

GLASANJE_{iz} INOSTRANSTVA DIJASPORA 2019

ANALIZA GLASANJA IZ INOSTRANSTVA
NA IZBORIMA ZA SKUPŠTINU KOSOVA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Podržala švajcarska Agencija za razvoj i saradnju (SDC)
Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse
Confederazione Svizzera Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)

Autorska prava © 2020. GERMIN
Sva prava zadržana.

Izuzev kratkih citata u cilju kritike i recenzije, nijedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati, sačuvati na bilo kakvom sistemu podataka ili prenositi u bilo kojem obliku ili na elektronskom, fotokopir ili drugom uređaju ili na drugi način, bez prethodnog odobrenja autora.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost organizacije GERMIN i ni na koji način ne može predstavljati stavove švajcarske Agencije za razvoj i saradnju (SDC).

UVOD

6

GLAS DIJASPORE 2019

BROJ PRIJAVA,
ODOBRENJA
I VAŽEĆIH GLASOVA 13

PAKETI SA GLASAČKIM
LISTIĆIMA IZ INOSTRANSTVA
ZA PARLAMENTARNE
IZBORE - 2019 15

VAŽEĆI GLASOVI PREMA
DRŽAVI POŠILJAOCA 18

PAKETI SA GLASAČKIM
LISTIĆIMA KOJI SU STIGLI
U CIK NAKON
ZAKONSKOG ROKA 19

PRAVO GLASA IZ INOSTRANSTVA

ZAŠTO JE GLASANJE IZ
INOSTRANSTVA VAŽNO? 9

ZNAČAJ DIJASPORE 9

ZAKONSKI OKVIR 10
PROCEDURA REGISTRACIJE
GLASAČA IZ INOSTRANSTVA

PROCEDURE GLASANJA 11

**PREPREKE U
PROCESU GLASANJA
IZ INOSTRANSTVA 21**

PREPORUKE

23

BIBLIOGRAFIJA

26



UVOD

Građani Republike Kosovo koji žive u inostranstvu imaju pravo da biraju i budu birani isto kao i svi ostali koji žive na Kosovu. Republika Kosovo svojim zakonodavstvom omogućava ostvarivanje izbornih prava za sve građane bez razlike, bez obzira na mesto gde žive. Biračka prava spadaju u okvir osnovnih prava i zagarantovana su Ustavom Republike Kosovo i zakonima na snazi. Na Kosovu glasanje iz inostranstva je dozvoljeno za sve vrste izbora. Nerezidentni građani mogu glasati poštom na lokalnim ili centralnim izborima nakon uspešne registracije za glasanje pri Centralnoj izbornoj komisiji (CIK). Međutim, iako je broj građana koji žive u inostranstvu veliki, njihov odziv na izborima na Kosovu ostaje nizak. Glasanje iz inostranstva, od prvih izbora nakon proglašenja nezavisnosti, nije tretirano s prioritetom dok problemi koji su prijavljeni tokom izbornih ciklusa nisu dovoljno obrađeni. Ovo je za izborni potencijal iz inostranstva otežalo učešće u demokratskim procesima u zemlji porekla, što je takođe uticalo i na njihovo poverenje prema institucijama u Republici Kosovo.



**OVA ANALIZA IMA ZA
CILJ DA SE POZABAVI
PREPREKAMA U GLASANJU
IZ INOSTRANSTVA, A U
CILJU POVEĆANJA UČEŠĆA
DIJASPORE NA IZBORIMA
NA KOSOVU.**



Veliki broj posmatrača i pratilaca se slaže da su se izborni procesi na Kosovu tokom godina uglavnom beležili poboljšanje u pogledu kvaliteta. Međutim, ovo se nije odrazilo i na deo glasanja iz inostranstva. Problemi u procesu prijavljivanja za kvalifikovanje glasača iz inostranstva, spora komunikacija i loše informisanje, kao i problemi sa slanjem i primanjem koverti sa glasačkim listićima su pratili skoro svaki izborni ciklus, a i dalje su prisutni. Iako je CIK od 2017. izvršio određene promene, nudeći mogućnost prijavljivanja preko službenog e-maila, glasanje iz inostranstva, kao što se je pokazalo i na parlamentarnim izborima 2019. i dalje predstavlja izazov.

