

Др Маја Настић*
Ванредни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК
doi:10.5937/zrpfni1776083N

UDK: 342.8-054.72
Рад примљен: 01.10.2017.
Рад прихваћен: 30.11.2017.

ОПШТЕ БИРАЧКО ПРАВО У ЕРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ: ГЛАСАЊЕ ДИЈАСПОРЕ**

Апстракт: Гласање дијаспоре (екстерно гласање, гласање исељеника) је начин да се обезбеди реализација бирачког права за све оне грађане који привремено или трајно бораве ван своје земље. У фокусу овог рада јесу неки важни аспекти гласања дијаспоре: услови за стицање и реализацију бирачког права, начин на који се гласови екстерних бирача трансформишу у посланичка места, као и какви су стварни ефекти овог гласања на целокупан изборни резултат. Имајући у виду да су изменама изборног закона 2004. године створени услови за гласање дијаспоре на изборима који се одржавају у Србији, намера нам је да анализирамо на који начин је омогућена реализација бирачког права наших држављана у иностранству и какви су стварни ефекти таквог гласања.

Кључне речи: дијаспора, бирачко право, избори.

1. Увод

У ери глобализације принцип општег бирачког права може бити остварен уколико грађани који живе у иностранству имају право гласа на изборима који се одржавају у земљи порекла. Велике миграције, као неизбежан пратилац глобализације, намећу потребу за пуним препознавањем њихових политичких права. За означавање права којима се грађанима у иностранству омогућава да гласају на изборима у држави порекла користе се различити термини: екстерно гласање, гласање дијаспоре, гласање

* маја@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту “Усклађивање права Србије са правом Европске уније”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду од 2013–2018. године.

исељеника, гласање одсутних, гласање емиграната, гласање ван државе, гласање на даљину (Lafleur, 2013: 17). Ми ћемо најчешће употребљавати термине екстерно гласање и гласање дијаспоре за означавање одредби или поступака који омогућавају да сви бирачи, који су, привремено или трајно, ван земље могу да остваре своје бирачко право ван територије државе порекла (Nohlen, et al: 2007: 65).

Када је реч о дијаспори, она се може дефинисати као „социјално-политичка формација настала добровољним или присилним исељавањем припадника једне етничке, односно националне заједнице, као ‘ентитет’ чији припадници одржавају редовне или повремене везе са својом домовином и са групама истог етничког порекла у другим земљама“ (Kasapović, 2010: 17). Дијаспора се може идентификовати и као друштвени колективитет који егзистира преко граница држава и који је успео током времена да одржи колективни, културни или регионални идентитет кроз осећај унутрашње кохезије и одрживих веза са стварном или замишљеном домовином, и показују способност да изразе колективне интересе чланова друштвене заједнице кроз развијање организационих оквира и транснационалних веза (Kainova, 2009: 45). Најједноставније речено, појам дијаспоре се може односити на етно-националне групе које имају пребивалиште ван територије своје земље.

2. Екстерно гласање – историјски аспект настанка

Екстерно гласање, односно гласање дијаспоре посматрамо као одговор националне државе на глобализационе изазове који су праћени великом миграцијом становништва, како би се подстакла мигрантска лојалност. Овакав вид гласања је релативно нова појава; до 80-их година прошлог века о томе се врло мало говорило, да би ово питање добило на значају након политичких промена током 90-их година прошлог века (Nohlen, 2007: 65). Но, корене екстерног гласања можемо наћи још у периоду Римског царства. Тако, наводи се да је екстерно гласање заправо први пут примењено у време римског цара Августа, када су чланови локалног сената у 28 новоуспостављених колонија могли да гласају за кандидате за градске службенике Рима и да их на дан избора пошаљу у Рим. У новије време Грчка је 1844. године озаконила право Грка који су живели у дијаспори да гласају за Националну скупштину. Позната је примена екстерног гласања 1862. године, када је Висконсин постао прва од неколико америчких држава које су омогућиле гласање одсутних, а које се односило на војнике који су се током грађанског рата борили на страни Уније. У контексту наведених политичких догађаја, републиканци су подржали „екстерно“

законодавство јер су пошли од тога да ће војници вероватно подржати републиканског председника Абрахама Линколна. Крајем 19. и почетком 20. века, Нови Зеланд, Аустралија и Исланд омогућавају гласање својим морнарима. Велика Британија је 1918. године дала право гласа војном особљу у иностранству, које је могло гласати преко својих пуномоћника у земљи (Kasapović, 2010: 21).

Екстерно гласање у контексту „милитантног“ гласања било је посебно актуелно током Првог светског рата с обзиром на број људи који је учествовао у оружаним сукобима. У Уједињеном Краљевству се, услед политичких захтева, уводи гласање војног персонала, које се спроводи путем посредника. Гласање путем поште за војнике, морнаре и остале који раде у иностранству на питањима од националног значаја одвија се у Уједињеном Краљевству почев од 1945. године са тронедељним размаком између гласања у земљи и бројања гласова, како би се вратили гласачки листићи из иностранства. Нови Зеланд, који је још 1890. године омогућио поморцима да гласају, током рата је право гласа проширио на све војнике, а не само на оне који су навршили 21 годину. Француска је увела екстерно гласање 1924. године, када су француски администратори у окупираном Рајнланду могли да гласају путем поште; гласање преко пуномоћника за све војнике је уведено 1946. године, да би од 1951. године гласање путем поште и гласање путем пуномоћника било доступно бирачима различитих категорија, укључујући и оне који су на државној или војној служби (Ellis, 2007: 41–43).

