|  |
| --- |
| PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U SARAJEVUKatedra za državno i međunarodno javno pravo |
| Izlazak na izbore treba biti građanska obaveza, čije nepoštivanje treba sankcionisati |
| Debatno-istraživački radNegacija |
|  |
| **Autori: Mirsad Ugarak i Eldar Kunić****Mentor: doc. dr. Lejla Balić** |
| **Bugojno i Sarajevo, april 2020.** |

# Uvod

Svjedoci smo kako se u javnom diskursu na globalnom nivou sve više nameće tema obaveznog glasanja. Razlog tome su siloviti valovi inicijativa „prosječnih“ pojedinaca, udruženja, kako političkih tako i apolitičkih, uglednih profesora, naučnika, koji svoje djelovanje u ovom domenu opravdavaju izgovorima o spašavanju dekadentne demokratije. Međutim, isti djetinjasto naivno prelaze preko činjenica da bi uvođenje instituta obaveznog glasanja pod prijetnjom sankcije predstavljalo kršenje esencijalnih stavki demokratije i najosnovnijih ljudskih prava, abnormalno opterećenje (u Bosni i Hercegovini iovako opterećenih) pravosudnih i upravnih organa, kao i niz drugih problema o kojima ćemo detaljnije govoriti u nastavku.

# Argumenti

## Izlazak na izbore je građansko pravo a ne zakonska obaveza! Uvođenjem obaveznog glasanja se krše osnovna ljudska prava!

Naime, započinjem sa odredbama članova Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojima se nalaže sl: „Svaki državljanin Bosne i Hercegovine sa navršenih osamnaest (18) godina života ima pravo da glasa i da bude izabran (u daljnjem tekstu: biračko pravo), u skladu s odredbama ovog zakona.“ (čl. 1.4 *Izbornog zakona Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“, broj: 23/01)
„Svi državljani Bosne i Hercegovine, koji imaju biračko pravo, imaju pravo da se registriraju i da glasaju lično u općini u kojoj imaju prebivalište.“ (čl . 1.5 *Izbornog zakona Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“, broj: 23/01)
Dakle, sam Izborni zakon jasno utvrđuje da je izlazak na izbore i glasanje pravo državljana BiH, a ne obaveza! Time decidno zaključujemo da se naša država pridržava ovog osnovnog demokratskog načela i usvaja mogućnost pojedinaca da uopšte ne izlaze i ne glasaju na izborima. Nasuprot ovome, stoji teza koja bi forsirala osobe da čine nešto bez njihove volje, čime bi ne samo kršili demokratske principe u teoretskom pogledu, već i konkretno dva osnovna ljudska prava, a to su „Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, koje uključuje pravo na prigovor savjesti“ i „Sloboda izražavanja i informiranja“ (čl. 18. i čl. 19. *Opće deklaracije o ljudskim pravima*, usvojene i proglašene na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda rezolucijom br. 217 /III 10. decembra 1948. godine).

Sami čin neglasanja može predstavljati izraz mišljenja usljed nezadovoljstva ponuđenim kandidatima, smatranja izbornog sistema korumpiranim, pa na kraju krajeva i glasanje protiv cjelokupnog sistema. Upravo takvi akti (akti neglasanja) šalju snažnu poruku političkim djelatnicima te ih tjeraju na određene izmjene svoga aktivnog i ideološkog djelovanja, ili motivišu potencijalne nove učesnike za formiranje političkih stranaka. Također, umjesto pojedinačnog djelovanja apstinenata (osoba koje ne izlaze na izbore), može doći i do udruženog bojkota izbora, gdje grupa potencijalnih glasača ne izlazi na izbore. Upravo takvo nešto je bilo užareno zagovarana ideja u susjednoj Srbiji, međutim, usljed novonastalih okolnosti prouzrokovanih pandemijom virusa, velika je mogućnost da se izbori uopšte i ne održe na vrijeme.