Ova analiza ima za cilj da se pozabavi preprekama u glasanju iz inostranstva, a u cilju povećanja učešća dijaspore na izborima na Kosovu. Analiza predstavlja podatke o glasanju iz inostranstva tokom poslednjih izbora za Skupštinu Kosova, u 2019. U ovom dokumentu su obrađeni: značaj prava glasa, procedure i učešće građana iz inostranstva na izborima, rezultati glasanja i prepreke tokom procesa. Takođe, u poslednjem delu su za relevantne institucije iznete konkretne preporuke o izmenama koje treba izvršiti kako bi se prevazišle prepreke i proširile mogućnosti za glasanje iz inostranstva.



**PRAVO
GLASA IZ
INOSTRANSTVA**

ZAŠTO JE GLASANJE IZ INOSTRANSTVA VAŽNO?

Za zemlju poput Kosova, uključivanje iseljeničtva u političke procese predstavlja važno sredstvo za održavanje jakih veza sa građanima u inostranstvu. Glasanje dijaspore je istovremeno dodatno sredstvo za očuvanje nacionalne pripadnosti i jačanje etničkog identiteta. Među različitim aspektima zemlje porekla, u koje se dijaspora mora blisko uključiti, političko učešće je možda jedno od najvažnijih. U tom smislu, glasanje nije samo najvažniji oblik političkog učešća, već je i najbolji način da se glasovi dijaspore čuju. Takođe, pružanje mogućnosti za ostvarivanje biračkog prava takođe pokazuje interesovanje države da jednako tretira sve građane, bez obzira na mesto gde žive. Kao što stoji u Izveštaju Venecijske komisije o glasanju iz inostranstva iz 2011, glasanje iz inostranstva je takođe mehanizam jednakog tretmana između građana koji žive u zemlji i pripadnika dijaspore¹. Prema Venecijskoj komisiji, države imaju diskreciju da u svoje zakonodavstvo uvrste pravo glasanja iz inostranstva. Međutim, kada države nerezidentnim građanima daju pravo da glasaju, onda moraju pružiti sve mogućnosti da građani u inostranstvu ostvare to pravo isto kao i drugi u zemlji.

ZNAČAJ DIJASPORE

Kosovo se smatra državom sa velikom dijasporom u odnosu na ukupni broj domaćih građana. Različiti izvori navode da negde između 400.000 i 600.000 kosovskih građana, koji poseduju dokumente Republike Kosovo, živi u inostranstvu, dok se ukupan broj pripadnika dijaspore kreće od 800.000 do 1 miliona². Prema podacima iz Izveštaja o migracijama Kosovske agencije za statistiku (KAS), iz 2014, ima više od 380.000 građana koji su rođeni na Kosovu, ali koji žive u inostranstvu, dok se preko 50% emigranata nalazi u Nemačkoj i Švajcarskoj³. S druge strane, ocenjuje se da preko 300.000 građana u inostranstvu ima pravo glasa⁴.

Kosovska dijaspora je istorijski bila bliska zemlji porekla. Od 70`-ih godina je bila ona koja je održavala „socijalni mir“ putem slanja doznaka, koje su bile jedini izvor finansiranja za mnogobrojne kosovske porodice. Diaspora i dalje daje veliki doprinos kosovskoj privredi kroz finansijske doznake koje čine oko 15% bruto domaćeg proizvoda (BDP), ali i kroz direktna ulaganja. Međutim, dok je Kosovo zabeležilo određeni napredak u priznavanju značaja dijaspore, mnogo malo je učinjeno u pogledu političke zastupljenosti i učešća u donošenju odluka.

¹ "Report On Out-Of-Country Voting". 2011. Venice Commission. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e).

² Krasniqi, Lirim. 2018. "Vota e Diasporës si Infuzion i Demokracisë" (Glas dijaspore kao infuzija demokratije). GERMIN & KALLXO.Com. <https://kallxo.com/gjate/mendime/vota-e-diaspores-si-infuzion-i-demokracise/>.

³ "Migrimi Kosovar" (Kosovska migracija). 2014. Kosovska agencija za statistiku (KAS). <https://ask.rks-gov.net/media/1379/migrimi-kosovar-2014.pdf>.

⁴ "Vendosja e Drejtësisë Në Zgjedhje: Shqyrtimi i Rasteve dhe Rrugë Drejt Bashkëpunimit Institucional" (Uspostavljanje pravde na izborima: Razmatranje slučajeva i put ka institucionalnoj saradnji). 2015. Democracy For Development (D4D). <https://d4d-ks.org/assets/2015-07-10-Electoral-Justice-Report-ALB.pdf>.

