ФИНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности

КОАЛИЦИЈА
KOALICIONI
KOALICIJA
СИТЕ ЗА ПРАВИЧНО СУДЕЊЕ
TË GJITHË PËR GJYKIME TË DREJTA
SARINE BAŠO NIJAMALO KRISIPE

Април 2010

ЈАВНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО СУДСКИТЕ ПОСТАПКИ ОД ОБЛАСТА НА ИЗБОРНИТЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ

- ФИНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ -

Автори:

Александар Стојановски
Александар Чичаковски

Издавач:

Коалиција Сите за правично судење
ул. Македонија бр. 11/2-10
1000 Скопје, Р. Македонија
тел/факс: +389 2 3215-263
e-mail: contact@all4fairtrials.org.mk
www.all4fairtrials.org.mk

За издавачот:

Аница Томшиќ Стојковска, Извршен директор

Април, 2010 година

Со поддршка на:

Organization for Security and Co-operation in Europe
Spillover Monitor Mission to Skopje

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Содржината на ова издание не значи дека секогаш ги одразува погледите или ставовите на Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје.

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД 6

2. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА
ДЕЛА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО 6

3. ОТКРИВАЊЕ И ГОНЕЊЕ НА СТОРИТЕЛИТЕ
НА ДЕЛАТА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО 8

4. ДОКАЖУВАЊЕ НА КРИВИЧНИТЕ ДЕЛА
ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО 13

5. ИТНОСТ ВО ПОСТАПУВАЊЕТО 15

6. КАЗНЕНА ПОЛИТИКА 19
6.1. Видови одлуки 19
6.2. Одмерување на кривичните санкции 20

7. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА ПРЕКРШОЦИТЕ
ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 25

8. ПОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА 26
8.1. Поднесени барања за поведување
прекршочни постапки за предвремените
парламентарни избори 2008 година 26
8.2. Поднесени барања за поведување
прекршочни постапки за претседателските
и локалните избори 2009 година 27

9. ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА 30

АНЕКС 1
(ПОДАТОЦИ ЗА ОДЛУКИ ДОНЕСЕНИ ВО ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА) 31

АНЕКС 2
(КОМЕНТАРИ ОД СТРУЧНАТА ЈАВНОСТ) 32

Почитувани,

Извештајот кој се наоѓа пред Вас е производ на проектот „Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности" кој беше имплементиран од страна на Коалицијата на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“ во периодот од септември 2009 година до април 2010 година. Ова е втор проект имплементиран од страна на Коалицијата насочен кон следењето на институционалната разрешница на регистрираните изборни нерегуларности кои се случија за време на предвремените парламентарни избори во јуни 2008 година.

Проектите „Следење на институционалниот одговор против изборните нерегуларности“[1] и „Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности"[2] беа финансиски поддржани од страна на набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје и Фондацијата Институт отворено општество – Македонија. Благодарение на партнерскиот пристап на овие две организации, кои во текот на скоро две години ја подржуваа Коалицијата „Сите за правично судење“ во имплеметација на овие две проекта, на следните страници ќе најдете многу појасна слика за проблемите, системските пречки но и препораките за надминување на истите.

Во извештајот за проектот „Следење на институционалниот одговор против изборните нерегуларности“, покрај преглед на законската рамка, постапките за реализација на активното и пасивното избирачко право како и легислативата за спроведување на кампања и избори, направена е анализа и на улогите на институциите на државниот апарат во справувањето со изборните нерегуларности во Република Македонија. Во истиот извештај направена е анализа и на постапувањето на институциите односно казнено-правниот одговор кон кривичните и прекршочните дела сторени на изборите во јуни 2008 година и локалните и претседателски избори во 2009 година.

Со оглед на должината на траењето на повеќето кривични предмети[3] кои се однесуваа на изборните нерегуларности од изборите одржани во јуни 2008 година како и отсуството на обвиненија за кривични дела сторени во текот на изборите 2009 година, Коалицијата „Сите за правично судење“ го имплементираше проектот „Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности" од кој произлегува овој извештај. Во рамките на овој проект беа реализирани повеќе активности со цел добивање јасна слика за процесите на: откривање, гонење, докажување, постапување и санкционирање на сторителите на кривични и прекршочни дела поврзани со изборниот процес.

[1] Имплементиран во периодот јули 2008 – јуни 2009 година.

[2] Имплементиран во периодот септември 2009 – април 2010 година.

[3] „40% завршени кривични предмети со првостепена пресуда заклучно со 19 јуни 2009 година“ стр. 13 Финален извештај за Институционалниот одговор врз изборните нерегуларности, Јуни 2009 година – Коалиција „Сите за правично судење“.

Во фокусот на проектот се наоѓаа судските рочишта за кривични дела од областа на изборите набљудувани од страна на мрежата набљудувачи на Коалицијата „Сите за правично судење". Набљудувањата се вршеа во текот на двата проекта, со исклучок на периодот јуни-септември 2009 година. Заклучно со 19 јуни 2009 година, во рамките на проектот „Следење на институционалниот одговор против изборните нерегуларности"пред основните судови во Скопје, Тетово, Гостивар и Струга беа спроведени 88 набљудувања на рочишта на кривични предмети и 34 набљудувања на прекршочни предмети пред Основниот суд Скопје 1- Оддел за прекршоци[4]. Вториот проект на оваа тематика, за периодот 15 септември 2009 година - 9 април 2010 година опфати 86 набљудувања на кривични предмети пред основните судови во Скопје, Тетово, Гостивар и 23 набљудувања на рочишта за прекршочни предмети пред Основниот суд Скопје 1- Оддел за прекршоци.

Методологијата на собирање податоци за потребите на овој проект се состоеше од неколку различни алатки искористени во различни фази на проектот. Во текот на целото времетраење на проектот се користеше стандарната методологија, која се состои од присуство на двајца набљудувачи на секое рочиште од предмет и пополнување на прашалник кој се однесува на спецификите за постапувањето на судот, стандардите за фер и правично судење и текот на настаните на даденото рочиште.

Во рамки на проектот „Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности" комуникацијата со судовите и Јавното обвинителство беше остварувана преку официјални обраќања. Важно е да се напомене дека Коалицијата „Сите за правично судење" дел од информациите ги прибави и по пат на барања за пристап до информации од јавен карактер кои освен до судовите и јавното обвинителство беа испраќани и до Министерството за правда, Државната изборна комисија на РМ, Советот за радио дифузија, Агенцијата за електронски комуникации. Судејќи според остварената соработка во изминатите осум месеци, може да се заклучи дека постои задоволително ниво на траспарентност и отвореност на основните судови и нивните органи по однос на оваа проблематика.

Во текот на месец декември 2009 година, во рамки на проектот беа спроведени две работилници во соработка со Академијата за обука на судии и јавни обвинители на РМ, на кои беа дискутирани наодите од набљудувањата и податоците од тековните предмети како и предметите со првостепена пресуда со кои Коалицијата „Сите за правично судење" располага. Поконкретно, на првата работилница одржана на 4 декември беа дискутирани две теми:

- *Проблемот на институционална соработка и координација со цел успешно процесуирање на кривичните предмети од областа на изборните нерегуларности;*
- *Обезбедување на правно аргументирани докази во процесуирањето на кривичните предмети од областа на изборите.*

[4] стр. 12 Финален извештај за Институционалниот одговор врз изборните нерегуларности, Јуни 2009 година – Коалиција „Сите за правично судење".

На втората работилница која се одржа подоцна истиот месец, тема на дискусија беа:

- *Должина на постапката на кривичните предмети од областа на изборните нерегуларности;*
- *Казнена политика при процесуирање на кривичните предмети од областа на изборите.*

Со помош на информациите добиени од дискусиите на овие две работилници (кои беа посетени од повеке од 35 судии, стучни соработници, јавни обвинители и други), во соработка со надворешниот соработник на овој проект Александар Чичаковски, беа спроведени серија интервјуа со судии кои се јавуваат како претседатели на судски совет во дел од предметите кои беа предмет на набљудување. Овие заклучоци, сугестии и коментари кои беа споменати во текот на двете работилници помогнаа во формулирање на отворени дилеми и прашања кои во текот на февруари и март 2010 година беа опфатени со интервјуата спроведени со 7 судии (од основните судови во Скопје, Тетово и Гостивар). Ставовите и коментарите на судиите опфатени со интервјуата беа од голема помош при формулирањето на забелешките и препораките опфатени во овој финален извештај.

Овој финален извештај има за цел да послужи како преглед на состојбата во казнено-правниот одговор кон изборните нерегуларности. Иако содржината на овој извештај е првенствено наменета за стручната јавност (практичарите и теоретичарите) кои се занимаваат со оваа проблематика, овој извештај може да биде од корист и за општата јавност која директно или индиректно ги трпи последиците од неправилностите во процесот на избори и гласање.

На крајот сакам да упатам благодарност до:

- Набљудувачите на Коалицијата „Сите за правично судење“ и донаторите на овој проект Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Фондација Институт отворено општество - Македонија , без кои несомнено реализацијата на овој проект не би била можна;

- Судовите кои беа опфатени со проектов, затоа што беа отворени за соработка и дозволуваа непречен пристап до информации и присуство на набљудувачите на судски рочишта;

- Сите државни институции и поединците во нивни рамки кои го помогнаа комплетирањето на сликата за постапувањето по однос на изборните нерегуларности од страна на институциите на системот.

Александар Стојановски
Координатор на проектот

1. ВОВЕД

Правниот систем на Република Македонија во однос на постапувањето по изборните нерегуларности предвидува два канали за институционален одговор. Првиот канал е постапката за заштита на избирачките права која се води пред изборните органи и претставува интегрален дел од изборниот процес, а вториот канал е казнено – правниот одговор, кој е облик на судска заштита на избирачките права. Во рамки на проектот беше следен кривично правниот одговор на изборните нерегуларности кој имаше за цел да се идентификуваат клучните проблеми, истите да се анализираат и да се понудат препораки за нивно надминување.

2. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА ДЕЛА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО

Кривичниот законик на Република Македонија предвидува девет кривични дела против изборите и гласањето:

- Спречување на избори и гласање (член 158),
- Повреда на избирачкото право (член 159),
- Повреда на слободата на определување на избирачите (член 160),
- Злоупотреба на избирачкото право (член 161),
- Поткуп при избори и гласање (член 162),
- Повреда на тајноста на гласањето (член 163),
- Уништување на изборни исправи (член 164),
- Изборна измама (член 165),
- Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања (член 165-а).

Тие се систематизирани во посебна глава (Глава шеснаесетта) која носи наслов „Кривични дела против изборите и гласањето“. Заеднички групен објект на заштита на кривичните дела против изборите и гласањето е изборниот систем кој претставува збир од принципи и процедури со кои треба да се обезбедат слободни, непосредни, тајни и демократски избори што е и темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија. Друг, не помалку важен групен објект на заштита е активното и пасивното избирачко право, односно еднаквото, општото и непосредно избирачко право, како и правото на секој граѓанин да учествува во вршењето на јавна функција.

