



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO
KËSHILLI GJYQËSOR I KOSOVËS - SUDSKI SAVET KOSOVA - KOSOVO JUDICIAL COUNCIL
PANELI ZGJEDHOR PËR ANKESA DHE PARASHTRESA
IZBORNI PANEL ZA ŽALBE I PREDSTAVKE - ELECTION COMPLAINTS AND APPEALS PANEL

ZP.Anr.6/2025

IZBORNI PANEL ZA ŽALBE I PREDSTAVKE (IPŽP), sastavljen od sudija Hidajete Gashi Alaj, predsedavajuća, Kujtima Pasulija i Ramusha Bardića, članova, donoseći odluku po žalbi političkog subjekta Demokratska Partija Kosova (PDK) podnetoj protiv Odluke br. 01/3438 – 2025, od 26.11.2025, Centralne Izborne Komisije, o Odobrenju Biraca izvan Kosova, broja glasačkih mesta i maksimalnog broja glasača po glasačkom mestu, za vanredne izbore za Skupštinu Republike Kosovo, koji će se održati 28. decembra 2025. godine, na sednici panela održanoj 05.12.2025, donosi ovu:

ODLUKU

I. **PRIHVATA SE KAO OSNOVANA** žalba ZP.Anr.6/2025, od 04.12.2025, podneta od političkog subjekta Demokratska Partija Kosova (PDK) sa sedištem u Prištini, MENJA se Odluka br. 01/3438 – 2025, od 26.11.2025 Centralne Izborne Komisije, u delu koji se tiče Biraca izvan Kosova, broja glasačkih mesta, kao i spiska biračkih mesta, tako da se kao Biračka mesta izvan Kosova za Vanredne izbore za Skupštinu Republike Kosovo, koji će se održati 28. decembra 2025. godine, određuju diplomatska predstavništva Republike Kosovo ili njihovi prostori.

II. Spisak Biračkih mesta, kao u tački I ove odluke, sastoji se isključivo od Biračkih mesta u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo ili njihovim prostorima.

Obrazloženje

Dana 04.12.2025, IPŽP je putem pošte primio žalbu od političkog subjekta Demokratska Partija Kosova (PDK), u kojoj se tvrdi da su u odluci CIK povređene važne odredbe zakonskog okvira koji regulišu proces glasanja izvan zemlje i institucionalni integritet izbornog upravljanja. Povreda Zakona o Opštim izborima jasno određuje šta se smatra diplomatskim predstavništvom, konkretno član 3 – definicije, tačka 1.31.e definiše diplomatsko predstavništvo kao ambasadu, konzulat, diplomatsku misiju i konzularnu misiju, koja predstavlja Republiku Kosovo u drugoj državi i na dan glasanja može biti iskorišćena kao biračko mesto, prema procenama CIK. Ova definicija je jasna, sveobuhvatna i ne ostavlja prostor da se privatni prostori, klubovi, neautorizovani objekti ili lokacije bez diplomatskog statusa tretiraju kao biračka mesta. Odluka CIK je u direktnoj

suprotnosti sa ovom zakonskom normom i predstavlja neovlašćeno proširenje koncepta biračkog mesta izvan zemlje. Kršenje međunarodnih standarda utvrđenih Bečkim konvencijama, Narušavanje pravne sigurnosti i institucionalni rizik gde otvaranje biračkih mesta u neproverljivim okruženjima uključujući klubove, privatne prostore ili lokacije bez diplomatskog statusa stvara visok rizik od narušavanja izbornog procesa, onemogućavajući objektivnu kontrolu i zakonski nadzor od strane CIK. Takav pristup narušava principe zakonitosti, institucionalne nezavisnosti, integriteta procesa, administrativne transparentnosti.

