
Doc. dr Oliver Nikolić¹

GLASANJE PUTEM POŠTE SA POSEBNIM OSVRTOM NA GLASANJE DIJASPORE – UPOREDNO PRAVNA ANALIZA

Glasanje putem pošte, iako tekovina novijeg doba, postaje sve prisutnija u današnjem izbornom sistemu mnogih država. Ovakav način glasanja nije moguć ukoliko institucija poštanske službe ne funkcioniše besprekorno i ne uživa potpuno poverenje svih birača. Glasanje putem pošte je pre svega uvedeno da se olakša glasanje i poveća izlaznost na birališta. U odnosu na tradicionalno glasanje na biračkim mestima, glasanje putem pošte ima nekoliko prednosti. Prvo, znatno je jeftinije. Drugo, povećalo je učešće birača, posebno među starijim biračima, hendikepiranim, ili onih koji žive udaljeno od biračkih mesta, pre svega u dijaspori. Treće, smanjuje broj lica neophodnih za organizovanje izbora. Četvrto, pruža biračima više vremena za razmišljanje prilikom popunjavanja glasačkog listića. Nažalost, loše strane ovakvog glasanja su, pre svega, moguće malverzacije, od uticaja drugih ljudi na izbornu volju birača, do opravdanog straha birača jer su obavezni da prilikom glasanja daju svoje lične podatke. Uvođenje glasanja putem pošte, kao alternativnog vida glasanja, ne znači ukidanje tradicionalnog glasanja na biračkom mestu, već samo njegovu dopunu i poboljšanje.

Ključne reči: izbori, glasanje putem pošte, glasanje na daljinu, glasanje dijaspore.

1. Uvodne napomene

Po nekim procenama između 150 i 200 miliona ljudi ne živi u državama čije državljanstvo poseduje. Široko posmatrano, postoje tri grupe ljudi koji su državljani neke države a imaju boravište u drugoj, drugim rečima žive u inostranstvu. Prva grupa ljudi bi bili ekonomski emigranti i državljani koji zbog svog posla žive u drugoj državi ali imaju nameru da se vrate u svoju državu maticu. Drugu grupu bi činili ljudi koji su zbog ratnih dejstava ili svog političkog delovanja bili prinuđeni da napuste svoju

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

matičnu državu, a povratak u državu maticu je neizvestan i vezuje se za ispunjenje određenih, pre svega, političkih uslova u državi. Treću grupu bi predstavljala dijaspora², odnosno građani i njihovi potomci koji su zauvek napustili državu maticu i nemaju namere da se u nju više vrate ali nisu prekinuli kulturne, etničke, religijske i druge veze sa njom.

Posle skoro 150 godina od kada je država Viskonsin donela zakon kojim se omogućava glasanje van države, kako bi omogućila svojim vojnicima koji su ratovali da glasaju, mnoge demokratske države su dale pravo svojim državljanima koji se nalaze van granica države, da mogu da ostvaruju svoja glasačka prava. Ne predviđaju sve države davanje mogućnosti glasanja svojim državljanima koji imaju boravište u inostranstvu. Međutim, one države koje su ustanovile to pravo, veoma različito propisuju način učešća u glasanju, odnosno upisa u biračke spiskove. Tako imamo primere da države predviđaju lično glasanje u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, glasanje putem pošte, putem faksa³, internetom ili kombinovano.

Glasanje putem pošte kao način glasanja je tekovina novijeg vremena i kao eksperiment se pojavio u Kaliforniji kasnih sedamdesetih godina prošlog veka ali se brzo raširio na ostale države SAD-a i šire.⁴ Kada govorimo o glasanju putem pošte kao načinu iskazivanja biračke volje, mora da se konstatuje da ne postoji jedan opšte prihvaćeni model, već se razlikuje od države do države. Od samog početka procedure glasanja putem pošte, a to je slanje izbornog materijala, pa do kraja izbora, odnosno brojanja pristiglih glasova, razlike između država su ogromne. Tako slanje izbornog paketa koji uključuje i glasački listić, može biti ex officio (službenim putem) ili na izričit zahtev birača prilikom svakog izbora, ili na jedan zahtev birača, pri čemu mu se izborni paket ubuduće stalno šalje. Birači mogu svoje glasačke listiće da šalju direktno izbornim organima svojih država, ili diplomatsko-konzularnim službama u državama gde birači borave i gde će se obaviti brojanje glasova ili diplomatsko-konzularnim službama koje će glasačke listiće da proslede u matične države na brojanje. Ne predviđaju sve države koje su prihvatile glasanje putem pošte, činjenicu da svi birači mogu da glasaju na ovaj način, već u mnogim slučajevima daju pravo samo onima koji imaju boravište u inostranim državama. Takođe, ovakav način glasanja

² U Srbiji pojam dijaspora obuhvata državljane Republike Srbije koji žive u inostranstvu i pripadnike srpskog naroda iseljenike sa teritorije Republike Srbije iz regiona i njihove potomke („Zakon o dijaspori i Srbima u regionu” čl. 2, tačka 1. Službeni glasnik Republike Srbije br. 88/2009).