Поради тежината, сериозноста и зачестеноста на кривичните дела против изборите и гласањето во целиот период од осамостојувањето на Република Македонија, законодавецот во 2006 година под притисок на јавноста без доволна анализа се втурна во т.н. „панично“ законодавство што резултираше со драстично заострување на кривичните санкции и предвидување на член чл.165-а со кој се воведе нова инкриминација: Злоупотреба на средствата за финансирање на изборна кампања. Со измените извршени во 2009 година, казна за сторено дело Злоупотреба на средствата за финансирање на изборна кампања се предвиде и за одговорното лице или носителот на изборната кампања, како и за физичкото и правно лице кој донира средства за изборна кампања спротивно на Изборниот законик. Со истите измени се предвиде и задолжително изрекување на казната „забрана за вршење на професија, дејност или должност“ за кривичните дела против изборите и гласањето (чл.165-б).

Зголемувањето на бројот на пријавени лица со особено насилен метод на вршење на овие кривични дела и неприменливоста на новата инкриминација која требаше да ги спречи злоупотребите при финансирањето на изборните кампањи покажа дека реформата во овој дел од кривичното законодавство не ги даде очекуваните резултати, односно дека истата е направена без да се изврши подлабока социјална и правна анализа со која ќе се идентификуваат клучните причини за овие појави. Практиката во постапувањето по овие кривични дела покажа дека заострувањето на казнената политика делуваше и контрапродуктивно, па така во голем број предмети се изрекуваат кривични санкции под посебниот законски минимум без притоа да постојат некои посебни олеснителни околности, а во голем број случаи поради слабиот доказен материјал а високите запретени казни, јавното обвинителство се одлучуваше да се откажува од гонење.

Анализата на законските битија на кривичните дела покажа дека генерално, истите овозможуваат солидна казнено-правна заштита на сите фази од изборниот процес. Сепак, практиката покажа дека кај одредени инкриминирани дејства постојат одредени непрецизности, дека за одредени делови од изборниот процес не е обезбедена целосна казнено – правна заштита, како и дека со одредени кривични дела се опфатени поголем број дејствија на извршување кои имаат различен степен на општествена опасност.

Така, фалсификувањето на податоците во избирачките списоци со цел прикривање на одредени изборни нерегуларности кое се врши со закана врз службените лица, како и доведувањето во заблуда на гласачите на денот на изборите со изнесување невистинити тврдења преку средствата за масовно информирање или на друг начин , се оставени без соодветен кривично-правен одговор. Во првиот случај како сторители на делото изборна измама предвидени се само членовите на изборните органи или друго службено лице, па изостанува можноста сторителите на ова дело кои не се службени лица и не припаѓаат на изборната администрација да бидат гонети. Исто така изостанува можноста за соодветен правен одговор и за изнесувањата невистинити тврдења преку средствата за масовно информирање за време на изборната кампања и изборниот молк, иако на пример во голем број европски земји постои делото ширење лажни информации.

Од друга страна, со делото „Спречување на избори и гласање“ (чл.158 ст.2) се предвидени голем број алтернативни дејствија на извршување кои создаваат проблеми од причина што за дејствија со различен степен на општествена опасност е предвидена единствена висока запретена казна. Високата казна за делото „Злоупотреба на избирачкото право“ (член 161) негативно влијае и ги одвраќа јавните обвинители да ги гонат сторителите на полесните дела како што се семејното гласање и гласањето за друг.

ПРЕПОРАКИ:

-Потребно е генерално да се релаксира казнената политика и дополнително да се изврши градација на различните дејствија на извршување согласно нивната општествена опасност, особено, кај кривичните дела „Спречување на избори и гласање“ и „Злоупотреба на избирачкото право“ на начин што ќе се предвидат квалификувани и привилегирани облици кај посебните дејства на извршување;

- Со оглед на своите специфики семејното гласање да се предвиди како посебно кривично дело кое би ги опфатило сите различни начини на извршување и сите можни сторители, со пропишување на соодветна казна.

-Да се прошири казнувањето на изборните измами и врз сторителите кои не се службени лица, како и да се предвиди ново дело „ширење лажни вести при избори“ со кое ќе се инкриминираат дејствијата на ширење на невистинити тврдења со кои се доведуваат гласачите во заблуда;

-Да се предвиди казнување на службено лице кое ќе овозможи на друг противзаконски да гласа во името на друго лице или да гласа повеќе пати; или да се воспостави практика на повикување на кривична одговорност на членовите на изборните одбори, кои дале свој придонес во извршувањето на делото (како поттикнувачи или помагачи) или пак истите да се повикуваат на кривична одговорност за непријавување на кривично дело;

-Како споредна казна да се пропише губењето на активното и пасивното избирачко право. Нејзиното времетраење не треба да биде помалку од 5 години, затоа што по правило избори се одржуваат на четири години.

3. ОТКРИВАЊЕ И ГОНЕЊЕ НА СТОРИТЕЛИТЕ НА ДЕЛАТА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО

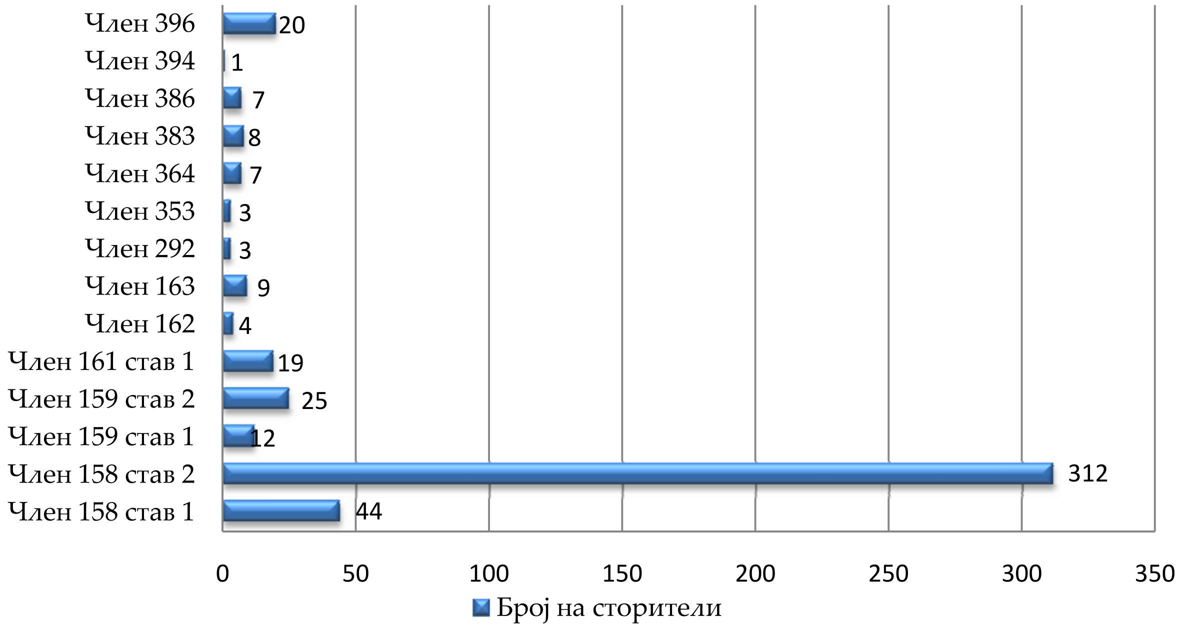
Следењето на институционалниот одговор на изборните нерегуларности покажа дека откривањето на кривичните дела и нивните сторители е најкритична фаза која во голема мера ја детерминира ефикасноста на кривично правниот одговор. Имајќи ги во предвид извештаите на домашните и меѓународните набљудувачи во однос на изборите одржани во 2008 и 2009 година во кои се посочува на голем број изборни нерегуларности[5] и малиот број пријавени дела, остана впечаток дека голем број дела остануваат неоткриени.

	Парламентарни избори 2006	Парламентарни избори 2008	Претседателски и локални избори 2009
Пријавени лица	52 лица	363 лица	41 лица

Приказ #1 – Број на пријавени лица за изборни нерегуларности
во последните 3 изборни циклуси во Република Македонија

[5] ОБСЕ/ОДИХР, Финален извештај за предвремените парламентарни избори 2008 година;
Граѓанска асоцијација МОСТ, Финален извештај за предвремените парламентарни избори 2008 година.

До основните јавни обвинителства во однос на изборните нерегуларности сторени на предвремените парламентарни избори во 2008 година од страна на Министерството за внатрешни работи беа поднесени кривични пријави против 217 лица. За истите кривично правни настани беа поднесени и кривични пријави против 146 лица од страна на политичките партии (поголем број од пријавите беа поднесени од страна на политичката партија ДУИ , а еден помал број од ДПА). Во однос на претседателските и локалните избори одржани во 2009 година беа поднесени 13 кривични пријави против 34 лица од страна на Министерството за внатрешни работи. Во однос на предвремените парламентарни избори во 2008 и претседателските и локалните избори одржани во 2009 година беше поднесена само 1 кривична пријава и тоа за делото „Поткуп при избори и гласање“ од страна на Комисијата за спречување на корупција, а Јавното обвинителство на сопствена иницијатива започнало кривично гонење во 3 случаи за кривични дела против изборите и гласањето.



Приказ #2 - Структура на пријавени дела за изборите одржани во 2008 година[6]

Според структурата на пријавените дела за предвремените парламентарни избори од 2008 година најголем број од пријавите се однесуваат за кривичното дело спречување на избори и гласање од чл.158 од КЗ. Забележливо е дека доминираат пријавите за делото спречување на избори и гласање од чл. 158 ст.2 од КЗ што според правната квалификација покажува забележително зголемување на примена на елементи на насилство при вршењето кривични дела на овие избори. Оваа констатација се потврдува и со фактот што во голем број случаи лицата пријавени за делото спречување на избори и гласање беа пријавени и гонети и за делото насилство од чл.386 и за делото недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки матери од чл.396 од КЗ.

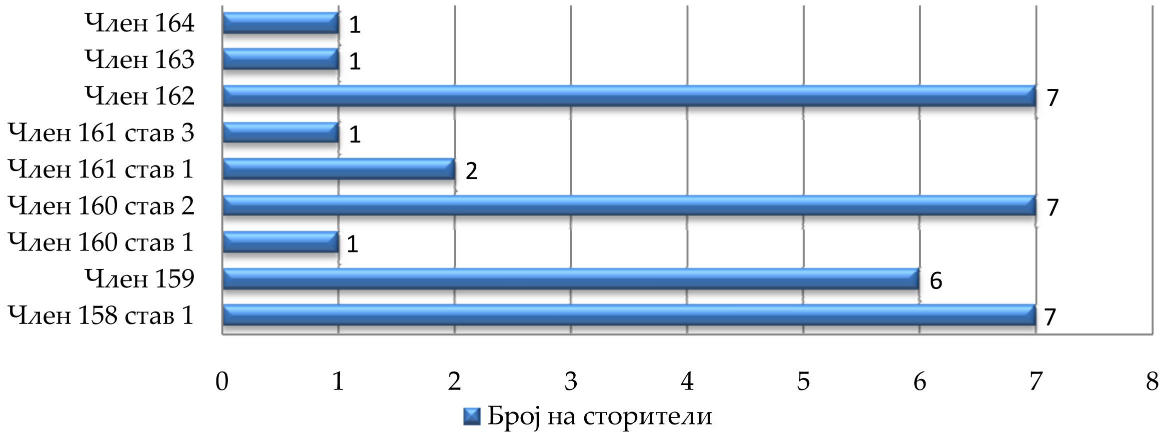
[6] Графиконот ја прикажува структурата на пријавените дела и не соодветствува со бројот на пријавени лица од причина што одредени лица беа пријавени за повеќе кривични дела.