## Uporedni aspekt

Ujedinjene Nacije danas broje 193 zemlje članice, a samo nešto iznad 20 istih je uvelo institut obaveznog glasanja, uz napomenu da pojedine uopšte ni ne sankcionišu oglušenje njihovih građana na ovu obavezu (Egipat, Grčka, Meksiko itd.). Države kao što su Austrija, Bugarska, Italija, Nizozemska, Portugal, Španija i Švicarska su nekada zakonom regulisali obavezno glasanje ali su isto prihvatanjem demokratskih principa postepeno odbacile.
U Grčkoj je na parlamentarnim izborima u septembru 2015. glasalo tek 56.6% birača, a u pet izbornih ciklusa u ovoj deceniji izlaznost nijednom nije prešla 65.2%.

U Turskoj, uprkos obavezi, na birališta poslednji put nije izašlo više od 8 miliona ljudi. Sličan broj apstinenata, uprkos zaprijećenim kaznama, nalazimo i u Argentini. U Belgiji je također mjera na snazi, ali je sudski postupak posljednji put pokrenut 2003. godine, jer je apstinenata jednostavno previše: na prošle parlamentarne izbore nije izašlo 850 hiljada ljudi.
Shodno prethodno navedenom, lahko je utvrditi da ove mjere uopšte ne funkcionišu onako kako su zamišljene, te otvaraju vrata brojnim administrativnim problemima, kako u vidu troškova tako i u vidu organizacije. Ukoliko bismo se vodili iskustvom maloprije pomenutih zemalja, i primijenili ove principe na našu državu, vrlo lahko bismo utvrdili da bi ovakve mjere dovele do apsolutnog kolapsa iovako preopterećenih pravosudnih i upravnih organa, velikog nezadovoljstva stanovništva slabijeg ekonomskog položaja i mnogih drugih problema o kojima ću govoriti i u sl. poglavlju.

## Efikasnost obaveznog glasanja iz perspektiva države, društva i pojedinca

Prema anketi Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine provedenoj 2015. godine (<http://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2018/CIS_01_2015_Y1_0_BS.pdf>), u Bosni i Hercegovini 8,4% domaćinstava živi na granici siromaštva, 6,9% ih je slabo siromašna dok je 9,6% definitivno siromašna. Kada se sve sabere, dođemo do brojke od 24,9% domaćinstava koja žive na granici siromaštva i niže. Ovdje postavljam pitanje da li uopšte ima smisla razmatrati sankcionisanje osoba zbog neizlaženja na izbore nakon što se uvidi u kakvim uslovima živi četvrtina domaćinstava naše države?

Dalje, na osnovu dokumenta koji je objavila Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (<https://www.izbori.ba/Documents/2019/11/Izborni_pokazatelji_2018.pdf>), čak 1.542.820 stanovnika (što je 45.98% od ukupnog broja stanovnika BiH) nije izašlo na izbore 2018. godine. Zamislite samo do kakvog haosa bi došlo kada bi se iovako opterećeno, i kako određeni stručnjaci tvrde, nefunkcionalno pravosuđe natovarilo sa milion i pol dodatnih prijava za neizlaženje na izbore.

Sa treće strane, postavljam pitanje koliko bi samo stranke i nezavisni kandidati (a samim time i država koja ih u određenoj mjeri finansira) morali potrošiti novca na promotivne kampanje ukoliko bi željeli da njihove riječi dospiju do 1.542.820 apstinentnih stanovnika?

