

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗАЈЕДНИЧКА СЛУЖБА

Истраживачки сектор



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA
BOSNE I HERCEGOVINE

SEKRETARIJAT / TAJNIŠTVO
ZAJEDNIČKA SLUŽBA

Istraživački sektor

Broj: 03/10-50-19-177-11/17
Sarajevo, 24.05.2017.

Istraživanje broj: 256
Vrsta istraživanja: **INF**

ОБАВЕЗНО ГЛАСАЊЕ НА ИЗБОРИМА И ПРОПИСАНЕ САНКЦИЈЕ

Pripremili:
Nihada Jeleč
Sena Bajraktarević
Elmedin Spahović (volonter)

Deskriptor: izbori

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

Sadržaj

I. UVOD	3
II. EVROPSKE DRŽAVE U KOJIMA JE GLASANJE NA IZBORIMA OBAVEZNO	3
IIa. Belgija.....	3
IIb. Grčka	4
IIe. Švicarska (Kanton Schaffhausen).....	4
III. OBAVEZNO GLASANJE NA IZBORIMA U OSTALIM DRŽAVAMA U SVIJETU.....	5
IIIa. Australija	5
IIIb. Argentina.....	6
IIIc. Bolivija.....	6
IIIe. Peru	7
IV. OPĆENITO O OBAVEZONOM GLASANJU	7
V. Literatura i izvori.....	8

OBAVEZNO GLASANJE NA IZBORIMA I PROPISANE SANKCIJE

I. UVOD

U fokusu ovog istraživanja, koje je izrađeno na osnovu zahtjeva naručioca, su države u kojima je na snazi obavezno glasanje na izborima i sankcije propisane za državljane koji ne poštuju navedenu obavezu. Analizirane evropske države su Belgija, Grčka, Kipar, Luksemburg i Švicarska (jedan kanton), a istraživanje obuhvata i Australiju, Argentinu, Boliviju, Brazil i Peru.

„Biračko pravo je pravo građana, tj. državljana, da biraju i budu birani u predstavnička tijela i pravo da glasanjem sudjeluju u referendumu.”¹ U nekim državama građani imaju dužnost da izađu na izbore, a ako to ne urade bivaju izloženi sankcijama koje su najčešće u vidu novčane kazne ili kazne društveno korisnog rada. Neke od država u kojima ova obaveza postoji su Australija, Argentina, Belgija, Bolivija, Brazil, Grčka, Kipar, Luksemburg, Meksiko, Singapur. Motiv ovim državama da uvedu obavezno glasanje je prije svega da se poveća izlaznost građana na izborima, a samim tim da i izborni rezultat koji se dobije, zbog učestvovanja većeg dijela javnog mnijenja, bude demokratskiji. Na ovaj način se građani stimulišu da u izbornom periodu razmišljaju o svom političkom stavu i da ga iznesu na izborima, čime se i njihova odgovornost povećava.²

Tokom 20. stoljeća, u određenom vremenskom periodu glasanje je bilo obavezno u nekoliko evropskih država, npr. u Austriji u svim pokrajinama, u periodu od 1949. do 1982. godine, a u Nizozemskoj od 1917. do 1967.³

II. EVROPSKE DRŽAVE U KOJIMA JE GLASANJE NA IZBORIMA OBAVEZNO

IIa. Belgija

Belgija je prva država u svijetu koja je 1893. godine uvela obavezno glasanje na izborima za muškarce i 1949. za žene. Navodimo sljedeće podatke iz jedne stručne analize: „Ako birač ne glasa na izborima, može biti novčano kažnjen. Poslije izbora sud ima pravo da kontaktira sve građane koji nisu poštovali obavezu da glasaju. Oni dobivaju pismo kojim se od birača traži da obrazlože svoj neizlazak na izbore. Ukoliko se opravdanje smatra nevažecim, birač mora platiti novčanu kaznu, koja se kreće od 25 EUR do 50 EUR za prvo propuštanje i može se povećati na 50 do 125 EUR za drugi neizlazak na izbore. Birač koji nije glasao četiri puta u 15 godina, nema pravo da glasa narednih 10 godina. Također, nema pravo da se prijavi za bilo kakvo imenovanje ili napredovanje u državnoj službi. Međutim, zakonske kazne se vrlo rijetko primjenjuju, npr. 1985. godine su kažnjena samo 62 birača od 450.000 koji nisu poštovali obavezu da glasaju, odnosno samo 0,015%. U stvari, sudstvo ima toliko puno posla da mu birači koji nisu izašli na izbore sigurno nisu na vrhu liste prioriteta. Drugim riječima,