Nadalje, u žalbi se ističe da je, prema konstataciji predsednika CIK, sam Sekretarijat istakao da je sprovođenje ove prakse teško ostvarivo, potvrđujući profesionalne i tehničke brige koje proizilaze iz ove odluke. Proces donošenja odluka u CIK u vezi sa ovim pitanjem odvijao se pod spoljnim političkim pritiskom. PDK ističe da je, tokom rasprave o odluci, predstavnik Pokreta Samoopredeljenje u CIK vršio pritisak na predstavnika turske zajednice, čime je narušen princip nezavisnosti članova Komisije i kolegijalnog procesa donošenja odluka. Takođe, CIK nije sproveo nikakav proces provere objekata u kojima se planira organizovati glasanje izvan diplomatskih predstavništava, čak i da je takva praksa bila zakonom dozvoljena. Odsustvo inspekcije, standardizacije i prethodne procene fizičkih prostora u kojima treba postaviti biračka mesta predstavlja teško narušavanje zakonskih i proceduralnih obaveza CIK, povećavajući rizik od nepravilnosti, pravne nesigurnosti i propusta u garantovanju integriteta izbornog procesa. Na osnovu svih ovih zakonskih i proceduralnih okolnosti, ocenjujemo da doneta odluka predstavlja jasnu povredu principa pravne sigurnosti, međunarodnih standarda i povredu Zakona o Opštim izborima.

Stoga, na osnovu člana 118 st.1 ZOI, predloženo je IPŽP da donese odluku kojom se odobrava žalba političkog subjekta PDK, kao i da se poništi Odluka br. 01/3438 – 2025, od 26.11.2025 Centralne Izborne Komisije.

U odgovoru na žalbu, CIK je istakao da se, na osnovu člana 96 Zakona br. 08/L-228, o Opštim izborima u Republici Kosovo, člana 2 stav 2.2 Izbornog Pravilnika br. 05/2024, o Osnivanju i Upravljanju Biračkim mestima, kao i člana 12 Izbornog Pravilnika br. 04/2025 o Registraciji i Glasaju izvan Kosova, određuje procedura za osnivanje Biračkih mesta.

Sekretarijat CIK je dana 20.11.2025 zatražio od Ministarstva spoljnih poslova spisak diplomatskih predstavništava i podatke o njihovim fizičkim prostorima za organizaciju procesa glasanja izvan Kosova.

Dana 25.11.2025, CIK je od Ministarstva spoljnih poslova primio dva zvanična dokumenta: prostore koje su potvrdile diplomatske misije i predloge za dodatne prostore van njihovih objekata.

Istog dana, CIK je pozvao predstavnike Ministarstva spoljnih poslova na sastanak radi procene, koji je održan 26.11.2025 u CIK, gde su analizirani predloženi prostori i određena biračka mesta, glasačka mesta i maksimalni kapaciteti glasača za svako od njih.

Nadalje u odgovoru, CIK ističe da je otvaranje biračkih mesta u diplomatskim misijama i dodatnih prostora za glasanje izvan Kosova razmatrano na 84. sednici CIK od 26.11.2025 i doneta je odluka o organizaciji glasanja u 50 diplomatskih predstavništava sa ukupno 66 glasačkih mesta, u 36 država, kao i sa ograničenjem od 950 glasača po glasačkom mestu i maksimalnim kapacitetom od 62.700 glasača ukupno, ostavljajući mogućnost revizije na osnovu konačnog broja prijava. Takođe, prema odluci, Biračka mesta će biti otvorena i u dodatnim prostorima van diplomatskih predstavništava, kao što je predložilo Ministarstvo spoljnih poslova, sa ukupno 10 Biračkih mesta (5 u Nemačkoj, 3 u Švajcarskoj, 1 u Ujedinjenom Kraljevstvu i 1 u Sjedinjenim Američkim Državama), sa 43 glasačka mesta i maksimalnim kapacitetom od 40.850 glasača.

Tokom razmatranja ovog pitanja, nije postignut konsenzus među članovima CIK u vezi sa dodatnim korišćenjem prostora van diplomatskih predstavništava, pošto je bilo različitih tumačenja člana 96 stav 3 Zakona br. 08/L-228, koji određuje da se glasanje izvan Kosova organizuje od strane CIK i da se fizičko glasanje može odvijati u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo ili u njihovim prostorima prilagođenim za biračka mesta, prema kriterijumima koje utvrdi CIK. Međutim, imajući u vidu da konačno zakonsko tumačenje ovog pitanja pripada sudskim organima, CIK je u svojoj proceni vođena sveobuhvatnim principom, sa ciljem da se građanima izvan zemlje omogući ostvarivanje prava glasa, u duhu odredbi Zakona o Opštim izborima u Republici Kosovo.