ZAKONSKI OKVIR

Zakonodavstvo koje je na snazi u Republici Kosovo u vezi sa glasanjem iz inostranstva ima za osnovu status osoba koje žive u inostranstvu. Prvo, naglasak se stavlja na kvalifikovanost osoba, kao građana koji žive u inostranstvu ili pripadnika dijaspore. Prema članu 2. Zakona 04/L-215 o državljanstvu, pripadnik dijaspore je *"svako lice koje ima pravno prebivalište van Republike Kosova, koje dokazuje da je on rođen u Republici Kosova, član dijaspore smatra se svako lice koje je naslednik jedne generacije lica koji je rođen u Republici Kosova"*⁵.

Dok pravna sposobnost za učešće na izborima, Zakon 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 5. propisuje da *"svako lice ima pravo glasa na izborima ako je ispunilo osamnaest (18) godina na dan izbora i ispunjava najmanje jedan od sledećih uslova: popisano je kao građanin Kosova u Centralnom građanskom registru ili je napustilo Kosovo na ili nakon 1. januara 1998; steklo je izbeglički status"*⁶.

PROCEDURA REGISTRACIJE GLASAČA IZ INOSTRANSTVA

Na osnovu Zakona o opštim izborima, Centralna izborna komisija (CIK) izrađuje proceduralne kriterijume za građane koji žive van Kosova i koji žele da glasaju na kosovskim izborima. Da biste bili upisani u Birački spisak van Kosova, kriterijumi koje morate dokazati prema CIK-u su:

- **Identitet;**
- **Starost;**
- **Da ste deo građanskog registra u Republici Kosovo, ili**
- **Da ste bili stanovnik Kosova na dan 1. januara 1998. i**
- **Ispunjavanje kriterijuma za građansku pravnu sposobnost:**

a) Da ste rođeni na Kosovu, b) Da vam je jedan od roditelja rođen na Kosovu, c) Da živite na Kosovu neprekidno najmanje pet (5) godina zaredom, d) Da ste bili primorani da napustite Kosovo stoga niste bili u mogućnosti da živite na Kosovu narednih pet godina; e) Da ste izdržavano dete mlađe od 18 godina (ali koje može napuniti 18 godina do izbornog dana) od strane osobe koja je upisana u građanski registar Kosova, f) Da ste izdržavano lice mlađe od 23 godine od strane osobe koja je upisana u građanski registar Republike Kosovo i da ste redovan student priznate obrazovne ustanove⁷.

Kako bi se dokazalo da su ovi kriterijumi za glasanje iz inostranstva ispunjeni, šalje se prijava CIK-u preko elektronske pošte (e-maila), redovne pošte ili faksa. CIK potom proverava da li lice ima pravo glasa i obaveštava isto o prihvatanju ili odbijanju prijave na osnovu predviđenih uslova za registraciju.

⁵ Skupština Republike Kosovo. 2008. "ZAKON br. 03/L-034 O DRŽAVLJANSTVU KOSOVA". Priština: Službeni list Republike Kosovo. Član 2.

⁶ Skupština Republike Kosovo. 2008. "ZAKON br. 03/L-073 O OPŠTIM IZBORIMA U REPUBLICI KOSOVO". Priština: Službeni list Republike Kosovo. Član 5.

⁷ "Procedura za ocenjivanje kriterijuma pravne sposobnosti za sticanje prava glasa: Glasanje van Kosova". Centralna izborna komisija (CIK). <http://www.kqz-ks.org/sherbimet-per-votuesit/votimi-me-poste/> (Pregledano 20. decembra 2019).

Građani kojima je odbijena prijava za glasanje iz inostranstva imaju pravo žalbe na odluku CIK-a pri Izbornom panelu za žalbe i predstavke (IPŽP) u roku od dvadeset četiri (24) časa od prijema odbijanja.