³ Iako izuzetno retko, imamo primer da je američkim vojnicima stacioniranim u Bosni i Hercegovini, izborni materijal poslat preko faks mašine. I na Novom Zelandu se u određenim situacijama omogućava glasanje preko faksa.

⁴ David Magleby, Participation in Mail Ballot Elections, u *Western Political Quarterly*, br. 41, 1987 str. 80.

se u mnogim državama ne odnosi na sve organizovane nacionalne i lokalne izbore, odnosno referendumne, već samo na neke. Da se na ovom mestu ne bi navodili parcijalni slučajevi u procesu glasanja putem pošte, u drugom delu teksta sledi uporedno-pravna analiza ovakvog načina glasanja.

2. Dobre i loše strane glasanja putem pošte

Kao glavna prednost ovog načina glasanja navodi se veliko olakšavanje ostvarivanja prava glasanja birača, koji su u velikom broju i u velikoj meri udaljeni od mesta gde mogu da izvrše svoje pravo. Često birači koji žele da glasaju moraju da pređu i nekoliko stotina kilometara do najbližeg diplomatsko-konzularnog predstavništva, a često su prinuđeni i da svoje pravo ostvare u nekoj od susednih država. Iako se države uvek trude da uspostave diplomatsko-konzularno predstavništvo upravo u gradu, odnosno oblasti, u kojoj je njena dijaspora najzastupljenija, uvek postoji izvestan broj njenih državljana koji je ipak udaljen od tih mesta. Zato glasanje putem pošte, kao način glasanja upravo omogućava svim biračima da ravnopravno učestvuju u procesu glasanja bez obzira na udaljenost od diplomatsko-konzularnih predstavništava.

Jedan od glavnih razloga uvođenja glasanja putem pošte je to što su ekonomisti smatrali da je takvo glasanje mnogo isplativije i nameće manje troškove biračima.⁵ Ova finansijska računica se uglavnom obistinila, tako da su troškovi izbora smanjeni za 50% do 70 % od uobičajenih. Glasanje putem pošte, smanjuje i aparat koji je neophodan da bi se sproveli izbori, što svakako ide u prilog smanjenju troškova organizovanja izbora.

Ovakav način glasanja pruža biračima više vremena za razmišljanje prilikom popunjavanja glasačkog listića, i time smanjuje mogućnost ishitrene izborne odluke. Nakon prvih izbora u kojima je korišćen sistem glasanja putem pošte pokazalo se da on posebno pogoduje starijim osobama, licima bez vozila, hendikepiranim osobama, kao i onim licima koja žive daleko od biračkog mesta.⁶ Svakako da ovakav način glasanja omogućava i biračima koji su na izdržavanju zatvorske kazne da glasaju, jer ređe izborni organi organizuju biračko mesto u zatvorskim ustanovama ili izlaze na lice mesta. Tako „glasanje putem pošte je povećalo broj izašlih birača za 10% od uobičajene izlaznosti prilikom tradicionalnog glasanja na biračkim mestima...što znači da je eksperiment glasanja putem pošte uspeo u

⁵ Susan A. Banducci i Jeffrey Karp, Going postal: How All-Mail Elections Influence Turnout' u *Political Behaviour*, vol. 22, br.3, 2000, str. 226.

⁶ D. Magleby, str. 81; Adam J. Berinsky, Nancy Burns, and Michael W. Traugott, Who Votes by Mail? A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems, u *Public Opinion Quarterly* vol. 65, 2001, str. 178-197

postizanju veće izborne izlaznosti.⁷ Međutim postoje i drugačiji pogledi, po kojima uvođenje glasanja putem pošte za sve izbore i referendume u Švajcarskoj, nije u većoj meri povećalo izlaznost birača.⁸