¹ Vidaković Mukić, Marta (2015) *Opći pravni rječnik (II izmijenjeno i dopunjeno izdanje)*, Zagreb, Narodne novine Republike Hrvatske, str. 74 i 75

² Izvor: Srbija izbori internetska stranica: <http://www.srbijaizbori.com/article/izlazak-na-izbore-%E2%80%93-pravo-ili-obaveza> (datum pristupa 28.04.2017.)

³ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 18. Izvor: internetska stranica Electoral Commission UK http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCCompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf (datum pristupa 23. maj 2017.)

obavezno glasanje u Belgiji je više moralna nego zakonska obaveza. Ipak, velika većina birača izlazi na izbore.”⁴

Ib. Grčka

Glasanje na izborima je obavezno prema odredbama člana 51. stav 5. Ustava Grčke: „Ostvarivanje prava na glasanje je obavezno. Izuzeci i krivične sankcije se propisuju zakonom.“ Obavezno glasanje je izmjenama Ustava u Grčkoj uvedeno 1975. godine, za vrijeme glavne promjene političkog sistema države. Međutim, od ponovne izmjene Ustava iz 2001. navedena obaveza je samo simbolična. Do tada su u Grčkoj bile propisane krivične i administrativne kazne za neglasanje na izborima, npr. zatvorska kazna od jednog mjeseca do godinu dana. Birač koji nije glasao na izborima mogao je izgubiti pravo da dobije ili zamijeni pasoš. Navedene sankcije su ukinute izmjenama Ustava 2001. Ukratko, sada je prema Ustavu u Grčkoj glasanje na izborima obavezno, ali ne postoje sankcije za nepoštivanje ove obaveze.”⁵

Ic. Kipar

Na Kipru je obavezno glasanje na izborima za sve birače upisane u birački registar. Ukoliko birač ne glasa ili se ne prijavi u izborni registar, zakon propisuje da može dobiti novčanu kaznu u iznosu do 340 EUR (665 KM).⁶ Na Kipru je za neispunjavanje ove obaveze propisana i zatvorska kazna, mada se neizlazak na izbore veoma rijetko procesuiru.⁷

IId. Luksemburg

Obavezno glasanje na izborima je uvedeno u Luksemburgu 1919. godine i još uvijek je na snazi, ali je obavezno samo za birače koji su registrirani u izbornom registru. Registracija nije obavezna. Osobe starije od 70 godina izuzete su od obaveznog glasanja. Birači obično od nadležnih organa nekoliko sedmica prije izbora prime pismo u kojem ih pozivaju da glasaju. Procenat izlaznosti na izbore je veliki, npr. 87% i 92% na općim parlamentarnim izborima 1999. i 2004. godine. Prema izbornom zakonodavstvu, sankcije za neglasanje na izborima su novčane kazne i kazne zatvora, ali nikada nisu izrečene.⁸ Propisane novčane kazne za neglasanje na izborima u Luksemburgu iznose od 100 EUR (195 KM) do 1000 EUR (1950 KM) za ponavljanje neispunjavanja navedene zakonske obaveze.⁹

Ie. Švicarska (Kanton Schaffhausen)

Samo u jednom od 26 kantona Švicarske Konfederacije, Kantonu Schaffhausen, još uvijek postoji zakonska odredba obaveznog glasanja na izborima, iako se periodično održavaju

⁴ Analiza “Choosing compulsory voting in Belgium: strategy and ideas combined”, Jean-Benoit PILET, Univerzitet Libre de Bruxelles. Izvor: internetska stranica <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/53cb7c8c-38e0-4a02-8cdc-47d70494182f.pdf> (datum pristupa 23.05.2017.)

⁵ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 8, 13 i 20.

⁶ Izvor: internetska stranica Europa.eu http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/municipal-elections/cyprus/index_en.htm (datum pristupa 05.05.2017.)

⁷ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 8.

⁸ Isto, str. 19 i 8.