Oni kojima je odobrena prijava za registraciju kao glasača van Kosova CIK šalje se obaveštenje na e-mailu i objavljuje spisak birača koji imaju pravo glasa, koji su registrovani kao glasači iz inostranstva. Do 2017, CIK je koristio metodu obaveštavanja redovnom poštom, preko koje je registrovanim licima na adresu slao nepopunjen glasački listić i spisak kandidata, uputstva za glasanje i adresu CIK-a na kojoj su glasači trebali da pošalju kovertu sa glasačkim listićem. Od 2017, CIK je počeo da koristi i elektronsku poštu za proceduru prijavljivanja i obaveštavanja glasača iz inostranstva, proširujući mogućnosti i ubrzavajući proces komunikacije sa glasačima. Dok na izborima 2019. redovna pošta uopšte nije korišćena za obaveštavanje glasača u inostranstvu. Ova promena, koliko god bila mala, ima pozitivne efekte u finansijskom aspektu, kao i aspektu životne sredine.

Registrovanje za glasanje iz inostranstva je poseban period koji može potrajati do četrdeset (40) dana tokom redovnih izbora i može se skratiti do na sedam (7) dana tokom prevremenih ili vanrednih izbora. Prema Izbornom pravilu br. 03/2013 član 3.5, na redovnim izborima rok se završava 60 dana pre dana održavanja izbora.⁸ CIK razmatra sve prijave kako bi utvrdilo pravo podnosioca prijava da glasaju. **Na prevremenim izborima 2019. rok za registraciju glasača van Kosova je trajao 12 dana, odnosno od 30. avgusta do 10. septembra 2019.**

PROCEDURE GLASANJA

CIK je 2013. usvojio posebno Izorno pravilo (br. 03/2013) kojim se propisuju procedure za glasanje iz inostranstva. Osobe koje se uspešno registruju kao glasači iz inostranstva i osobe koje su registrovane na prethodnim izborima i koje su dokazale pravnu sposobnost glasača van Kosova dobijaju zvanično obaveštenje/ potvrdu od CIK-a zajedno sa glasačkim listićem za odgovarajuće izbore. Za prevremene izbore 2019, CIK je preko e-maila obavestio sve podnosiocce prijave i objavio listu osoba kojima je priznata pravna sposobnost da glasaju van Kosova. **Objavljivanje biračkog spiska za prevremene izbore za Skupštinu Kosova 2019. praćeno je sa zabrinutošću jer su na istoj bili uključeni i lični podaci građana koji su registrovani kao glasači u inostranstvu.**

⁸ Ovaj rok je prilagođen periodu potvrđivanja i osporavanja biračkog spiska, a koji se mora završiti do 40 dana pre izbornog dana. Dok je rok između 60 dana pre izbornog dana i 40 dana pre izbornog dana određen za period osporavanja, pri čemu se birački spisak (uključujući glasače u zemlji i inostranstvu) osporava i potvrđuje u tokom ovog perioda.



Sve osobe koje su uspešno registrovane kao glasači u inostranstvu su bile u mogućnosti da preuzmu glasački listić sa zvanične veb stranice CIK-a, bez potrebe da čekaju na originalni glasački listić koji je prethodnih godina dolazio redovnom poštom. Prema Pravilu br. 03/2013, član 4.2, glasač van Kosova



“Nakon popunjavanja glasačkog listića, birac treba da isti ubaci u koverat koji je neoznačen i zatvoren a koji se nalazi unutar koverte koja ce biti poslata poštom. U koverti koja ce biti poslata birac takode ubacuje jednu kopiju važeceg dokumenta za identifikaciju i upisati njegove ili njene licne podatke koje sadrže najmanje ime, prezime, ime oca i njegov ili njen datum rodenja”⁹



Glasači takođe mogu da štampaju glasačke listiće kod kuće (čak i u formatu A4, crno-belo), tako da ne moraju da čekaju da originalni glasački listić koji dolazi poštom. Nakon popunjavanja glasačkog listića i stavljanja u kovertu prema kriterijumima koje je doneo CIK, glasač je dužan da pošalje kovertu ili paket sa glasačkim listićima na jedan od poštanskih sandučića CIK-a, do datuma koji je isti odredio, a što prema Zakonu o opštim izborima treba da bude jedan (1) dan pre izbornog dana. CIK ne prihvata kao validne poštanske pakete koji sadrže koverte osoba sa različitim prezimenima ili za koje je dokazano da ne potiču iz iste porodice. Tako je bilo i na izborima 2019.