Nažalost, ovaj način glasanja ima i svojih mana. Za razliku od tradicionalnog načina, glasanje putem pošte se odvija preko jedne institucije koja je „posrednik“, a to je državna pošta. Zato ukoliko ova državna institucija, koja ne spada u izborne organe, ne funkcioniše besprekorno i ukoliko u nju građani nemaju potpuno poverenje, ovakav način glasanja nije prihvatljiv⁹. Takođe postoji mogućnost da poslani izborni glas preko pošte ne stigne na vreme na naznačenu adresu¹⁰. Način glasanja putem pošte povlači strah od mogućih malverzacija. Kao drastičan primer imamo predsedničke izbore održane 2000. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, kada je izborna komisija na Floridi bila optužena da je koristila različite standarde određivanja validnosti listića koji su stigli putem pisama u zavisnosti od mesta gde se vršilo brojanje glasova. Veliki problem u glasanju putem pošte predstavlja nepotpuna kontrola ovog načina glasanja. U jednom periodu glasački listići nisu pod direktnim nadzorom izbornih organa i to može da stvori određene probleme. Prvo, glasački listić može neko drugi da primi, presretne ili pošalje umesto birača, naročito ukoliko je birač promenio svoju adresu u skorije vreme. Drugo, birač prilikom popunjavanja glasačkog listića može biti pod pritiskom čime mu se uskraćuje sloboda izbora (kao primer često se navodi glasanje izbeglica koji uglavnom žive u zajednicama, te je mnogo veća verovatnoća da pojedine političke grupe mogu izvršiti uticaj na glasanje). Obzirom da birač, često uz svoj ispunjeni glasački listić mora da priloži i svoje lične podatke, kod njega se javlja strah od mogućih posledica ukoliko se ustanovi na koji je način glasao. Zato se postavlja pitanje kako da birač bude siguran u potpunu tajnost svog glasanja. Mnogi stručnjaci su upozoravali da je glasanje putem pošte podložno manipulaciji, pa da je za primenu takvog glasačkog mehanizma potreban jak zakonski okvir, izborna tradicija, snažan nadzor izbora, kao i potpuno sređeni birački spiskovi. I na kraju, izlazak birača na biračko mesto i lično glasanje, kao

⁷ Priscilla Southwell and Justin Burchett, The Effect on All Mail elections on Voter Turnout, u *American Politics Quarterly*, vol. 28, 2000, str. 76.

⁸ Više o ovom pitanju videti, Patricia Funk, Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System, 2008, str. 30-39.

⁹ Slično gledište u dokumentu Saveta za demokratske izbore i Venecijanske komisije „Code of good practice in electoral matters“ iz 2002. godine, str. 16.

¹⁰ U Australiji i nekim državama SAD-a izborni glas koji je prispeo sa zakašnjenjem, nakon izbornog dana, ipak će se uzeti u brojanje kao validan glas.

simbol ostvarenja političkih prava, gubi se uvođenjem glasanja putem pošte kao jedinog načina glasanja.¹¹

3. Uporedno pravna analiza glasanja putem pošte

Primena ovakvog načina glasanja u svetu je različito regulisana. Većina država ne pruža mogućnost glasanja putem pošte, dok u onim državama u kojima se daje takva mogućnost, pravna regulativa koja propisuje ovakav način glasanja varira od države do države. Te razlike se ne ogledaju samo u tehničkim detaljima izbornog procesa, već i u nemogućnosti birača da glasaju putem pošte na svim organizovanim izborima u državi (parlamentarnim, predsedničkim, lokalnim ili izborima za Evropski parlament).

Pomenućemo samo neke države: Albanija, Azerbejdžan, Bugarska, Kipar, Češka Republika, Čile, Letonija, Makedonija, Moldavija, Poljska, San Marino, Slovačka i Turska u svojim zakonskim tekstovima ne predviđaju nikakvu mogućnost glasanja putem pošte.

U državama koje čine Australiju glasanje putem pošte je sve prisutnije na lokalnom nivou, tako da: Tasmanija i Južna Australija su ovakav način glasanja zakonski regulisale, u Viktoriji i Zapadnoj Australiji predstavlja alternativni vid glasanja, u Kvinslendu ovakvo glasanje je pod određenim uslovima moguće, dok u Novom Južnom Velsu ne postoji mogućnost glasanja putem pošte.¹²

U nekim državama predviđa se mogućnost glasanja putem pošte ali samo za državljane koji imaju boravište u tim državama, što direktno onemogućava glasanje dijaspore. U Estoniji izborni zakon omogućava biraču da glasa putem pošte ukoliko u vreme izbora bude odsutan iz zemlje. Slično rešenje pominje se i u Grčkoj gde birači koji se na dan održavanja izbora nalaze van teritorije Grčke mogu da glasaju putem pošte ili na drugi odgovarajući način. U Holandiji izbornim zakonom biračima se omogućava glasanje putem pošte na izborima za Evropski parlament i izbore za Donji dom Parlamenta. Međutim, ne može se tvrditi sa sigurnošću da li se to

¹¹ O ovakvom gledištu videti više, Sean Richey, Who Votes Alone? The Impact of Voting by Mail on Political Discussion, u *Australian Journal of Political Science*, vol. 40, no. 3, 2005, str. 433–440.

¹² Više o načinu glasanja u Australiji, Bill Russell, Discussion Paper Prepared for the Local Government Association of South Australia, 2004, Rosemary Kiss, Postal Voting for Australian Local Government: Democracy or Conspiracy?, ECPR Conference, Marburg, Germany, 2003.

odnosi samo za holandske državljane koji imaju boravište u Holandiji ili i na one koji žive u inostranstvu, što je verovatnije.

