

Glasačko pravo iseljeništva

Herceg, Lucija

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:671767>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-29**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Lucija Herceg

DIPLOMSKI RAD

GLASAČKO PRAVO ISELJENIŠTVA

Katedra za ustavno pravo

Mentor: prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, 2024.

IZJAVA O AUTORSTVU

Ja, Lucija Herceg, ovime potvrđujem da sam osobno napisala rad pod nazivom “Glasačko pravo iseljništva”. Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane, parafrazirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci, mrežni izvori, propisi, sudske odluke ili statistički podaci) su u radu jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature. U izradi rada nisam koristila druge izvore do onih navedenih u radu.

Zagreb, prosinac, 2024.

Lucija Herceg

SAŽETAK

Glasačko pravo najvažnije je političko pravo koje pojedinac može imati, a obično je ono osigurano građanima putem Ustava države. U današnje doba svaka država ima mnogo iseljenika, kao rezultat mnogih migracija. Glasačko pravo iseljništva tema je o kojoj se raspravljalo kroz 20. stoljeće, ali koja je i danas aktualna, te se vode razne diskusije. Pojedine države sužavaju ovo političko pravo iseljenim državljanima, dok druge šire i nastoje uključiti što veći broj populacije izvan granica države u političku aktivaciju. U ovom radu, nastoji se definirati društveni pojam „dijaspora“, opisati razvoj hrvatske dijaspore i njenog utjecaja na političke izbore u Republici Hrvatskoj. Sumirat će se biračko pravo kao političko pravo te prikazati zakonodavno uređenje u Republici Hrvatskoj te u Europi i svijetu. Kroz komparativnu analizu nalazimo razna rješenja ovog političko-pravnog pitanja te načine inkorporiranja dijaspore u politički život države podrijetla. Sugerirat će se i moguće rješenje za Republiku Hrvatsku i njeno uređenje ovog pitanja na efikasniji način no što je to bilo ranije uređeno. Na posljetku predstaviti će se elektroničko glasanje kao nova metoda glasanja na izborima.

Ključne riječi:

glasačko pravo, dijaspora, migracije, glasanje putem interneta, politička prava, izbori

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Biračko pravo iseljeništva	
2.1. <i>Biračko pravo kao političko pravo</i>	2
2.2. <i>Definicija i prikaz hrvatske dijaspare</i>	4
3. Zakonodavno uređenje glasačkog prava iseljenika	
3.1 <i>Razvoj glasačkog prava iseljenika u Republici Hrvatskoj</i>	7
3.2 <i>Trenutno zakonodavno uređenje glasačkog prava iseljenika u Republici Hrvatskoj</i> ...	9
3.3 <i>Zakonodavno uređenje glasačkog prava u Europi i svijetu</i>	11
4. Komparativna studija	
4.1. <i>Portugal</i>	14
4.2. <i>Turska/Armenija</i>	17
4.3. <i>Sjedinjene Američke Države</i>	21
5. Venecijanska komisija	23
6. Argumentacija za i protiv glasačkog prava iseljeništva	26
7. Glasanje putem interneta kao nova metoda inozemnog glasanja	29
8. Zaključak	30
9. Literatura	32

1. UVOD

Globalizacija političkog, osobnog i profesionalnog života te povećanje migracija pridonijeli su sve većem interesu za glasačko pravo izbjeglica, diplomata, pripadnika oružanih snaga koji služe u inozemstvu i drugih iseljenika koji su privremeno ili trajno odsutni iz vlastite zemlje. Ovu pojavu Fred Riggs 2000ih opisuje na način da se nijedna nacija danas ne može smatrati narodom koji živi samo unutar granica države, sve nacije su globalne u smislu da, iako imaju domovinu, mnogi od njihovih stanovnika žive raštrkani širom svijeta. Inozemno glasovanje je trenutno na političkoj agendi u mnogim zemljama. Povijesno gledano, to je prilično nedavna pojava. Postoje iznimke, mali broj zemalja prakticira istu dugi niz godina, na primjer, Island je mornarima i ribarima omogućio vanjsko glasovanje već krajem 19. i početkom 20. stoljeća¹, ali čak i u nekim dugo uspostavljenim demokracijama građani koji su živjeli u drugim zemljama nisu imali pravo glasa do 1980-ih ili 1990-ih. Pravo glasa osigurano je svakom građaninu nakon što je navršio određenu dob, po ustavnim propisima i prema mnogim međunarodnim konvencijama. Međutim, postoji značajan broj protivnika (poput Nohlena i Grotza) davanja jednakih glasačkih prava građanima koji su emigrirali i na koje se zakoni, porezi i druga pravila zemlje više ne primjenjuju. Cilj ovog rada bit će predstavljanje glasačkog prava iz perspektive iseljenika, komparativna analiza hrvatskog, portugalskog, turskog, armenskog i američkog sustava glasanja u vezi glasova koji dolaze iz inozemstva. Prikazat će se razvoj glasačkog prava hrvatske dijasporu te trenutna zakonodavna rješenja u Republici Hrvatskoj. Bavit ćemo se i temom noviteta na ovom području, a to je metoda glasanja putem interneta (e-voting) te će se predstaviti mišljenje i moguća rješenja ovome kompleksnom i širokom pitanju.

¹ Kasapović, M., *Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora*, Političke analize, vol. 1(2), 2010., str. 21.

2. BIRAČKO PRAVO ISELJENIŠTVA

2.1. Biračko pravo kao političko pravo

Biračko pravo najvažnije je političko pravo koje pojedinac može posjedovati, daje moć građanima demokratski birati, tko će ih zastupati i boriti se za njihova prava te biti glas u najvišim institucijama, izražavajući njihove zamisli i želje. Međutim, to je jedino pravo u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima² (ICCPR) iz 1966. godine, koje nije zajamčeno kao univerzalno ljudsko pravo, već kao građansko pravo. Zbog toga ovo pravo nije apsolutno i dopuštena su ograničenja u pogledu državljanstva i dobi, kao i ograničenja koja se temelje na boravištu. Pakt propisuje biračko pravo na način da : “ Svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez neutemeljenih ograničenja: a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika; b) bira i bude biran na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasovanjem, na način kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača.”³ Razlike navedene u članku 2. uključuju rasu , boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, imovinu, rođenje ili drugi status, pa su te razlike primjeri u kojima nikako ne bi smjelo doći do diskriminacije, ali je izostavljeno ograničenje koje se temelji na boravištu. Glasovanje dijaspore u državi podrijetla obično je poznato kao “vanjsko glasanje”, kojeg se opisuje kao : „Slučaj za vanjsko glasanje obično se predstavlja kao pitanje načela, na temelju univerzalnosti prava glasa. U stvarnosti, međutim, uvođenje vanjskog glasanja je doneseno ili omogućeno zakonodavstvom koje donose izabrani političari. Iako je bilo raznih razloga za donošenje vanjskih odredaba o glasovanju, gotovo svi su bili rezultat političkog poticaja, a mnogi su bili kontroverzni, pa čak i golo partizanski.”³

Vanjsko glasanje je prvi put uvedeno u rimsko doba, car August pod kojim su članovi lokalnog senata iz 28 uspostavljenih kolonija, glasovali za kandidate za gradske službe Rima te ih slali u Rim na dan izbora.⁴ Danas više od 115 zemalja nudi svojim građanima koji žive u inozemstvu glasanje te na taj način mogu dati svoj doprinos demokratskom procesu i političkom životu u zemlji podrijetla.⁵ Nadalje, u posljednjih nekoliko godina migracije nikada

² U daljnjem tekstu Pakt.

³ The Electoral Network, <https://aceproject.org/> (pristup 11.12.2024.)

⁴ Kasapović, *op.cit.* u bilj.1., str.21.

⁵ Jurić T., *Izazovi zastupljenosti dijaspore u parlamentu Republike Hrvatske*, Hrvatski iseljenički zbornik, vol.1330-3724, 2024., str. 7.

nisu bile tako masivne, zbog profesionalnih usavršavanja i suradnja, studentskih razmjena, ratova, političkih režima, prirodnih katastrofa te slobode kretanja unutar Europske Unije⁶ (EU). Profesionalne migracije su uobičajene ovih dana zbog globalizacije te stoga Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji (ICMW) iz 1990. navodi u članku 41. stavku 1. da: „Radnici migranti i članovi njihovih obitelji imat će pravo da sudjeluju u javnim poslovima države svog porijekla i glasati i biti birani na izborima te države, u skladu sa njenim zakonodavstvom.”⁷ te u stavku 2.: “Države na koje se ovo odnosi će, kako je pogodno i u skladu sa svojim zakonodavstvom, olakšati uživanje ovih prava.”⁸ Ipak, samo 47 država ratificiralo je ovu Konvenciju. Članci 39. i 40. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (CFREU) iz 2000. godine, potvrđuju pravo građana EU-a da glasuju na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u skladu sa svojim boravištem u EU-u, ali ne i na nacionalnim parlamentarnim izborima.⁹

U moderno doba, Grčka 1848. godine prva uvodi vanjsko glasanje i to na izborima za Nacionalnu skupštinu¹⁰, ali u to vrijeme samo je nekoliko zemalja slijedilo isti obrazac. Pravo koje je obično bilo usko ograničeno samo na članove vojske ili Vlade koji su stacionirani u inozemstvu zbog same prirode posla. Širenje ovog trenda započelo je tijekom i nakon ratova u 20. stoljeću, ideja u tom trenutku potaknuta očitom situacijom bila je pružiti pravo glasa i onima koji se bore na bojnopolju za svoju državu kako im takvo političko pravo ne bi bilo uskraćeno. Neke zemlje koje ne dopuštaju vanjsko glasanje ili ga ograničavaju na neki način su Slovačka, Srbija, Sjeverna Makedonija, Albanija, Irska, Cipar, Malta, Egipat, Kina, Urugvaj, Turska i Armenija¹¹, koja je nedavno ukinula vanjsko glasanje u potpunosti. Tri su pravna izvora koja omogućuju vanjsko glasanje državljanima neke zemlje: Ustav, izborni zakon te administrativni propisi.

⁶ U nastavku EU.

⁷ Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, 1990., 45/158, čl.41

⁸ *Ibid.*

⁹ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016., čl. 39. i 40.

¹⁰ Kasapović, *op.cit.* u bilj.1., str.21.

¹¹ Kasapović, M., *Tko i kako predstavlja „dijasporu“*. Političke analize, vol. 1(3), 2010., str. 16.

2.2. Definicija i prikaz hrvatske dijaspore

Riječ dijaspora potječe iz grčke riječi *διασπορά* značenja rasipanje. U hrvatskom jeziku dijaspora predstavlja raseljavanje pripadnika nekog naroda, vjerske ili etničke zajednice u krajeve izvan njihove domovine. Bitna poveznica koja mora biti prisutna je i želja pojedinca kao i skupine da zadrži svoje naslijeđe kako bi sačuvala identitet i postala manjina u novom okruženju. Vertovac zapravo smatra da je dijaspora: „pojam koji se odnosi na populaciju, tj. skup pojedina za koje se može reći da su „transnacionalizirani“ ili „deteritorijalizirani“ što bi značilo da njihove socijalne, ekonomske, kulturne i političke mreže izlaze iz okvira granica nacionalnih država te bi se moglo reći da pripadnici dijaspore „premežavaju svijet“.“¹² Nasuprot ovom već uvrješćenom stavu i definiciji dijaspore, pojavljuju se nova mišljenja poput onog prof. Brubackera koji smatra da se klasični pojam dijaspore gubi zbog procesa globalizacije i pojma transnacionalizma kojim pojedinci postaju građani i državljani više zemalja te više ne osjećaju pripadnost niti jednoj državi, već se izjašnjavaju kao „građani svijeta“.¹³ Nadalje prof. Brubacker u svojim radovima opisuje tri temeljna elementa koji su potrebni kako bi se neka grupa definirala dijasporom. Prvi, ključni je rasprostranjenost, koji je najjednostavnije utvrditi. Nadalje, drugi bitan kriterij je orijentacija domovini kao autoritativni izvor vrijednosti, identiteta i lojalnosti, te posljednji opisan kriterij je onaj o održavanju granica. Naime, granice se mogu održavati namjernim otporom asimilaciji, samoprisilnom endogamijom ili drugim oblicima segregacije ili kao nenamjerna posljedica socijalne isključenosti.¹⁴

Promatrajući hrvatski slučaj, „Hrvatska se u komparativnoj literaturi često navodi kao primjer države koja je u značajnoj mjeri eksperimentirala s različitim rješenjima, ali i kao zemlja koja je bila suočena sa značajnim političkim prijeporima u samoj državi vezano uz ta rješenja. Za gotovo sve promatrače najveće kontroverze izaziva određivanje Hrvata iz Bosne i Hercegovine kao dijela hrvatske dijaspore kao i veličina tog biračkog tijela. Naime, hrvatska dijaspora se nalazi u 43 različite države, a više od 70% glasača je na teritoriju Bosne i Hercegovine, s time da Hrvati u toj državi nisu klasična dijaspora ili nacionalna manjina već jedan od tri

¹² Ostović M., *Sudjelovanje hrvatske dijaspore u izbornom sustavu Republike Hrvatske*, diplomski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet, 2019., str. 2.