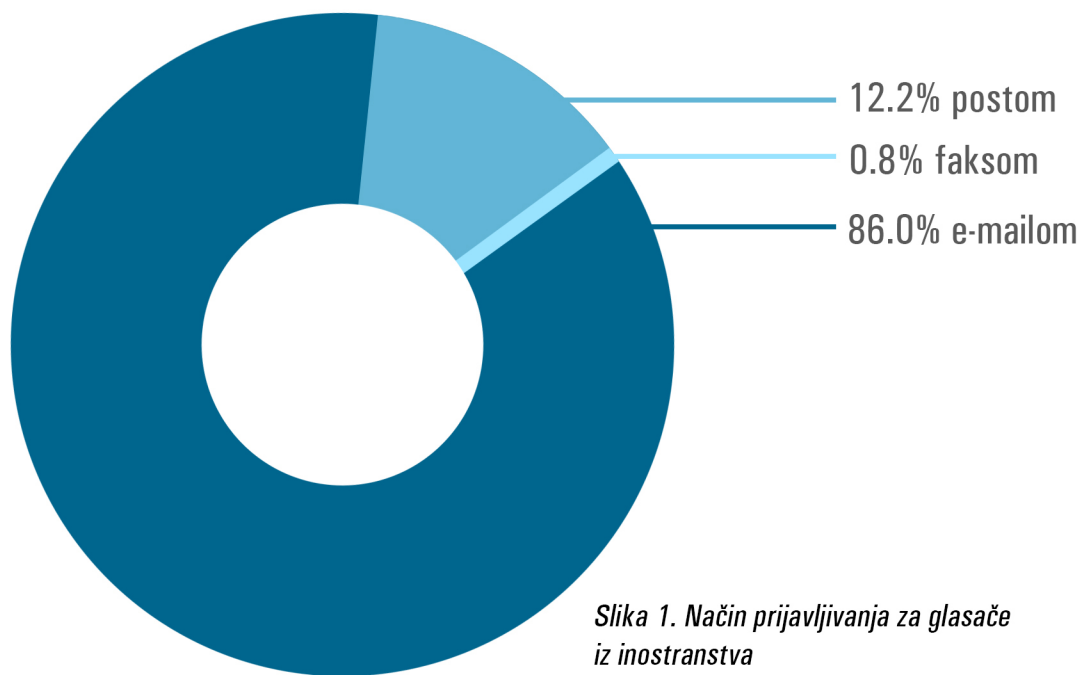
⁹ "IZBORNO PRAVILO br.3 / 2013 - GLASANJE VAN KOSOVA", 2013. Centralna izborna komisija. Član 4.2. <http://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/01/KQZ-Rregulla-03-2013.pdf>.



#glasdijaspore2019

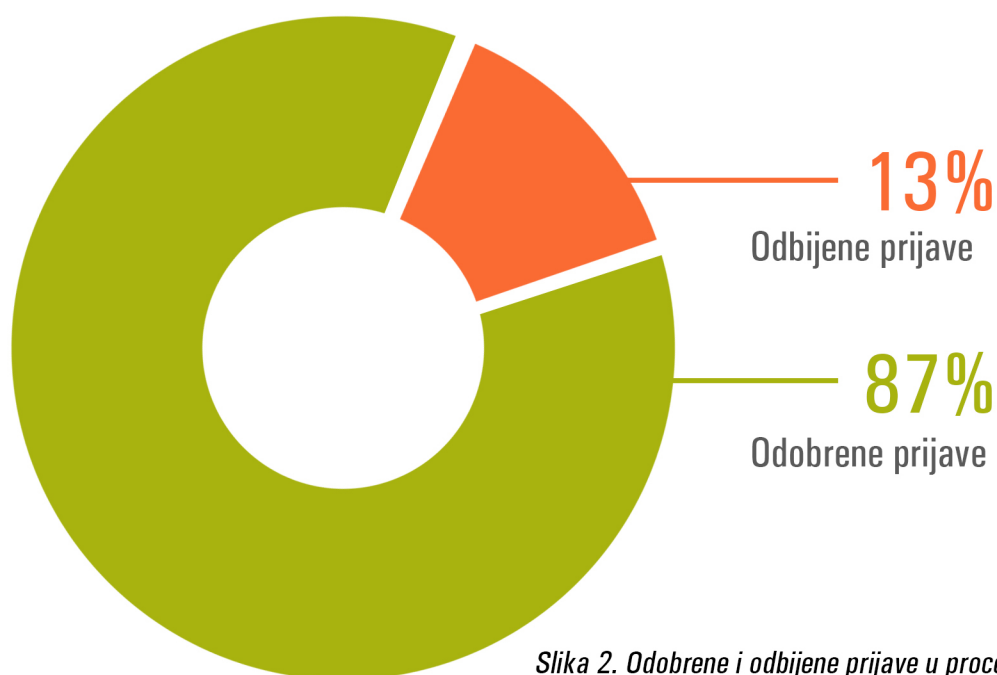
BROJ PRIJAVA, ODOBRENJA I VAŽEĆIH GLASOVA