Nadalje je istakao da je, u vezi sa ovim pitanjem, u CIK odluka doneta većinom glasova, odnosno sa 6 glasova za i 5 protiv. Stav većine je bio da je u slučaju zakonskih izmena kada je odlučeno da se dozvoli glasanje glasačima izvan zemlje u diplomatskim predstavništvima i njihovim prostorima, cilj zakonodavca bio da se olakša glasanje dijaspore, da proces bude što inkluzivniji kao jedan od ključnih principa izbornog procesa, i da svako tumačenje zakona u ovom aspektu treba tumačiti u korist sveobuhvatnosti ili olakšanja glasanja glasača izvan zemlje. Sa druge strane, stav manjine glasova u CIK je bio da ovo pitanje treba imati uska tumačenja, odnosno da se glasanje održava onako kako to izričito određuje zakon, dakle u diplomatskim predstavništvima i njihovim prostorima, gde se rečenica "njihovim prostorima" prema Bečkoj konvenciji smatraju samo prostori u kojima se nalazi diplomatsko predstavništvo i prostori koji se koriste i koje priznaje država domaćin.

Panel je, nakon razmatranja žalbe podnete od strane podnosioca, utvrdio sledeće:

- Žalba je osnovana.

Izborni Panel za Žalbe i Predstavke ocenjuje da su tačne prigovorne tvrdnje podnosioca žalbe da, prilikom donošenja odluke od strane CIK, Odluka br. 01/3438- 2025, od 26.11.2025 o Odobrenju Biračkih mesta izvan Kosova, broja glasačkih mesta i maksimalnog broja glasača po glasačkom mestu, nisu poštovane zakonske odredbe iz člana 96 stav 3 Zakona br. 08/L – 228 o Opštim izborima, člana 2 stav 2.2 Izbornog Pravilnika br.05/2024, o Osnivanju i Upravljanju Biračkim mestima.

Odredbom člana 96. stav 3 Zakona br.08/L-228, o Opštim izborima, predviđeno je da: "Glasanje izvan Kosova organizuje CIK i glasači mogu da glasaju određujući se individualno za način glasanja, u trenutku registracije putem platforme CIK: 3.1. fizički, u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo ili njihovim prostorima, koji se pretvaraju u biračka mesta prema kriterijumima koje određuje CIK za prilagođavanje u biračka mesta. Ovaj način glasanja ne primenjuje se na lokalne izbore; 3.2. slanjem glasačkih listića putem poštanskog sandučeta CIK, u pošti Kosova; 3.3. slanjem glasačkih listića poštom u jedan od poštanskih sandučića koje je otvorila CIK uz pomoć i posredovanje diplomatskih predstavništava, izvan Kosova." U stavu 4 je predviđeno da: "Glasanje u diplomatskom predstavništvu organizuje se jedan dan pre dana izbora na Kosovu. Glasanje počinje u 07:00 sati i završava se u 19:00 sati, prema lokalnom vremenu dotične države. Glasачki listići od glasanja u diplomatskom predstavništvu i paketi sa prihvaćenim glasačkim listićima od strane diplomatskih predstavništava ne otvaraju se, ne broje, niti ocenjuju, već se samo registruju i šalju zajedno sa drugim izbornim materijalom u CIK, kao diplomatska pošiljka. Ovaj materijal se sakuplja po komisiji, u prisustvu prisutnih zainteresovanih posmatrača, zatvara u sigurne kutije, zapečaćava na način koji određuje CIK i šalje kao diplomatska pošta u CIK na Kosovo. Ista procedura koristi se i za prijem poštanskih pošiljaka iz poštanskog sandučeta izvan Kosova. CIK donosi posebne procedure za način brojanja koverti, pakovanja i slanja." U stavu 6 člana 96 predviđeno je da: "CIK, putem podzakonskih akata, određuje kriterijume i uslove koje moraju ispuniti objekti diplomatskih predstavništava pretvoreni u prostore za glasanje, kao i određuje maksimalni broj glasača koji mogu da glasaju, za svako diplomatsko predstavništvo." Stav 7 istog člana predviđa da: "CIK, putem podzakonskog akta, uređuje način registracije za glasanje u diplomatskom predstavništvu, način glasanja, nadzora, posmatranja, distribucije, pakovanja i slanja izbornog materijala i sva druga pitanja koja se odnose na glasanje za građane izvan zemlje." Dok stav 8 predviđa da: "CIK, u saradnji sa Ministarstvom spoljnih poslova, procenjuje fizičke prostore za svako diplomatsko predstavništvo i, u skladu sa utvrđenim kriterijumima, donosi odluku o broju glasačkih mesta i o broju glasača za svako diplomatsko predstavništvo. Najkasnije pet (5) dana od dana proglašenja datuma izbora, CIK traži od Ministarstva spoljnih poslova, spisak svih diplomatskih predstavništava, zajedno sa potrebnim detaljima o prostoru objekata. Ministarstvo spoljnih poslova je dužno da CIK pruži sve tražene informacije u roku od tri (3) dana, od dana prijema zahteva. Ministarstvo spoljnih poslova prilagođava prostore objekata diplomatskih predstavništava u glasačka mesta prema kriterijumima koje određuje CIK.