Имајући у виду наведене примере, може се рећи да је гласање које се одвијало ван државе било у функцији препознавања оних који су активно учествовали у рату и тиме значајно допринели својој држави. У Шпанији, међутим, до увођења екстерног гласања долази 1978. године, што је имало симболичан значај јер је његово укључивање у демократски устав требало да значи *ex post* признавање емиграције након Другог светског рата. Али, има и примера држава које дуго нису познавале овај облик гласања. У Аустрији, на пример, све до 1989. године, грађани који нису имали стално пребивалиште у овој држави били су искључени из бирачке евиденције и тиме лишени бирачког права. Међутим, Уставни суд Аустрије¹ нашао је да то представља повреду принципа једнакости грађана и уставне одредбе којом се бирачког права могу лишити само лица осуђена на казну затвора. Након тога, спроведене су измене закона како би се омогућило и грађанима који се налазе у иностранству да буду уписани у бирачки списак. У примени је гласање путем поште (Stern, Valchars, 2013).

1 Одлука Уставног суда Аустрије VfSLg 12.023/1989 Извор: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1311-Austria-FRACIT.pdf>

Након 2000. године знатно је порастао број држава које уводе овај начин гласања. Према подацима из 2007. године, 115 држава има одредбе којима се омогућава гласање бирачима који се налазе у иностранству. Екстерно гласање је најчешће заступљено у Европи, али је присутно и на осталим континентима. Највећи број држава чланица Европске уније препознаје предности екстерног гласања. У Белгији грађани са пребивалиштем у иностранству могу гласати и на савезним изборима, почев од 1989. године. Услов је да имају бирачку способност и да буду регистровани у конзулату ². У Румунији, почев од 1990. године, могуће је екстерно гласање. У Уставу ове државе јасно се истиче да држава подржава јачање веза са Румунима у иностранству и да ће подржати одржавање њиховог етничког, лингвистичког и религијског идентитета. У периоду од 1990. до 2008. године гласови из иностранства додавани су изборној јединици у Букурешту. Како од 2004. године расте интересовање доносиоца одлука за овај вид гласања, то се одражава на нови изборни закон из 2008. године. Овим законом се уводе изборне јединице за гласове из иностранства. Први пут дијаспора је добила директне представнике у румунском парламенту: четири посланика и два сенатора. Екстерно гласање је дозвољено на председничким, парламентарним и изборима за Европски парламент. Од метода гласања у примени су лично, гласање путем поште, преко пуномоћника, електронско, као и гласање путем факса (Buren, 2011: 95). Чешка и Пољска захтевају да они који привремено живе у иностранству буду регистровани у амбасади или конзулату у држави свог пребивалишта. Дозвољено је само лично гласање, док гласање путем поште или преко пуномоћника није могуће. У Чешкој, дозвољено је само гласање у амбасадама и конзулатима, док Пољска успоставља бирачка места и у пољским клубовима и емигрантским удружењима у државама са великим бројем емигрантске популације (Fidrmus, Doyle, 2005). У Бугарској, такође, грађани могу гласати на посебним бирачким местима у амбасадама и конзулатима.

На основу података Института за демократију и изборе из децембра 2014. године, само две државе не дозвољавају екстерно гласање, и то су Малта и Грчка. Но, има примера да је дозвољено екстерно гласање, али се примењује на врло рестриктиван начин и доступно је само одређеној категорији бирача, као што су војници и дипломатски службеници.

2 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Belgium, Parliamentary Elections, 10. june 2007. Final Report www.osce/odhir/elections/belgium/28213. Преузето 27. 09. 2017.

3. Екстерно гласање и изборни дизајн

У последње две деценије, екстерно гласање је доживело квантитативне и квалитативне трансформације. Сада је то право грађана који живе ван територије своје државе да буду препознати као њени формални чланови, независно од њихове жеље за повратком и њихове повезаности са државом матицом. Гласање дијаспоре превазилази уске оквири административно-техничких процедура које се тичу регистрације, начина гласања, бројања гласова, и дефинише се као активно и пасивно бирачко право квалификованих појединаца да учествују на изборима и на референдуму чији су држављани, али у којој немају пребивалиште. Поседовање држављанства државе на чијим се изборима учествује, али у којој не постоји пребивалиште је централна карактеристика екстерног гласања и по томе се јасно разликује од гласања странаца и гласања емиграната у држави у којој се пребива. Екстерно гласање у наведеном контексту израз је дубоких промена у свету, економских, политичких и културних, које настају као последица глобализације, масовних миграција из неразвијених у развијене земље у потрази са послом, професионалним напредовањем. Опсег становништва обухваћен овим видом гласања далеко превазилази раније оквири гласања војног и дипломатско-конзуларног особља, и обухвата и економске исељенике, раднике мигранте, стручњаке у потрази за бољим и плаћенијим пословима, студенте (Kasapović, 2010: 22).