## **Izborna apstinencija kao strukturalan problem**

Kada govorimo o pitanju izborne apstinencije, smatramo da je neosnovano i apsolutno protivno osnovnim demokratskim načelima aktivnog i pasivnog biračkog prava, koristeći se zakonodavnim ovlastima prisiliti uz prijetnju sankcijom bilo koju socijalnu grupu ili pojedinca/građanina da izađe na izbore bilo kojeg nivoa vlasti samo da bi se podigla ukupna izlaznost birača. Izborna apstinencija predstavlja daleko veći, strukturalan problem određenog društva, koje iz mnoštva razloga ne smatra da treba iskoristiti svoje demokratsko i ustavom garantovano pravo izlaska na izbore. Pretvaranje biračkog prava u obavezu ne bi promijenilo stav građanina koji nema povjerenje niti u jednu političku opciju, koji svoje stavove ne pronalazi u statutima registrovanih stranaka ili koji ne misli da će svojim učešćem u izbornom procesu dovesti do bilo kakve promjene. Prema podacima Centralne izborne komisije BiH, najveća izlaznost građana na lokalne i opšte izbore zabilježena je 1996. i 1997. godine (83% i 87% ), od kada je u postepenom opadanju do 2002. godine, od kada se stabilizira na okvirno 55% - 56% (<https://www.izbori.ba/Documents/2015/25052015/Izborni_Pokazatelji_2002-2014.pdf>). Također, broj ponuđenih političkih opcija koji je bio značajno manji u godinama kada je izlaznost na izbore bila najveća u odnosu na sadašnjost pokazuje da postojanje višestruke mogućnosti opredjeljenja za određenu političku opciju ne doprinosi izbornoj izlaznosti, što ide u prilog tezi da niko ne može natjerati pojedinca da napravi izbor, jer njegov izbor može predstavljati i odluka da svoj glas ne podari nikome. Postoje razvijene evropske države kao što su Danska i Švedska gdje je izlaznost na izbore izuzetno visoka (80% - 85%) (<http://www.electionguide.org/>) ali nije zakonom obavezna. Ako je potrebno razvijati svijest o korisnosti uživanja građanskog izbornog prava i političku zainteresovanost to se nikako ne treba činiti antidemokatskim načelima i prisilnim mjerama, naročito u državama koje prolaze kroz period tranzicije i koje su upravo odbacile nedemokratski sistem vlasti.

## Nepostojanje adekvatne sankcije za kažnjavanje neizlaska na izbore

Na svijetu trenutno postoji nešto preko 20 država koje su se opredijelile za uvođenje izborne obaveze, a od tog broja samo je okvirno polovina onih država koje jasno kažnjavaju građane koji ne izađu na izbore. Međutim, pitanje sprovodljivosti sankcije za neučešće u izbornom procesu i kompatibilnost njene sadržine sa pravima čovjeka garantovanim mnogobrojnim konvencijama pokazuje da svako sankcionisanje neizlaska na izbore na neki način predstavlja kršenje određenih ljudskih prava i sloboda. Novčana kazna, kao što je to slučaj u Belgiji (25 eura do 125 eura) ili u Luksemburgu (do 1000 eura), postavlja pitanje kako sankcionisati apstinenta koji nema finansijskih kapaciteta da plati izrečenu kaznu. U Australiji se pojedincu koji ne plati novčanu kaznu određuje kazna zatvora. Belgija ide i korak dalje, gdje osobi s biračkim pravom (u ovom slučaju obavezom) koja nije izlazila na izbore četiri puta tokom perioda od petnaest godina oduzima biračko pravo na deset godina. U Singapuru se iz istog razloga uz oduzeto biračko pravo izriče i novčana kazna čije plaćanje je uslov za ponovno stavljanje glasača na birački spisak, te je na taj način de facto određena cijena jednog glasa.

U Boliviji se neglasaču oduzima pasoš na 90 dana i ograničava mogućnost bankovnih transakcija. (<http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/2224/full_participation_web.pdf>). Primjena ovakvih sankcija bi bila protivna Članu II Ustava BiH gdje se u katalogu prava navodi da lica na teritorij BiH uživaju između ostalog; slobodu izražavanja (gdje bih napomenuo da i odluka pojedinca da svoj glas ne želi dati niti jednoj političkoj opciji predstavlja izražavanje svoga stava) te Član 18. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pravo na slobodu kretanja (Član 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), a novčano kažnjavanje socijalno ugroženih građana nema učinka, kao što je detaljnije objašnjeno u prethodnim argumentima.