¹³ Brubaker, R., *The 'diaspora' diaspora*, *Ethnic and racial studies*, vol.28(1), 2005, str.10.

¹⁴ *Ibid*, str. 4.-6.

konstitutivna naroda te države.“¹⁵ U travnju 1992. godine, tadašnja vladajuća većina Hrvatskog Sabora usvojila je izborni zakon koji omogućuje ostvarivanje biračkog prava hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Prema tadašnjem izbornom zakonu, hrvatski državljani koji žive izvan Hrvatske imali su opće aktivno i pasivno biračko pravo za Zastupnički dom Hrvatskog sabora, prvi dom hrvatskog parlamenta, te pasivno biračko pravo za Županijski dom Hrvatskog sabora, drugi dom hrvatskog parlamenta.¹⁶ U tom značajnom trenutku ozakonjeno je posebno političko predstavljanje izvandomovinskih Hrvata te je otvorilo razna pitanja kojima su se započele dugotrajne rasprave o kojima se razglaba i danas. Tema prijepora je ideja koja stoji iza propisivanja ovog prava. „Motive za ozakonjenje biračkog prava i posebnog političkog predstavljanja Hrvata koji žive izvan Hrvatske dosad se uglavnom pronalazilo u političkoj računici HDZ-a¹⁷. Prema politologu Nenadu Zakošek (2002) uvođenje biračkog prava i posebnog političkog predstavljanja hrvatske „dijaspore“ bilo je jednim od najvažnijih institucionalnih sredstava osiguranja HDZ-ove većine u Hrvatskom saboru tijekom 1990-tih. Politologinja Mirjana Kasapović (2010) također drži da je ozakonjenje biračkog prava i posebnog političkog predstavljanja hrvatskih državljana koji žive u inozemstvu bilo motivirano interesom HDZ-a koji je u njima vidio jedan od stupova svoje vlasti.“¹⁸ Analiza motiva ozakonjenja glasačkog prava iseljenika je bitna kako bi razumjeli odnos između Republike Hrvatske i njenih stanovnika te iseljenih državljana u inozemstvu. Autori Čizmić, Sopta i Šakić ističu da:“ znatno veću korist od odnosa domovine i dijaspora imala je hrvatska država i Hrvati u domovini nego dijaspora. Prema autorima tri se doprinosa iseljenih Hrvata domovini ističu nad ostalima: 1.) Prvi doprinos odnosi se na trajnu ekonomsku potporu iseljenih Hrvata domovini kroz cijelu drugu polovinu 20. stoljeća, a posebice tijekom hrvatskog obrambenog rata za neovisnost. Najpoznatiji oblik su doznake iseljenih Hrvata od kojih su živjeli članovi obitelji u Hrvatskoj. 2.) Drugi doprinos odnosi se na političku dimenziju odnosa domovinske i iseljene Hrvatske. Potpora iseljenih Hrvata i u ovom kontekstu bila je trajna, a osobito važna nakon II svjetskog rata i tijekom procesa osamostaljenja. 3.) Treći doprinos odnosi se na diplomatsku i sigurnosnu aktivnost iseljenih Hrvata koja je bila gotovo jedini način da se u inozemstvu suprotstavi snažnoj velikosrpskoj propagandi koja se koristila

¹⁵ Jurić T., *Utjecaj dijaspora i recentnog iseljavanja na rezultate izbora u Republici Hrvatskoj*, u: *Zbornik radova Gstarbajterska iseljenička poema – od stvarnosti do romantizma*, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.17.

¹⁶ Bali M. i Podolnjak R., *Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990-2007*, *Pravnik*, 43 (87), 2009, str. 41-59.

¹⁷ Hrvatska demokratska zajednica, u nastavku HDZ.

¹⁸ Žižić J., *Franjo Tuđman i politička prava izvandomovinskih Hrvata između ideala i interesa*, u: *Zbornik radova Hrvatska izvan domovine III*, Osijek, 2020., str. 375.

jugoslavenskim diplomatskim i sigurnosnim institucijama kako bi diskreditirala hrvatsku težnju i borbu za samostalnost.“¹⁹

Hrvati su narod koji prema procjenama ima ukupno 7-9 milijuna pripadnika diljem svijeta, a na području Republike Hrvatske živi manje od 4 milijuna (Republika Hrvatska ima 3.889.00 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.)²⁰, što znači da je broj Hrvata u inozemstvu skoro jednak broju Hrvata u Hrvatskoj. Hrvatska dijaspora je mnogobrojna. Prvi veliki ekonomski emigracijski val bio je krajem 19. stoljeća i između dva svjetska rata. Većina ljudi tada je emigrirala u Južnu Ameriku. Neposredno nakon drugog svjetskog rata emigracija je uglavnom bila politički motivirana, a glavna meta hrvatskih iseljenika bile su države Južne Amerike: uglavnom Čile i Argentina. Od 60-ih do 80-ih godina prošlog stoljeća, za vrijeme SFRJ-a (Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija), slijedi novi val ekonomske emigracije u zemlje zapadne Europe poglavito SR Njemačku (Savezna Republika Njemačka). Tijekom raspada Jugoslavije i ratova 90-ih, mnogi ljudi silom su postali izbjeglice i napustili zemlju u nadi da će naći sigurnije mjesto za život, u zemljama zapadne Europe. Posljednji val iseljavanja vidimo nakon ulaska u EU, što je hrvatskim radnicima dalo priliku da traže posao na području EU pa su mnogi emigrirali u Njemačku, Irsku i skandinavske zemlje. Najveći broj pripadnika hrvatske dijaspele živi u Bosni i Hercegovini (oko 500.000²¹), gdje Hrvati predstavljaju jedan od tri konstitutivna naroda, zajedno sa Srbima i Bošnjacima. Hrvati koji žive u Bosni i Hercegovini mogu značajno utjecati na rezultate izbora, iz tog razloga već se godinama provlači pitanje, kako grupirati Hrvate iz BiH i iseljenike iz Europe i preookeanskih zemalja u istu izbornu jedinicu. Je li korektno Hrvatima iz BiH, dozvoliti da sudjeluju u političkim odlukama donesenim zapravo za stanovnika s prebivalištem na teritoriju Republike Hrvatske?

Postavlja se pitanje je li argumentacija koja stoji u prilog glasačkog prava hrvatske dijaspele relikv prošlosti te zahvala dijaspori za neka prošla vremena ili pak način povezivanja dijaspele s matičnom državom i razvoja nacionalnog osjećaja pripadnosti i očuvanja hrvatske baštine. Činjenica je, da je unazad par godina, ali i od ulaska RH u Europsku Uniju broj iseljenika

¹⁹ Jurić T., *Izazovi zastupljenosti dijaspele u parlamentu Republike Hrvatske*, u: Hrvatski iseljenički zbornik, vol.1330-3724, 2024., str. 7.

²⁰ <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva> (pristup 10.12.2024)

²¹ <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva> (pristup 10.12.2024)

drastično povećan, upravo zbog tog negativnog trenda i depopulacije RH potrebno je suočiti se sa problematikom hrvatske dijaspore kako i njihovim pravima i dužnostima.

3. ZAKONODAVNO UREĐENJE GLASAČKOG PRAVA ISELJENIKA

3.1. Razvoj glasačkog prava iseljeničtva u Republici Hrvatskoj

Prema zapisima povjesničara glasovanje u inozemstvu prvi puta zabilježeno je za vladavine rimskog cara Augusta koji je odlučio dati pravo glasa članovima lokalnih senata u 28 novoosnovanih kolonija u izboru kandidata za javne položaje u gradu Rimu. U novije vrijeme prvo se uvodi u Grčkoj 1844., propisivanjem prava Grka u dijaspori da glasuju za Nacionalnu skupštinu.²² Kada govorimo o Hrvatskoj začetak ideje o glasačkom pravu iseljenika vidljiv je već u prosincu 1989. kada Franjo Tuđman kao predsjednik HDZ-a upućuje predstavku Predsjedniku Sabora SR Hrvatske dr. Anđelku Runjiću. U predstavci postavlja zahtjev za donošenje izbornog zakonodavstva koje će omogućiti hrvatskim iseljenicima, državljanima SR Hrvatske, hrvatskim radnicima na takozvanom „privremenom radu u inozemstvu“ diljem svijeta djelatno sudjelovanje u izbornom postupku za novi hrvatski Sabor.²³ Ipak zamisao iz predstave nije direktno ostvarena, nego na drugačiji način: „U veljači 1990. vladajući Savez komunista Hrvatske (SKH) donio je izborni zakon koji nije omogućavao biračko pravo hrvatskim građanima bez prebivališta u Hrvatskoj. Makar hrvatsko iseljeničtvo nije moglo sudjelovati na izborima 1990., prema izvještaju američkog Povjerenstva o sigurnosti i suradnji u Europi (CSCE), oko 10.000 hrvatskih državljana na privremenom radu u Zapadnoj Europi došlo je u Hrvatsku glasovati na izborima 1990. godine.“²⁴ Prvi hrvatski demokratski Ustav donesen je u prosincu 1990., a u koji je ugrađena odredba prema kojoj „Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom“.²⁵ Time je novi Ustav zajamčio biračko pravo svim hrvatskim državljanima utvrđujući pritom da se ostvarivanje biračkog prava jamči i hrvatskim državljanima koji se u doba izbora zateknu izvan njezinih granica tako da mogu glasovati i u državama u kojima se nalaze ili na koji drugi način određen zakonom. Nadalje, u travnju 1992. Sabor donosi izborni zakon kojim se omogućava biračko pravo iseljenika, s obzirom na izmjenu izbornog zakona u kolovozu 1992. na izborima za zastupnički dom Hrvatskog Sabora sudjelovali su i hrvatski

²² Kasapović, M., *Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora*, Političke analize, vol.1(2), 2010., str.21.

²³ Žižić, *op. cit.* u bilj.18., str. 377.

²⁴ *Ibid.*, str. 25.

državljeni bez prebivališta u RH, ali tada samo u razmjernom dijelu izbora u kojem su svi hrvatski birači birali 60 zastupnika.²⁵ Preokret se dešava u izmjeni izbornog zakona iz 1995. u kojem se uvodi posebna izborna jedinica za inozemstvo kakvu poznajemo i danas. Za razliku od današnjeg uređenja posebne izborne jedinice za inozemstvo, u onoj iz 1995. biralo se čak 12 zastupnika. Time je u Hrvatskoj ozakonjeno posebno političko predstavljanje hrvatske dijaspore koje sve do današnjih dana ostaje predmet oštrih prijepora među političarima i širom javnosti. Na izborima iste godine, izlaznost u toj jedinici bila je svega 27%²⁶, a birači koji su prevladavali bili su s prebivalištem u Bosni i Hercegovini. Do prijepora na političkoj sceni došlo je zbog rezultata samih izbora, točnije HDZ je osvojio svih 12 mandata u toj novostvorenoj jedinici. Podolnjak uspoređuje potreban broj glasova za jedan mandat u izbornim jedinicama u RH i u onoj u inozemstvu i dolazi do čistog matematičkog zaključka s jasnim nerazmjerom koji opisuje kao jedan od primjera izbornog inženjeringa. Gledajući brojke, stanje glasi ovako, na parlamentarnim izborima 1995. godine za jedan mandat u posebnoj izornoj jedinici za dijasporu bio je potreban tek 8981 glas dok je za jedan mandat u RH bilo potrebno 30.217 glasova (oko tri puta više). Oporbene stranke su izrazile svoje neslaganje takvim pokušajem utjecaja na rezultate izbora te je plod toga novi izborni zakon iz 1999. U njemu je došlo do promjene u broju zastupnika koji se biraju u inozemstvu tako da se način određivanja broja počeo uređivati po tzv. nefiksnoj kvoti što znači da je nemoguće odrediti prije samih izbora broj mandata nego tek nakon istih, kada se stave u omjer odaziv birača jedinica u RH i onih u posebnoj jedinici za inozemstvo.²⁷ Tim istim izbornim zakonom RH je podijeljena u 12 izbornih jedinica u kojima i danas glasaju birači. Sustav „nefiksne kvote“ napušta se 2010. godine kada se uvodi sustav fiksne kvote s 3 zastupnika koji se biraju u jedinici za inozemstvo. Razlog konstantnih prijepora političkih opcija je i činjenica da u Hrvatskoj jedna stranka osvaja sve mandate u izornoj jedinici za inozemstvo, već dugi niz godina.

²⁵ Bali, M. i Podolnjak, R., *Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990-2007.*, Pravnika, 43 (87), 2009., str.46.

²⁶ https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/parlament/1995/rezultati/1995_Rezultati_Sabor_zastupnicki_dom.pdf (pristup 10.12.2024)

²⁷ Ostović, *op.cit.* u bilj.12., str. 9.