Имајући у виду број држава у којима је уведено гласање дијаспоре, може се рећи да је оваква политика широко прихваћена. Но, свакако, овај вид гласања прате и бројни изазови. Навешћемо неке: грађани који живе ван државе гласају на изборима у својој држави порекла, али остају ван домашаја последица свог гласања; интегритет изборног процеса је много теже гарантовати када су бирачи расути у различитим деловима света. Овде треба додати и гледиште према коме исељеницима, који више не плаћају домаће порезе, не треба омогућити пуно уживање политичких права, сходно принципу „No Taxation Without Representation” (Buren, 2011: 88). Но, на страни држава које су се определиле за увођење екстерног гласања су следећи разлози. Прво, државе на тај начин обнављају везе са исељеницима, посебно са оним који су напустили земљу због бившег репресивног режима или услед неповољних историјских околности. Циљ је успостављање транснационалне нације изграђивањем институција како би се ојачале симболичне везе са државом порекла (Buren, 2011: 87). Друго, државе желе да осигурају новчани прилив из иностранства. Државе су заинтересоване да контролишу или да чак сузбију политичке дисиденте и да их мобилишу за подршку, као и да бране интересе миграната у земљи домаћина. То може бити учињено обезбеђивањем институционалних

могућности за мигранте како би достигли друштвену покретљивост, како би се борили против предрасуда повезаних са њиховим транзиционим статусом. То може да помогне члановима дијаспоре да се укључе у модерну економију (Bugen, 2011: 89).

Екстерно гласање је начин да се осигура реализација бирачког права за оне грађане који живе ван државе, али и да се повећа политичка партиципација и ојача поверење у изборни процес и демократски поредак. Остваривање бирачког права дијаспоре ослања се на концепт универзалног права гласа. Опште бирачко право је кључни елемент савремених демократија и општеприхваћени принцип изборног система. Опште бирачко право може и треба да буде подвргнуто ограничењима каква су: старосна доб, држављанство и пребивалиште, уз могућност одузимања права да се бира и буде биран (Настих, 2014:193). Ограничења која су допуштена у контексту остваривања општег права гласа применљива су и на грађане у иностранству (минимална старосна доб, кривична неосуђиваност, пословна способност). Но, пребивалиште, као један од класичних услова за остваривање општег права гласа, није спојив са овим видом гласања. Такође, није искључено да постоје и нека специфична ограничења у погледу ове категорије бирача. То се може односити на дужину времена коју грађани проводе ван своје државе порекла. У Аустралији, на пример, максимална дужина боравка је 6 година; у Канади 5 година, док је у Уједињеном Краљевству 15 година (Fierro, Morales Gratschew, 2007: 20).

Имајући у виду на чему се базира гласање дијаспоре, можемо приметити да је у основи овог гласања концепт етичког држављанства, који подразумева да су држављани сви припадници насловне националне заједнице одређене државе. Концепт етичког држављанства потискује класичан концепт територијалног држављанства. Држављанин није само онај ко је рођен на тлу државе, има у њој пребивалиште и члан је политичке заједнице, већ и онај ко је члан националне или етничке заједнице независно од места боравка. Држављанство стечено пореклом (*ius sanguinis*) постаје доминантан извор ширења бирачког права (Kasapovic, 2010: 22).

Гласање дијаспоре услед бројних специфичности које га прате захтева постојање адекватног нормативног оквира. У неким државама гласање дијаспоре је регулисано уставом, као највишим правним актом, док је у другим ова материја предмет законодавног регулисања. Свакако, за истинску реализацију екстерног гласања неопходан је одговарајући законодавни оквир, у коме ће детаљно бити разрађене све одредбе везане за уживање и реализацију права гласа дијаспоре.

Избори који се одржавају ван граница обично намећу велике организационе и техничке припреме и изискују веће трошкове него што је то случај са изборима који се одвијају унутар граница једне државе. У светлу ових околности, кључни проблем је гарантовати остваривање принципа општег, једнаког и тајног гласања, обезбедити једнакост изборног такмичења и спречити повреду изборног закона. Успостављање екстерног гласања намеће потребу посебног регистровања ових бирача.

Екстерно гласање може бити омогућено свим бирачима који живе ван државне територије, или, како је наведено раније, могу постојати ограничења. Сви ови услови треба да буду детаљно регулисани изборним законом. Пожељно је да сви бирачи имају, колико је то могуће, једнаке могућности за гласање. Но, свакако, потребно је извесно прилагођавање које је специфично за екстерно гласање, а које се тиче географске локације бирача, сигурности у транспортовању гласачких листића. Стога, сасвим је разумљиво што се у неким случајевима усвајају изузетне процедуре како би обухват ових бирача био већи. Постоји више модалитета гласања који се могу примењивати када говоримо о гласању из иностранства. То су: лично гласање у дипломатским мисијама или на другим одговарајућим местима, гласање путем поште, гласање преко пуномоћника, електронско гласање и гласање путем факса. Најчешће је у примени лично гласање у дипломатским мисијама и на другим означеним местима, док је најређе у примени гласање путем пуномоћника. Уобичајена је комбинација два или више модалитета гласања, најчешће личног и гласања путем поште. Када се гласање организује у дипломатско-конзуларним представништвима, обично се захтева да постоји одређени минимални број регистрованих бирача.