⁹ Komparativna studija o obaveznom glasanju “Full participation“, autorica Sarah Birch, United Nation University Press, str. 8, http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/2224/full_participation_web.pdf (datum pristupa 23.05.2017.)

referendumi o tom pitanju. Općenito, obavezno glasanje na izborima nikada nije postojalo na nivou države Švicarske, već samo u nekoliko kantona. Međutim, od 1971. godine ti kantoni su ga ukinuli, osim Schaffhausena. Na izborima je izlaznost u ovom kantonu prosječno 20% veća nego u drugim kantonima.¹⁰

Novčana kazna za neglasanje na izborima u Kantonu Schaffhausen od 2014. godine iznosi 6 CHF (11 KM). „Ovo izgleda kao mala kazna, ali za vlasti i stanovnike ovog Kantona, ona ima simboličku vrijednost“.¹¹

III. OBAVEZNO GLASANJE NA IZBORIMA U OSTALIM DRŽAVAMA U SVIJETU

IIIa. Australija

Glasanje na izborima na nivou države, nižim administrativnim jedinicama i referendumima u Australiji je obavezno. Prema informacijama Izborne komisije Zapadne Australije, član 156. Izbornog zakona jasno propisuje da je dužnost svakog birača da glasa na svim regionalnim izborima ili izborima za distrikt za koji su upisani u registar. Birači koji ne glasaju na izborima na nivou države i ne dostave validno i prihvatljivo opravdanje za to, novčano se kažnjavaju. Kazna za počinitelje koji prvi put počine navedeni prekršaj iznosi 20\$ (26 KM) i povećava se do 50\$ (65 KM) ukoliko su i ranije platili kaznu ili bili osuđeni za taj prekršaj. Ukoliko birači ne odgovore na obavijest da moraju dostaviti opravdanje za neizlazak na izbore ili ne plate propisanu novčanu kaznu, mogu biti upisani u Registar za naplatu novčanih kazni i mogu ostati bez vozačke dozvole.¹²

Australska Izborna komisija navodi da se protiv birača koji odbije da plati novčanu kaznu od 20\$ pokreće postupak na Prekršajnom sudu, tokom kojeg pored navedene novčane kazne može biti određena i obaveza plaćanja sudskih troškova. Osobi koja ne plati novčanu kaznu koju je odredio sud može se izreći kazna kao što je društveno koristan rad, oduzimanje stvari ili druge sudske kazne.¹³

„Australija se navodi kao primjer države u kojoj je na snazi efikasan obavezni sistem glasanja na izborima s obaveznom registracijom. Glasanje je obavezno od 1924. godine. U nekim federalnim državama (Južna Australija, Zapadna Australija, Tasmanija) glasanje na lokalnim izborima nije obavezno. „Od onih koji nisu glasali zahtijeva se da dostave valjano opravdanje zašto nisu izašli na izbore. Većina ga dostavi i obično se prihvata. Validna obrazloženja su boravak u inozemstvu, iz nekog razloga neuspjeh pokušaj birača da glasa ili pripadnost religijskom redu koji zabranjuje glasanje.“¹⁴ Jedno istraživanje provedeno 1996. godine pokazalo je da 74% odraslih osoba podržava obavezno glasanje na federalnim izborima. „Lisa Hill s Univerziteta Adelaide vjeruje da 'ljudi (*tu obavezu*) ispunjavaju ne zbog straha od

¹⁰ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 20.

¹¹ Democratic? The canton where voting is compulsory. Izvor: internetska stranica Swissinfo https://www.swissinfo.ch/directdemocracy/schaffhausen_democratic--the-canton-where-voting-is-compulsory/38299724 (datum pristupa 23.05.2017.)

¹² Izvor: internetska stranica Izborne komisije Zapadne Australije <https://www.elections.wa.gov.au/vote/failure-vote> (datum pristupa 24. maj 2017.)

¹³ Izvor: internetska stranica Izborne komisije Australije http://www.aec.gov.au/Elections/australian_electoral_system/electoral_procedures/Electoral_Offences.htm (datum pristupa 24. maj 2017.)