3.2. Trenutno zakonodavno uređenje glasačkog prava u Republici Hrvatskoj

Prema članku 12. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor, XI Izborna jedinica je: „ zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.“²⁸ Vrlo značajan administrativni problem čini zakonska odredba prema kojoj iseljenici nisu u mogućnosti dati svoj glas u XI izornoj jedinici dok se potpuno ne odjave iz Hrvatske. Budući pak da većina iseljenika još uvijek ima prebivalište u Hrvatskoj, njihov glas odlazi u izborne jedinice u domovini prema mjestu prebivališta. Zakon o prebivalištu²⁹ propisuje obvezu prijave privremenog odlaska iz Republike Hrvatske koji će trajati duže od godinu dana. Privremeni odlazak može se prijaviti na razdoblje najduže od 5 godina, s tim da ako postoje valjani razlozi npr. studiranje, stručno usavršavanje i sl., privremeni se odlazak može i produljiti. Idući problem na koji nailazimo je: „U hrvatskom slučaju problem nastaje u činjenici da hrvatsko zakonodavstvo nije ozakonilo biračko pravo klasične dijaspore, nego je pravo glasa dalo državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Prema Kasapović hrvatskom je zakonodavcu bilo ponajprije stalo do toga da pravo glasa dobiju hrvatski državljani u BiH, a ne zapravo klasično hrvatsko iseljeničtvo.“³⁰

Važno je spomenuti još jedan pravni izvor koji uređuje glasanje dijaspore na hrvatskim izborima, a to je Zakon o registru birača. Taj zakon uređuje registar hrvatskih birača, koji je neizostavni element svakih političkih izbora. Smatra se, da je registar birača ključno sredstvo protiv izbornih prevara i namještanja rezultata izbora. Prema već spomenutom zakonu, registar birača je : „ zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima države članice Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj.“³¹ Prema zakonu, birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj moraju se „aktivno registrirati“. To je proces u kojem se birači upisuju na posebni popis te time mogu dati svoj glas na izborima za Hrvatski Sabor, predsjednika Republike Hrvatske, državni referendum te izbor zastupnika iz RH u Europski parlament. Evidencija birača je dio registra birača u koju je upisana jedna od kategorija birača od triju spomenutih kategorija koje naš zakon poznaje. Evidencija za birače bez prebivališta u RH vodi se od strane nadležnog

²⁸ Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor, NN125/23.

²⁹ Zakon o prebivalištu, <https://www.zakon.hr/z/557/Zakon-o-prebivali%C5%A1tu> (pristup 15.11.2024).

³⁰ Jurić, op.cit. u bilj.19., str. 11.

³¹ Zakon o registru birača, NN 98/19, čl.3.

upravnog tijela Grada Zagreba te je ona temelj za upis u popis birača hrvatskih birača s prebivalištem izvan RH.³² Birači se upisuju u evidenciju po državama i adresnom podatku koji posjeduje RH u službenim evidencijama. Spomenutu aktivnu registraciju provode diplomatsko-konzularna predstavništva na području na kojem će birač glasati, te se ista provodi netom nakon raspisivanja izbora odnosno državnog referenduma, a najkasnije 10 dana do održavanja samih izbora ili referenduma. Kada se podaci o broju aktivno registriranih birača prikupe, šalju se Državnom izbornom povjerenstvu. Birač iz dijaspore mora obaviti aktivnu registraciju prije svakih političkih izbora kako bi podaci bili ažurirani te kako bi se onemogućile izborne prijave pomoću popisa birača.³³ Iznimno, kada se provode izbori za zastupnike u EU parlament, hrvatski državljani koji imaju boravište u nekoj drugoj državi članici, mogu izabrati žele li iskoristiti svoje glasačko pravo u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Republike Hrvatske u inozemstvu za hrvatske europarlamentarce ili pred nadležnim tijelom druge države članice u kojoj imaju prijavljeno boravište, posljedično za njezine europarlamentarce. Iako imamo suvremeno rješenje registracije birača izvan domovine putem platforme „e- birač“ te razvijene postupke aktivne registracije, rezultati izlaznosti birača u dijaspori te onih upisanih na popis su nezadovoljavajući (40 tisuća birača iz cijelog svijeta).³⁴ Prema podacima Središnjeg državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske³⁵; Hrvata izvan Republike Hrvatske ima oko 3-4 milijuna dakle skoro slično kao i u domovini, a na popisima registriranih birača stoji brojka od oko jedva 400 tisuća birača, što iznosi nekih 10%. Također vrijedno je spomenuti da od tih 10% registriranih birača, čak 70% ima prebivalište na području Bosne i Hercegovine.³⁶ Jednostavni zaključak proizlazi iz samih brojki, za onu političku opciju za koju se opredijele Hrvati naseljeni u BIH, ta politička opcija će i osvojiti sva 3 zastupnička mjesta u Hrvatskom Saboru. Možda je i to potencijalni razlog političkog neaktiviranja ostatka birača u Europi i svijetu te nezainteresiranost dijaspore za izbore u domovini. Buduća reforma izbornog sustava bi se trebala pozabaviti ovim problemom ako se doista želi postići veća politička participacija Hrvata u inozemstvu. Jedan od prijedloga hrvatskih autora (ponajviše Jurića) podjela je zastupničkih mjesta prema geografskoj osnovi na podskupine u XI Izornoj jedinici te ona glasi ovako; jedan mandat za birače u BIH, jedan za

³² <https://mpudt.gov.hr/registar-biraca/22211?lang=hr> (pristup 11.12.2024.)

³³ <https://mpudt.gov.hr/registar-biraca/22211?lang=hr> (pristup 11.12.2024.)

³⁴ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2024_04_50_863.html (pristup 10.12.2024.)

³⁵ <https://hrvatiizvanrh.gov.hr/hrvati-izvan-rh/hrvatsko-iseljenistvo/hrvatski-iseljenici-u-prekomorskim-i-europskim-drzavama-i-njihovi-potomci/749> (pristup 10.12.2024.)

³⁶ Kasapović, *op. cit.* u bilj.22., str. 22.

one s prebivalištem na području Europe te jedan također za one s prebivalištem u Sjevernoj i Južnoj Americi, Australiji i ostatku svijeta.³⁷

3.3. Zakonodavno uređenje glasačkog prava u Europi i svijetu

Odgovarajući na posljedice napredovanja svjetske demokratizacije i masovne ekonomske, društvene i kulturne globalizacije, sve veći broj zemalja danas želi svojim građanima omogućiti da daju svoj glas iz inozemstva na izborima u domovini. Međutim, mehanizmi vanjskog glasovanja složeni su i predstavljaju znatne izazove kako ideološki orijentirane tako i financijski zahtjevne. Danas, glasovanje u inozemstvu ozakonilo je oko 115 država: 41 u Europi, 30 u Africi, 20 u Aziji, 18 u Sjevernoj i Južnoj Americi, te 16 na Pacifiku.³⁸ Sve te države omogućile su svom iseljenom stanovništvu da utječe i sudjeluje u političkom životu države podrijetla, ali s velikim razlikama. Uvjeti pod kojim birači u dijaspori imaju glasačko pravo razlikuju se od države do države potaknuto motivima i politikom same države. Kako bi se pokušalo unificirati glasačko pravo iseljenika i približiti glavne uvjete vezane uz političku participaciju iseljenog stanovništva doneseni su mnogi zakonski izvori te priručnici. Temeljno djelo glasačkog prava iseljenika je svjetski priznati priručnik naziva „ *The International IDEA Handbook* “. IDEA Handbook je izdan od strane velike međunarodne organizacije koja se zove IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) koja se bavi promicanjem demokracije i njenih procesa, te ima počasni status promatrača pri UN-u.

U uvodu IDEA priručnika naglašava se da : „Ovaj Priručnik mapira, objašnjava i uspoređuje odredbe o vanjskom glasovanju u cijelom svijetu. To je jedinstveni komparativni proizvod za sve koji su uključeni u poboljšanje sadašnjih izbornih struktura, planiranje vanjskih glasačkih procesa ili sudjelovanje u raspravi“.³⁹ Nadalje, kada govorimo o univerzalnim izvorima moramo spomenuti Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)⁴⁰. Ovim međunarodnim ugovorom ističe se u članku 25.; glasačko pravo kao sastavni dio šireg prava na sudjelovanje u političkom i javnom životu. Idući univerzalni izvor od važnosti je Međunarodna konvencija o zaštiti svih prava radnika migranata i članova njihove obitelji⁴¹. Bitna odredba iz Konvencije koja osigurava političku participaciju iseljenih stanovnika radnika

³⁷ Jurić *op. cit.* u bilj.19.,str. 21.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Voting from Abroad- The International IDEA Handbook

⁴⁰ eng. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

⁴¹ eng. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW).

glasi ovako: „Radnici migranti i članovi njihovih obitelji imat će pravo da sudjeluju u javnim poslovima države svog porijekla i glasati i biti birani na izborima te države, u skladu sa njenim zakonodavstvom.“⁴² U skladu s ICCPR-om, drugi univerzalni ugovori potvrđuju pravo glasa bez diskriminacije ili ograničenja s obzirom na prebivalište. To uključuje i članak 5. Međunarodne konvencije iz 1965.godine o ukidanju svih rasnih oblika diskriminacija (ICERD), članak 7. Konvencije iz 1979. o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i članak 29. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) iz 2006.

Kada govorimo o propisima na teritoriju Europe vrlo značajna je Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) iz 1950. koja u članku 3. Protokola I kojeg su ratificirale sve države članice Vijeća Europe propisuje pravo na slobodne izbore, kojim se ugovorne stranke obvezuje da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Navedena odredba *per se* ne propisuje pravo iseljenog stanovništva na glasanje u domovini, nego tek u kombinaciji s člankom 14. ECHR-a koji obvezuje članice da omogući stanovništvu sva prava bez diskriminacije, pa tako i na temelju prebivališta. Naravno, zbog posebnih okolnosti država ima pravo ograničiti potonje pravo, a one su kako propisuje članak 10. iste Konvencije: „nacionalnu sigurnost, teritorijalni integritet ili javnu sigurnost, obranu poretka i prevenciju zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugog, da se onemogući objava povjerljivih informacija, da bi se jamčili autoritet i nepristranost sudske vlasti.“⁴³ Važno je naglasiti, ako do takvog ograničenja prava i dođe, država mora objektivno sagledati razloge te iscrpno objasniti svoju odluku. Takvim tumačenjem Konvencije dolazimo i do glasačkog prava dijaspore. Europska konvencija o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini (CPFPL) iz 1992., koju je usvojilo Vijeće Europe, nije detaljno propisala biračko pravo nerezidentnih građana, ali članak 6. stranim stanovnicima daje pravo glasa na lokalnim izborima nakon pet godina prebivališta. Unutar EU-a, članci 39. i 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima EU-a (CFREU), potvrđuju pravo građana EU-a da glasuju na izborima za Europski parlament te na lokalnim izborima u skladu s njihovim boravištem u EU-u, ali ne i na nacionalnim parlamentarnim izborima. Nadalje, sloboda kretanja zajamčena je Ugovorom o funkcioniranju EU-a iz 2007. (TFEU). Člankom 20. stavkom 2.a svim se građanima EU-a osigurava pravo na slobodno kretanje i boravak unutar Unije. Člancima 45. i 46. zajamčena je

⁴² Međunarodna konvencija o zaštiti svih prava radnika migranata i članova njihove obitelji, 45/158, 1990., čl.41.

⁴³ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, 13/17, čl.10. stv.2.

sloboda kretanja radnika te su zabranjena „razdoblja kvalificiranja“ za ostvarivanje tih prava. Kada govorimo o „međunarodnom običajnom pravu u pogledu glasovanja nerezidentnih građana tek se ono treba u potpunosti iskristalizirati. Na europskoj razini, izvori koji mogu ukazivati na pojavu običajnog međunarodnog prava su sve rjeđi. Međutim, Odbor ministara Vijeća Europe (CoM) priznao je potrebu poduzimanja mjera kako bi se olakšalo ostvarivanje glasačkih prava građana koji žive u inozemstvu.“⁴⁴

Poznata presuda koja se bavi pitanjem glasačkog prava iseljenika je *Shindler vs UK*⁴⁵, iz 2013. godine pred Europskim sudom za ljudska prava. Podnositelj zahtjeva gosp. Shindler tvrdio je da je zadržao vrlo jake veze s UK-om. Kao umirovljeni vojnik Britanske vojske, primatelj je državne mirovine isplaćene na račun britanske banke te je plaćao poreze, kao i činjenica da ima članove obitelji u Velikoj Britaniji. Ustvrdio je da je rok od 15 godina imao učinak potpunog oduzimanja glasačkog prava i da to nije proporcionalno ograničenje prava. Europski sud za ljudska prava, nadovezujući se na postojeću sudsku praksu, smatrao je da nije bilo kršenja prava, ističući da država zadržava značajnu slobodu procjene u pružanju prava glasa nerezidentnom građaninu. Iako je Sud napomenuo da na europskoj razini raste svijest o problemima koje predstavlja migracija u smislu političkih pitanja sudjelovanja u zemljama podrijetla i prebivališta. Zadovoljavajuće je što je UK nastojao ostvariti „legitimni cilj ograničavanja parlamentarne franšize na one građane koji su blisko povezani s UK i na koje bi stoga izravno utjecali njihovi zakon.“⁴⁶ Sud je dodao da je ograničenje od 15 godina proporcionalno tom cilju i da ta „blanketna“ mjera služi promicanju pravne sigurnosti i izbjegavanju problema proizvoljnosti i nedosljednosti svojstvenih vaganju interesa od slučaja do slučaja.