U Finskoj je glasanje putem pošte moguće samo na konsultativnim lokalnim referendumima. U veoma restriktivnim slučajevima u Norveškoj se može glasati putem pošte na parlamentarnim i lokalnim izborima, ali je procedura komplikovana. U Švedskoj je omogućeno glasanje putem pošte uz poštovanje procedure koja biraču nalaže da mora glasački listić da popuni u tajnosti uz prisustvo dva svedoka, koji se zajedno sa biračem potpišu na pečatiranoj koverti. Takva koverta se šalje Izornoj komisiji u Švedsku. Litvanija, Slovenija i Portugal u svom izbornom zakonodavstvu predviđaju glasanje putem pošte i pri tome ne isključuju mogućnost birača da glasaju i na tradicionalan način, odnosno da glasaju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, za sve birače koji nemaju boravište u zemlji. U Španiji glasanje putem pošte je predviđeno kao jedan od ravnopravnih načina glasanja na svim izborima i važi za birače koji se nalaze u zemlji i one koji se nalaze van nje. Od 1994. godine svi birači u Švajcarskoj koji imaju biračko pravo (član 5. paragraf 3. Saveznog zakona o političkim pravima iz 1976. godine), mogu da glasaju putem pošte na svim saveznim i kantonalnim izborima i referendumima. Svi švajcarski birači poštom dobijaju na kućnu adresu izborni materijal i mogu da glasaju ili na biračkim mestima ili da popunjeni glasački listić vrate poštom na naznačenu adresu.

U nastavku teksta slede prikazi pojedinih zemalja koje su uvele glasanje putem pošte, ali i slučajevi Republike Hrvatske i Republike Srbije, koje nemaju takav način glasanja, iako postoje veliki pritisci da se oni uspostave.

3.1. Italija

U Italiji je registrovano preko četiri miliona građana koji imaju boravak u inostranstvu sa pravom glasa i oni biraju dvanaest od ukupno 630. članova Doma poslanika i šest od ukupno 315 senatora, koji će da zastupaju njihove interese.¹³ Pored prava glasa na opštim izborima, građani koji imaju boravak van teritorije Italije imaju mogućnost da glasaju i na ustavnom referendumu. Birači u inostranstvu su podeljeni u četiri izborne jedinice i to: prvu koju čini Evropa (uključujući azijski deo Ruske federacije i Tursku), drugu Centralna i Severna Amerika, treću Južna Amerika i Azija i četvrtu Afrika, Australija i Okeanija. Pored Ustava¹⁴ koji reguliše glasačko pravo, Zakon od 27. decembra 2001. godine¹⁵ je predvideo da Italijani sa boravkom

¹³ Svi predloženi kandidati za izbore moraju da imaju boravište van granica Italije.

¹⁴ Ustav Italije od 1948. godine, član 48.

¹⁵ Legge 27. dicembre 2001, no.459, član 5.

u inostranstvu mogu da glasaju na nacionalnim izborima i referendumima putem pošte. Do tada je italijanska vlada plaćala biračima koji imaju boravište u inostranstvu, a žele da glasaju, voznu kartu do mesta u Italiji u kome su upisani u izborni registar. Pored glasanja putem pošte, birači sa boravištem u inostranstvu mogu da glasaju i lično na biračkom mestu u Italiji ali prethodno moraju da obaveste nadležna diplomatsko-konzularna predstavništva.

U periodu od godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona od 27. decembra 2001. godine, diplomatsko-konzularna predstavništva su bila dužna da svakom registrovanom biraču pošalju formular o ličnim i ostalim relevantnim podacima u vezi sa njihovim boravkom u inostranstvu, kao i adresiranu kovertu sa plaćenom markom. Popunjeni formular birač je bio dužan da pošalje na naznačenu adresu u roku od trideset dana od dana prijema.