¹⁴ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 21

sankcije, već zbog poštovanja samog zakona i vjerovanja da je razuman'. Međutim, efikasno korištenje sankcija zasigurno održava visok odziv birača na izbore. Nakon izbora 1993. godine pola miliona slučajeva neizlaska na izbore je istraživano. Od toga, 23.320 ili 5% onih koji nisu glasali odabralo je da plati novčanu kaznu zbog neizlaska na izbore, dok je velika većina, 94%, dala validno opravdanje, a manje od 1% je završilo na sudu.¹⁵

IIIb. Argentina

Glasanje na izborima je obavezno i u Argentini. Birači koji ne glasaju na izborima izostanak moraju opravdati u roku od 60 dana, a ako to ne urade, mogu dobiti kaznu od 5 do 50 dolara. U principu, novčane sankcije se rijetko izriču.¹⁶ „Birač koji ne glasa na izborima u Argentini ne može raditi u javnoj upravi tri godine nakon počinjenja navedenog prekršaja.”¹⁷

IIIc. Bolivija

I u Boliviji je glasanje na izborima obavezno. „Birač dobija kartu kada glasa, kao dokaz da je glasao. Banka biraču ne može isplatiti platu tri mjeseca nakon izbora ukoliko ne dokaže da je glasao na izborima.”¹⁸

„U Boliviji građani koji nisu učestvovali na izborima ili nisu platili novčanu kaznu zbog neglasanja, ne mogu dobiti certifikat da su glasali, a bez takvog certifikata ne mogu se zaposliti u javnom sektoru, ne mogu biti plaćeni za poslove u javnom sektoru, ne mogu obavljati bankovne transakcije niti dobiti pasoš 90 dana nakon izbora.”¹⁹

IIId. Brazil

I u Brazilu su na snazi zakoni koji propisuju obavezno glasanje. „Sankcije za neglasanje su novčane kazne u visini manjeg procenta minimalne plate regije u kojoj je osoba registrirana da glasa. Onima koji nisu glasali zabranjeno je da polažu profesionalne ispite, da dobiju kredit ili pasoš. Neglasanje na izborima tri puta uzastopno, neplaćanje novčane kazne zbog neglasanja ili nedostavljanje opravdanja za neizlazak na izbore u roku od šest mjeseci može dovesti do toga da se birač briše iz biračkog registra.”²⁰ „U Brazilu sankcije za one koji nisu glasali mogu biti i zabrana isplate plate ili obnove upisa u škole ili na univerzitate, što provjerava Vlada.”²¹

¹⁵ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 22

¹⁶ Izvor: internetska stranica: <https://www.pri.org/stories/2015-08-05/argentina-primary-elections-are-mandatory-everyone> (datum pristupa 08.05.2017.)

¹⁷ Massicotte, Louis; Blais, André i Yoshinaka Antoine (2004), *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, University of Toronto Press, str. 35. Izvor: internetska stranica Books Google <https://books.google.ba/books?id=IHA8h0QrAZwC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=sanctions+for+nonvoters+argentina&source=bl&ots=WOrhBpaGIj&sig=0cQwxLfu8VVIBx8chlW2xNGX12U&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjm54LEjIjUAhUGFCwKHTQMAN0Q6AEIQDAF#v=onepage&q=sanctions%20for%20nonvoters%20argentina&f=false> (datum pristupa 24.05.2017.)

¹⁸ Internetska stranica Međunarodnog instituta za demokratiju i pomoć u izborima (International IDEA) http://www.oldsite.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (datum pristupa 11.05.2017.)

¹⁹ Komparativna studija o obaveznom glasanju “Full participation“, autorica Sarah Birch, United Nations University Press, str. 9, http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/2224/full_participation_web.pdf

²⁰ Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 7

²¹ Isto, str. 17

IIIe. Peru

„U Peruu su registracija za glasanje i izlazak na izbore obavezni za sve izbore prema peruanskom Ustavu, osim za osobe starije od 70 godina. Obavezno glasanje je uvedeno 1933. godine. Prema peruanskom zakonu, onima koji ne glasaju na izborima ograničavaju se bankovne ili druge javne administrativne transakcije i suočavaju se s novčanim kaznama.”²²

IV. OPĆENITO O OBAVEZNOM GLASANJU

U većini demokratskih država se smatra da je učešće na izborima građanska odgovornost građana. U nekim državama glasanje na izborima se smatra dužnošću, pa je obavezno i regulirano državnim ustavima i izbornim zakonima.²³