Odredbom člana 2 stav 2.2 Izbornog Pravilnika br.05/2024, o Osnivanju i Upravljanju Biračkim mestima, predviđeno je da se Biračka mesta osnivaju: "u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo, za glasanje izvan zemlje za parlamentarne izbore."

Panel ocenjuje da su tvrdnje CIK iznete kroz odgovor na žalbu da je stav većine u ovoj fazi bio neophodan kako ne bi bio prouzrokovan gubitak u procesu registracije glasača izvan zemlje, odnosno da ne bi došlo do kašnjenja, neutemeljene tvrdnje zbog činjenice da je zakonskom odredbom člana 96.3 Zakona o Opštim izborima u Republici Kosovo (br.08/L-228) na jasan način predviđeno kako se organizuje glasanje izvan Kosova, stoga prema panelu ovim zakonskim odredbama nigde nije predviđeno pravo osnivanja biračkih mesta izvan prostora diplomatskih predstavništava, iz čega proizilazi da osnivanje biračkih mesta za glasanje izvan Kosova van

prostora diplomatskih misija, ne može biti smatrano validnim biračkim mestima, a sve u cilju garantovanja izbornog integriteta, pošto osnivanje biračkih mesta izvan diplomatskih predstavništava može narušiti izborni integritet. U konkretnom slučaju dozvola biračkih mesta samo unutar prostora diplomatskih predstavništava predviđena je kao zaštitna mera da bi se obezbedio integritet glasa i ova askeza ne može se posmatrati kao prepreka u efektivnom ostvarivanju prava glasanja građana Republike Kosovo koji borave izvan teritorije Kosova, imajući u vidu da je Republika Kosovo garantovala pravo glasa i građanima koji žive izvan zemlje, ali je takođe odredila i zakonske uslove za ostvarivanje tog prava.