Najkasnije osamnaest dana od dana izbora u Italiji, diplomatsko-konzularna služba šalje biraču izborni paket koji sadrži potvrdu za glasanje, glasački listić sa svojom sigurnosnom kovertom, adresiranu kovertu sa plaćenom poštanskom markom, instrukcije za glasanje, Zakon od 27. decembra 2001. godine i listu kandidata predloženu za izbornu jedinicu kojoj birač pripada. Izborni paket može da sadrži dokumenta samo za jednog birača. Ukoliko birač ne dobije izborni paket dve nedelje pre dana održavanja izbora, on o tome obaveštava diplomatsko-konzularno predstavništvo, koje mora odmah da reaguje i otkloni nedostatak. Birač popunjava glasački listić stavlja ga u sigurnosni koverat, pa sve to u adresirani koverat koji šalje najkasnije deset dana pre dana izbora u Italiji. Nadležni službenik u diplomatsko-konzularnom predstavništvu po prijemu izborne koverte a najkasnije do četvrtka (koji prethodi izbornom danu) u 16.00 časova po lokalnom vremenu, prosleđuje centralnoj izornoj jedinici za inostranstvo, gde se vrši otvaranje koverata i brojanje glasačkih listića. Sve prikupljene izborne koverte ne šalju se pojedinačno već u jednom paketu, zajedno sa obaveštenjem o broju birača, avionskim putem ili diplomatskom poštom. Radi olakšavanja i pojednostavljenja procesa glasanja putem pošte diplomatsko-konzularna predstavništva Italije nastoje da potpišu ugovore sa vladama država na čijim se teritorijama obavljaju izbori. Ti ugovori bi osigurali da italijanski državljani sa boravištem u dotičnim državama mogu da ostvare svoje pravo glasanja putem pošte na način koji će garantovati jednakost, slobodu i poverljivost, kao i da zbog glasanja ti birači neće snositi nikakve konsekvence.

3.2. Sjedinjene Američke Države

Po nekim proračunima preko šest miliona američkih državljana živi van teritorije SAD-a. Amerikanci koji imaju boravište u inostranstvu uglavnom mogu da glasaju na svim saveznim izborima, a u mnogim državama i na lokalnim izborima. Prethodno je neophodno da se birač upiše u registar i zahteva glasanje van granica SAD-a (da popuni prijavu)¹⁶. Svu pomoć prilikom zahteva za glasanje i drugih formalnosti u izbornoj proceduri američki građani mogu da dobiju u konzularnom odeljenju američke ambasade, ali izborni materijal može se dobiti samo od oblasne izborne kancelarije. Uvek je nadležna ona oblasna kancelarija koja se nalazi na teritoriji poslednjeg boravišta birača u SAD-u. Glasanje putem pošte se u Sjedinjenim Američkim Državama sprovodi još od 1977. godine. Danas u preko 17 saveznih država ovaj se način praktikuje ali ne za sve nivoe izbora. Četiri države Oregon (Oregon), Vašington (Washington), Nevada (Nevada), i Severna Dakota (North Dakota) su uvele glasanje putem pošte kao način glasanja za neke vrste izbora. Savezna država Oregon, koja je postala sinonim za glasanje putem pošte,¹⁷ je 1998. godine zakonskim putem uvela ovaj način glasanja za sve vrste izbora, a 2000. godine u potpunosti ukinula glasanje na biračkim mestima.

Procedura glasanja putem pošte je sledeća: - Oblasna kancelarija šalje registrovanom biraču izborni materijal koji se sastoji od glasačkog listića, identifikacione i sigurnosne koverta, 14 do 20 dana pre početka održavanja izbora. Birač popunjava glasački listić, stavlja ga u sigurnosnu kovertu pa u identifikacionu kovertu koju potpisuje i šalje na adresu oblasne izborne službe. Amerikanci u inostranstvu glasački listić uglavnom šalju preko američke ambasade ili konzularnog predstavništva u državi u kojoj imaju boravište ili direktno oblasnoj izbornoj službi u SAD. Kada identifikaciona koverta stigne u oblasnu izbornu službu, proverava se potpis birača sa onim koji je deponovan u registru. Ako potpis nedostaje, birač se obaveštava da dođe i potpiše kovertu ili mu se šalje novi izborni materijal. Potpisana identifikaciona koverta se čuva do dana izbora, kada se sigurnosna koverta vadi iz nje i ne otvara se sve do trenutka brojanja glasačkih listića. Sigurnost i tajnost cele procedure odvijanja glasanja obezbeđuje oblasna izborna služba. Po nekim statistikama utvrđeno je da je na izborima koji su predvideli glasanje putem pošte, izlaznost bila veća za 6 % pa čak i do 15% u odnosu na ranije izbore. Što se drugih saveznih država tiče, razlike se uglavnom svode na to da se u njima glasanje putem pošte predviđa u organizovanju nekih izbora ili se izbor načina glasanja ostavlja lokalnim vlastima.

¹⁶ Federal Post Card Application

¹⁷ Videći, Susan A. Banducci i Jeffrey Karp, str. 223-239.