Регистрација бирача који живе у иностранству може бити активна или пасивна. Пасивна регистрација бирача подразумева да се бирачи из иностранства додају на постојећи бирачки списак, при чему није потребно да се додатно ангажују нити да изразе жељу да учествују на изборима. Активна регистрација бирача из иностранства ставља их у позицију да морају да буду регистровани уколико желе да гласају.

Врло важан институционални аспект екстерног гласања односи се на начин на који се гласови бирача трансформишу у посланичка места. Могуће су две опције: постојање посебних изборних јединица за гласање дијаспоре или да се гласови дијаспоре додељују постојећим изборним јединицама, најчешће према последњем пребивалишту бирача. Свака од ових опција има своју логику. У првој се наглашава специјални, екстратериторијални карактер екстерног гласања, док се у другој наглашава повезаност

грађана са државом матицом. Посебне изборне јединице за грађане из иностранства воде јачању веза екстерних бирача са националном политичком заједницом, чиме се промовише њихова законодавна агенда и остварује директна интервенција у процесу одлучивања у погледу тема од националног значаја.

У Италији је право гласа италијанских држављана који живе у иностранству регулисано уставом. Сходно чл. 48 Устава, утврђено је да бирачко право имају сви пунолетни грађани и грађанке. Устав упућују на закон који одређује средства и начин спровођења бирачког права грађана са пребивалиштем у иностранству. У циљу спровођења тог права, основана је организација која представља бирачко тело у иностранству, под називом Естеро (Circcoscrizione Estero) и која има своја посланичка места, чији је број одређен уставним нормама у складу са законом. Бирачко право, а то важи за све, не може бити органичено осим у случају да је грађанин законски неспособан за гласање, у случају неопозиве кривичне пресуде или у случају моралне недостојности предвиђених законом. Сходно чл. 56 Устава Италије³, Доњи дом парламента има 630 посланика, од којих су 12 из организације Естеро. Грађани који живе у иностранству представљени су и у Горњем дому, Сенату. Број сенатора је 315, и од тог броја је њих шесторо из организације Естеро. Овакав уставни оквир је праћен одговарајућим законима којима се разрађује право гласа дијаспоре и утврђује начин њеног представљања. Наиме, грађани у иностранству распоређени су у четири посебне изборне јединице: прва обухвата бираче у Европи (са Русијом и Турском), друга, у Јужној Америци, а трећа је за Северну и Централну Америку, док четврта покрива подручје Африке, Азије, Океаније и Антарктика. Екстерно гласање је први пут примењено на референдуму одржаном у мају 2003. године (Fierro, et al 2007: 28).

У Европској унији, поред Италије, још три државе имају парламенте у којима седе представници дијаспоре. То су Француска, Хрватска и Португал. У Француској дијаспора има своје представнике у Сенату још од 1948. године, те се може рећи да ова држава представља пионира у укључивању дијаспоре у представничко тело. Уставом је утврђен број од 3 сенатора, а онда је он постепено растао и дошао до броја 12. Међутим, сенаторе не бирају директно Французи у иностранству, већ су они изабрани од стране посебног тела које броји 155 чланова и у коме је представљено око 2 милиона бирача који живе ван територија Француске. Почев од 2012. године, дијаспора има своје представнике у Националној скупштини. Током мандата председника Саркозија (*Nicolas Sarkozy*) донета је одлука о увођењу 11 места за посланике „из иностранства“. Узрок томе је значајан

³ Извор: formazionecivica.lepida.it/constituzione/c20.pdf Преузето: 25. 09. 2017.

пораст броја грађана који се селе у иностранство, како у Европску унију, тако и у Северну Америку, као и у традиционалне регије севера Африке и подсахарске Африке. Да би се квалификовали за гласање, француски држављани морају да се региструју у конзулату земље у којој су се настанили. Изборне јединице су, као и у Италији, утврђене на географској основи; једна, обухвата САД и Канаду; друга, Мексико и читаву Латинску Америку; трећа, северну Европу, која укључује и Уједињено Краљевство; четврта обухвата земље Бенелукса; пета, Андору, Монако, Португал и Шпанију; шеста, Лихтенштајн и Швајцарску; седма, Централну и Источну Европу; осма, Јужну Европу, Израел и Турску; девета, северозападну Африку, десета, Централну, Источну, Јужну Африку, и део Средњег истока, и једанаеста, Белорусију, Украјину, Русију, Молдавију, Океанију и већи део Азије. У свакој изборној јединици бира се по један посланик⁴.

Грађани Португала који живе у иностранству представљени су у Представничком дому почев од 1976. године. Они су распоређени у две изборне јединице; једна је за Европу, а друга за остатак света. У свакој изборној јединици бирају се по два посланика, али под условом да је гласало најмање 55.000 бирача у тој јединици. Ако је гласало мање бирача, онда ће бити додељено само једно место⁵.

Давање права гласа дијаспори у Хрватској се дешава током 90-их година прошлог века. ХДЗ, као водећа политичка партија, била је заинтересована да што већи број Хрвата ван Хрватске стекне њено држављанство и бирачко право (Nohlen, Grotz, 2007: 73). Бирачко право дијаспоре је представљало израз захвалности Хрватске за велики допринос који је дала националној економији. Исељеници су слали новац својим породицама и улагали новац у локалне, националне објекте, а затим и у државноправни пројекат и хрватску економију (Kasapović, 2010: 23). Дијаспора 1995. године добија фиксних 10% заступника у Сабору, који су бирани у једној изборној јединици, која је обухватала читав свет, да би 2011. године тај број био смањен на 3 заступника, који се такође бирају у једној изборној јединици.