Ваквите податоци покажаа дека од надлежните органи успешно се откриваа претежно делата кои имаат поширока јавна манифестација, додека значително потешко се откриваат посуптилните дела како злоупотреба на избирачките права, повреда на тајноста на гласањето, поткуп при избори и гласање и злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања. Интересен е податокот што и покрај фактот дека кај најголем број од делата спречување на избори и гласање беше утврден одреден степен на организираност од страна на судот, сепак воопшто не беа откриени организаторите на овие дела (поттикнувачи и помагачи).

Во 52,4% од набљудуваните предмети во рамките на еден кривично-правен настан се појавуваат три или повеќе обвинети, а 44,02 % од обвинетите лица се гонат за делото „Спречување на изборите и гласањето" од член 158 став 2 од причина што делото го извршиле во организирана група или на повеќе избирачки места.

Причините за неефикасното откривањето на пософистицираните дела може да се бараат во ограничениот пристап на полициските службеници до самото гласачко место, стравот на изборната администрација и избирачите да посведочат за настанот, постоењето традиција на семејно гласање и гласање за друг - кај дел од населението кое смета дека тоа е општествено дозволен начин на гласање, но и во постоење политички влијанија. Дополнителен фактор кој негативно ја детерминира ефикасноста во откривањето на пософистицираните дела секако е пасивноста на државните институции непосредно вклучени во изборниот процес како Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата - да ги документираат случаите, со образложение дека доколку се впуштат во поднесување кривични пријави ќе се загрози квалитетот во вршењето на нивните основни надлежности, но и дека ќе се загрози независноста на институциите.

Понатаму, (не)користењето на соодветните истражни методи и техники на денот на изборите е веројатно клучната причина за неефикасното откривање на поттикнувачите и помагачите на кривичните дела против изборите и гласањето. Ова беше прашање на кое побаравме коментар од интервјуираните судии, и во голем дел преовладуваше претпоставката дека некористењето на посебните истражни мерки поради страв дека со тоа подлабоко ќе се зафати во основните човековите права и ќе се наруши демократскиот амбиент, значително го отежна откривањето на организаторите на кривичните дела против изборите и гласањето сторени на предвремените парламентарни избори во 2008 година.



Приказ #3 - Структура на пријавени дела за изборите одржани во 2009 година

Од структурата на пријавените кривични дела за претседателските и локалните избори во 2009 година се забележува драстично намалување на пријавите за делото спречување на изборите и гласањето од чл.158, и благо зголемување на пријавите за дела против повреда на слободата на определување на избирачите од чл.160 од КЗ, злоупотреба на избирачките права од чл.161 и делото поткуп при избори и гласање. Ваквата структура на пријавените дела доследно ги рефлектира наодите на домашните и меѓународните набљудувачи, кои во своите извештаи поткупот и заплашувањето на избирачите го идентификуваа како клучен проблем.

Во секој случај, податоците покажуваат дека подготвителните активности и мерки преземени од страна на полицијата, јавното обвинителство и изборната администрација со цел подобрувањето на меѓусебната координација придонесе да се намали потенцијалот за вршење на кривични дела за време на изборите одржани 2009 година. Кон ова придонесоа и постојаните укажувања на меѓународните организации, особено Европската Унија која ја услови понатамошната интеграција на РМ со оддржувањето фер и демократски избори во 2009 година (дополнителен т.н. деветти benchmark). Овој позитивен пример треба да се има предвид, а воедно да се продолжи со подобрувањето на координацијата помеѓу надлежните органи (изборната администрација, Советот за радиодифузија, Државниот завод за ревизија, полицијата и јавното обвинителство) за време на изборниот процес, се со цел да се зголеми ефикасноста во откривањето на овие дела.

ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСКО ОДЛУЧУВАЊЕ							
		Пријавени лица	Активни		Решени		
			Собирање известувања	Истрага во тек	Отфрлена пријава	Откажување од гонење	Обвинителен акт
Скопје	2009	2		2			
	2008	22		4	3	9	6
Гостивар	2009	3	2	1			
	2008	117	47		15	10	45
Тетово	2009	19	7		12		
	2008	220	48	2	92	18	60
Струга	2009	5			5		
	2008	3					3
Кочани	2009	3	1		2		
	2008						
Струмица	2009						
	2008	1			1		
Битола	2009	1			1		
	2008						
Охрид	2009	8	5			3	
	2008						
Вкупно:	2009	41	15	3	20	3	
	2008	363	95	6	111	37	114

Приказ #4 – Работа и одлучување на Јавно обвинителство
по однос на пријавени лица за дела сторени при спроведување на изборите
одржани во 2008 и 2009 година

Податоците за постапувањето на јавното обвинителство по поднесените кривични пријави во однос на изборите од 2008 година покажаа дека се решени пријавите против 262 лица или 72,17% од вкупниот број на пријавени лица што е во голема мера во рамки на годишниот просек на решени пријави од 75,3% (Годишен извештај за работа на јавните обвинителства на Република Македонија во 2008 година), иако за овие дела е предвидено итно постапување, па соодвено на тоа за очекување е ваквите предмети да бидат поефикасно решавани. Во однос на изборите од 2009 година решени се пријави против 23 лица од поднесените против вкупно 34 лица. Структурата на одлуките кои се донесени од јавните обвинителства постапувајќи по кривичните пријави за сторени дела против изборите и гласањето од 2008 година покажува дека се отфрлени кривичните пријави против 111 лица или 42,36% од решените што е значително повеќе во однос на годишниот просек за 2008 година од 24,8% за сите видови на кривични дела. Најголем број пријави се отфрлени заради непостоење основи на сомнение дека пријавеното лице е сторител на кривично дело што укажува на фактот дека тешко се обезбедуваат докази со кои ќе се потврди дека осомничените лица се извршители на кривичните дела. Основните јавни обвинители поднеле барање за спроведување истрага против 157 пријавени лица за дела сторени на изборите 2008 година и 3 пријавени лица за дела сторени на изборите од 2009 година. По спроведените истраги, изјави за откажување од гонење се дадени за 37 лица за изборите од 2008 година и 3 лица за изборите од 2009 година, против 144 лица е подигнато обвинение, додека нерешени останале истрагите против 6 лица за дела од 2008 и против 3 лица за дела од 2009 година.

Клучни проблеми кои може да се идентификуваат во однос на јавно-обвинителското одлучување е инертноста во собирањето на потребни известувања за одлучување по пријавите и подложноста на политички влијанија. Долго се чека на потребните известувања од изборните органи, Министерството за внатрешни работи и политичките партии кои во најголем број случаи поради протекот на времето не можат соодветно да одговорат на барањата, па голем број пријави се отфрлаат поради неспостоење доволно докази со кои ќе може да се утврди дека пријавените лица ги сториле делата. Од друга страна, позицијата на јавното обвинителство во политичко-правниот систем се уште не му ја гарантира целосната независност, па затоа се остава впечаток во јавноста дека за неколку пријави против високи политички функционири од партиите на власт јавното обвинителство е пасивно во постапувањето.

Заради надминување на овие проблеми потребно е јавните обвинители да делуваат проактивно и самите непосредно да се ангажираат, да проверуваат одредени податоци, и да собираат потребни известувања со цел да придонесат за побрзо и поефикасно гонење на овие сторители. Исто така, потребно е понатамошно јакнење на независноста на јавно-обвинителската функција заради надминување на проблемот со ефикасноста во постапувањето по пријавите за кривични дела против изборите и гласањето против политичките активисти на партиите што добиле легитимитет на изборите.

ПРЕПОРАКИ:

-Зголемување на истражните способности на овластените службени лица за откривање на пософистицираните видови на кривични дела против изборите и гласањето и специјализација на јавни обвинители во рамки на самото јавно обвинителство за откривање и гонење на овие дела;

-Планирањето и спроведувањето на истрагата за сторени кривични дела против изборите и гласањето треба да биде единствен координиран процес каде одредени истражни дејствија ќе се испреплетуваат и меѓусебно надополнуваат со тимска работа на изборната администрација, овластените службени лица во МВР и јавните обвинители кои треба да ја имаат раководната улога во овој процес.

-Јакнење на професионалноста и независноста на изборната администрација, полицијата и јавното обвинителство;

4. ДОКАЖУВАЊЕ НА КРИВИЧНИТЕ ДЕЛА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО

Од постапувањето по кривичните дела против изборите и гласањето, забележителен е проблемот со обезбедување правно-релевантни докази. Поради недостаток на докази дадени се голем број изјави за откажување од гонење за пријавените случаи во 2008, но и во однос на пријавените случаи од изборите во 2009 година. Судовите во постапките по кривичните дела против предвремените парламентарни избори 2008 година се судруваа со проблеми како: избегнување на сведочење, менување на изјавата дадена на информативен разговор пред полицијата и исказот даден пред истражен судија и на главен претрес, со неможност да го обезбедат дел од изборниот материјал како доказ и одолговлекување со вештачење на материјални докази.

Според изјавите на судиите дадени на интервјуата во рамки на проектот, обвиненијата за овие дела пред се поткрепени со вербални докази. Притоа изјавите на сведоците воглавно се штури и често се појавува менување на исказите дадени во истрагата и во текот на постапката што доведува до потешкотии при утврдувањето на фактичката состојба. Од страна на судот често е барано да се достави целокупниот изборен материјал како доказен материјал во постапките, меѓутоа, од страна на ДИК честопати единствено е доставувано решението дека е поништено гласањето на конкретното избирачко место. Во однос пак на обвинението од чл.158 ст.2 кое и најчесто се јавува, интервјуираните судии, наведоа дека организираноста тешко се докажува, а во најголем број случаи токму организираноста му дава квалификаторен облик на делото.

Како главен фактор кој придонесува за овие проблеми се издвојува стравот кај сведоците да сведочат за кривично - правниот настан, како и недоволната институционална координираност во обезбедувањето докази. Стравот кај сведоците да посведочат за настанот е клучен проблем кој се појавува и за да може да се надмине треба точно да се утврди неговата етимологија. Се чини дека стравот е детерминиран

пред се од ниската демократската култура на избирачите и политичките партии, агресивноста на политичките активисти и промената на политичките констелации која придонесува сведоците заради заштита на своите интереси да ги променат своите искази или да одбијат да сведочат.

Заради надминување на овие проблеми потребно е да се делува на неколку нивоа. Прво, треба да се работи превентивно на издигнување на демократската култура на гласачите, но и на политичките партии. Второ, изборната администрација и овластените службени лица кои по правило први дознаваат за сторените кривични дела треба да се обучат соодветно да го обезбедат местото на настанот, да ги соберат сите неопходни податоци кои подоцна може да станат недостапни и да ги евидентираат потенцијалните сведоци. Трето, потребно е навремено информирање на јавниот обвинител кој треба да ја преземе раководната улога во оваа постапка и да одлучува дали и кое истражно дејствие ќе се преземе. Четврто, поради воочениот проблем со менување на исказите на сведоците и несоодветно обезбедување на изборниот материјал, особен акцент треба да се стави на обезбедувањето на овие докази непосредно по случувањето на кривично – правниот настан.