Za prevremene izbore za Skupštinu Kosova, Centralna izborna komisija je odredila vremenski period od 12 dana (30. avgusta - 10. septembra 2019), tokom kojeg su građani van Kosova trebali da se prijave za registraciju kao birači iz inostranstva. U tom vremenskom periodu CIK je primio 40 313 prijava za registraciju, od čega je (kao što je prikazano na slici 1), 5 327 prijava je primljeno redovnom poštom; 319 prijava je primljeno faksom, a 34 hiljade i 667 aplikacija je primljeno putem e-maila Službe za glasanje. Ovo pokazuje da je korišćenje elektronske pošte mnogo prikladniji i praktičniji oblik podnošenja prijava za registraciju kao glasač iz inostranstva.



Slika 1. Način prijavljivanja za glasače iz inostranstva

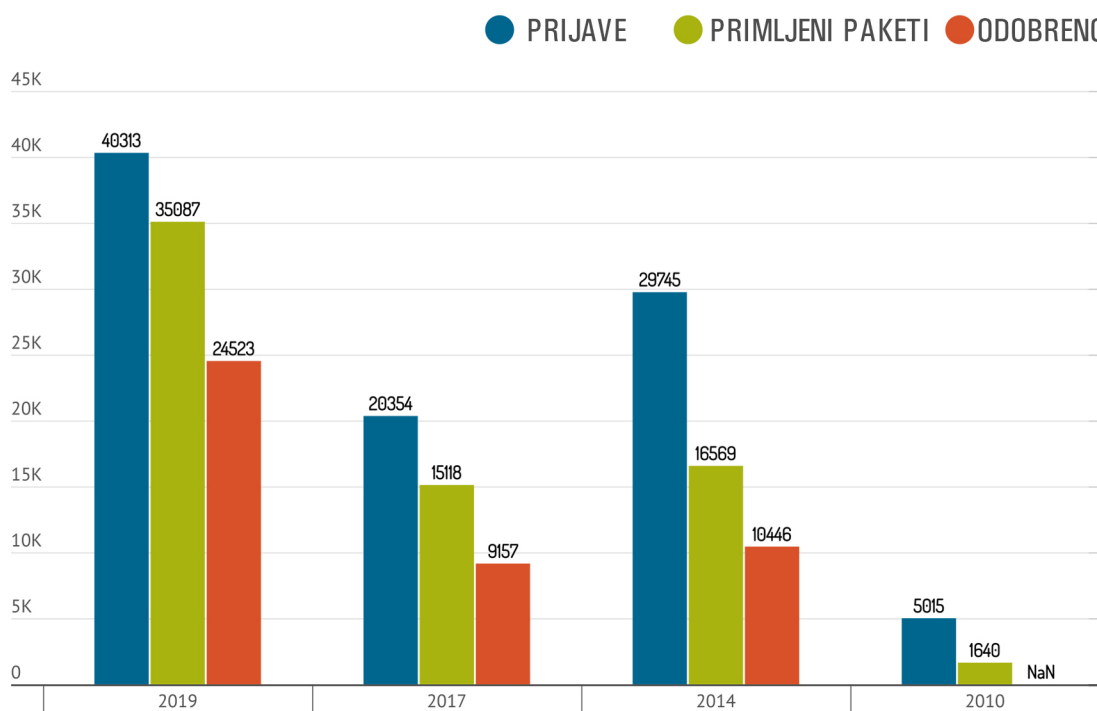
Od 40 hiljada 313 prijava za registraciju kao glasača iz inostranstva odobreno je 35 087 ili 87,04%, dok je odbijeno 5 226 prijava ili 12,96% (Slika 2), zbog neispunjavanja zakonom utvrđenih kriterijuma.¹⁰Kao rezultat, samo 35887 građana je imalo pravo da pošalje svoje glasačke listiće pošto kao glasači van Kosova.