Укључивање дијаспоре у представничка тела доводи до трансформације традиционалног парламента у космонационални парламент (cosmonational parliament) (Laguette, 2013: 47). Овакав парламент треба разликовати од транснационалног парламента, који постоји у оквиру Савета Европе или НАТО-а. Управо се гласање дијаспоре најчешће односи на парламентарне

4 Извор: <https://www.fifthandahalfrepublic.com/words/2017/6/5/diaspora-representation-les-franais-tablis-hors-de-la-france> Преузето 27. 09. 2017.

5 Извор: https://www.overseasvotefoundation.org/files/Diasporas_Represented_in_their_Home_Country_Parliaments.pdf Преузето 25. 09. 2017.

изборе, али је могуће и да дијаспора бира председника републике, као и да се изјашњава на референдуму.

Остваривање права гласа дијаспоре најчешће подразумева њихову регистрацију у оквиру посебног бирачког списка. Према томе како су постављени захтеви за регистрацију бирача, то се директно одржава на опсег грађана у дијаспори који ће њоме бити обухваћени. Најчешће, она подразумева да се грађани у иностранству пријављују, односно подносе захтев да би гласали на изборима у својој земљи. У неким државама, попут Уједињеног Краљевства, претходни услов да би неко био уписан у бирачки списак дијаспоре јесте да је био уписан у бирачки списак у Уједињеном Краљевству и да од тренутка њиховог боравка у Уједињеном Краљевству и боравка у иностранству није прошло више од 15 година, или уколико су били сувише млади пре свог одласка из Британије и напунили су 18 година у иностранству, онда је услов да је њихов родитељ/старатељ био на бирачком списку (Green, 2007: 101). Шведска признаје право гласа најдуже 10 година, након чега се бирачи из иностранства бришу из регистра. Португал условљава доделу бирачког права доказом да постоји ефективна веза исељеника са националном заједницом, знањем протугалског језика и ограниченим боравком у иностранству у трајању од 10 односно 15 година (Kasarić, 2010: 22).

Иако није чест случај да гласови дијаспоре одлучујуће утичу на исход избора у земљи матици, то није без преседана. У Италији, на изборима одржаним 2006. године, дијаспора је помогла у конституисању „танке“ већине у Сенату, које је довело до формирања владе Романа Продија (Arcioni, 2006). То је био случај и са Хрватском 90-их година прошлог века. У том периоду, некадашњи хрватски председник Фрањо Туђман веома је користио наклоност Хрвата који живе ван граница државе. Председничке изборе у Румунији одржане 2009. године карактерисала је поларизација политичке сцене. Трајан Басеску, актуелни председник из Демократско-либералне партије, добио је минималну предност над кандидатом Социјално-демократске партије Дан Мирча Ђаоном, некадашњим шефом дипломатије и лидером највеће опозиционе партије. Кључну улогу у избору Басескуа одиграла је управо румунска дијаспора.

4. Гласање дијаспоре на изборима у Србији

Србија је једно од најпознатијих емиграционих подручја, чија дијаспора је једна од најбројнијих на свету. Она у апсолутном смислу није велика као што су дијаспоре неких бројних народа. Али, дијаспора је значајна у релативном смислу, односно представља велики део српског народа. О

броју припадника дијаспоре не постоје прецизни подаци, али процењује се да број лица српског порекла у иностранству износи око 4 милиона, што значи да готово трећина нашег становништва живи изван граница Републике Србије.⁶

Нормативни оквир који дефинише положај дијаспоре је утврђен Уставом, као највишим правним актом. Наиме, већ у оквиру начела Устава, у члану 13 истиче се да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству; Република Србија развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом. Србија је 2011. године донела и Стратегију очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе у Срба у региону.⁷ Основни циљ доношења овог документа је успостављање и очување континуитета и јачање односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

Први системски закон о односима између матичне државе и дијаспоре, и матичне државе и Срба у региону је Закон о дијаспори и Србима у региону, који је донет такође 2011. године. Овим законом, под појмом дијаспоре подразумевају се држављани Републике Србије који живе у иностранству и припадници српског народа, иселјеници са територије Републике Србије и из региона и њихови потомци. Под појмом Срба у региону, у складу са наведеним законом, подразумевају се припадници српског народа који живе у Републици Словенији, Републици Хрватској, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Републици Македонији, Румунији, Републици Албанији и Републици Мађарској (чл. 2 Закона). Овим законом уводи се Скупштина дијаспоре и Срба у региону, као највише представничко тело дијаспоре и Срба у региону, коју чини 45 делегата. Надлежност Скупштине је да утврђује проблеме дијаспоре и Срба у региону, предлаже мере за њихово превазилажење, даје смернице за израду Стратегије, бира савете дијаспоре и Срба у региону, надзире њихов рад и одлучује о престанку мандата њихових чланова.