⁴⁴ Lappin R., *The right to vote for non-resident citizens in Europe*, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65(4), 2016., str. 869.

⁴⁵ Case of *Shindler v. The United Kingdom*, ECHR 1984/09

⁴⁶ *Ibid.*

4. KOMPARATIVNA STUDIJA

4.1. Portugal

Prvi demokratski izbori u Portugalu održani su nakon pada Salazarove diktature 1974. Vanjsko glasovanje bilo je dopušteno samo za nacionalne izbore, ali su se tijekom vremena širila prava glasača iz inozemstva. Prvo, nakon ulaska Portugala u EU 1986., portugalski državljani koji žive u inozemstvu dobili su pravo glasa na izborima za Europski parlament. Drugo, 1997. uvedena je velika promjena u pogledu procesa vanjskog glasovanja u Portugalu. Portugalski državljani koji žive u inozemstvu od tada imaju pravo glasovati i na predsjedničkim izborima i na nacionalnim referendumima, kao i na parlamentarnim izborima.⁴⁷ Na parlamentarnim izborima, iseljenici su grupirani u dvije skupine, jednu za građane koji žive u Europi i drugu za portugalske državljane u ostatku svijeta. Te dvije skupine čine dva izborna okruga, od kojih svaki bira dva zastupnika u Parlamentu. S obzirom na broj portugalskih iseljenika koji žive u dvama izvanteritorijalnim okruzima i mali broj zastupnika koji se bira u istima, načelo proporcijalnosti nije bilo strogo poštovano. Ova odluka može se objasniti strahom da će velika portugalska iseljenička zajednica biti u mogućnosti izabrati veliki broj zastupnika, a to bi bilo nepravедno jer iseljenički birači ne žive u svojoj domovini. Portugalski iseljenici koji žele sudjelovati na izborima trebali bi se registrirati, a registracija se mora obaviti 60 dana prije izbora. Registracija nije obavezna i može se obaviti u veleposlanstvima i konzulatima širom svijeta. Osim toga, portugalski građani koji žive u inozemstvu zastupljeni su na Conselho das Comunidades Portuguesas (CCP, Vijeće portugalskih zajednica), savjetodavnom tijelu za vladine politike o iseljavanju i portugalskim zajednicama u inozemstvu. CCP sastoji se od 73 člana, od kojih se 63 bira općim, izravnim i tajnim glasovanjem birača navedenih u izbornim spisima konzularnih predstavništava, a preostalih 10 članova se imenuje⁴⁸. U 2005. Zakon br.5 uveo je kriterije za uspostavu 'učinkovite veze': „građani moraju (a) živjeti u zemlji EU-a ili u zemlji portugalskog govornog područja manje od 15 godina; (b) živjeti u bilo kojoj drugoj zemlji manje od deset godina; ili (c) biti u Portugalu i ostati tamo najmanje 30 dana u prethodnih pet godina, i biti u mogućnosti dokazati da mogu govoriti portugalski jezik.“⁴⁹

⁴⁷ Lisi, M., Belchior, A. M., Abrantes, M., Azevedo, J., *Out of Sight, Out of Mind? External Voting and the Political Representation of Portuguese Emigrants*, South European Society and Politics, vol. 20(2), 2014., str.79.

⁴⁸ <http://www.conselhodascomunidades.pt/site/> (pristup 11.12.2024)

⁴⁹ Portugalski zakon broj 5., 2005.

Nadalje, Ustav Portugalske Republike navodi da: „Portugalski građani koji se nađu ili koji borave u inozemstvu uživaju zaštitu države u ostvarivanju prava i podliježu dužnostima koje nisu nespojive s njihovim odsustvom iz zemlje.“⁵⁰ Također, članak 121. Ustava kaže: „Zakon će regulirati pravo glasa portugalskih građana koji žive u inozemstvu, u tu svrhu mora obratiti dužnu pažnju na postojanje veza koje ih učinkovito povezuju s portugalskom zajednicom.“⁵¹ Iz ovog članka jasno je da Portugal obraća pozornost na postojanje *nexusa* između iseljenika i portugalske zajednice te navodi kriterije kako je ranije spomenuto. Na predsjedničkim izborima i referendumima portugalski iseljenici moraju glasovati osobno i uživo. Postupak vanjskog glasovanja traje do tri dana, uključujući dan izbora. Registrirani birači mogu otići u glasačko središte najbliže mjestu prebivališta kako bi dali svoj glas. Na prvim demokratskim izborima održanim u Portugalu 1976., 105.709 iseljenika je bilo registrirano za glasanje, odaziv je bio visok, odnosno 91.740 ljudi je glasovalo (gotovo 87%).⁵² Na posljednjim predsjedničkim izborima održanim 2021. godine došlo je do povećanja broja birača, uglavnom zbog automatske registracije birača iseljenika s valjanom osobnom iskaznicom, koja proizlazi iz promjene zakona, ostvarene 2018.⁵³ U 2016., bilo je 228.822 registriranih birača u inozemstvu, a u 2021. godini taj broj je porastao na čak 1.476.543 prema statistici sa posljednjih političkih izbora. Ovo povećanje broja registriranih birača rezultiralo je smanjenjem ukupnog odaziva na ovim izborima, “naime na nacionalnom teritoriju, kopnu i otocima, suzdržanost od glasanja je 54,55%, ali kada se uzmu u obzir globalni rezultati, s glasovima u inozemstvu, ta brojka raste na 60,5%.”⁵⁴ Na posljednjim parlamentarnim izborima u siječnju 2022. ukupno je bilo 1.520.529 registriranih glasača iz inozemstva, a odaziv je bio samo 10%⁵⁵, jako slično rezultatima izlaznosti dijaspore na izborima u RH. Iako se političko sudjelovanje birača u Portugalu također znatno smanjilo, sudjelovanje vanjskih birača još se više smanjilo. Dakle, možemo zaključiti da s jedne strane postoji povećanje iseljenika koji mogu glasovati, ali s druge strane postoji nezainteresiranost istih za izlazak na izbore. Ključ uspjeha kvalitetne veze dijaspore i domovine je u udrugama koje su osnovane za tu namjenu i njihovog angažmana u

⁵⁰ Ustav Republike Portugala, čl.14, 2005.

⁵¹ Ustav Republike Portugala, čl.121, stv.2., 2005.

⁵² Lisi *et al.*, *op. cit.* u bilj 47., str.87

⁵³ Belchior, A. M., Azevedo, J., Lisi, M., & Abrantes, M., *Contextual reasons for emigrants' electoral participation in home country elections: the Portuguese case*. Journal of Contemporary European Studies, vol. 26(2), 2017., 197–214.

⁵⁴ <https://www.tsf.pt/portugal/politica/recenseamento-automatico-de-emigrantes-fez-subir-abstencao-seis-pontos-13273900.html> (pristup 11.12.2024.)

⁵⁵ <https://www.tsf.pt/portugal/politica/recenseamento-automatico-de-emigrantes-fez-subir-abstencao-seis-pontos-13273900.html> (pristup 11.12.2024.)

poticanju političke aktivacije: „Upitnik visi nad ulogom organizacije koja predstavlja portugalske emigrante. S jedne strane, od njih se očekuje izgradnja zajednice i poticanje sudjelovanja u politici domovine među lokalnim iseljenicima. S druge strane, njihovo postojanje kao predstavnika može smanjiti potrebu za glasovanjem na izborima u matičnoj zemlji. Poticanjem političkog angažmana i osviještenosti te udruge mogu aktivirati politička prava iseljenika u zemlji domaćinu.“⁵⁶ Treba napomenuti da su političke stranke bile ključni akteri za određivanje legislative za vanjsko glasovanje i njegove (moguće) reforme. Doista, došlo je do snažne divergencije među političkim akterima duž stranačkih linija, posebno u pogledu načina glasovanja. Tradicionalno, dok su PS (*Partido Socialista*) i radikalne ljevičarske stranke (*PCP-Partido Comunista Portuges* i *BE- Bloco de Esquerda*) favorizirale glasovanje uživo, PSD (*Partido Social Democrata*) i CDS-PP (*Partido Popular* bivši *Centro Democratico e Social*) bili su otvoreniji, podržavajući glasovanje poštom i, u novije vrijeme, usvajanje elektroničkog glasovanja.⁵⁷ Stoga strateška razmatranja predstavljaju važnu prepreku poboljšanju vanjskog glasovanja, što je zaključak i koji potvrđuju rezultati drugih empirijskih istraživanja.

4.2. Turska/Armenija

Turska je bila, a Armenija je, primjer države koje možemo svrstati u grupaciju država koje su oduzele svojim emigrantima glasačko pravo te na neki način povukli imaginarnu granicu između državljana van i unutar domovine. Prva na redu Turska, sa svojom dobro poznatom velikom dijasporom u zemljama Zapadne Europe naročito Njemačkoj, predstavlja samo 7-8% ukupnog stanovništva Turske koja broji čak preko 75 milijuna ljudi. Prema službenim podacima iz 2014., u Turskoj je registrirano 52.692.841 birača, a 2.789.726 registriranih birača živi u inozemstvu, što čini pet posto ukupnog biračkog tijela u Turskoj. Dva i pol milijuna (85,8%) registriranih birača u inozemstvu žive u jedanaest zemalja zapadne Europe. Oko 1,5 milijuna turskih građana ima pravo glasa u Njemačkoj, 600.000 u Francuskoj, 450.000 u Nizozemskoj, 270.000 u Austriji i gotovo 200.000 u Belgiji.⁵⁸

⁵⁶Lisi M., Belchior A., Azevedo J., *Portuguese Emigrants Political Representation: The Challenges of the External Vote*, u *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, 2019., str. 82.

⁵⁷*Ibid.* str. 81.

⁵⁸Mencutek Z., *External Voting: Mapping Motivations of Emigrants and Concerns of Host Countries*, *Insight Turkey*, 2015, vol. 17, (4), str. 148.

Prva zakonska odredba o glasačkom pravu dijaspore uvrštena je na dnevni red ustavnim amandmanom koji je koalicijska vlada uvela 23. srpnja 1995.⁵⁹ To je u teoriji turskim državljanima u inozemstvu omogućilo pravo glasovanja na općim izborima i referendumima. Međutim, zahtijevalo se donošenje dodatne odredbe u izbornom zakonodavstvu kako bi se utvrdile primjenjive mjere za glasovanje u inozemstvu. Sredinom 1990-ih, nastavljene su javne rasprave o važnosti glasačkog prava dijaspore i mogućim primjenjivim mjerama bez finalizacije. Predsjednik Vrhovnog odbora Izbornog odbora (SBE) predložio je glasovanje putem pošte.⁶⁰ Birači koji borave u inozemstvu podržali su opciju slanja pošte zbog niske razine troškova i njene praktičnosti, a oni su svoje mišljenje na tu temu uputili putem tiskanih medija. Potrebna zakonska odredba kojom se utvrđuju primjenjive mjere nije uvedena do 2008. Unatoč tome, glasanje na carinskim prijelazima u zračnim lukama i graničnim prijelazima neko vrijeme prije datuma izbora stavljeno je na raspolaganje iseljenicima kako bi mogli iskoristiti svoje političko pravo. Broj ljudi koji su mogli glasati je naravno bio ograničen te su iznosi glasova bili samo 5-7% birača od ukupnog broja istih s pravom glasa u inozemstvu.⁶¹ U 2008. godini došlo je do želje za reformom izbornog zakona te je biračima u inozemstvu dopušteno da daju svoj glas na općim i predsjedničkim izborima, kao i na referendumima. Predsjednički izbori iz 2014. bili su kritični trenutak za glasovanje dijaspore zbog toga što su to bili prvi izbori na kojima su svi Turci iz dijaspore uistinu mogli dati svoj glas te prvi izbori na kojima se predsjednik birao izravnim glasovima građana umjesto da ih biraju zastupnici. Osim toga, pristupilo se tim izborima kao početnoj fazi za usvajanje predsjedničkog sustava. Konačni popis kandidata objavljen je 11. srpnja 2014., a zbog njegove kasne objave uslijedio je vrlo tijesan raspored za glasače u dijaspori koji je započeo samo 20 dana nakon objavljivanja popisa kandidata.⁶² Troškove izbora u inozemstvu pokrila je Turska te su inozemni glasački listići vraćeni i prebrojani u Ankari, a glasački listići bačeni u glasačke kutije na graničnim prijelazima brojali su nadležni turski okružni izborni odbori. Unatoč svim birokratskim i logističkim preprekama, određen broj građana u inozemstvu je izašao na izbore. Stvarni utjecaj vanjskih glasova na ukupne rezultate bio je samo 1,3%. Međutim, s obzirom na to da je

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹ Sahin-Mencutek, *The Implementation of Voting from Abroad: Evidence from the 2014 Turkish Presidential Election*, International Migration, vol.54., 2016., str. 33.