3.3. Velika Britanija

U Velikoj Britaniji glasanje putem pošte je uvedeno još davne 1918. godine i da bi se to pravo iskoristilo potrebno je podneti zahtev za glasanje putem pošte. Birači koji nemaju boravište u Velikoj Britaniji mogu da glasaju samo ako nije prošlo više od 15 godina od njihovog odlaska u inostranstvo. Prethodno je neophodno da birač izvrši upis u izborni registar. To može da učini popunjavajući formulare koje će dobiti preko lokalnih vlasti poslednjeg boravišta u Velikoj Britaniji. Formulare može dobiti i na posebnoj internet adresi, kao i u prostorijama diplomatsko-konzularnih predstavništava Velike Britanije. Birač i svedok (koji mora da je britanski državljanin a nije u najužem srodstvu sa biračem), potpisuju “izjavu o identitetu” i to šalju u izbornu registracionu kancelariju. Krajnji rok za upis u izborni registar je dva meseca pre održavanja izbora. Birač može da glasa na tri načina i to: pismom, ovlašćenjem ili lično na izbornom mestu u Velikoj Britaniji. Ako glasa putem pošte ili ovlašćenjem, birač je dužan prethodno da najavi tu svoju nameru. Kada se glasa putem pošte, glasački listić stiže na adresu birača, nedelju dana pre dana izbora, tako da ima vremena da popuni listić i pošalje ga nazad na tačno naznačenu adresu. Ovi birači imaju pravo glasa samo na izborima za Parlament Velike Britanije i Evropski parlament, dok im je glasanje onemogućeno na lokalnim izborima i izborima za gradonačelnika, kao i izborima za Parlament Škotske, Nacionalnu skupštinu Velsa i Londonsku skupštinu.

3.4. Nemačka

U Nemačkoj je glasanje putem pošte odavno poznato i prihvaćeno, tako da članom 14. 3. b. Saveznog zakona o izborima (“Bundeswahlgesetz¹⁸”) glasanje putem pošte se potpuno izjednačava sa tradicionalnim načinom glasanja. Da bi neko imao pravo glasa nemačko pravo propisuje određene uslove koji se moraju ispuniti i to: da je nemački građanin prema članu 116. Osnovnog zakona, da je napunio 18 godina na dan izbora, da je u Nemačkoj boravio kontinuirano najmanje tri meseca, posle 23. maja 1949. godine i da se nije odrekao prava glasa. Članom 36. Zakona o izborima u potpunosti se reguliše procedura glasanja putem pošte. Izborni organi su dužni biraču da dostave glasački listić (“Wahlschein”) kojim će birač biti u mogućnosti da glasa putem pošte. Međutim, postoje određeni uslovi koje birač mora da ispuni, ukoliko želi da glasa putem pošte. Prvo, birač mora da podnese zahtev za glasanje putem pošte, a to može jedino ako je upisan u birački spisak a na dan glasanja će biti odsutan iz opravdanih razloga. Drugo, ukoliko je birač promenio boravište a još nije

¹⁸ Savezni zakon o izborima od 23. jula 1993. godine sa poslednjim amandmanima od 17. marta 2009. godine

upisan u birački spisak ili ukoliko zbog profesionalnih razloga, ili zbog bolesti, starosti i drugih sličnih razloga, ne može da ode i glasa na biračko mesto. I na kraju, birači koji žive van granica Nemačke a upisani su u birački spisak, na osnovu svog zahteva mogu da dobiju odgovarajući glasački listić. Birači svoje glasačke listiće stavljaju u posebne, zapečaćene biračke koverta, i šalju na adresu koja je naznačena na koverti. Biračke koverta sa glasačkim listićima moraju da stignu na naznačenu adresu najkasnije do zatvaranja izbornog mesta.

3.5. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je jedina država u okruženju koja kao jedan od načina glasanja predviđa glasanje putem pošte. To je utvrđeno Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine¹⁹ članom 1.5. Državljeni Bosne i Hercegovine koji su izbegla lica ili privremeno žive u inostranstvu, da bi imali pravo da glasaju na izborima organizovanim u Bosni i Hercegovini, moraju da imaju 18 godina na dan izbora, prebivalište u opštini u Bosni i Hercegovini i da su upisani u Centralni birački spisak. Svi državljani Bosne i Hercegovine koji imaju biračko pravo, a privremeno žive u inostranstvu, to svoje pravo mogu da ostvare glasajući lično dolaskom na odgovarajuće biračko mesto u Bosni i Hercegovini ili u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Bosne i Hercegovine u inostranstvu ili putem pošte za opštinu u kojoj je imao prebivalište pre odlaska u inostranstvo. Da bi mogao da ostvari pravo na glasanje, birač koji privremeno živi u inostranstvu je obavezan da Izornoj komisiji Bosne i Hercegovine dostavi ispunjenu prijavu. Izborna komisija utvrđuje formu obrasca prijave i odgovarajuća uputstva. Pored ispunjene i potpisane prijave, dostavlja se i dokaz o identitetu birača (lična karta BiH, pasoš BiH, vozačka dozvola BiH, važeća lična isprava izdata od zemlje domaćina, izbeglički karton izdat od vlade zemlje domaćina ili druge međunarodne organizacije), kao i izjašnjenje o opciji glasanja u diplomatsko-konzularnom predstavništvu BiH ili putem pošte. Centralna izborna komisija će odrediti broj i raspored biračkih mesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Bosne i Hercegovine shodno broju prispelih prijava sa opcijom glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima.²⁰ Na adresu birača u

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 23/2001, sa izmenama i dopunama 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10.

