanje i kretanje, *Pravo i pravda, Časopis za pravnu teoriju i praksu*, godina XXI, br. 1, Sarajevo, 2023, str. 343-367.

Petrović, B., *Kriminalistika*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2016.

Sartori, Đ., *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

Sijerčić-Čolić, H., *Krivično procesno pravo, Knjiga II, Tok redovnog krivičnog postupka i posebni postupci, Peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo, 2019.

Sijerčić-Čolić, H., Vranj, V., *Uvod u penologiju i izvršno krivično pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2011.

Simović-Hiber, I., Neki paradoksi viktimologije 21. veka, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 51, br. 2, Beograd, 2013, str. 77-92.

Sokanović, L., Getušić Kalac, A.M., Izborna prijevarena – kriminološka i kazneno-pravna analiza u hrvatskom i komparativnom kontekstu, *Zbornik PFZ*, vol. 67, br. 2., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2017, str. 167-196.

Sokol, A., Sarajlić, D. (ur.), *Štetni narativi tokom izbora: Kampanje diskreditacije, rodni stereotipi i narativi mržnje - Opći izbori 2022. u Bosni i Hercegovini*, Mediacentar, Sarajevo, 2023.

Tomić, Z., *Krivično pravo II – posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007.

Pravni izvori:

Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002, 4/2004, 20/2004, 25/2005, 52/2005, 65/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 32/2007, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 18/2013, 7/2014, 31/2016 i 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 i 24/2024-ispr.).

Krivični zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“), br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023).

Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016, 75/2017 i 31/2023).

Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“, br. 19/2000 - prečišćen tekst, 3/2024 i 14/2024).

Krivični zakonik Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 64/2017, 104/2018 - odluka US, 15/2021, 89/2021, 73/2023, 9/2024 – Odluka US BiH i 105/2024 – Odluka US).

Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018).

Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 35/2003, 56/2003 - ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020).

Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“, br. 34/2013 - prečišćen tekst, 27/2014, 3/2019 i 16/2020).

Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 53/2012, 91/2017, 66/2018 i 15/2021).

Internet izvori:

Uputstva za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore, drugo izdanje, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018.

<https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/384855.pdf>

Percepcija, iskustva i mišljenja građana o izborima u Bosni i Hercegovini, Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2022.

<https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/526735.pdf>

Analiza prigovora i žalbi na izborni proces u Bosni i Hercegovini, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2015.

<https://podlupom.org/wp-content/uploads/document/429/original/Analiza-prigovora-i-zalbi-na-izborni-proces-u-BiH.pdf>

Pravilnik o načinu provođenja izbora u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, Sarajevo, 2016.

https://www.izbori.ba/Documents/Lok_Izbori_2016/Izbori_Administracija_GCB/Pravilnici/Pravilnik_o_nacinu_provodjenja_izbora/Pravilnik_o_nacinu_provodjenja_izbora_u_BiH-bos.pdf

Finalni izvještaj o građanskom, nestranačkom posmatranju izbora 2024. godine u Bosni i Hercegovini, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2024.

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://podlupom.org/wp-content/uploads/Finalni-izvjestaj-o-gradanskom-nestranackom-posmatranju-Lokalnih-izbora-2024.-godine-u-BiH.pdf&hl=en>

Pritisci na birače u Bosni i Hercegovini, Koalicija Pod lupom, Sarajevo, 2023.

<https://podlupom.org/wp-content/uploads/Analiza-Pritisci-na-birace-septembar-2023.pdf>

Dr. sc. Denis Pajić, associate professor

Faculty of Law of the University "Džemal Bijedić" in Mostar

INVESTIGATION AND PROSECUTION OF ELECTION CRIMES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - PROBLEMS AND CHALLENGES⁴⁰

Summary: Bosnia and Herzegovina has been facing a crisis of public confidence in electoral processes for the past decades. The causes of the crisis can be found in the continuous tensions and atmosphere of mutual distrust among actors on the political scene, as well as in the inefficient actions of institutions in preventing electoral abuse. In addition, the inadequate response of the criminal justice system in investigating and prosecuting electoral crimes results in a high level of distrust in the electoral process. Therefore, combating electoral crimes is a key component in protecting the integrity and credibility of elections. This would represent a crucial step in restoring the trust of the citizens in the electoral process and judicial institutions. Furthermore, it is imperative to improve investigative procedures and the processing of electoral crime cases. In addition, better coordination and greater cooperation between all actors in these procedures are needed (Central Election Commission, police agencies, prosecutors' offices, and courts).

The author presents a detailed analysis of the procedures for processing electoral crimes and other related crimes in Bosnia and Herzegovina, from filing a criminal report, the prosecutor's decision on the report, conducting an investigation, the indictment procedure, the main trial, and to the sentencing and possible appeal proceedings. The research covers two election cycles, namely the 2020 local elections and the 2022 general elections. Numerous questions arise regarding the reporting of these types of crimes, the conduct of proactive and efficient investigations, the collection of evidence, the training of authorized officials and prosecutors in working on such cases, as well as the issue of the penal policy of the courts.

Key words: voting rights, elections, electoral process, electoral committees, criminal offense, electoral fraud, penal policy.

⁴⁰ This article was created as a result of research within the project "Criminal Legal Protection of the Electoral Process in Bosnia and Herzegovina", funded by the Federal Ministry of Science and Culture.