⁶² Çobankara, S. F. The Effects of Granting the Right of External Voting to the Diaspora Policies of AKP and CHP. *Turkish Journal of Diaspora Studies*, vol.3(1), 2023. str.26.

Erdogan dobio 51,79% ukupnih glasova, čak mu je i neznatan doprinos vanjskih glasova pomogao osigurati pobjedu. Sveukupno 67% glasova u europskim zemljama otišlo je Erdoganu.⁶³ Slično kao i različite studije slučaja koje naglašavaju vanjsko glasanje, rezultati istraživanja o turskim vanjskim biračkim iskustvima u Njemačkoj pokazuju da: “postoje različiti čimbenici koji potiču emigrante koji se registriraju kao glasači iz inozemstva da iskoriste svoja vanjska glasačka prava. Dva faktora koja potiču emigrante na glasovanje su simbolička dimenzija građanskih prava, kao i želja da imaju glas u turskoj politici koji se može identificirati kao izborni političko sudjelovanje.”⁶⁴ Prema trenutnom zakonu, svaki iseljenik stariji od 18 godina uvršten je u popis birača koji se vodi u uredima za registraciju stanovništva ili u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Turske diljem svijeta. Izlaznost Turaka u inozemstvu kroz godine je sve veća te je 2018. godine skočila na čak 3 miliona glasova pristiglih iz inozemstva.⁶⁵ Razlog tog pozitivnog trenda možemo pronaći u nekim studijama koje su proučavale motive turskog iseljenika za sudjelovanje u političkom procesu svoje domovine. Istraživanja su pokazala da je motiviranost za izbore u Turskoj veća, što je veća diskriminacija Turaka u državama u kojima imaju prebivalište. Stvaraju se marginalizirane nacionalne grupe koje potaknute duhom zajedništva i patriotizmom odlaze na izbore.

Armenija je primjer države čiji državljani s prebivalištem u inozemstvu nemaju glasačko pravo na izborima koji se održavaju u Armeniji. Ako bi ipak iseljenici htjeli ostvariti svoje političko pravo, mogu to jedino obaviti na teritoriju Armenije. Jedina iznimka su članovi diplomatskog osoblja i vojnici koji se nalaze van zemlje na službenim misijama.

Glasovanje izvan zemlje ukinuto je 2007. godine, izmjenom izbornog zakona Republike Armenije.⁶⁶ Prethodnim člankom 51. kodeksa bio je uređen postupak glasovanja izvan zemlje. Razlog za ukidanje prava glasa u inozemstvu bio je uvođenje dvojnog državljanstva (ali Armenci u inozemstvu nužno nemaju dvojno državljanstvo).⁶⁷ Unatoč činjenici da je emigracija iz Armenije naglo pala od svog vrhunca 1992-1994, još uvijek je visoka. Armenska dijaspora procjenjuje se na oko 10 milijuna pripadnika, dok je ukupan broj stanovnika

⁶³ *Ibid.*, str.27.

⁶⁴ Sahin-Mencutek, *op. cit.* u bilj. 61., str. 31.

⁶⁵ Çobankara, S. F. The Effects of Granting the Right of External Voting to the Diaspora Policies of AKP and CHP. *Turkish Journal of Diaspora Studies*, vol. 3(1), 2023. str. 29.

⁶⁶ The IDEA Handbook, 2007.

⁶⁷ Handbook for Armenians Abroad, ILO, 2010., str.20.

Armenije više od 3 puta manji, samo 2,78 milijuna stanovnika.⁶⁸ Uistinu onda ne čudi razlog ukidanja prava glasa na političkim izborima za dijasporu, naprosto na svim izborima i referendumima armenska dijaspora bi imala glavnu riječ.

Pojam „armenska dijaspora“, danas se odnosi na armenske zajednice koje su se nastanile izvan Republike Armenije i Nagorno Karabaha (NK). Armensko stanovništvo koje živi ujedinjeno izvan Armenije u različitim zemljama od 1920-ih naziva se “Haykakan Spyurk” (Armenska dijaspora). Više od deset milijuna Armenaca živi u različitim zemljama svijeta, dok nešto više od tri milijuna živi u Armeniji i NK. Najveća armenska zajednica nalazi se u Rusiji (2 milijuna) i Sjedinjenim Američkim Državama (1.5 milijuna).⁶⁹ Od proglašenja neovisnosti 1991. odnosi Armenije i dijaspore dosegli su novu razinu. Suradnja se razvijala u različitim smjerovima: službenoj diplomaciji, armenskim crkvama, armenskim organizacijama, pojedincima i individualnim organizacijama u dijaspori. Investicijske aktivnosti Armenske dijaspore uvelike su poduprle razvoj armenskog gospodarstva na području građevinarstva, financijskih usluga, informacijskih tehnologija, nakita i proizvodnje dijamanta, turizma i hotela, zdravstvenih usluga te zdravstvene zaštite.⁷⁰ Ministarstvo dijaspore dio je Vlade Armenije od 2008. godine, s ciljem nadzora sveobuhvatne i učinkovite provedbe državne politike za razvoj partnerstva Armenije i dijaspore, održavanja njezinog stalnog poboljšanja te koordinacije s aktivnostima drugih državnih tijela. Jedna od zanimljivih aktivnosti Ministarstva za dijasporu je program pod nazivom “Come Home!” koji organizira periodične posjete armenske mladeži iz dijaspore u Armeniju te radi na poticanju povratka mladih Armenaca natrag u domovinu.⁷¹ Osim, posebnog ministarstva za dijasporu, 2019. predsjednik Vlade Armenije osnovao je i Ured Visokog povjerenika za poslove armenske dijaspore. Što se tiče političkog sustava, u Armeniji je došlo do ustavne promjene sa polupredsjedničkog na parlamentarni sustav za koju su se Armenici odlučili 2015. na državnom referendumu. Kao što je navedeno ranije, iseljenici mogu glasati samo unutar Armenije. Kao glavni razlog koji ističu čelnici armenskog izbornog povjerenstva za takvo uređenje je poglavito financijske prirode. Po njihovim podacima, 5 do 10 puta po biračkom je glasu skuplje glasanje u inozemstvu nego u domovini.⁷² Armenici iz dijaspore koji su državljani Republike Armenije i koji imaju pravo glasa i koji nisu registrirani u Republici Armeniji mogu podnijeti svoje zahtjeve odgovarajućem uredu Odjela za putovnice

⁶⁸ <http://diaspora.gov.am/en/diasporas> (pristup 11.12.2024.)

⁶⁹ *Ibid.*, str.51.

⁷⁰ *Ibid.*, str.62.

⁷¹ Handbook for Armenians Abroad, ILO, 2010., str.70.

⁷² Cheterian, V. (2010) . History, Memory, and International Relations: The Armenian Diaspora and Armenian-Turkish Relations. Relations internationales, No 141(1), str.27.

i vize policije Republike Armenije. Postupak podnošenja zahtjeva uređuje i propisuje Središnje izborno povjerenstvo. Zahtjev za uvrštenje na popis birača iz inozemstva mora se popuniti osobno, potpisati i dostaviti na odgovarajućem području, ogranku Putovnica i Viznog odjela Policije Republike Armenije. Ako birač ne može osobno podnijeti zahtjev i/ili preuzeti pismeno o upisu na popis birača, birač to može učiniti preko ovlaštene osobe. U dokumentu kojim se daje takvo ovlaštenje moraju biti navedena imena birača i ovlaštene osobe, imena oca, prezimena i identifikacijski podaci, kao i opis ovlaštenih aktivnosti. Dokument o ovlaštenju ne mora biti ovjeren.⁷³

Dakle, jedini poticaj koji bi Armenija mogla imati za proširenje glasačkog prava dijaspore i općenito za reformu izbornog zakona je prisutnost EU-a u ovim ključnim trenucima za Armeniju. Trenutno stanje vezano za sukob Armenije i Azerbajdžana u Nagorno Karabahu zahtjeva saveznike u regiji i u Europi. Venecijanska komisija je upitana za situaciju Armenije i zabrane glasačkog prava dijaspore, a odgovor 2011. je sljedeći: „Nakon što je zatraženo mišljenje o ukidanju prava armenskih građana na glasovanje iz inozemstva, Venecijanska komisija je rekla da će “zemlje koje razmatraju aranžmane za vanjsko glasovanje morati uravnotežiti opće pravo glasa kroz transparentnost i sigurnost tijekom izbora. Također je pitanje troškova u kojoj mjeri se velike skupine mogu smjestiti. Međutim, reforma kojom se stvarno oduzima pravo glasa određenim građanima (u ovom slučaju građanima u inozemstvu) trebala bi biti pažljivo opravdana.“⁷⁴

No, s besprijekornim zapisom gotovo svih prošlih izbora obilježenih nekim oblikom nepravilnosti i prekršaja u glasovanju, Armenija je sada pod mnogo većim pritiskom za stvarni izborni napredak: „Budući da je EU također angažiran u regiji kao cjelini, komparativna prednost Armenije u pogledu političke stabilnosti mogla bi uskoro nestati u svjetlu novih pokvarenih izbora. Takav pad za Armeniju samo bi približio EU Azerbajdžanu, u zagrljaju koji je već potaknut željom Europe za kaspiskom energijom kako bi nadoknadila svoju visoku ovisnost o uvozu energije iz Rusije.“⁷⁵ Unutarnji i vanjski izazovi koji stoje pred Republikom Armenijom i Armencima u 21. stoljeću zahtijevaju poboljšanje partnerstva Armenije i njihove dijaspore s novom kvalitetom, oblikom i sadržajem. Ona zahtijeva diferencirane pristupe i rješenja usmjerena na zadovoljavanje potreba različitih segmenata armenskog stanovništva:

⁷³ Handbook for Armenians Abroad, ILO, 2010., str.81.

⁷⁴ Venice commission, Report on out-of-country voting, 2011.

⁷⁵ <https://agbu.org/holy-etchmiadzin/spring-cleaning-may-elections-will-test-armenias-commitment-democracy?language=en> (pristup 11.12.2024.)

svake zajednice i regije kroz mobiliziranje ljudi na lokalnoj razini na sudjelovanje u zajedničkom cilju.

4.3. Sjedinjene Američke Države

SAD-u kao državi, suradnje dijaspore i domovine nisu ni čudne ni nove. Kao država koja kroz svoju cijelu povijest prima iseljenike iz svih dijelova svijeta, svjedok je kako dijaspora potpomaže svoje države na razne načine. U SAD-u krajem 19. stoljeća i početkom 20. stoljeća, mnogi su migranti zadržali bliske veze sa svojim zemljama podrijetla, šaljući novčane pošiljke ili sudjelujući u kretanjima domovinske politike. Kada s druge strane govorimo o američkim emigrantima, točan broj nije poznat, ali se procjenjuje na oko 4 miliona birača, od kojih je 1.5 milion aktivnih članova oružanih snaga te članova njihovih obitelji dodatnih 1.5 miliona.⁷⁶ Propis koji uređuje glasačko pravo iseljenika je *the Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* iz 1986. (UOCAVA).⁷⁷ Navedeni zakon kategorizira iseljenike u dvije skupine: 1) američko civilno stanovništvo koje ima inozemno boravište trajno ili privremeno, 2) vojno aktivno stanovništvo na dužnosti, unutar i izvan Sjedinjenih Američkih Država i njihovi prateći bračni drug i članovi obitelji. Naime, zbog federalnog uređenja SAD-a, te decentraliziranog sustava izborne administracije, postoje i različiti državni zakoni koji se primjenjuju na birače UOCAVA-e, koji, zajedno s razlikama u provedbi na lokalnoj razini i nadležnosti, rezultiraju ozračjem visoke regulatorne složenosti za te birače.⁷⁸ Američki birači iz inozemstva registriraju se za glasanje na različite načine. Jedna od metoda je popuniti zahtjev naziva “*Federal Post Card*“ u tiskanom obliku ili online na „*Federal Voting Assistance*“ programu. Članovi oružanih snaga često dobivaju registracijski obrazac izravno od dodijeljenog asistenta za glasanje. Također, američki vojnici i civili mogu zatražiti registracijske obrasce od lokalnog registra birača, kod svojih državnih izbornih tijela ili od konzulata, veleposlanstava, organizacija političkih stranaka i drugih neprofitnih organizacija. Po postizbornim anketama možemo vidjeti da je izlaznost na izbore veća kod članova oružanih snaga, a da civilni glasači

⁷⁶ Dark, Taylor E. “*Americans Abroad: The Challenge of a Globalized Electorate.*” PS: Political Science and Politics, vol. 36, (4), 2003, 733–40., str.734.

⁷⁷ Cain B., Mac Donald K., Murakami M., *Administering the Overseas Vote*, The American Society for Public Administration, 2008., str. 803.