ПРЕПОРАКИ:

- Интензивно ангажирање на сите чинители во општеството за да се издигне демократската култура кај гласачите и политичките партии и да се санкционираат сите форми на заплашување врз граѓаните.

- Подобрување на координацијата и размената на информации на денот на изборите помеѓу релевантните државни институции.

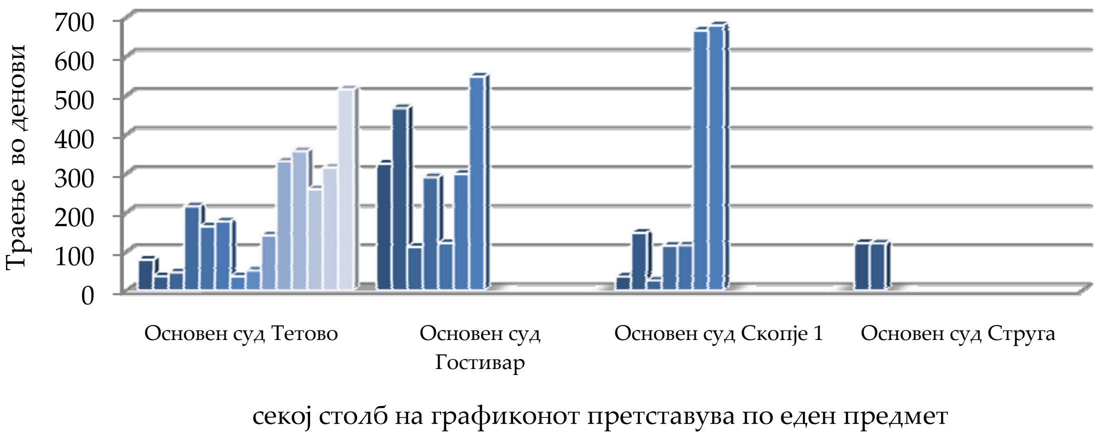
- Специјализирани обуки за изборните тела како да се справат со изборните нерегуларности и како да прибаваат докази, со вклучување на посебни образци во изборниот материјал во оваа функција.

-Јавните обвинители треба да ја преземат раководната улога во предистражната постапка, односно да ја водат и насочуваат постапката за прибирање и селекција на доказниот материјал.

5. ИТНОСТ ВО ПОСТАПУВАЊЕТО

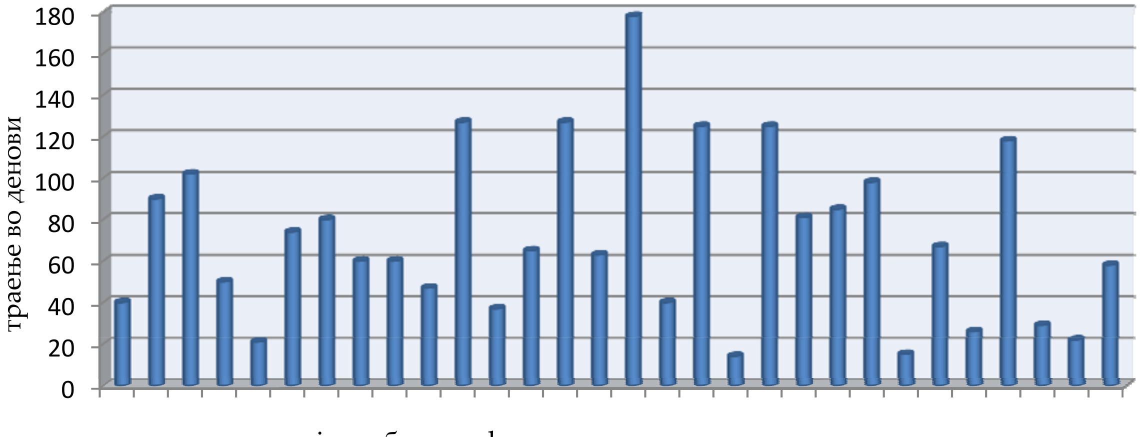
Со ратификацијата на Европската конвенција за човекови права, Република Македонија презеде меѓународна обврска правниот систем да го организира така што ќе се обезбеди судење во „разумен рок". Во случајот заради посебната општествена опасност на кривичните дела против изборите и гласањето, со Изборниот законик на Република Македонија, се предвиде посебна итност во постапувањето по овие предмети (чл.178 ст.2 од Изборниот законик). Со ваквата инструктивна одредба, која не беше проследена со соодветни интервенции во кривичното процесно законодавство, судовите беа упатувани овие предмети да ги земаат со приоритет во работа, при нивното постапување да обезбедат концентриран и ефикасен главен претрес и одлуките да ги донесуваат и изработуваат во разумно кратки рокови.

Непочитувањето на принципот на итност во постапувањето по кривичните дела против изборите и гласањето е фактор кој го релативизира институционалниот одговор на изборните нерегуларности. Набљудувањето на овие премети покажа дека постои неразумно одолговлекување во постапувањето и непочитување на принципот на итност во сите фази од кривичната постапка и од сите релевантни органи што придонесе во судската постапка бавно и тешко да се утврдува материјалананата вистина, а бавната правда воопшто да не ги оствари своите очекувани цели.



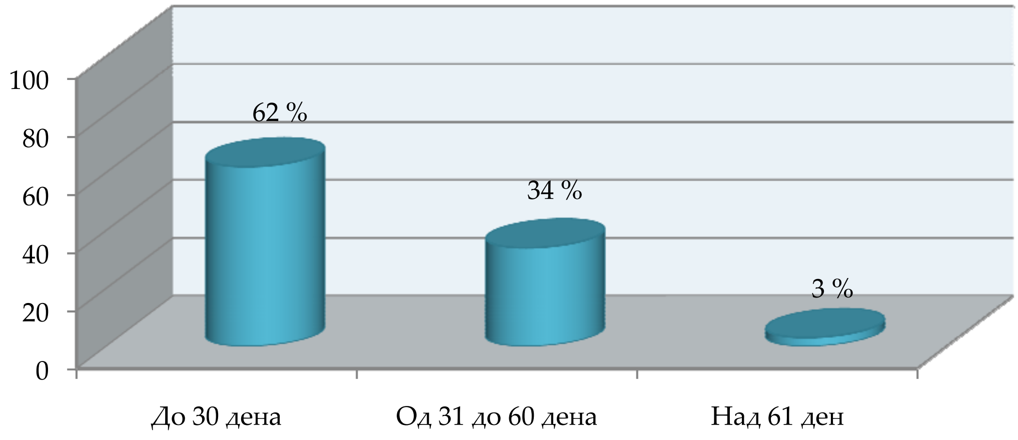
Приказ #5 –Траењето на постапките од поднесување на обвинителен акт до првостепена одлука

До април 2010 година судовите имаа донесено првостепени одлуки во 30 предмети за кривични дела против парламентарните избори 2008 година. Податоците покажуваат дека во половина од судските постапки, првостепените одлуки се донесуваат во рок од 4 месеци по поднесувањето на обвинителниот акт, додека останатите предмети траат драстично подолго и притоа ваквата дискрепанца во траењето на постапките е забележлива во рамки на сите судови каде што се постапува по овие предмети. Со цел добивање целосна претстава за причините и оправданоста на ваквото отстапување од итноста во постапувањето по овие предмети, подолу е анализирано времетраењето од поднесување на обвинителен акт до закажување на рочиште, фреквенцијата на одлагање на главниот претрес во рамки на набљудуваните предмети и причините за одлагањето на истите.



Приказ #6 - Времетраење во денови од поднесување на обвинителен акт до закажување на рочиште

Просечното време поминато од приемот на обвинителниот акт во судот (односно одлучување по приговор) до закажување на првото рочиште е барем два пати подолго од законски определеното од 30 дена. Од податоците со кои располага Коалицијата, во само 6 случаи (20%) од набљудуваните предмети овој инструктивен рок бил испочитуван. Според изјавите на судиите интервјуирани во рамки на проектот за ваквото одолговлекување во постапувањето постојат како објективни, така и субјективни причини. Така, од една страна според нив постои преголемата оптовареност на судовите (голем прилив на нови и тековни предмети, па не постојат можности за брзо насрочување на предметите) и нивната недоволна екипираност, а од друга страна во одреден број предмети постои несоодветна подготовка на главниот претрес од страна на самиот надлежен судија.

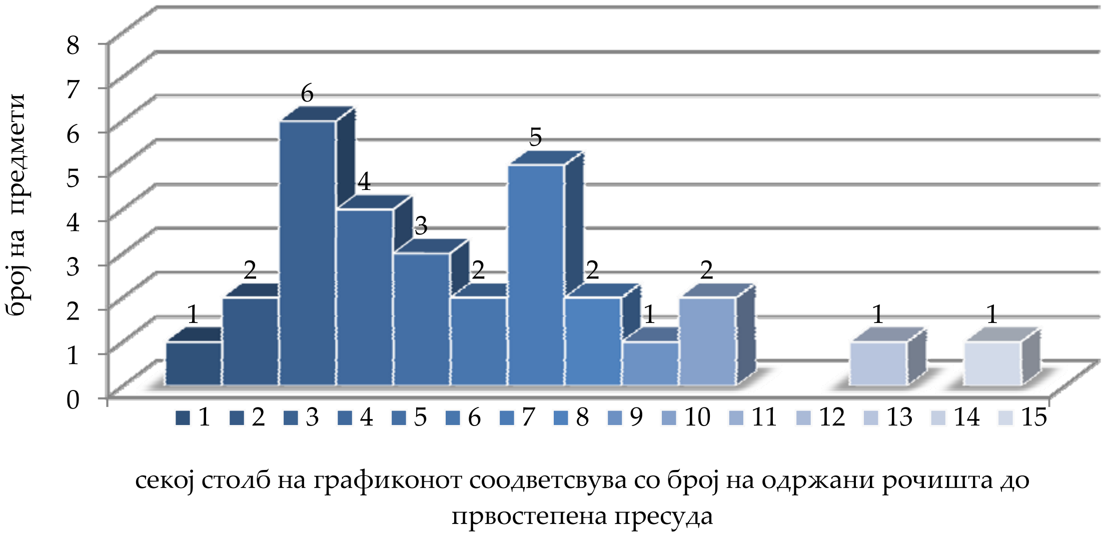


Приказ #7 – Процентуален приказ за времетраење (во денови) од поднесување на обвинителен акт до закажување на рочиште (сублимирана информација за сите судови)

Од податоците на набљудуваните предмети се утврди дека рочиштата најдолго се одлагаат во Основниот суд Гостивар каде 64,7% од одлагањата се до 30 дена, 32,2% со времетраење од 31 до 60 дена и 3,1% над 60 дена што било причина за повторување на

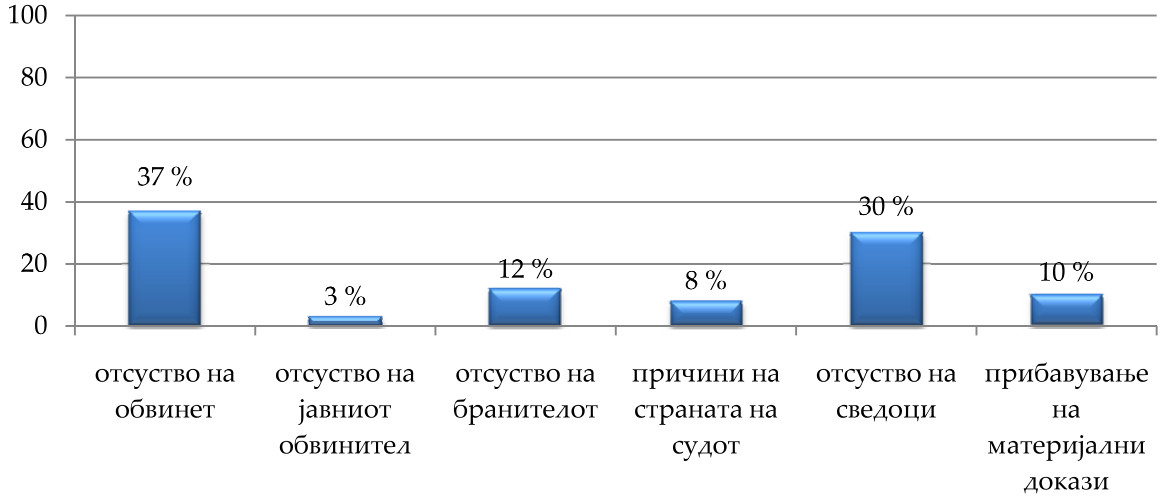
постапката. Анализата покажа дека во Основниот суд Скопје 1, 77,8% од одлагањата се до 30 дена. Притоа карактеристични се кратки одлагања до 10 дена, а 22,8% од одлагањата траеле до 60 дена. Во Основниот суд Тетово 82,6% од одлагањата се до 30 дена, а само 17,4 од одлагањата траеле до 60 дена.