# Zaključak

Imajući u vidu prethodno iznesenu argumentaciju, kao sumu cjelokupnog izlaganja koje iznosi razloge neopravdanosti pretvaranja građanskog prava izlaska na izbore u građansku obavezu, čije nepoštivanje treba sankcionisati, možemo u konačnici shvatiti da bi takva zakonska norma učinila daleko veću štetu nego što bi pružila ciljani efekat. Prvenstveno, izlazak na izbore je građansko pravo a ne zakonska obaveza, što je definisano u odredbama članova Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojima se nalaže da „Svaki državljanin Bosne i Hercegovine sa navršenih osamnaest (18) godina života ima pravo da glasa i da bude izabran“, što upućuje na to da je čin izlaska na izbore i glasanje pravo državljana BiH ali ne i obaveza. Svako prisiljavanje na činjenje nečega bez izražavanja vlastite volje predstavlja kršenje ljudskih prava, a to su „ Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovjesti, koje uključuje pravo na prigovor savjesti“ i „Slobodu izražavanja i informisanja“. Iako postoji nešto iznad 20 država članica UN-a koje posjeduju institut obaveznog glasanja, samo neke od njih sankcionišu neposluh građana po pitanju navedene norme.

Prisutan je trend da uprkos obavezi, nekada i do polovine stanovništva ne izađe na izbore. Zbog ogromnog broja „prekršilaca“ ove obaveze faktički je nemoguće sprovesti propisane sankcije. Ako uzmemo u obzir činjenicu da u Bosni i Hercegovini 24,9% domaćinstava živi na granici siromaštva i niže od toga, pitanje sankcionisanja osoba zbog neizlaženja na izbore postaje besmisleno. Pored toga, prema statističkim podacima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, na izbore 2018. godine nije izašlo 1.542.820 birača. Apsolutno je nemoguće zamisliti da je moguće adekvatno i u realnom roku obraditi toliki broj prijava za neizlazak na izbore, ionako preopterećenom pravosudnom sistemu, koje bi pristizale svake dvije, odnosno četiri godine. Uz sve navedeno, uvijek postoji mogućnost da pojedinac pod pitiskom izađe na izbore, kao simbol revolta učini glasački listić nevažećim, čime se gubi svrsishodnost donesene zakonske mjere. Pristup pitanju izborne apstinencije se ne može posmatrati kroz sistem sankcija.

Nametanje biračke obaveze ne može promijeniti stav pojedinca koji odbija dati svoj glas bilo kojem kandidatu, iz njemu ličnih ili objektivnih razloga, te ako smatra da je njegovo učešće u izbornom procesu besmisleno i da nema nadu da će ta njegova radnja činjenja dovesti do promjena. Ne može se reći da uvijek postoji opcija za koju pojedinac može glasati, što vidimo na primjeru Bosne i Hercegovine kada je 1996. i 1997. godine bila najveća izlaznost građana na izbore, najmanji broj ponuđenih kandidata, ali jak motiv birača. Dok je na izborima 2018. godine uz daleko veći broj ponuđenih političkih opcija izlaznost birača bila tek preko 50%, što odražava pasivnost građana za učešće u izbornom procesu. Postoje razvijene evropske države gdje je izlaznost na izbore izuzetno visoka, a ne predstavlja obavezu već demokratsko građansko pravo. Na kraju, kada pogledamo kakve su to zakonom propisane sankcije u desetak država svijeta koje sprovode sistem obaveznog izlaska na izbore, jasno je da su takve kazne potpuno neadekvatne naročito za primjenu na teritoriji Bosne i Hercegovine. Uz gore spomenutu socijalnu ugroženost velikog broja stanovništva koje primjenu novčane kazne čini besmislenom, kazne kao što su ograničavanje kretanja, blokiranje bankovnih transakcija ili oduzimanje biračkog prava uz svu svoju neprimjenjivost također zadiru u kršenje ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom BiH i konvencijama o ljudskim pravima koje Ustav priznaje. Ako bi demokratska vladavina predstavljala korice knjige koju bismo nazvali država Bosna i Hercegovina, njene stranice bi bile ispisane temeljnim ljudskim pravima i slobodama koje niko nema pravo ograničavati.