²⁰ Biračko mesto u inostranstvu se može uspostaviti ako najmanje 50 birača zatraži da glasaju lično u tom okrugu. Ukoliko se ne postigne ovaj broj, birači mogu glasati putem pošte. Za izbore koji su održani oktobra 2010. godine biračka mesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima su uspostavljena u Beču, Oslu, Kopenhagenu, i u četiri grada u Nemačkoj. Samo nešto više od hiljadu birača se opredelilo za opciju glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, dok se skoro 37.000 birača opredelilo za opciju glasanja putem pošte.

inostranstvu biće dostavljen glasački materijal, a dodatne informacije se mogu dobiti i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, klubovima i udruženjima građana BiH u inostranstvu i na zvaničnoj izbornoj internet stranici. Birački paket za glasanje putem pošte sadrži: obrazac sa ličnim podacima birača sa uputstvom o načinu glasanja, glasačke listiće koji se izdaju za izbornu jedinicu za koju je birač registrovan da glasa putem pošte na izborima, kovertu za glasačke listiće i povratnu kovertu sa odštampanom adresom Centralne izborne komisije u Bosni i Hercegovini.

Birač koji je registrovan za glasanje putem pošte mora za svaki naredni izbor da potvrdi svoju registraciju podnošenjem „Potvrdnog obrasca“ Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine, inače će mu glasanje biti uskraćeno. Ukoliko se birač kome je omogućeno glasanje putem pošte vrati u Bosnu i Hercegovinu pre isteka roka za registrovanje za sledeće izbore, tom biraču će se odrediti odgovarajuće biračko mesto i biće dopisan u izvod iz Centralnog biračkog mesta za to biračko mesto.

3.6. Republika Hrvatska

Po Ustavu Republike Hrvatske od 1990. godine²¹, državljani Hrvatske imaju opšte i jednako biračko pravo sa navršenih 18 godina a u izborima za Hrvatski sabor i Predsednika Republike, biračko pravo se osigurava i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 1999. godine, sa izmenama učinjenim 2003. i 2007. godine, propisuje da se izbori obavljaju na biračkim mestima na području Republike Hrvatske i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske. Birači koji nemaju boravište u Republici Hrvatskoj svoje pravo glasa ostvaruju u posebnoj izbornoj jedinici i imaju pravo na tri poslanika u Saboru. Sam proces glasanja u diplomatskim misijama ili konzularnim predstavništvima traje dva dana, a završava se na dan kada se završava glasanje u Republici Hrvatskoj. Zakon o popisima birača iz 2007. godine, predviđa da se za hrvatske državljane koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj popis birača vodi u Zagrebu. U diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske biće izrađeni Zakonom o izbornim jedinicama popisi birača za glasanje hrvatskih državljana koji imaju boravak u inostranstvu i to odvojeno po državama.

Na osnovu uvida u sve relevantne zakonske tekstove koji se bave izbornom materijom, može se zaključiti da hrvatski državljani koji nemaju boravište u Republici Hrvatskoj imaju pravo glasa na predsedničkim i

²¹ Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 85/2010.

parlamentarnim izborima, a to svoje pravo mogu da koriste isključivo ako glasaju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u zemljama u kojima imaju prebivalište. Glasanje putem pošte nije predviđeno, iako su bila izvesna predizborna obećanja tokom kampanje održane 2003. godine.

Sem političkih motiva koje pojedine stranke imaju povodom ideje o mogućem uvođenju glasanja putem pošte, često se naglašava da je takvo glasanje podložno manipulaciji, da je potreban veći nadzor nad izborima, kao i da se spiskovi birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj moraju bolje srediti²².

3.7. Republika Srbija

Izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2004. godine²³ građanima koji imaju srpsko državljanstvo ali ne i boravište na teritoriji Srbije omogućeno je da učestvuju na izborima i glasaju na biračkim mestima u inostranstvu. U Posebnu evidenciju birača u inostranstvu²⁴, koju vodi i ažurira Ministarstvo za državnu upravu, a odvojeno je po stranim državama, upisuju se birači koji imaju boravište u inostranstvu, prema poslednjem prebivalištu pre odlaska u inostranstvo odnosno poslednjem prebivalištu jednog od njihovih roditelja. Ceo postupak izbora i upisa u Posebnu evidenciju birača je veoma detaljno regulisan u članovima 73. a. do 73. g. pomenutog zakona.