Када говоримо о гласању дијаспоре на изборима који се дешавају у Србији, треба напоменути да оно налази своју ограничену примену. Наиме, грађанима наше земље који привремено или стално бораве у иностранству изменама изборног закона из 2004. године омогућено је да буду уписани у посебан бирачки списак и да гласају у земљи у којој имају пребивалиште. Гласање у иностранству спроводи се према изборним правилима која важе и за гласање у земљи, уз извесне специфичности. Грађани у дијаспори уписују се у бирачки списак према свом последњем пребивалишту пре

6 http://dijaspora.gov.rs/wp-content/uploads/2012/12/strategija_mvd2011.pdf

7 http://dijaspora.gov.rs/wp-content/uploads/2012/12/strategija_mvd2011.pdf

одласка у иностранство, односно према последњем пребивалишту једног од родитеља. Да би припадник српске дијаспоре остварио бирачко право у иностранству, мора да се одазове позиву Министарства спољних послова Србије. Наиме, дан након расписивања избора у Србији, дипломатско-конзуларна представништва наше државе обавештавају бираче који имају боравиште у иностранству да преко њих могу поднети захтев да се у бирачки списак упише податак да ће на предстојећим изборима гласати у иностранству.⁸ Овакав захтев, сходно Закону о јединственом бирачком списку, може се упутити најкасније пет дана пре дана закључења бирачког списка. Дипломатско-конзуларно представништво коме је поднет овакав захтев о томе обавештава општинску, односно градску управу надлежну према месту пребивалишта бирача. То значи да су бирачи у иностранству део јединствене евиденције бирача; једино се у бирачки списак уписује податак да ће бирач гласати према месту пребивалишта које се налази у иностранству. У случају да лице није уписано у јединствени бирачки списак, за одлучивање по захтеву за упис података о томе да ће бирач гласати у иностранству неопходно је претходно спровести поступак уписа у јединствени бирачки списак. У том случају, захтев за упис података да ће бирач гласати у иностранству доставља се истовремено са захтевом за упис у јединствени бирачки списак.

Министарство надлежно за послове управе припрема и оверава посебне изводе из бирачког списка за гласање ових бирача и доставља их Републичкој изборној комисији (РИК), која посебне изводе заједно са осталим изборним материјалом доставља Министарству спољних послова. Чланове бирачког одбора у сталном саставу у иностранству именује РИК, на предлог министарства надлежног за иностране послове. Бирачки одбор у проширеном саставу чини по један представник подносиоца изборне листе чија је листа проглашена. Чланове бирачког одбора у проширеном саставу у иностранству именује РИК, на предлог подносиоца изборне листе чија је листа проглашена. Председник бирачког одбора именује се, по правилу, из реда дипломираних правника запослених у дипломатско-конзуларном представништву (чл. 73 а ЗИНП). Када говоримо о самом гласању, треба имати у виду разлику у часовним зонама у којима се налазе бирачка места у иностранству. Зато, гласање траје два дана и мора да се заврши истог дана и часа по локалном времену које одговара завршетку гласања у Републици Србији. У државама које се налазе у часовним зонама

8 Овај захтев мора да садржи следеће податке: име и презиме, име једног родитеља, ЈМБГ, општину, односно град и адресу пребивалишта бирача у земљи, као и податке о општини, односно граду и адреси боравишта у иностранству према којој ће бирач гласати на предстојећим изборима.

западно од централноевропске часовне зоне, којој припада и Србија, гласање се одвија дан раније, од 7.00 до 20.00 часова по локалном времену, док се у државама које су у источним часовним зонама гласање обавља истог датума који је одређен за гласање у Србији, такође, у времену од 7.00 до 20.00 часова по локалном времену

Овакав систем регистрације бирача одвраћа велики број њих који имају пребивалиште у иностранству од учешћа у изборном поступку. Наиме, иако су уписани у бирачки списак, поводом сваких избора мора се забележити да се они пријављују за гласање према месту пребивалишта у иностранству, чиме се оптерећују и бирачи и изборна администрација. Бирачима у иностранству омогућено је да учествују на парламентарним и председничким изборима, као и на референдуму. Имајући у виду динамику спровођења (ванредних) парламентарних избора у Србији у последњих неколико година (2012, 2014, 2016), у комбинацији са (редовним) председничким изборима, одржаним 2017. године, јасно је у којој мери овакав систем регистрације бирача неповољно утиче на заинтересованост бирача који су у иностранству да гласају. Уколико се томе дода и чињеница да бирачи који имају боравиште у иностранству гласају у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије и на посебним бирачким местима која одређује РИК, јасно је због чега учешће ових бирача више има симболичан него реалан значај. Наш законодавац се определио само за модел личног гласања у контролисаним условима, без могућности примене алтернативних видова гласања, као што су гласање путем поште или електронско гласање. Како бирачка места могу бити отворена само у дипломатско-конзуларном представништву и уколико је број пријављених бирача већи од 100, врло често се дешава да су она веома удаљена од места пребивалишта наших држављана у иностранству; готово да је лакше доћи у Србију и гласати, него гласати у земљи пребивалишта. Овде је реч о тзв. „функционалним“ апстинентима. Бирачи не излазе на изборе јер су материјални и временски трошкови партиципације већи од изборне добити и изборне мотивације.⁹ Уколико заиста постоји намера да се омогући гласање дијаспоре на националним изборима, неопходно је изборним законодавством предвидети отварање бирачких места и ван дипломатско-конзуларних представништава или се определити за друге моделе гласања.