Како посебен проблем кој ја одолговлекува постапката е необезбедувањето на концентрирано спроведување на главниот претрес во неколку рочишта. Добиените податоци покажаа дека во 21 од досега 30-те завршени предмети во прв степен, на судот му биле потребни повеќе од 3 рочишта до донесување на пресуда.



Приказ #8 - Број на одржани рочишта во постапките во кои е донесена првостепена одлука

Анализата на податоците за причините за одлагање на рочиштата од целото досегашно мониторирање на судските постапки за кривичните дела против предвремените парламентарни избори 2008 покажаа дека отсуството на еден од релевантните актери е најчеста причина за одлагање на постапката. Доколку се анализираат пак кои релевантни актери најповеќе придонесуваат за одлагање на главниот претрес, ќе се забележи дека доминира отсуството на обвинетиот. Во таа смисла кај предметите со повеќе обвинети се појавуваат голем број одлагања на рочиштата. Дури во 30% од случаите одлагањето се врши заради обезбедување на сведоците, а во помал број заради обезбедување материјални докази. Прекин на главниот претрес најчесто се прави заради одмор, а многу ретко заради подготовка на завршни зборови.



Приказ #9 - Причини за одлагање на рочишта

Според судиите кои ги имаа во работа овие предмети, системскиот проблем со доставата на судските писмена е најголем проблем кој оневозможува концентрирано спроведување на постапката. Кај предметите против изборите и гласањето од 2008 година овој проблем е посебно изразен поради големиот број на обвинети, па во голем број случаи отсуството само на еден од обвинетите повлекуваше одложување на претресот. За истакнување е и фактот што главниот претрес често се одлагаше поради избегнување на законската обврска за сведочење и поради дополнително предлагање докази од страна на одбраната и обвинителството. Нерационалната употреба на законски дадените инструменти за обезбедување присуство на обвинетите и другите учесници во постапката од страна на судиите секако е фактор кој придонесуваше овие проблеми соодветно да не можат да се адресираат.Заради добивање целосна претстава за динамиката на постапувањето по овие предмети треба да се истакне дека кај набљудувачите на Коалицијата се создаде впечаток дека одолговлекувањето во постапувањето кај одредени предмети е во корелација и со политичкиот профил на обвинетиот и политичките констелации како на локално, така и на државно ниво. За истакнување е и фактот што динамиката во постапувањето по предметите за кривичните дела против изборите и гласањето може да се доведе во одредена корелација со зголемувањето на интересот на пошироката јавност за овие предмети, па така непосредно пред и по одржувањето на претседателските и локалните избори од 2009 година постапувањето по овие предмети добиваше на динамика, за подоцна да се намалува приоритетот на постапувањето по овие предмети.

ПРЕПОРАКИ:

- Судовите да се прилагодуваат на различните процесни ситуации при насрочувањето на предметите за да обезбедат присуство на релевантните учесници, но и на другите учесници во постапката. Почеста употреба на мерките за обезбедување присуство на обвинетиот (кога не е нужно изрекување притвор, употреба на другите превентивни мерки), но и на законските мерки за обезбедување на присуството на другите учесници во постапката. Потребна е и поголема подготвеност на судиите да ги оневозможат намерните обиди за одолговлекување на постапката преку користење на законските можности за санкционирање на таквото однесување.

- Во предметите во коишто има повеќе обвинети и истите повеќе пати се одлагаат поради отсуство на еден или повеќе од обвинетите судовите треба да ја користат законската можност за раздвојување на постапката. Зачестените одлагања на рочиштата судот треба да ги смета како доволна причина за да се раздвои и доврши постапката во посебни предмети.

- Судовите мора да ги превземат сите можни мерки за намалување на временскиот период за којшто се презакажуваат рочиштата.

- Да се предвидат измени во ЗКП во насока што ќе се предвиди правилото од ЗПП еднаш уредно канет, судот да нема обврска понатаму да врачува покани, како и да се предвиди обврска сите докази да се приложат на почетокот, а предлог за изведување на нови докази во текот на постапката само со образложение зошто не можеле да го истакнат на почетокот.

6. КАЗНЕНА ПОЛИТИКА

Набљудувањето на судските предмети од страна на Коалицијата овозможи континуирано следење на видовите на одлуките кои ги донесуваат првостепените судови, како и висината на санкциите кои тие ги изрекуваат за виновните сторители на кривични дела против изборите и гласањето и другите дела поврзани со изборните нерегуларности. Во овој дел даден е осврт на донесените одлуки на првостепените судови и посебно е анализирана казнената политика која ја водат првостепените судови при изрекувањето на казните.

6.1. Видови одлуки

ОСУДИТЕЛНИ	ОДБИВАТЕЛНИ	ОСЛОБОДИТЕЛНИ
Основен суд Тетово за 15 лица	Основен суд Тетово за 18 лица	Основен суд Тетово за 13 лица
Основен суд Гостивар за 15 лица	Основен суд Гостивар 1 лице	Основен суд Гостивар за 1 лице
Основен суд Скопје за 23 лица		
Основен суд Струга за 1 лице		Основен суд Струга за 2 лица

Приказ #10 - Видови првостепени одлуки на надлежните судови за изборите 2008 година

Основните судови во Република Македонија во врска со предмети поврзани со претседателските и локалните избори одржани во 2009 година сеуште немаат донесено првостепена одлука, додека во врска со предвремените парламентарни избори одржани во 2008 година заклучно со април 2010 година имаат донесено осудителни пресуди против 54 лица, ослободителни пресуди за 16 лица, додека за 19 лице имаат донесено одбивателна пресуда.

Кривични дела	ОСУДИТЕЛНИ	ОДБИВАТЕЛНИ	ОСЛОБОДИТЕЛНИ
Спречување на избори и гласање **чл.158 ст.1**	7		
Спречување на избори и гласање **чл.158 ст.2**	16	15	4
Повреда на избирачкото право **чл.159**		2	3
Злоупотреба на избирачкото право **чл.161**			3
Поткуп при избори и гласање **чл.162**			3
Повреда на тајноста на гласањето **чл.163**		1	
Злосторничко здружување **чл.394**	9		
Недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки материи **чл.396**	10		
Насилство **чл.386**	2		
Непријавување кривично дело или сторител **чл.364**			1
Фалсификување службена исправа **чл.361**	4		
Загрозување на сигурноста **чл.144**	2		

Приказ #11 - Видови првостепени одлуки за изборите 2008 година по кривични дела

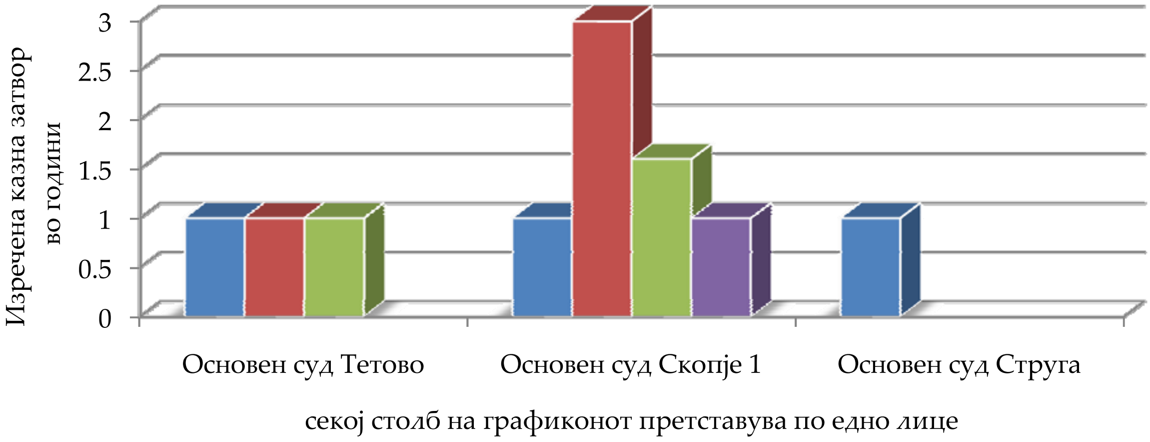
Забележително е дека осудителни пресуди се изрекувани единствено за кривичните дела кои имаат насилен метод на извршување и поширока јавна манифестација што само ја потврди констатацијата за потешкотии во обезбедувањето на докази за посуптилните кривични дела.

Проблемите со обезбедувањето правно релевантни докази во однос на сите кривични дела против изборите и гласањето се потврдува и со фактот што во најголем број случаи ослободителните пресуди се донесени од причина што во текот на постапката не е докажано дека обвинетите го сториле делото за кое се обвинуваат, додека одбивателните пресуди се донесувани од причина што поради слабиот доказен материјал тужителот до завршувањето на главниот претрес се откажал од обвинението.