⁷⁸ Dark T., *Americans Abroad, The Challenge of a Globalized Electorate*, JSTOR, vol. 36(4), 2003., str.736.

u inozemstvu smatraju da su u nepovoljnijem glasačkom položaju nego članovi oružanih snaga. Takvo mišljenje možemo vidjeti i u rezultatima izlaznosti. Naime, „članovi uniformirane službe u kombiniranom istraživanju izrazili su se stopom sudjelovanja u glasovanju od 82,6 posto. Bračni drugovi i uzdržavanici članova uniformiranih službi pokazali su još veću stopu sudjelovanja u glasovanju od 92 posto. Američki građani koji nisu bili članovi uniformirane službe i koji su živjeli izvan SAD-a trajno ili neodređeno glasali su po stopi od 49,5 posto. Američki građani koji su živjeli izvan SAD-a privremeno su prijavili najnižu stopu glasanja od 41,5 posto.“⁷⁹

U SAD-u, sve federativne države dopuštaju biračima u inozemstvu da glasaju na izborima, sve dok zadrže državljanstvo SAD-a, ali u 24 države glasačko pravo dijaspore proširuje se i na drugu generaciju emigranata, to jest, građani SAD-a rođeni u inozemstvu koji mogu glasovati na ‘biračkom mjestu’ jednog od svojih roditelja.⁸⁰ Američki slučaj ukazuje nam na značaj šireg izbornog ustroja i implikacije proširenja nacionalnog prava glasa za podržavne izbore. Iako države po zakonu nisu bile obvezne osigurati glasovanje izvan zemlje na izborima za guvernera, gotovo sve su primijenile savezni izborni aranžman na vlastitu regionalnu izvršnu i zakonodavnu skupštinu. Prema sadašnjem zakonskom uređenju, Amerikanci koji su desetljećima živjeli u inozemstvu i koji možda imaju malo ili nikakvu namjeru da se ikad vrate u Sjedinjene Države još uvijek mogu glasovati na saveznim izborima; u većini država mogu također glasovati na lokalnim izborima.⁸¹ Neki Amerikanci u dijaspori također mogu imati pravni status, kao što je dugotrajno prebivalište ili dvojno državljanstvo, što im omogućuje da glasaju u zemljama prebivališta čak i dok još uvijek glasaju odsutnim glasanjem u SAD-u: „Sve to dovodi do provokativnog, ali empirijskog prenosivog, pitanja: Da li američki glasači u inozemstvu dolaze odražavati zabrinutosti i interese zemalja domaćina više od interesa vlastite nominalne zemlje državljanstva? Iako je prethodno moguće, čini se vjerojatnijim na temelju dostupnih dokaza da su Amerikanci u inozemstvu, osobito oni koji odluče iskoristiti svoje pravo glasa, izrazito domoljubna zajednica, mnogo bliže tome da budu američki kulturni misionari nego samo iseljenici.“⁸²

⁷⁹ Cain B., Mac Donald K., Murakami M., *Administering the Overseas Vote*, The American Society for Public Administration, str. 803.

⁸⁰ *Ibid.*, str. 806.

⁸¹ Dark T., *Americans Abroad, The Challenge of a Globalized Electorate*, Political Science and Politics 733.-740., 2003., str. 735.

⁸² *Ibid.*

5. VENECIJANSKA KOMISIJA

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija)⁸³ savjetodavno je tijelo Vijeća Europe za ustavnopravne stvari. Osnovana je 1990. pri završetku „hladnog rata“ s ciljem pomoći pri uvođenju liberalne demokracije u niz zemalja u Europi koje su u to vrijeme napuštale komunističke režime. Sjedište Komisije je u Strabourgu, Francuskoj, dok se godišnja zasjedanja održavaju 4 puta godišnje (ožujak, lipanj, listopad, prosinac) u Scuola Grande di San Giovanni Evangelista u Veneciji, Italiji.⁸⁴ Današnja je misija pružiti pravne savjete državama članicama u pogledu ustavnih pitanja te pomoći članicama koje žele uskladiti svoje pravne i institucijske strukture s europskim standardima i međunarodnim iskustvom u području demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Komisija broji 46 članica Vijeća Europe i 15 drugih država.⁸⁵ S druge strane individualni članovi Komisije su sveučilišni profesori javnog i međunarodnog prava, suci Vrhovnog i Ustavnog suda, članovi nacionalnih parlamenata i brojni državni službenici. Države članice imenuju ih na mandat od 4 godine, ali djeluju u individualnom svojstvu. Komisija se bavi sa tri područja, a ona su: 1) demokratske institucije i temeljna prava 2) ustavno pravosuđe i obična pravda te 3) izbori, referendum i političke stranke.⁸⁶

Na svojoj plenarnoj sjednici 2011. godine Venecijanska komisija donijela je izvještaj o glasovanju izvan teritorija država.⁸⁷ Vijeće za demokratske izbore i Venecijanska komisija odlučili su izraditi studiju o pitanju prava glasa građana koji žive u inozemstvu. Na početku studije, donosi se pregled kategorija građana koje mogu potpasti pod vrstu birača iz inozemstva: prvo, državljani države mogu biti u inozemstvu na dan izbora zbog poslovnih ili osobnih razloga; drugo, postoje građani koji, u akademske svrhe ili zbog zaposlenja, provode određeno i privremeno vrijeme u drugoj zemlji, u trećoj kategoriji nalaze se građani koji borave u inozemstvu duže vrijeme, koji ponekad mogu imati dvostruko državljanstvo i koji se trajno nastanjuju u zemlji domaćinu. Nadalje, u izvještaju se iznosi: „Ipak, kao preliminarno, jednako je očito da većina europskih zemalja jamči pravo glasa tim različitim kategorijama osoba. Međutim, unutar državnog područja suvereniteta je da odluči žele li odobriti pravo glasa svojim građanima koji žive u inozemstvu. Stoga, s obzirom na demokratsku otvorenost, svaka država

⁸³ U nastavku Komisija.

⁸⁴ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN(pristup 11.12.2024.)

⁸⁵ Alžir, Brazil, Kanada, Čile, Kostarika, Izrael, Kazahstan, Republika Koreja, Kosovo, Kirgistan, Maroko, Meksiko, Peru, Tunis i SAD.

⁸⁶ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN(pristup 11.12.2024.)

⁸⁷ Venice commission, Report on out-of-country voting, 2011.

može dati drugačiji odgovor na ovaj problem ovisno o okolnostima.⁸⁸ Također, istaknut je vrlo važan parametar pri uređenju glasačkog prava iseljenika te je prikazan na primjeru makedonskog izbornog sustava. Komisija je naglasila kako ne postoje precizni međunarodni standardi za provedbu takvih mjera, ali izbori u inozemstvu općenito bi trebali ispunjavati iste standarde za demokratske izbore kao i procedure na izborima unutar država. Dizajn sustava za glasovanje u inozemstvu ovisi o posebnim okolnostima zemlje, uključujući njezine administrativne okolnosti, infrastrukturu, proračunska ograničenja, izborne aranžmane unutar zemlje i razinu povjerenja javnosti. Nadalje, izvještaj pruža analizu na kojim političkim izborima birači iz inozemstva mogu glasati u kojim državama. Analiza obuhvaća predsjedničke, parlamentarne, europske i lokalne izbore te referendum. Zaključak je, da građani u inozemstvu mogu glasovati na svim izborima samo u pet država: Austriji, Bosni i Hercegovini, Danskoj, Islandu i Norveškoj, dok u Irskoj i Izraelu samo diplomati i vojno osoblje mogu glasovati na svim izborima; te u Njemačkoj, građani koji samo privremeno napuste zemlju mogu glasovati na svim izborima.⁸⁹

Hrvatska dopušta svojoj dijaspori da glasa na svim političkim izborima, osim onim na lokalnoj razini. U zemljama obuhvaćenima studijom postoji pet različitih načina provođenja izbora. U većini slučajeva građani koji žive u inozemstvu mogu glasovati osobno ili putem pošte. Također je moguće, u nekim slučajevima, glasati putem opunomoćenika, glasovati unaprijed ili glasovati elektroničkim putem. Na kraju izvješća, Komisija daje preporuke državama u pogledu donošenja izbornog zakona i odredaba koje se tiču glasačkog prava iseljenika: „Priroda veze s državom podrijetla može opravdati razlike u ostvarivanju prava glasa među građanima koji žive u inozemstvu: stoga se nacionalnim zakonodavstvom može predvidjeti poseban sustav zastupanja za one građane koji više ne borave u inozemstvu privremeno nego stalno. Kako bi se osiguralo da je taj kriterij jasno definiran, bilo bi poželjno odrediti razdoblje odsutnosti nakon kojeg se gubi pravo glasa. Razdoblje "privremenog" boravka u inozemstvu trebalo bi biti predmet određenih kriterija. Nakon određenog razdoblja odsutnosti bilo bi poželjno da se situacija ponovno razmotri, a ne da se predvidi te da se jednostavno izgubi pravo glasa.“⁹⁰

⁸⁸ Venice commission, Report on out-of-country voting, 2011.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

Dopunjavajući nedostatke i rješavajući novonastale probleme, Komisija je 2015. godine na plenarnoj sjednici donijela novo izvješće na temu birača koji *de facto* imaju prebivalište u inozemstvu.⁹¹

Prvi put je ispitano pitanje birača koji *de facto* žive u inozemstvu, a koji su i dalje registrirani kao rezidenti u državi podrijetla. To je pitanje postavljeno nakon sumnje u prijevaru lažno predstavljanjem birača koji su *de facto* boravili u inozemstvu; ponekad se navodilo da su glasovali iz inozemstva, dok je vrlo dvojbeno da su bili u zemlji na dan glasovanja. Prisutnost građana koji borave u inozemstvu na izbornim listama u domovini mogla bi dovesti do lažnog predstavljanja na dan izbora korištenjem imena osobe koja je izvan zemlje. Taj se rizik može svesti na najmanju moguću mjeru pravnim i administrativnim mjerama kojima se potiče odjavljivanje. Međutim, te mjere mogu imati nedostatke (kao što je isključivanje iz socijalnih prava) i neće riješiti problem u cijelosti. Države su stoga smislile niz drugih rješenja. Neki od njih odnose se na aktivnu registraciju iseljenika, ali drugi su više usredotočeni na sveobuhvatne kontrole na dan izbora na biračkim mjestima. Čak i ako se unaprijed poduzme niz preventivnih mjera, na biračkom mjestu u državi treba spriječiti lažno predstavljanje. Dvostruko glasovanje građana koji žive u zemlji, ali koji oponašaju emigrante, veći je rizik od dvostrukog glasovanja građana u inozemstvu. Kontrola identiteta pomoću identifikacijskog dokumenta potpuno je jamstvo protiv lažnog predstavljanja samo ako je svakom biraču dan poseban dokument namijenjen za identifikaciju na izborima, kao što je to slučaj u Meksiku ili u Dominikanskoj Republici.⁹² Prijevare će biti teže provesti ako se poduzmu dodatne mjere protiv krivotvorenja osobnih isprava, na primjer upotrebom biometrijskih podataka ili ako se zahtijevaju dva identifikacijska dokumenta (npr. Argentina) na biračkom mjestu. Nadalje, Komisija navodi drugu učinkovitu mjeru protiv dvostrukog glasovanja, a to je uporaba neizbrisive tinte: njezina aplikacija na istom prstu, kao i kontrole istih na biračkom mjestu, naravno, moraju biti sustavne. Ta se tinta koristi, na primjer, u Tunisu i u većini zemalja Latinske Amerike te se smatra, kao dodatna mjera za kontrolu identiteta. Oznake na identifikacijskim dokumentima mogu biti dodatna zaštita, ali i omogućiti identifikaciju onih koji su glasovali. Na posljetku, jedna država je došla do uvođenja još jedne sigurnosne metode. Kada je dostupan i pouzdan centralizirani izborni registar, on-line provjera identiteta birača u ovom registru također sprječava dvostruko glasovanje. Ovaj sustav, koji se primjenjuje u Republici Moldaviji, podrazumijeva uvođenje 13 znamenki osobnog identifikacijskog broja. Zahtjev za prijavu šalje

⁹¹ Venice commission, Summary report on voters residing de facto abroad, 2015.