Obavezno glasanje nije novi koncept. Neke od prvih država koje su uvele obavezno glasanje bile su Belgija 1893. godine, Argentina 1914. i Australija 1924. godine. Postoje i primjeri država, poput Venecuele i Holandije, koje su određeni vremenski period imale obavezno glasanje, ali su ga ukinule. Zagovornici obaveznog glasanja tvrde da su odluke demokratski izabranih vlada legitimnije kad na izborima učestvuje veći dio stanovništva te da glasanje, dobrovoljno ili na drugi način, ima obrazovni učinak na građane. (...) S druge strane, vodeći argument protiv obaveznog glasanja je da ono nije u skladu sa slobodom povezanom s demokracijom. (...) Pokazalo se da prisiljavanje stanovništva na glasanje rezultira povećanjem broja nevažećih i praznih listića u poređenju s državama koje nemaju zakone o obaveznom glasanju. Druga posljedica obaveznog glasanja je mogući veliki broj "slučajnih glasova". Birači koji glasaju protiv svoje slobodne volje mogu nasumično označiti kandidata, posebno kandidata na vrhu liste. (...) U mnogim državama postoje rupe u zakonu, namjerno ili na drugi način, koje omogućavaju neglasačima da prođu nekažnjeno. Na primjer, u mnogim državama zahtijeva se glasanje samo ako ste registrovani birač, ali nije obavezno registrovati se. U mnogim slučajevima, poput Australije, nakon dostavljanja prihvatljivog opravdanja za odsutnost na dan izbora ne izriču se sankcije.²⁴

²² Analiza „Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006., str. 7, 17 i 24

²³ Informacije koje se odnose na obavezno glasanje preuzete su s internetske stranice Međunarodnog instituta za demokratiju i pomoć u izborima (International IDEA), međuvladine organizacije sa sjedištem u Štokholmu, http://www.oldsite.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (datum pristupa 11.05.2017.)

(datum pristupa 08. 05. 2017.)

²⁴ Internetska stranica International IDEA

V. Literatura i izvori

Vidaković Mukić, Marta (2015) *Opći pravni rječnik (II izmijenjeno i dopunjeno izdanje)*, Zagreb, Narodne novine Republike Hrvatske

Internetska stranica Srbija izbori

<http://www.srbijaizbori.com/article/izlazak-na-izbore-%E2%80%93-pravo-ili-obaveza> (datum

Analiza “Compulsory voting around the world“, Izborna komisija Ujedinog Kraljevstva, 2006.

Internetska stranica Electoral Commission UK

http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/EC_CompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf

Analiza “Choosing compulsory voting in Belgium: strategy and ideas combined“, Jean-Benoit PILET, Univerzitet Libre de Bruxelles. Izvor: internetska stranica

<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/53cb7c8c-38e0-4a02-8cdc-47d70494182f.pdf>

Internetska stranica Europa.eu http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/municipal-elections/cyprus/index_en.htm

Komparativna studija o obaveznom glasanju “Full participation“, autorica Sarah Birch, United Nations University Press, http://i.unu.edu/media/unu.edu/publication/2224/full_participation_web.pdf

Democratic? The canton where voting is compulsory. Internetska stranica Swissinfo

https://www.swissinfo.ch/directdemocracy/schaffhausen_democratic--the-canton-where-voting-is-compulsory/38299724

Internetska stranica Izborne komisije Zapadne Australije

<https://www.elections.wa.gov.au/vote/failure-vote>

Internetska stranica Izborne komisije Australije

http://www.aec.gov.au/Elections/australian_electoral_system/electoral_procedures/Electoral_Offences.htm

Internetska stranica: <https://www.pri.org/stories/2015-08-05/argentina-primary-elections-are-mandatory-everyone>

Massicotte, Louis; Blais, André i Yoshinaka Antoine (2004), *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, University of Toronto Press, internetska stranica Books Google

<https://books.google.ba/books?id=IHA8h0QrAZwC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=sanctions+for+nonvoters+argentina&source=bl&ots=WOrhBpaGIj&sig=0cQwxLfu8VVIBx8chlW2xNGX12U&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjm54LEjIjUAhUGFCwKHTQMAN0Q6AEIQDAF#v=onepage&q=sanctions%20for%20nonvoters%20argentina&f=false>

Internetska stranica Međunarodnog instituta za demokratiju i pomoć u izborima (International IDEA), međuvladine organizacije sa sjedištem u Štokholmu,

http://www.oldsite.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (datum pristupa 11.05.2017.)