Илустроваћемо то и конкретним подацима са одржаних председничких и парламентарних избора. Наиме, на изборима за председника Србије одржаним 2004. године први пут је омогућено гласање дијаспоре. Тада, у бирачки списак је уписано 10.080 бирача, а гласало је њих 8.508 бирача.

⁹ <http://cesid.bg..28>

Следећи пут, на референдуму о Уставу Србије одржаном 2006. године, гласало је само 2. 960 грађана. На парламентарним изборима одржаним 24. априла (и 4. маја) 2016. године, отворена су бирачка места у следећим државама: Аустрији, Белгији, Босни и Херцеговини, Великој Британији, Италији, Јужноафричкој Републици, Канади, Македонији, Румунији, Руској Федерацији, СР Немачкој, Словачкој, Словенији, Турској, Уједињеним Арапским Емиратима, Француској, Холандији, Хрватској, Црној Гори, Чешкој Републици и Швајцарској. У наставку следе подаци о броју отворених бирачких места и броју уписаних и изашлих бирача.

назив државе	број бирачких места	број уписаних бирача	број гласалих
Аустрија	1	557	476
Белгија	1	188	163
БиХ	2	668	601
Велика Британија	1	260	209
Италија	4	812	629
Јужноафричка републ.	1	168	101
Канада	1	214	119
Македонија	1	147	130
Румунија	1	150	54
Руска федерација	1	191	164
СР Немачка	6	1822	1430
САД	3	415	275
Словачка	1	102	63
Словенија	1	147	107
Турска	1	193	113
УАЕ	1	197	113
Француска	2	456	374
Холандија	1	187	158
Хрватска	1	193	86
Црна Гора	2	686	361
Чешка Република	1	157	135
Швајцарска	3	561	432
укупан број	37	8498	6293

Извор: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-rezultati.php>

Можемо приметити да је највећи број бирача пријављених за гласање са пребивалиштем у Немачкој (1822), где је отворен и највећи број бирачких места (6); укупан број уписаних бирача на свих 37 бирачких места организованих у иностранству је 8.498, а број гласалих нешто мањи 6.293. У Извештају РИК-а о укупним резултатима избора за народне

посланике наводи се да је број бирача уписаних у бирачки списак 6.739.441; укупан број бирача који су гласали 3.778.923. То значи да је удео бирача из иностранства у укупном броју бирача свега 0,12%, односно удео гласова из иностранства у укупном броју бирача који су гласали је скромних 0,17%.

У којој мери дијаспора није заинтересована за учешће на изборима који се одржавају у Србији можемо видети ако број регистрованих бирача упоредимо са бројем држављана Републике Србије који бораве у иностранству. Навешћемо податке којима располаже Eurostat ¹⁰.

Табела 3: Држављани Републике Србије према земљама највеће емиграције у 2011. години и по основу одобрења привременог боравка, извор: <http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/populations/data/database>

земље дестинације у ЕУ	укупно	спајање породице	школовање	рад	други разлози	избеглички статус
СР Немачка	247.035	81.381	611	1.598	159.558	2.261
Аустрија	111.403	10.443	917	327	99.716	0
Италија	58.379	25.148	747	29.977	1.314	794
Француска	34.427	7.972	166	579	20.128	5.442
Шведска	10.381	6.025	77	349	781	407
Словенија	8.387	1.233	195	3.186	3.771	5
Грчка	3.766	2.194	181	897	494	0
Шпанија	3.246	742	211	275	1.972	36
Словачка	4.103	281	25	275	3.517	5
Чешка	2.301	938	114	388	857	1

Можемо приметити да највећи број наших држављана привремено борави у Немачкој, и тај број износи око 250.000. На парламентарним изборима одржаним 2016. године, у овој држави је отворен највећи број бирачких места, али је укупан број регистрованих бирача био свега 1.822. Слична ситуација је и са Италијом, где борави око 60.000 наших грађана, а интересовање за учешће на изборима изразило је њих 800. У Аустрији борави преко 100.000 наших грађана, а на последњим парламентарним изборима уписано је тек нешто више од 500 бирача.

Разлози за изборну апстиненцију бирача са пребивалиштем у иностранству за изборе који се организују у Србији су бројни: од техничких до оних суштинске природе. Имајући у виду веома мали број бирачких места на којима се избори организују, одлука да учествују на изборима често може бити у директној вези са значајним финансијским издацима, али и огромним утрошком времена несвојственим изборној партиципацији. Бирачи у иностранству нису посебно мотивисани за учешће на изборима

10 Агенција за статистику Европске уније

услед тога што и политичке странке у изборној кампањи не допиру до ове циљне групе и не представљају понуде које ће бити усмерене ка овим бирачима. Политичке странке, вероватно имајући у виду мали процентни удео бирача из иностранства у укупном броју гласова, не желе да улажу новац и енергију у покушаје да пружи више информација грађанима у дијаспори поводом предстојећих избора. Осим тога, гласови бирача из иностранства не могу одлучујуће утицати на исходе избора, као што се дешавало у неким другим, раније поменути, државама.

Када је реч о томе како се гласови придружују осталим гласовима, ситуација је једноставна услед примене постојећег изборног система. Чисти, пропорционални избори у којима је читава држава једна изборна јединица не стварају проблеме када су у питању гласови дијаспоре. Наиме, сви гласови бирача, где год да су прикупљени, збрајају се и претварају у мандате на једном месту.