⁹² *Ibid.*

se, putem internetske veze, na poslužitelj CEC-a(središnjeg elektroničkog sustava u Moldaviji) kako bi se provjerilo je li birač glasovao ili nije.⁹³ Zaključujemo da: „učinkovite mjere u korist birača u inozemstvu podrazumijevaju da se njihova registracija i ostvarivanje njihova prava glasa učine što jednostavnijima, ako je potrebno, i umnožavanjem broja biračkih mjesta i načina glasovanja (uključujući glasovanje putem pošte, interneta i glasovanje preko punomoćnika). Ako se ne poduzmu nikakve mjere opreza, postoji rizik od izborne prijevare. To je obično slučaj ako je registracija moguća na biračkom mjestu na dan izbora ili ako je popis dokumenata za identifikaciju birača širok.“⁹⁴

6. ARGUMENTACIJA ZA I PROTIV GLASAČKOG PRAVA ISELJENIKA

Pitanje koje potiče na razmišljanje i raspravu o temi ovog rada je; trebaju li iseljenici imati pravo glasa u zemlji podrijetla? U raspravi biti će izneseni i argumenti pristaša i argumenti njihovih protivnika. Prvo, kada pogledamo koristi od vanjskog glasanja, najvažnije i ključno je da ono pomaže promicanju demokracije i individualnih prava, poštuje se raznolikost među ljudima te se razvoj društva postiže na miran i nenasilan način. Mnogi pristaše ističu da je glasačko pravo jedno od najvažnijih političkih ljudskih prava pa se o njemu uopće ne bi trebalo raspravljati, već ga se mora dati svim građanima jedne zemlje bez obzira gdje se nalazili u vrijeme izbora. Osim toga, to je korak unaprijed ka uključivanju građana u političke procese u zemlji i odlučivanju o budućem smjeru djelovanja jedne zemlje. Štoviše, danas, na međunarodnoj sceni, položaj zemlje u velikoj mjeri ovisi o sposobnosti korištenja i vrednovanja ekonomskih, društvenih, kulturnih i ljudskih dobara kojima ista raspolaže. Jedan od tih aduta je prisutnost vlastitog stanovništva u inozemstvu, koja opisuje "međunarodnu briljantnost zemlje". Najjednostavniji primjer koji možemo navesti je ulaganje financijskih sredstava iz inozemstva u državu podrijetla investitora, koji će uvijek prije uložiti novac za projekte u svojoj domovini, nego u nekoj drugoj nasumičnoj državi. Proučavajući odnos države i svoje dijasporo, „Rainer Baubock nalazi najmanje tri razloga zašto vlade žele ostati politički povezane sa svojom dijasporom: 1.) očekujući korist od njihovih vještina i kapitala u slučaju njihova povratka u domovinu; 2.) koristi od novčanih doznaka koje se šalju članovima obitelji u zemlji koje predstavljaju dodatan dohodak i 3.) uspostava unutarnje političke *interesne grupe*

⁹³ Venice commission, Summary report on voters residing de facto abroad, 2015.

⁹⁴ *Ibid.*

unutar zemlje domaćina radi promoviranja državnih interesa domovine.“⁹⁵ Svako ograničenje, a posebno svako ukidanje prava glasa, koje mora biti jednako za sve građane, predstavljalo bi kršenje priznatih javnih sloboda, najosnovnijih građanskih prava i načela univerzalnosti prava glasa, prirodno zajamčenog u razvijenim demokracijama. Jedan od glavnih argumenata za vanjsko glasanje u Hrvatskoj, Kasapović ističe u svom istraživanju “većina izvora ukazuje na veće sume novca (teško je reći točne iznose, procjene variraju od izvora do izvora) da hrvatska dijaspora danas izravno i neizravno ulaže u Hrvatsku, a oni su uložili tijekom bivše Jugoslavije; Pravo glasa izraz je zahvalnosti domovine Hrvatske za ogromne doprinose dijasporne nacionalnom gospodarstvu.”⁹⁶ Dok Hrvatska nije bila neovisna država, iseljenici su slali novac svojim obiteljima u domovinu, ulagali u lokalne, vjerske i civilne građevine. Drugi veliki oblik pomoći bio je u obliku oružja i municije za vrijeme Domovinskog rata 90ih u obrani države i na putu ka samostalnosti. S ovim stavom se slaže i Podolnjak koji iznosi argumente „da je glasovanje ustavno pravo svih državljana, da ti inozemni državljani u značajnoj mjeri gospodarski doprinose matičnoj domovini (doznake zaposlenih, investicije u zemlji itd.), da postoje vrlo izražene domoljubne sveze, da su inozemni građani spremni izvršavati obveze koje proizlaze iz statusa građanstva (primjerice služenje u vojsci u domovini, plaćanje određenih poreza) u zamjenu za dodjelu političkih prava.“⁹⁷ Emigracije unazad par godina uglavnom su motivirane nezadovoljstvom hrvatskog naroda u vlastitoj državi, kako radi niskih plaća, opće politike i ozračja, tako i radi velikih političkih afera praćenih korupcijskim slučajevima. Ionako već ogorčeni novi hrvatski iseljenici, vjerojatno bi bili još više razočarani u vlastitu državu kad bi im se oduzela i politička prava jer bi državljanstvo postalo samo pusto slovo na papiru. Time se pokazuje da se od tog stanovništva odustalo i da ne postoji namjera privlačenja tih građana natrag u domovinu, što bi trebao biti krajnji cilj svake razvijene države.

S druge strane, zagovaratelji ukidanja inozemnog glasačkog vjeruju da građani određene zemlje koji žive u inozemstvu često ne doprinose svojoj matičnoj zemlji; na primjer, ne plaćaju poreze i nisu izloženi aktualnim problemima kao svi građani koji žive na području svoje matične zemlje. Osim toga, građani koji žive u inozemstvu nisu obvezani zakonima zemlje i nisu obvezni služiti vojni rok. Dakle, oni imaju prava, ali nemaju obveze, što nije poštena

⁹⁵ Jurić T., *Utjecaj dijasporne i recentnog iseljavanja na rezultate izbora u Republici Hrvatskoj*, u: Zbornik radova Gstarbajterska iseljenička poema – od stvarnosti do romantizma, Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.174.

⁹⁶ Kasapović, M., *Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora*, Političke analize, Vol.1 (2), str.23.

⁹⁷ Jurić T., *Izazovi zastupljenosti dijasporne u parlamentu Republike Hrvatske*, u: Hrvatski iseljenički zbornik, vol.1330-3724, 2024., str.17.

raspodjela vlasti među svim građanima zemlje. Nadalje, Nohlen i Grotz ističu da se “glasovanje iz dijaspore u mnogim slučajevima doživljava kao politički pristran izborni proces jer često jedna politička opcija dobiva veliku većinu glasova iz dijaspore, a zatim samo ta politička opcija ima koristi od glasovanja iz dijaspore, dok druge političke opcije imaju slabiji izborni rezultat zahvaljujući glasovima iz dijaspore, stoga izražavaju svoje nezadovoljstvo i najčešće zahtijevaju ukidanje prava glasa iz dijaspore.”⁹⁸ Isti problem imali su Portugal i Hrvatska, morali su smanjiti broj zastupnika u Saboru koje su izabirali iseljenici. Hrvatska se još uvijek bori s tim problemom, pa su mnoge rasprave i pregovori vođeni da se pronade savršeno rješenje, ali nažalost za sada bez uspjeha. Valja istaknuti financijski aspekt vanjskog glasovanja koji je značajan, stoga nakon donošenja odluke o odobrenju glasovanja dijaspore treba biti svjestan da će takvo glasovanje zahtijevati dodatna financijska sredstva tijekom provođenja političkih izbora. Ukupni troškovi sudjelovanja dijaspore u političkim izborima mogu se razlikovati pod utjecajem različitih okolnosti od slučaja do slučaja, a postoje i države (Armenija) u kojima je odlučeno ograničiti ili ukinuti politička prava dijaspore jer su zakonodavna tijela zaključila da to predstavlja veliki trošak za državu.⁹⁹ Moramo spomenuti i problematiku samog političkog opredijeljena dijaspore koja uvijek glasa za jednu te istu opciju, u velikoj većini slučajeva ne znajući što se zapravo događa u državi i kako ta opcija obnaša vlast u istoj, vodeći se osjećajem nostalgije i sjećanjem na vrijeme kada su živjeli u domovini i bili opredijeljeni za određenju političku stranku. Nadalje, u mnogim državama, javlja se problematika održavanja transparentnih izbora u inozemstvu koje onda rezultiraju u nerijetkim izbornim prevarama i duplom glasovanju. Gledajući stvarnost hrvatske dijaspore, uočavamo da: „prava hrvatska dijaspora u svijetu samo simbolično sudjeluje u izborima pa su moguća samo dva zaključka: ili se izvorna intencija hrvatske vlasti posve izjalovila ili je pak namjera i bila da se onemogućiti glasovanje dijaspore jer biračko pravo u XI izornoj jedinici za iseljeništvo konzumiraju samo oni koji nisu hrvatska dijaspora – Hrvati iz BiH.“¹⁰⁰ Jurić također ističe, vrlo bitne probleme s predstavljanjem te iste dijaspore u našem Saboru. Naime, problemi dijaspore nisu nikada dobili priliku artikuliranja dok su prezastupljeni Hrvati iz BiH uvijek imali zastupnike koji su bili pod patronatom onih kojih su ih u Sabor postavili. Zapravo pitanje koje se samo nameće je koja je svrha uopće tog tzv. predstavljanja dijaspore u Hrvatskom Saboru ako nam je poznato da dijasporu u pravilu predstavljaju tri zastupnika koji imaju stalnu adresu u Hrvatskoj i koji

⁹⁸ Nohlen, D., Grotz, F., The legal framework and an overview of electoral legislation, u: Voting from abroad: The international IDEA handbook, 65-89., 2007.

⁹⁹ <https://www.rferl.org/a/armenia-expatriates-voting/24903351.html> (pristup 12.12.2024.)

¹⁰⁰ Jurić, op. cit. u bilj.97., str.154.

nemaju doticaja sa stvarnim problemima dijaspore. Idući bitan neartikuliran problem koji još više dovodi u pitanje glasačko pravo dijaspore u RH je da mladi u dijaspori sve manje govore hrvatski, sve manje posjećuju Hrvatsku i sve manje pripadaju i žele pripadati hrvatskoj zajednici.¹⁰¹

7. GLASANJE PUTEM INTERNETA (E-VOTING) KAO NOVA METODA

INOZEMNOG GLASANJA

Glasovanje putem interneta najnoviji je pokušaj izborne reforme kojom se olakšava proces i izvedba glasovanja. Elektroničko glasovanje („e-glasovanje“) je opcija korištenja elektroničkih sredstava za glasovanje na referendumima i izborima. Postoje različiti sustavi, kao što su uređaji za izravno snimanje elektroničkog (DRE) glasovanja koji izravno bilježe glasovanje bez prijenosa tog glasa putem interneta ili druge mreže: na primjer, sučelje DRE stroja može biti zaslon osjetljiv na dodir, ili birač može ispuniti glasački listić i zatim ga skenirati u sustav.¹⁰² E-glasovanje se najčešće odnosi na glasanje preko Interneta korištenjem osobnog računala (PC) s internetskom vezom. Postoje i drugi načini, kao što su osobni digitalni pomoćnici (PDA), telefoni ili mobilni telefoni, koji bi se mogli koristiti za glasovanje elektroničkim putem. „Korisno je razlikovati dva koncepta e-glasovanja: „e-glasovanje na biračkom mjestu“ i “e-glasovanje na daljinu“. „E-glasovanje na biračkom mjestu“ odnosi se na sustave u kojima birač daje svoj glas na biračkom mjestu ili sličnim prostorijama koje kontrolira izborna osoblje; “e-glasovanje na daljinu“ koristi se za opisivanje onih sustava u kojima birač daje svoj glas na bilo kojem mjestu izvan biračkog mjesta.“¹⁰³ U ožujku 2007. Estonija je održala prve svjetske internetske izbore. Ukupno 30.275 građana (3,4 %) koristilo je e-glasovanje na daljinu koje je bilo dostupno estonskim biračima u Estoniji, kao i u inozemstvu.¹⁰⁴ Dopuštanje građanima da koriste internet za glasovanje bilo gdje u bilo kojem trenutku drastično smanjuje troškove glasovanja i rješenje je financijskom problemu koji se javlja kod glasanja u inozemstvu. Očekuje se da će se pojednostavnjenjem postupka glasovanja i ponudom novih načina glasovanja koji su jednostavni za upotrebu, kao što je glasovanje putem interneta, potaknuti političko sudjelovanje ili barem zaustaviti daljnje odbijanje i

¹⁰¹ Troskot, Z., Prskalo, M.E. i Šimić Banović, R., *Ključne odrednice iseljavanja visokokvalificiranog stanovništva: slučaj Hrvatske s komparativnim osvrtom na nove članice EU-a*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 56 (4), 2019., 877-904, str.888.

¹⁰² Voting from Abroad- The International IDEA Handbook.,str.226.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 225.