6.2. Одмерување на кривичните санкции

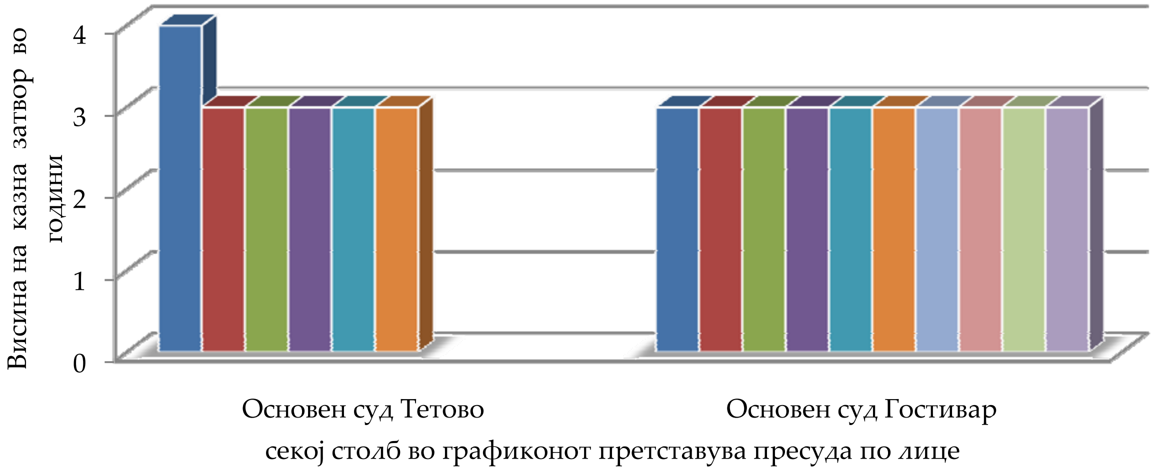
Поголем дел од изречените казни се движат во законските рамки со јасна изразена тенденција да се движат блиску до посебниот законски минимум. Притоа загрижува зачестеното користење на институтот ублажување на казна со цел да се изречат казни под посебниот законски минумум. Ваквата казнена политика воопшто

не соодветствува на општествената опасност препознаена од законодавецот и изразена преку заострување на казните. Основните судови иако имаат законски можности за изрекување на драстично построги казни, сепак не искористуваат ни третина од казнената рамка која со закон им стои на располагање.



Приказ #12 - Број на осудени лица по член 158 ст.1 по судови

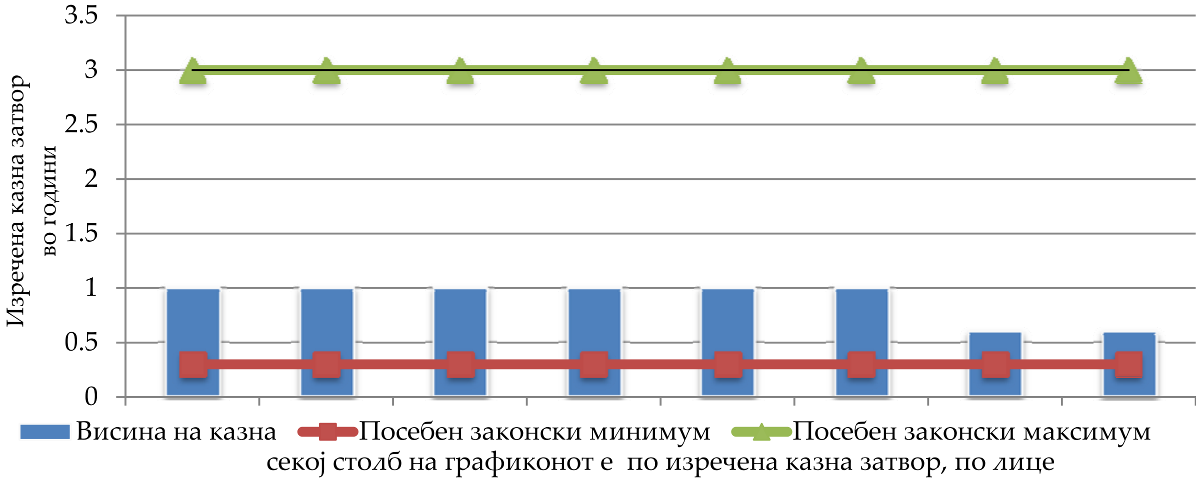
При одмерувањето на казните за виновните сторители на кривичното дело Спречување на избори и гласање од член 158 став 1, судовите дури кон 7 лица го користеле институтот ублажување на казна. Во ситуација кога во пресудите со кои се изрекувани овие кривични санкции не се споменува дека се користи институтот ублажување на казна и не се наведува поради кои особено олеснителните околности се користи овој институт, па се чини дека судовите по инерција ја имаат користено законската рамка која со измените од 2006 година значително се заостри.



Приказ #13 - Број на осудени лица по член 158 ст.2 - Спречување на избори и гласање

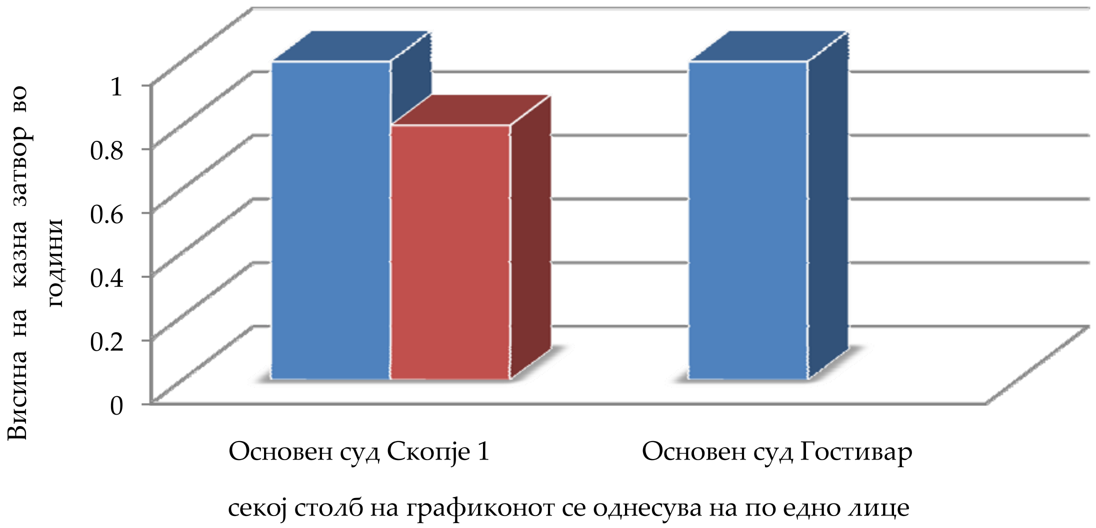
Во случајот со одмерувањето на кривичната санкција за виновните сторители за кривичното дело „Спречување на избори и гласање" од член 158 став 2 горе наведениот графикон покажува дека судовите имаат крајно блага казнена политика и уште подрастично го користат институтот ублажување на казна и изрекуваат казна под посебниот законски минимум. Ваквата казнена политика на судовите воопшто не соодветствува со казнената политика на законодавецот, па се наметнува прашањето

кои се причините за толкавото отстапување од законскиот модел за санкционирање на сторителите на овие дела.

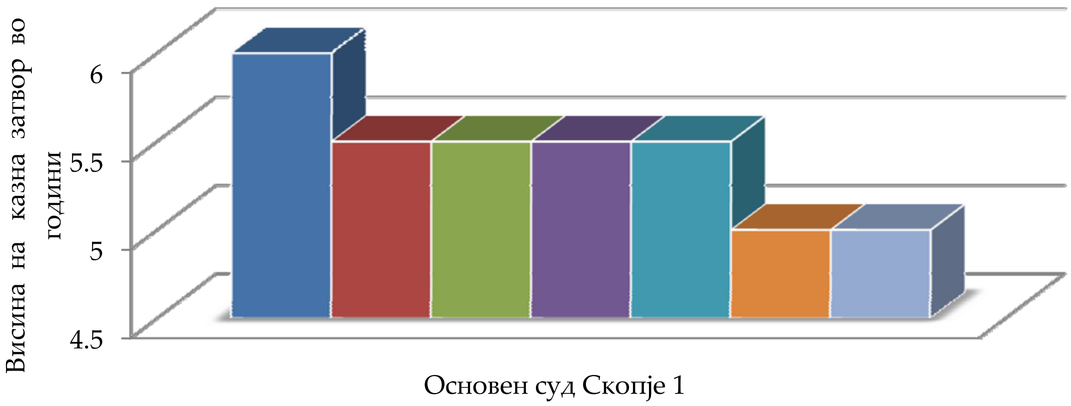


Приказ #14 - Одмерена казна затвор за кривичното дело
„Злосторничко здружување“ чл. 394 ст.2

Во рамки на посебниот законски минимум се движат и казните изречени за делата кои им дадоа посебен насилен карактер на изборните нерегуларности од предвремените парламентарни избори од 2008 година.



Приказ #15 - Број на осудени лица по чл.396 ст.1
Недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки материјали



секој столб на графиконот се однесува на по едно лице

Приказ #16 - Број на осудени лица по чл.396 ст.2
Недозволено изработување, држење и тргување со оружје или распрскувачки материјали

Анализата, пак, на околностите од кои се раководел судот во постапката за индивидуализација на казните покажува дека судовите при образложувањето на изречените казни наведуваат помал број на олеснителни и отежнувачки околности од оние кои законот изречно ги споменува. Околностите стереотипно се набројуваат без посебно да се анализираат. Притоа, јачината на загрозување или повреда на заштитеното добро (околноста дека овие нерегуларности драматично го нарушија демократскиот амбиент во државата и ги загрозија европските интеграции) е најмалку анализирана околност и очигледно деко воопшто не е земена во предвид.

Образложение на околностите при одмерување на казната			
Степен на кривична одговорност		олеснителни	
		отежнувачки	20%
Побудите од кои е сторено делото		олеснителни	
		отежнувачки	13,4%
Јачина на загрозување или повреда на заштитеното добро		олеснителни	
		отежнувачки	40%
Околности под кои е сторено делото		олеснителни	
		отежнувачки	6,6%
Поранешниот живот на сторителот и неговите лични прилики		олеснителни	62,5%
		отежнувачки	20%
Однесување на сторителот по сторувањето на делото	Каење или признавање	олеснителни	25%
		отежнувачки	
	Однос кон оштетениот	олеснителни	
		отежнувачки	
Друго		олеснителни	12,5%
		отежнувачки	

Приказ #17 -Околности за одмерување на казна

Како најчести околности кои се наведуваат при образложување на казната се (не)осудуваноста, личните прилики на сторителот, како и јачината на загрозување или повреда на заштитеното добро. При одмерувањето на казната, судовите како олеснителна околност најчесто го земаат поранешниот живот на сторителот и неговите лични прилики(дури во 62,5%), а помало влијание има однесувањето на сторителот по сторувањето на делото (25%). Неосудуваноста, лошата материјална состојба и родителство на малолетно дете/деца се олеснителни околности кои судовите најчесто ги земаат во предвид. Во ситуација кога судовите во голем број случаи го користат институтот ублажување на казна и изрекуваат казни под посебниот законски минимум, се поставува прашањето дали овие околности може и треба да доведат до изрекување казна затвор под законскиот определниот минимум, односно дали истите може да се третираат како особено олеснителни околности за да може со ублажена казна да се постигне целта на казнувањето.

Впечаток на интервјуираните судии е дека заострување на казнената политика не делува позитивно врз ефикасноста во справувањето со овој вид криминалитет. Запретените казни се премногу строги за ваков вид криминалитет, особено од причина што во најголем број случаи станува збор за лица кои се првопрестапници, за лица кои имаат свои бизниси или извршуваат некои јавни функции, а кои се чини дека се изманипулирани или под одреден притисок за да вршат ваков вид на дела. Од друга страна, казната затвор сама по себе не ги дава очекуваните резултати. Напротив, постои негативна тенденција одредени осудени лица повторно да бидат вклучени во политичкиот живот.

7. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА ПРЕКРШОЦИТЕ ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Прекршоците против изборите и гласањето се предвидени во Изборниот законик на РМ (Службен весник на РМ, број 40 од 31.3.2006 година и измените и дополнувањата на Изборниот законик, Службен весник на РМ, број 136 од 30.10.2008 година) во Главата XIV од член 178 до член 191. За сторителите на прекршоци против изборите и гласањето се предвидени санкции и тоа: за физичко лице минималната глоба изнесува 300 евра во денарска противвредност, а максималната изнесува 1.500 евра во денарска противвредност; за правно лице е предвидена глоба во границите помеѓу 3.000 и 7.000 евра во денарска противвредност, а за одговорно лице од 300 до 2.000 евра во денарска противвредност. Во одредбите не е предвидена конфискација на предмети и средства, ниту, пак, мерка на безбедност – забрана за вршење на дејност.

Со измените и дополнувањата на Изборниот законик (Службен весник на РМ, број 136 од 30.10.2008 година) во списокот на надлежности на Државната изборна комисија се предвиде надлежност за поведување прекршочна постапка доколку во текот на изборната постапка утврди основи за сомнение дека е сторена повреда на одредбите на Изборниот законик. Со истите измени се прошири и надлежностите на Советот за радиодифузија, така што ова регулаторно тело доби надлежност да ги следи програмите на радиодифузерите не само во време на изборната кампања, туку и од денот на распишување на изборите до денот на започнување на изборната кампања и се предвиде изречна надлежност директно да поведува прекршочни постапки пред надлежните судови против радиодифузерите кои ги прекршиле изборните правила. Претходно, на иницијатива на Советот за радиодифузија постапките ги поведуваше Агенцијата за електронски комуникации. Заради поведување соодветна постапка за нерегуларности во врска со финансирањето на изборните кампањи, се предвиде обврска Државниот завод за ревизија да ги известува надлежните органи заради понатамошно постапување.

Заради поефикасно одговор на изборните нерегуларности, со измените и дополнувањето на Изборниот законик (Службен весник на РМ, број 136 од 30.10.2008 година) се изврши прецизирање во однос на тоа кои правни лица подлежат на прекршочна одговорност, се предвиде прекршочна одговорност за одговорните уредници кај печатените и електронските медиуми и се санкционираше објавувањето реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, односно од буџетите на општините и на градот Скопје.

8. ПОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА

8.1. Поднесени барања за поведување прекршочни постапки за предвремените парламентарни избори 2008 година

Во 2008 година, поднесени се барања за поведување на прекршочна постапка од страна на Агенцијата за електронски комуникации против 28 електронски медиуми, за направена повреда на член 182, став 1, алинеја 1 и став 2 од Изборниот законик на РМ (необезбедување на рамноправно претставување на кандидатите за пратеници, политичките партии, група избирачи и нивните програми). Од нив, 17 се поднесени во Основниот суд Скопје I – Скопје; 4 во Основниот суд Тетово; по едно барање во основните судови Гевгелија, Кичево, Куманово, Велес, Штип и Радовиш.

Од страна на МВР поднесени се 9 прекршочна барања за поведување прекршочни постапка за дела сторени за време на предвремените парламентарни избори во 2008 година. Во Основниот суд Тетово е поднесено 1 барање за повреда на член 186 од Изборниот законик, поради уништување на изборни плакати (знамиња на политичка партија), на место определено за нивно истакнување пред уредно закажан митинг. До судови во Тетово, Гостивар, Куманово, Струга и Штип за дела сторени во текот на изборната камапања и на денот на изборите поднесени се и 8 прекршочни пријави против 18 сторители, за нарушување на јавниот ред и мир, од Законот за прекршоците против јавниот ред и мир, од Законот за оружјето и Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата.

Од страна на ДИК за дела сторени на предвремените парламентарни избори од 2008 година не се поднесени барања за поведување прекршочна постапка.

Иако изборната легислатива предвидуваше јасни санкции за широка листа на изборни нерегуларности, сепак поради конфузијата во однос на надлежноста за поведување на прекршочните постапки, слабата меѓуинституционална соработка во процесот на мониторинг и откривање на овие прекршоци и недоволниот институционален капацитет на надлежните институции за соодветно документирање на откриените случаи и поднесување квалитетни барања за поведување прекршочна постапка, беа санкционирани многу мал број на прекршоци.

Сегашните податоци покажуваат дека надлежните институции ефикасно ги откриваат и поднесуваат прекршочни барања против радиодифузерите заради необезбедување рамноправно претставување, против организаторите на изборни кампањи за неподнесување извештај за финансирање на изборната кампања, како и за поголемите нарушувања на јавниот ред и мир за време на изборната кампања. Од друга страна, голем број случаи на гласање за повеќе лица или во име на друг, злоупотреба на позицијата овластено лице за создавање неред на гласачкото место, организирање на предизборни собири во јавни институции и верски објекти, уништување на изборни плакати, ненавремено утврдување места за лепење плакати без надомест од страна на општините и повредите на правилата за финансирање на изборната кампања останаа неоткриени и несанкционирани. Воопшто не беа поведувани ниту прекршочни постапки против радиодифузерите за повреди на одредбите од чл.182 од Изборниот законик, како емитувања на платено политичко

рекламирање во посебна информативна програма, емитување на платено политичко рекламирање без да биде наведено дека се работи за платен оглас и без тоа да биде соодветно и видливо означено како платено политичко рекламирање, како и за прекршувања на изборниот молк.

Институционалниот одговор од страна на изборната администрација целосно изостана. Изборната администрација која најчесто беше жртва на изборните нерегуларности од 2008 година, многу ретко чувствуваше потреба да ги пријавува овие случаи. Ситуацијата дополнително ја влоши и Државната изборна комисија, која иако обврзана да обезбедува законитост во спроведувањето на изборниот процес, сепак, рестриктивно го толкуваше законот и не се впушташе во поднесување на барање за поведување прекршочни постапки од причина што со Изборниот законик не беше предвидена стриктна надлежност за тоа.

Во ситуација кога Државната изборна комисија се изземаше од надлежност за поведување на прекршочни постапки за повредите на Изборниот законик, Јавното обвинителство како орган генерално надлежен за гонење на сторителите на прекршоци воопшто не ја презеде таквата улога. Податоците покажуваат дека прекршочни постапки воопшто не се поведувани од Јавното обвинителство. Иако во голем број случаи јавните обвинители ги отфрлаа кривичните пријави или подоцна во постапките даваат изјави за откажување на гонење поради недостаток на докази, сепак воопшто не се решаваа да поведат прекршочни постапки за овие случаи. Поклопување кај најголем дел кривични дела и прекршоци, јавните обвинители воопшто не го искористуваа за во случаите кога им е слабо обвинението, да поведуваат прекршочни постапки бидејќи оваа е поедноставна постапка и потребно е да се одговори само на три клучни прашања: кој, каде и кога?

Причините пак за несоодветниот одговор на повредите на Изборниот законик сторени од радиодифузерите може да се бараат во недоволните капацитети на Советот за радиодифузија. Недоволната стручна, административна и техничка опременост на Советот за радиодифузија значително го редуцираше мониторингот на претставувањето на изборната кампања во медиумите и политичкото рекламирање за време на предвремените парламентарни избори од 2008 година што доведе голем број повреди да не можат да бидат откриени, соодветно документирани и подоцна гонети. Слабата координација помеѓу Советот за радиодифузија и Агенцијата за електронски комуникации, која беше единствен надлежна за поведување прекршочни постапки, дополнително го отежнуваше гонењето на сторителите на повреди на Изборниот законик.

8.2. Поднесени барања за поведување прекршочни постапки за претседателските и локалните избори 2009 година

За локалните и претседателките избори 2009 година од страна на ДИК се поднесени 147 барања за поведување прекршочни постапки до сите судови во Република Македонија. Од нив две барања за поведување прекршочна постапка се однесуваат на непочитување на рокот за започнување на изборната кампања и истите се поднесени против политички партии (чл.74 ст.1 од Изборниот законик). За истите избори поднесени се 145 барања за поведување прекршочна постапка за

недоставување на финансиски извештај во законски предвидениот рок (чл.85 ст.1 и 3 од Изборниот законик). Од овие барања 126 се однесуваат на организатори на изборна кампања кои не доставиле финансиски извештај, а 19 барања за организатори на изборна кампања кои доставиле финансиски извештај со задоцнување. Сите прекршочни пријави се веќе процесуирани од страна на надлежните судови. Со правосилна одлука се решени 86 барања за поведување прекршочни постапки.

Советот за радиодифузија поднесе 24 барање за поведување прекршочни постапки и тоа 20 барања против 11 радиодифузери и 4 барања против оператори на јавна комуникациска мрежа. Поднесени се 2 барања за поведување прекршочни постапки заради емитување платено политичко рекламирање повеќе од две третини, односно повеќе од 10 минути на еден реален час за еден учесник во изборната кампања (чл. 75 ст. 3 од Изборниот законик), 13 барања поради повреда на правилата за рамноправен пристап во медиумското претставување (чл.75 ст.4 од Изборниот законик), 1 барање поради емитување на платено политичко рекламирање во посебна информативна програма (чл.76 ст.1 од Изборниот законик), 1 барање заради емитување на платено политичко рекламирање без да биде наведено дека се работи за платен оглас и без тоа да биде соодветно и видливо означено како платено политичко рекламирање (чл.76 ст.2 од Изборниот законик), 1 барање поради објавени резултати од испитување на јавно мислење надвор од пропишаниот рок (чл.77 ст.1 од Изборниот законик) и 3 барања поради прекршување на изборниот молк (чл.75 ст.4 од Изборниот законик). Советот за радиодифузија поднесе и 4 барања за поведување прекршочни постапки против оператори на јавна комуникациска мрежа поради непостапување по мерката – налог за исклучување на програмски сервис.

Институционалниот одговор на повредите на Изборниот законик на Претседателските и локалните избори 2009 година беше значително поефикасен во однос на претходните избори. Надлежните институции покажаа дека можат значително подобро да ги имплементираат законските одредби во праксата. Иако не се запазени сите видови прекршоци, сепак податоците покажуваат дека се поднесени значително поголем број барања во врска со значително поразновиден број повреди на Изборниот законик. Како најслаба карика се покажа Државната изборна комисија кој не беше целосно подготвена да може да одговори на надлежноста за поведување прекршочни постапки за повредите на Изборниот законик.

Доекипирањето на стручната служба и зајакнувањето на техничката опременост на Советот за радиодифузија резултираше со забележителен напредок во мониторингот и откривањето на прекршоците, како и зголемување на квалитетот на барањата за поведување на прекршочни постапки. Од интервјуираните судии во рамки на проектот беше потенцирано дека значително е зголемен квалитетот на формално-правната содржина на барањата за поведување на прекршочна постапка поднесени од Советот за радиодифузија, како и дека е забележително поквалитетното обезбедување на доказниот материјал што овозможуваше ефикасно завршување на прекршочните постапки.

Предвидувањето на стриктна правна основа за Државната изборна комисија да поведува прекршочна постапка значително ја подобри можноста за соодветно да се одговори на изборните нерегуларности. Сепак, добиените податоци покажуваат дека

изборната администрација не одговори соодветно на овој предизвик. Многу мал број на случаи беа откриени од страна на изборната администрација, а формално-правната содржина на барањата за поведување на прекршочна постапка доставени до судовите, според наведеното од интервуираните судии, биле со доста слаб квалитет. Причините за овие проблеми може да се бараат во многубројните надлежности на Државната изборна комисија кои во комбинација со прекусите рокови доведуваат до манифестирање знаци на преоптовареност и доцнење во превземањето на потребните дејствија, како и во неусогласеноста на некои надлежности на ДИК, ОИК и ИО што доведуваа до конфузија во однос на адресирањето на забележаните изборни нерегуларности.