5. Закључне напомене

Гласање дијаспоре је начин на који националне државе настоје да се суоче са глобализацијским изазовима и миграцијама становништва. Последњих година дијаспора је почела да игра много активнију улогу у политици како у земљи порекла, тако и у земљи свог пребивалишта. Позитивна страна укључивања дијаспоре у политички живот државе порекла је у томе што дијаспора може да гради мостове између држава и да помогне у промовисању демократије, како у држави у којој борави, тако и у држави свог порекла. Велики број држава, посебно на подручју Европске уније, определио се да омогући гласање дијаспоре на националним изборима. У различитим државама у примени су различити модалитети гласања и различит начин трансформације ових гласова у посланичка места, што је у извесној мери условљено и применом одговарајућег изборног система.

Србија припада групи држава које формално допуштају својим држављанима који имају пребивалиште у иностранству да гласају на националним изборима. Међутим, систем регистрације бирача и начин гласања креиран је тако да не подстиче и суштинско учешће наших држављана у иностранству да гласају на изборима. Најбоља потврда тога је несразмерно мали број грађана Србије који су уписани у бирачки списак за гласање у иностранству у односу на њихов стварни број.

Литература

Buren, T. (2011): Political participation by the Romanian Diaspora, U: Sum P., King R., *Romania under Basescu: Aspirations, Achievements and Frustrations Durint His First Predsedential Term*, Lanham, Lexington Books, 83–105.

Ellis, A. (2007): The history and politics of external voting, *Voting from abroad* (The International IDEA Handbook), Stockholm, International Institut for Democracy and Electoral Assistance, 41–63.

Green P (2007): Entitlement to vote, *Voting from abroad* (The International IDEA Handbook), Stockholm, International Institut for Democracy and Electoral Assistance, 89–103.

Fierro N.C, Morales I., Gratschew M. (2007): External voting: a comparative overview, *Voting from abroad* (The International IDEA Handbook), Stockholm, International Institut for Democracy and Electoral Assistance, 11–34.

Fidrmus, J.; Doyle, O: (2005): Voice of the diaspora: An analysis of migrant voting behaviour, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/39603/1/51293259X.pdf>, Преузето 27. 08. 2017.

Lafleur, J.M. (2013): Transnational Politics and the State: The external Voting Rights of Diaspora, New York, Taylor & Francis

Kasapović, M. (2010): Tko i kako predstavlja „dijasporu“, *Političke analize*, 3, 15–19.

Kasapović, M. (2010): Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora, *Političke analize*, 2, 21–24.

Koinova, M. (2009): Diasporas and democratization in the post-communist world, *Communist and Post-Communist Studies*, 42, 41–64.

Dieter N., Grotz, F.(2007): The legal framework and an overview of electoral legislation, *Voting from abroad* (The International IDEA Handbook), Stockholm, International Institut for Democracy and Electoral Assistance, 65–76.

Laguerre, M.(2013): Parliament and Diaspora in Europe, Palgrave Macmillane

Настић, М. (2014): Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа; *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 68, 187–205.

Stern J., Gerd V., Access to Electoral Rights Austria, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1311-Austria-FRACIT.pdf> . Преузето 27. 09. 2017.

Одлука Уставног суда Аустрије VfSLg 12.023/1989

Maја Nastić, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

UNIVERSAL SUFFRAGE IN THE GLOBALIZATION ERA: DIASPORA VOTING

Summary

In the era of globalization, the principle of universal suffrage can be achieved if citizens who live abroad are eligible to vote in the elections held in the country of their origin. Large population migrations, which inevitably accompany globalization processes, impose the need for full recognition of their political rights. Diaspora (external) voting is a way to ensure the exercise of the right to vote for all citizens who are temporarily or permanently residing outside their country of origin. External voting is seen as an integral part of universal suffrage. It can be made accessible to all citizens residing outside the national territory or there may be certain restrictions on the entitlement to vote externally.

The largest number of EU countries recognizes the advantages of external voting, as evidenced by recent changes in their election laws. Citizens who live abroad may be enabled to vote if a specific number of them have been registered by the representatives of the diplomatic mission in the country of residence, and their right to vote may be time-limited. A particularly important aspect of external voting refers to the way in which the external voters' ballots are transformed into seats in Parliament. Thus, there are two options: establishing extraterritorial electoral units, or counting the votes of external voters in the existing constituencies. Another very important issue is whether diaspora voting contributes to exercising the diaspora voting rights, and whether it increases the legitimacy of the democratic system or, in turn, reduces it.

The focal point of this article are some key elements of diaspora voting in Serbian elections: whether and under what conditions the diaspora voters may vote, what is the dynamics of such participation and what is the turnout, and what are the organizational and technical challenges posed by the external voting. Under the amended 2004 Act on Elections of Member of Parliament, Serbian citizens residing abroad are enabled to vote in elections held in Serbia. In this article, the author examines the relevant legal provisions on the exercise of the active voting right of Serbian citizens living abroad and analyzes the actual effects of diaspora voting right on the elections in Serbia.

Keywords: *universal suffrage, globalization, political rights, diaspora voting, external voting, Serbian legislation.*