¹⁰⁴ Goodman N., Stokes L., *Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout*, British Journal of Political Science, 2018., str.5.

nezainteresiranost za političke izbore. Pozitivni primjer korištenja „e-glasanja“ na odaziv birača zamijećen je u Italiji: „Naši ispitanici su uglavnom za uvođenje e-glasovanja. Doista, više od 80 posto uzorka podržava ovaj prijedlog, pokazujući razinu potpore čak i veću od one Talijana koji glasaju u Italiji. Štoviše, u suprotnosti s onim što se moglo očekivati, uglavnom starije generacije (45 godina i starije) najviše podržavaju uvođenje elektroničkog glasovanja, dok mlađi ljudi (možda upravo zbog svoje veće svijesti o opasnostima online glasovanja) pokazuju više skepticizma.“¹⁰⁵

Protivnici ovog načina glasanja ističu sigurnosni aspekt kao najveću boljku ovog rješenja. Mnogi autori naglašavaju da bi IT sustavi trebali zadovoljavati niz kriterija, kao što su pouzdanost, jednostavno korištenje, sigurnost (što znači da se u svakom trenutku mogu oduprijeti namjernim napadima izvana i iznutra) i provjerljivi (što znači da nad njima mogu provesti provjere na više razina).¹⁰⁶ IT sustavima može se manipulirati iznutra i izvana. Hakeri mogu izgraditi funkcije koje mogu promijeniti rezultat u određenom smjeru. Takve manipulacije teoretski može provoditi sama izborna uprava. U tranzicijskim demokracijama, ako je opće povjerenje u izbornu administraciju nisko, sustav elektroničkog glasovanja može pridonijeti nepovjerenju u izborni proces. „Iako je glasovanje putem interneta daleko od „srebrnog metka“, ono bi moglo neke građane vratiti u izborni proces i spriječiti druge da ga napuste“.¹⁰⁷ Također, gledajući utjecaj glasovanja putem interneta na birače u inozemstvu, može se zaključiti da je odaziv veći, i da mnoge zajednice u dijaspori pozdravljaju ovu opciju unutar izbornog procesa.

8. ZAKLJUČAK

Tema inozemnog glasanja na političkim izborima vrlo je široka, te se situacija razlikuje od države do države. Teško je odrediti nekakvo unificirano pravilo kako bi se ovaj problem trebao riješiti. O karakteristikama (poput veličine, kulturnih obilježja ili povezanosti) same dijaspore neke države ovisi u kojoj će mjeri glasačko pravo i općenito političko sudjelovanje njihovih članova biti omogućeno. Zainteresiranost svake države za svoju dijasporu bi ipak trebala postojati, pogotovo u državama nalik Hrvatskoj koje muče negativni demografski trendovi. S

¹⁰⁵ Battiston S., Luconi S., and Valbruzzi M, *To Vote or Not to Vote in the Homeland Elections? Insights into Voting Abstention in Italy's Constituency Abroad*, *Modern Italy*, 29(1), 2024., str. 73–96.

¹⁰⁶ Petipas A., Jaquet A., Julien M., Sciarini P., *Does E-Voting matter for turnout, and to whom?*, *Electoral studies*, vol. 71, 2021., str. 2.

¹⁰⁷ Goodman N., Stokes L., *Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout*, *British Journal of Political Science*, 2018., str.5.

druge strane bezglavo dijeljenje političkih prava svim iseljenicama isto tako nije efikasna solucija. Nove generacije tj. potomci iseljenika u većini slučajeva nemaju više osjećaj pripadnosti hrvatskom narodu i kulturi niti se trude da ga razviju, mnogi od njih ne znaju ni službeni jezik države na čije izbore izlaze. Ipak takvo političko pravo ne treba olako shvaćati, jer je to alat kojim se odlučuje o sudbini jednog naroda. Zato bi, u slučaju hrvatskog izbornog zakona trebalo uvesti neke mjere i ograničenja. Prijedlog Jurića, koji dijeli XI izbornu jedinicu na tri geografske podgrupe, čini se kao razumno rješenje koje rješava dominaciju samo jedne političke opcije te ravnopravno dijeli moć izbora na više strana svijeta. Interesi dijaspore u BiH-a nisu jednaki interesima dijaspore u npr. SAD-u ili Njemačkoj. Zato je ovakva podjela i nužna, što se pokazalo kao efikasno u portugalskom slučaju. Nadalje, uvjeti za mogućnost registracije za popis birača iz inozemstva i u krajnjoj liniji za pravo glasa moraju se detaljnije propisati, ako želimo postići veću izlaznost birača te da glasovi istih imaju stvarnu težinu. Takvi uvjeti bi trebali biti jednostavne prirode, kakve možemo pronaći u izbornim zakonima mnogih država: 1) poznavanje hrvatskog jezika 2) posjet RH u zadnjih 10 godina te 3) jednostavna online registracija mjesec dana prije izbora.

E- glasanje je metoda koja uvelike može smanjiti troškove izbora u inozemstvu, ali i uvelike olakšati biračima da iskoriste svoje biračko pravo. Paralelno, potrebno je još par godina, provoditi i klasične inozemne izbore u diplomatsko-konzularnim predstavništvima dok se ne podigne informatička pismenost naroda na zavidni nivo. Uistinu, vodstvo¹⁰⁸ svake države najbolje poznaje svoj narod, potrebe, ciljeve i mogućnosti države te kvalitetu i potencijal veze dijaspore s domovinom. Iz tog razloga bi se odluka i uređenje problematike ove vrste trebalo prepustiti internoj diskusiji u kojoj bi svaka država za sebe trebala propisati uvjete pod kojima će iseljenici imati glasačko pravo na izborima u domovini.

¹⁰⁸ S obzirom na političko-pravno uređenje države- npr. parlament, vlada, predsjednik ili državne institucije za dijasporu.

9. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Adamson F., *The Growing Importance of Diaspora Politics*, vol. 115,(784), A World of Diasporas, 2016.,str. 291-297.
2. Akdeniz O.,Köse M., *Türk Diasporasının Siyasal Katılım Gündemi 2023 Seçimleri ve Diaspora (Political Participation Agenda of the Turkish Diaspora 2023 Elections and Diaspora)*; GAV Perspektif Yayınları, Ankara, 2023, pp. 188, 149.50 Turkish Journal of Diaspora Studies,3(2),str.267-269.
3. Arrighi J., Lafleur J.,*Where and Why Can Expatriates Vote in Regional Elections? A Comparative Analysis of Regional Electoral Practices in Europe and North America.*, Journal of Ethnic and Migration Studies ,vol.45,(4), 2019., str. 517–38.
4. Bali, M. i Podolnjak, R.,*Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990-2007*. Pravnik, 43 (87), 2009., str. 41-59.
5. Bauböck R.,*Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership*, Political Science and Politics vol. 38,(4),2005, str. 683- 687.
6. Battistone S., Luconi L.,Valbruzzi M.,*To Vote or Not to Vote in the Homeland Elections? Insights into Voting Abstention in Italy's Constituency Abroad.*, Modern Italy 29, (1),2024, str. 73–96.
7. Belchior A., Azevedo J.,Lisi M.,Abrantes M, *Contextual Reasons for Emigrants' Electoral Participation in Home Country Elections: The Portuguese Case. Journal of Contemporary European Studies* 26,2018, str.197–214.
8. Cain B., Mac Donald K., Murakami M., *Administering the Overseas Vote*, The American Society for Public Administration ,str. 802.-813.
9. Cheterian, V., *History, Memory, and International Relations: The Armenian Diaspora and Armenian Turkish Relations*, Relations internationales, 141(1), 2004., str. 25-45.
10. Çobankara, S. F. ,*The Effects of Granting the Right of External Voting to the Diaspora Policies of AKP and CHP*, Turkish Journal of Diaspora Studies, 3(1), 2023., str. 24-41.
11. Dark III TE., *Americans Abroad: The Challenge of a Globalized Electorate*, Political Science & Politics, 36(4), 2003., str. 733-740.

12. Germann M., Internet voting increases expatriate voter turnout, *Government Information Quarterly*, 38(2), 2021., str. 1-10.
13. Gjidara, M., Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljništva, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* ,52 (2), 2015., str. 279-309.
14. Goodman N., Stokes L., Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout, *British Journal of Political Science*, 2018., str. 5-15.
15. Jurić, T., *Utjecaj dijaspore i recentnog iseljavanja na rezultate izbora u Republici Hrvatskoj*, Gastarbajterska iseljenička poema – od stvarnosti do romantizma. Zagreb: Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, 2021. str. 160-184.
16. Jurić T., Izazovi zastupljenosti dijaspore u parlamentu Republike Hrvatske, u: *Hrvatski iseljenički zbornik*, vol.1330-3724, 2024., str.7-27.
17. Kasapović, M., *Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora*, *Političke analize*, Vol.1 (2), 2010., str. 21- 24.
18. Kasapović, M., *Tko i kako predstavlja "dijasporu"*, *Političke analize*, 1(3), 2010. str. 15-19.
19. Laurie A. Brand, *Authoritarian States and Voting from Abroad: North African Experiences*, *Comparative Politics*, Vol. 43,(1) ,2010., str. 81-99
20. Lisi, M., Belchior, A. M., Abrantes, M., Azevedo, J., *Out of Sight, Out of Mind? External Voting and the Political Representation of Portuguese Emigrants*, *South European Society and Politics*, vol. 20(2), 2014., str. 265–85.
21. Lisi, M., Belchior, A.M., Abrantes, M., Azevedo, J., *Portuguese Emigrants' Political Representation: The Challenges of the External Vote*. In: Pereira, C., Azevedo, J. (eds) *New and Old Routes of Portuguese Emigration*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham., str. 73-94.
22. Mencütek, Z. and Erdoğan, M., The Implementation of Voting from Abroad: Evidence from the 2014 Turkish Presidential Election. *Int Migr*, 54: , str.173-186.
23. Mencutek Z., External Voting: Mapping Motivations of Emigrants and Concerns of Host Countries, *Insight Turkey*, 2015, Vol. 17, No. 4. str. 145-169.
24. Nohlen, D., Grotz, F., 2007: *The legal framework and an overview of electoral legislation*, str. 65-76.
25. Ostović M., *Sudjelovanje hrvatske dijaspore u izbornom sustavu Republike Hrvatske*, Diplomski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-matematički fakultet, 2019., str.1-68.

26. Palić M., Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 49 (1), 2012., str. 49-58.
27. Petipas A., Jaquet A., Julien M., Sciarini P., Does E-Voting matter for turnout, and to whom?, Electoral studies, vol. 71, 2021., str. 2-14.
28. Podolnjak, R., Hrvatsko izorno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45 (2), 2008.,str. 305-343.
29. Petipas A., Jaquet A., Julien M., Sciarini P., Does E-Voting matter for turnout, and to whom?, Electoral studies, vol. 71, 2021., str. 1-14.
30. Sevi, Semra, Can Serif Mekik,Blais A.Çakır S., *How Do Turks Abroad Vote?*, Turkish Studies 21, (2.), 2020., str. 208–30.
31. Troskot, Z., Prskalo, M.E. i Šimić Banović, R. (2019). Ključne odrednice iseljavanja visokokvalificiranog stanovništva: slučaj Hrvatske s komparativnim osvrtom na nove članice EU-a. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (4), str. 877-904.
32. Žižić J., *Biračko pravo i političko predstavljanje izvandomovinskih Hrvata u komparativnoj perspektivi*, 2016.,str. 223.-225.
33. Žižić J., *Franjo Tuđman i politička prava izvandomovinskih Hrvata: između ideala i interesa*, Hrvatska izvan domovine III: Zbornik radova predstavljenih na 3. hrvatskom iseljeničkom kongresu, Osijek 2020., str. 1-6.

Pravni izvori:

34. Constituição da República Portuguesa, 1976., 2005.
35. Estatutos de Conselho da Diáspora Português
36. ILO Subregional Office for Eastern Europe and Central Asia, 2010., Handbook for Armenians Abroad
37. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 2106 A (XX), 1969.
38. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, rezolucija 2200. A /XXI/, 1966.,
39. Também somos Portugueses- Relatório sobre as eleições para a Assembleia da República janeiro - março de 2022

40. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, C 202/389, 2016.
41. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor 125/23
42. Zakon o registru birača NN 144/12 , 105/15, 98/19
43. Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 92/10
44. Venice commission, Summary report on voters residing de facto abroad, 2015
45. Venice commission, Report on out-of-country voting, 2011

Sudska praksa:

1. Case of Shindler v. United Kingdom

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-119229%22%5D%7D> (pristup 10.12.2024.)

Mrežni izvori:

46. <https://aceproject.org/> (pristup 5.11.2024.)
47. <https://www.tsf.pt/portugal/politica/recenseamento-automatico-de-emigrantes-fez-subir-abstencao-seis-pontos-13273900.html> (pristup 5.11.2024.)
48. <https://agbu.org/holy-etchmiadzin/spring-cleaning-may-elections-will-test-armenias-commitment-democracy?language=en> (pristup 5.11.2024.)
49. https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/parlament/1995/rezultati/1995_Rezultati_Sabor_zastupnicki_dom.pdf (pristup 10.12.2024)
50. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2024_04_50_863.html(pristup 10.12.2024.)
51. <https://hrvatiizvanrh.gov.hr/hrvati-izvan-rh/hrvatsko-iseljenistvo/hrvatski-iseljenici-u-prekomorskim-i-europskim-drzavama-i-njihovi-potomci/749> (pristup 10.12.2024.)
52. <http://www.conselhodascomunidades.pt/site/> (pristup 11.12.2024.)
53. <https://www.statista.com/chart/29975/number-of-turkish-people-in-european-countries/> (pristup 11.12.2024.)

54. <http://diaspora.gov.am/en/diasporas> (pristup 11.12.2024.)
55. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN (pristup 11.12.2024.)
56. <https://www.rferl.org/a/armenia-expatriates-voting/24903351.html>(pristup 12.12.2024.)