Заради зголемување на ефикасноста во одговорот на овие нерегуларности треба да се размисли кон предвидување надлежност на ДИК за водење на прекршочна постапка за полесните видови прекршоци каде само ќе се констатира повредата и ќе се изрекува прекршочна санкција. Во таа насока би можело да се размисли за формирање на посебен инспекторат во рамките на Државната изборна комисија, што ќе се грижи токму за законитоста во спроведување на Изборниот законик и ќе биде подносител на барања за поведување на прекршочна постапка, како пред прекршочниот орган така и пред надлежните судови. Ваквото решение значително би го забрзал процесот на изрекување на санкции за поедноставните прекршоци, а би овозможило многу поефикасно да се откриваат прекршоците, соодветно да се документираат и да се поднесуваат квалитетни барања.

ПРЕПОРАКИ:

- Да се продолжи со јакнење на капацитетите (стручни, административни, технички) на Советот за радиодифузија и Државната изборна комисија за да може соодветно да одговорат на предвидените надлежност;

- Во рамки на Државната изборна комисија да се формира Прекршочна комисија што ќе води прекршочни постапки и ќе изрекува прекршочни санкции за полесни повреди при спроведување на изборите. Исто така, да се формира посебен инспекторат во рамките на Државната изборна комисија, што ќе се грижи за законитоста во спроведување на Изборниот законик и ќе биде подносител на барања за поведување на прекршочна постапка, како пред прекршочната комисија, така и пред надлежните судови;

- Јавните обвинители доколку им е слабо обвинението за кривични дела против изборите и гласањето, почесто да се одлучуваат да поведат прекршочни постапки за истите случаи, бидејќи поголема е веројатноста овие сторители да бидат прекршочно санкционирани;

9. ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА

Врз основа на горенаведените податоци и анализи, може да се заклучи дека, и покрај неодамнешните подобрувања, сепак, казнено-правниот одговор по однос на делата сторени во врска со изборите, е недоволно ефикасен и ефективен. Причините за ваквата состојба се многубројни, а сликата во иднина би можела да се измени доколку се земат во предвид дадените препораки и сугестии.

Препораките содржани во рамки на извештајот имаат за цел да локализираат области во кои се потребни решенија за корекција на констатираните проблеми присутни во казнено-правниот одговор на делата сторени против изборите и гласањето. Очигледно е дека Република Македонија и нејзините институции, но и граѓаните со право на глас, ќе мора да го подобрат однесувањето, а со тоа и пристапот кон општите избори кои всушност се клучен процес за секое модерно демократско општество.

АНЕКС 1
(ПОДАТОЦИ ЗА ОДЛУКИ ДОНЕСЕНИ ВО ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА)

Овие податоци беа добиени по пат на барања за пристап до информации од јавен карактер поднесени до:

- Советот за радиодифузија на РМ,
- Државната изборна комисија на РМ и
- Агенцијата за електронски комуникации

Податоците кои се содржани во овој анекс не беа ставени како дел од извештајот, затоа што истите пристигнаа по датумот на затворање на истиот.

Што се однесува до прекршоците сторени во 2008 година одговорот на институциите е следен:

28 барања за поведување на прекршочна постапка се поднесени од од страна на Агенцијата за електронски комуникации против електронски медиуми, за направена повреда на член 182, став 1, алинеја 1 и став 2 од Изборниот законик на РМ (необезбедување на рамноправно претставување на кандидатите за пратеници, политичките партии, група избирачи и нивните програми). Од нив, 20 се решени со пресуда во која обвинетите се прогласуваат за виновни и им е изречена глоба, 1 пресуда со која обвинетите се прогласуваат за виновни и им е изречена прекршочна опомена, и 7 постапки се сеуште во тек, односно сеуште не е донесена одлука од надлежните судови.

По однос на изборите од 2009 година поднесени се 147 барања за поведување прекршочна постапка од страна на Државната изборна комисија. Од нив 2 барања се однесуваат на прекршоци сторени со непочитување на рокот за започнување на изборната кампања за локалните и претседателски избори и истите се поднесени против политични пратии член 74 став 1 од Изборниот законик. 145 барања за поведување прекршочна постапкеа се однесуваат на неподнесување на финансиски извештај во законски предвидениот рок, член 85 став 1 и 3 од Изборниот Законик. Во момоментот на подготвување на информацијата од страна на имателот, 86 прекршочни постапки поведени од страна на ДИК беа решени со одлуки од надлежните судови.

Советот за радиодифузија на Република Македонија има поденсено 24 барања за поведување на прекршочна постапка до надлежните судови за прекршоци сторени во врска со претседателските и локални избори во 2009 година. Од нив за 5 барања постапката е сеуште во тек, 11 барања се решени со осудителна првостепена пресуда додека по 8 барања постапките се завршени со донесување на ослободителна пресуда.

АНЕКС 2
(ЗАПИСНИК ОД ТРКАЛЕЗНА МАСА СО СТРУЧНАТА ЈАВНОСТ)

Во рамки на проектот "Јавност и транспарентност во судските постапки од областа на изборните нерегуларности " на 29 април 2010 година во хотелот Best Western беше одржана тркалезна маса наменета за стручната јавност. На оваа тркалезна маса беа дискутирани наодите, коментарите и препораките содржани во финалниот извештај кој произлезе од набљудувањето на судските предмети од областа на изборните нерегуларности, а со цел непосредно запознавање на претставниците на институциите со наодите од извештајот како и нотирање на коментарите и мислењата по однос на неговата содржина.

На тркалезната маса присуствуваа судии и стучни соработници од основните судови каде имаше предмети во работа поврзани со изборите и гласањето, претставници на Министерство за правда, претставници од работната група за изборно законодавство која делува под покровителство на Секретаријатот за европски прашања на Владата на РМ, претставници на Државната изборна комисија (ДИК), Народниот правобранител, Управниот суд како и претставници на донаторите на проектот.

Со оглед на природата на извештајот и неговата содржина, оваа тркалезна маса резултираше со исцрпна дискусија и коментари на овој извештај. Овој записник кој ги сумира дискусиите и коментарите дадени за време на тркалезната маса, е додаден како анекс кон финалниот извештај и претставува негов составен дел.

Ставови и мислења на учесниците на тркалезната маса од ДИК:

-Извештајот е конкретен, но претставниците од ДИК имаат поинакви согледувања. Од нивна страна беше наведено дека не е точен наодот дека ДИК поднела кривична пријава за изборите од 2009 година и дека тоа треба да се корегира во извештајот. За доставувањето на доказни материјали од страна на ДИК за потребите на државните институции понекогаш биле дистрибуирани и цели гласачки кутии, избирачки списоци и се друго што било побарано за увид од Јавниот обвинител. Од страна на присутните претставници на ДИК беше посочено дека податоците се паушални во насока на тоа дека ДИК не соработуваат со ЈО и судовите. Според нив не може целата вина да се префрли само на изборната администрација. Беше напоменато дека ДИК работела и работи транспарентно и секогаш е расположена да соработува со други органи;

-Во ДИК процениле дека е подобро да се работи меѓу два изборни циклуса или два изборни круга во правец на отстранување на настантите проблеми и пречки во процесот на спроведување на избори, отколку секогаш да поднесуваат прекршочни пријави. Според ДИК неприфатлива и престрога е констатацијата дека тие се најслаба карика во изборниот процес.

-Сепак, од нивна страна се прифаќаат препораките и забелешките кои ќе помогнат во подобрувањето на идното казнување на изборните нерегуларности.

-Во поглед на тврдењето содржано во финалниот извештај дека барањата за поведување прекршочна постапка се со слаб квалитет, ДИК презентираше последен

податок дека се решени 99 предмети. Со тоа беше поставено прашањето: како може да се дискутира дека барањата се со слаб квалитет? Од 99 предмети 78 се осудителни и дали тоа значи дека прекршочните барања не се доволно потврдени со докази?

- Беше напоменато дека не е лош предлогот во рамки на Државната изборна комисија да се формира прекршочна комисија која ќе води прекршочни постапки и ќе изрекува прекршочни санкции за полесни повреди при спроведување на изборите, но во исто време не треба да се заборави дека за тоа ДИК сеуште не е доекипирана и потребни се дополнителни финансиски средства за истото да се реализира.

Коментари на авторите на извештајот:

-Александар Стојановски – координатор на проектот соопшти дека ќе биде корегирана техничката грешка за кривична пријава наведена на страна 9 од извештајот, која всушност е поднесена од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата, а не од ДИК. Исто така, беше објаснето дека коментарите изнесени на тркалезната маса ќе бидат сумирани во анекс кој ќе биде составен дел на извештајот.

- Во текот на дискусијата беше објаснета методологијата по која беше разработен извештајот и неговата примарна цел: да го анализира судското постапување по предметите поврзани со изборни нерегуларности. Наведените напомени и критики изнесени од страна на претставниците на ДИК по однос на проблематичните формулации се прифаќаат како добронамерни и во функција на добивање на целосна и објективна слика за состојбите. Токму затоа, истите ќе станат дел од извештајот преку анексот во кој ќе бидат сумирани.

-На присутните на тркалезната маса им беше појаснета методологијата на собирање на информации кои се презентирани во овој извештај, а воедно се предмет на анализа во истиот. Особено, беше појаснето зошто имињата на интервјуираните судии се анонимни, но и причините поради кои со интервјуата не беа опфатени преставници на други државни органи (на пр. ДИК).

-Во поглед на формулациите во текстот на извештајот кои беа посочени како спорни од страна на преставниците на ДИК, беше појаснета крајната цел на проектот, а со тоа и на финалниот извештај. Напоменато беше дека целата на овој труд е да се направи анализа на целиот процес на судското постапување и резултатите од истото по однос на предметите поврзани со изборите и гласањето и соработката помеѓу инволвираните/надлежни државни органи кои се јавуваат низ различните фази на постапување.

Коментари на судии:

-Беше истакнато дека извештајот е одличен и претставува пионерски труд во оваа област на судското постапување. Беше напоменато дека извештајот е добар показател за работата на судството по однос на изборните нерегуларности. Како најзабележителен дел е идентификуван делот каде што се дава осврт на причинте за одолговлекувањето на постапката која во најголем дел случаи (повеќе од 60%) е заради отсуство на главните актери на постапката. Причините за тоа беа лоцирани, во најголем дел, кај неуредната достава како и адресите на живеење кои ги поднесуваат поднесувачите на прекршочните пријави.

-Во поглед на квалитетот на прекршочните барања беше наведено дека треба да има прекршочни барања кои ќе бидат со висок квалитет (но не само во поглед на нивното формулирање, туку и во поткрепата со докази).

-Во текот на дискусијата беше даден предлог за правно регулирање и на периодот пред почетокот на изборната кампања, а со цел да се обезбеди правна основа за гонење и санкционирање на прекршителите во периодот пред официјалниот почеток на изборната кампања и уште повеќе конзистентно постапување од страна на надлежните судови. Исто беше предложено да се воведе цела глава со поимник и дефиниција на поими, а во функција на поголема уедначеност и конзистентност во постапувањето.