Do danas Srbi u dijaspori²⁵ nemaju mogućnost glasanja putem pošte, već ukoliko žele da ostvare svoje pravo moraju da glasaju u najbližem diplomatsko-konzularnom predstavništvu ili na posebnim biračkim mestima koje određuje izborna komisija. Jedan od razloga slabog izlaska na glasanje srpske dijaspor²⁶, predstavlja upravo činjenica da mnogi od tih birača nisu

²² Iako se smatra da Hrvatska dijaspora broji na milione građana, na poslednjim parlamentarnim izborima održanim decembra 2011. godine, broj hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj a imaju pravo glasa je nešto više od 410.000, od čega veliki broj živi u državama u okruženju (Bosni i Hercegovini oko 260.000, odnosno u Srbiji oko 35.000 birača).

²³ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2004.

²⁴ Ova evidencija sadrži ime i prezime, lični broj, pol, godinu rođenja, mesto poslednjeg prebivališta birača pre odlaska u inostranstvo, odnosno mesto poslednjeg prebivališta jednog od njegovih roditelja i podatke o mestu boravišta birača u inostranstvu.

²⁵ Zakon o dijaspori i Srbima u regionu razlikuje pojam dijaspori i pojam Srba u regionu, pri čemu on označava pripadnike srpskog naroda koji žive u Republici Sloveniji, Republici Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Republici Makedoniji, Rumuniji, Republici Albaniji i Republici Mađarskoj.

²⁶ Na izborima za predsednika Srbije 2004. godine u birački spisak bilo je upisano nešto više od 10.000 birača u inostranstvu, a glasalo je 8.500; na referendumu o novom Ustavu Srbije 2006. godine, bilo je upisano oko 18.000 birača, a glasalo je samo 3.000; a na

glasali zbog udaljenosti od izbornog mesta ili zbog finansijskih teškoća vezanih za plaćanje puta do izbornog mesta ili zbog prezauzetosti, odnosno, poslovne odsutnosti ili zbog neupućenosti birača što u izborni postupak, što u ponuđene stranačke kandidate ili možda zbog nezainteresovanosti. Uvođenjem prava glasanja putem pošte svi ovi razlozi bi bili prevaziđeni i korišćenje prava glasa bi zavisilo isključivo od birača. Pored, očigledne uštede za birače i proces glasanja bi smanjio troškove državi. U tom smislu tadašnje Ministarstvo za dijasporu Republike Srbije je uputilo inicijativu još krajem juna 2004. godine, Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, da se izvrše izmene u Zakonu o izboru narodnih poslanika, s ciljem da se biračima koji imaju boravište u inostranstvu omogući glasanje putem pošte, ali do danas nije postignuta politička volja koja bi dovela do izmene ovog segmenta izbornog zakonodavstva.

4. Zaključna razmatranja

Iako danas možemo da primetimo da je sve veći broj država koji se opredeljuje za glasanje putem pošte, kao jedan od načina iskazivanja izborne volje, mora se zaključiti da je još uvek veliki broj država koje ne prihvataju ovakav način glasanja. Činjenica da je za ovakav način glasanja neophodno savršeno funkcionisanje i potpuno poverenje u poštansku službu, umnogome odbija znatan broj država od ideje njegovog prihvatanja. Uvođenje glasanja putem pošte kao alternativnog vida glasanja, ne znači ukidanje tradicionalnog glasanja na biračkom mestu, već samo njegovu dopunu. Činjenica da glasanjem putem pošte svoju izbornu volju mogu izraziti birači koji nisu u mogućnosti da se pojave na biračkom mestu, bilo zbog njihove odsutnosti u inostranstvu, bilo zbog drugih razloga, utiče da se poveća učešće birača u izbornom procesu a time i ostvari ideal demokratije da svi građani glasaju.

parlamentarnim izborima 2007. bilo je upisano oko 31.000 birača, a glasalo je oko 10.000 građana.

Oliver Nikolić Ph.D

Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

VOTING BY MAIL WITH A SPECIAL EMPHASIS ON THE DIASPORA VOTE – *COMPARATIVE ANALYSIS*

Summary

Voting by mail, although the outcome of new age, is becoming increasingly present in today's electoral life in many countries. This method of voting would not be possible unless the institutions of the postal service worked perfectly and enjoyed full confidence of all voters. Voting by mail has been introduced primarily in order to facilitate voting process and increase voters' turnout at the polls. Postal voting has several advantages over traditional polling. First, it is cost effective. Second, it has resulted in increased participation among voters, especially large among persons without cars, the elderly, handicapped, or those who live at great distances from the polling place, including the diaspora. Third, it is easier for election officials to conduct. Fourth, it gives voters a longer opportunity to study the ballot and find answers to their questions. Unfortunately, disadvantage of such voting method is potential mishandling such as, firstly, the influence of other people on electoral will of the voters, then, voters' justified doubts because they are obliged to provide their personal data on the occasion of voting. The introduction of voting by mail, as an alternative form of voting, does not mean the elimination of the traditional means of voting at the polling place, but only its upgrading and improvement.

Key words: *Election, Voting by mail, Postal voting, Distance voting, Voting from abroad.*