Panel ocenjuje da navedene odredbe ne dozvoljavaju alternativu, odnosno dodavanje Biračkih mesta izvan diplomatskih predstavništava, pošto izričito predviđaju da se glasanje održava samo u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo ili njihovim prostorima, koji se pretvaraju u biračka mesta prema kriterijumima koje određuje CIK, kao i da Izborni Pravilnik CIK br.05/2024 član 2 st. 2 tačka 2.2 predviđa da se Biračka mesta osnivaju u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo, za glasanje izvan zemlje za parlamentarne izbore, dakle prema Panelu, s obzirom da je određivanje glasačkih mesta izvan Kosova određeno zakonom, cilj zakonodavca je da se tačno određe glasačka mesta izvan Kosova, dakle ograničavajući ih samo na Diplomatska predstavništva Republike Kosovo, a što je prema Panelu legitimni cilj koji se želi postići ovim ograničenjem kako bi se garantovao integritet procesa glasanja izvan Kosova, a koje ograničenje neće uticati na slobodno izražavanje volje naroda u vezi sa njihovim predstavnicima u Skupštini, s obzirom da se ovim određivanjem glasačkih mesta izvan Kosova ne onemogućava glasanje, pošto glasači izvan Kosova imaju pravo i mogu da glasaju fizički, u Diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo ili njihovim prostorima, slanjem glasačkih listića putem poštanskog sandučeta CIK u pošti Kosova i slanjem glasačkih listića poštom u jedan od poštanskih sandučića koje je otvorila CIK uz pomoć i posredovanje diplomatskih predstavništava, izvan Kosova, onako kako je određeno Zakonom o Opštim izborima u Republici Kosovo. Dakle, u celini, proces glasanja izvan Kosova određen je da se organizuje i održava u Diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo, a ne i na drugim mestima izvan Diplomatskih predstavništava Republike Kosovo.

Panel ocenjuje da je alternativa dozvoljena samo za biračka mesta unutar zemlje, i to prema Izbornom Pravilniku CIK br.05/2024 član 2 st. 2 tačka 2.1 predviđa da se Biračka mesta osnivaju u zgradama javnih institucija, sa prioritetom u obrazovnim, kulturnim, sportskim i sličnim objektima, dok st. 3 ovog pravilnika predviđa da u slučajevima kada se ne može primeniti stav 2.1 ovog člana, CIK odlukom određuje lokaciju Biračkog mesta u privatnim zgradama, u vlasništvu fizičkih ili pravnih lica, ili drugim alternativnim prostorima.

Na osnovu navedenog, kao i iz spisa predmeta, Panel ocenjuje da CIK Odlukom br. 01/3438- 2025, od 26.11.2025 o Odobrenju Biračkih mesta izvan Kosova, broja glasačkih mesta i maksimalnog broja glasača po glasačkom mestu, za Vanredne izbore za Skupštinu Republike Kosovo, koji će se održati 28. decembra 2025. godine, nije poštovala gore navedene odredbe u vezi sa osnivanjem biračkih mesta izvan Kosova, jer CIK izričito ima obavezu da lokaciju biračkih mesta odredi u diplomatskim predstavništvima Republike Kosovo, za glasanje izvan zemlje za parlamentarne izbore. Osnivanje biračkih mesta CIK mora sprovesti prema kriterijumima i uslovima određenim

zakonom i podzakonskim aktima, a njihova lokacija treba da se odredi na osnovu utvrđenih kriterijuma.

Stoga je IPŽP odlučio kako je navedeno u dispozitivu ove odluke, u skladu sa članom 132 stav 4 Zakona br. 05/L-031 o Opštoj upravnoj proceduri, koji izričito predviđa: "Ako nadležni organ oceni da je žalba prihvatljiva i osnovana, on mora konačno da odluči novim aktom da poništi ili izmeni, u celosti ili delimično, osporeni akt, odnosno će doneti akt koji traži stranka." Panel je odlučio da prihvati kao osnovanu žalbu podnosioca i da izmeni osporenu odluku u delu koji se tiče osnivanja Biračkih mesta za glasače izvan zemlje. Stoga, iz gore iznetih razloga i u skladu sa članom 13 stav 2 Pravilnika IPŽP br.01/2025, o Proceduri Razmatranja i Odlučivanja o Žalbama, kao i članom 119 stav 3 i 5 Zakona o Opštim izborima u Republici Kosovo, Panel je odlučio kako je navedeno u dispozitivu ove odluke, odobrivši žalbu kao osnovanu.

IZBORNI PANEL ZA ŽALBE I PREDSTAVKE

ZP.Anr.6/2025 datum 05.12.2025

Predsedavajuća panela

Hidajete Gashi Alaj

PRAVNI SAVET: Protiv ove odluke žalba je dozvoljena prema članu 118 stav 4 ZOI, u Vrhovnom sudu Kosova, u roku od četrdeset osam (48) sati od trenutka primanja-prihvatanja ove odluke.