Slika 2. Odobrene i odbijene prijave u procentima

¹⁰ „Sastanak 18. septembra“. 2019. Centralna izborna komisija. <http://www.kqz-ks.org/lajmet/periudha-e-votimit-permes-postes-fillon-me-19-shtator/>.

U poređenju sa prethodna dva izborna ciklusa za Skupštinu Kosova, zabeležen je značajan porast broja prijava, a samim tim i paketa sa glasačkim listićima koji su stigli na adresu CIK-a (Slika 3). U poređenju sa izborima 2017, kada se 20.354 građana prijavilo da se registruju kao glasači iz inostranstva, u 2019. imamo povećanje od 99% sa 40.313 podnosilaca prijava za registraciju kao glasača iz inostranstva. To se takođe odražava i na broj odobrenih prijava i poslatih paketa, pri čemu u 2019. primećujemo značajan rast u odnosu na prethodne godine kada su održavani izbori za Skupštinu Kosova.



Slika 3. Broj prijava, odobrenja i paketa sa glasačkim listićima iz inostranstva u četiri izborna kruga za Skupštinu Kosova nakon proglašenja nezavisnosti

PAKETI SA GLASAČKIM LISTIĆIMA¹¹ IZ INOSTRANSTVA ZA PARLAMENTARNE IZBORE - 2019

Nakon objavljivanja spiska birača van Kosova, CIK je odredio rokove za slanje glasačkih listića poštom za prevremene izbore za Skupštinu Kosova za 2019. **Rok za slanje glasačkih listića za prevremene izbore u 2019. je trajao 17 dana, od 19. septembra do 5. oktobra.** Prema podacima Centralne izborne komisije, u ovom roku je na njihovu poštansku adresu pristiglo 15.794 pošiljki, uključujući i one iz Srbije. Budući da je nakon izbornog dana (6. oktobra 2019) na poštansku adresu CIK-a stiglo 6.445 paketa sa glasačkim listićima,

¹¹ Paket sa glasačkim listićima je koverta sa podacima pošiljaoca koji stiže do poštanskog faha CIK-a i može sadržavati više od jednog glasačkog listića.

koji su smatrani da su stigli nakon isteka roka i koji su ocenjeni /primljeni nakon žalbenog postupka kao što je odlučio Vrhovni sud Republike Kosovo, u skladu sa presudama A.A.-U.ZH.nr.20/2019¹² i A.A.-U.ZH.nr.21/2019 .

A i što se tiče paketa koje je CIK primio na izborima 2019. primećuje se značajan porast u odnosu na prethodne izbore. Kao što je prikazano na tabeli 1, za prevremene izbore za Skupštinu Kosova u 2019, CIK je primio 24.523 paketa sa individualizovanim glasačkim listićima. Izraženo u procentima, **70% građana, koji su se uspešno registrovali kao glasači iz inostranstva, je uspelo da pošalje poštom svoje glasačke listiće na adresu CIK-a.**

	2010	2014	2017	2019
Rok za registraciju	N/A	7 dana	7 dana	12 dana
Br. primljenih prijava	5,015	29,745	20,354	40,313
Br. odobrenih prijava (% primljenih prijava)	1,640 (32%)	16,569 (55%)	15,118 (74%)	35,087 (87%)
Br. primljenih paketa (% odobrenih prijava)	N/A	10,446 (63%)	9,157 (61%)	24,523 (70%)
Br. država iz kojih su došle prijave	32	40	59	53

Tabela 1. Podaci o glasanju iz inostranstva tokom poslednja četiri kruga parlamentarnih izbora

Izborni podaci za 2014. su veći ne zbog pojedinačnih glasova iz inostranstva, već zbog većeg broja glasova iz Srbije koji su stigli na organizovan način, uz posredstvo misije OEBS-a. U 2019. godini imamo 3.782 pošiljki (koverte) iz Srbije, koje su fizički poslate na poštansko sanduče CIK-a.¹³ 3.782 glasa iz Srbije su poništena nakon odluke Izbornog panela za žalbe i predstavke (IPŽP), A.nr.428/2019 od 10.12.2019, a koju je potvrdio i Vrhovni sud u presudi A.A.nr. 27/2019. Po prijemu svih dokumenata, CIK je procenio validnost svih pošiljki, tokom kojeg procesa su odbijene 4.323 pošiljke, iz razloga navedenih u tabeli 2.

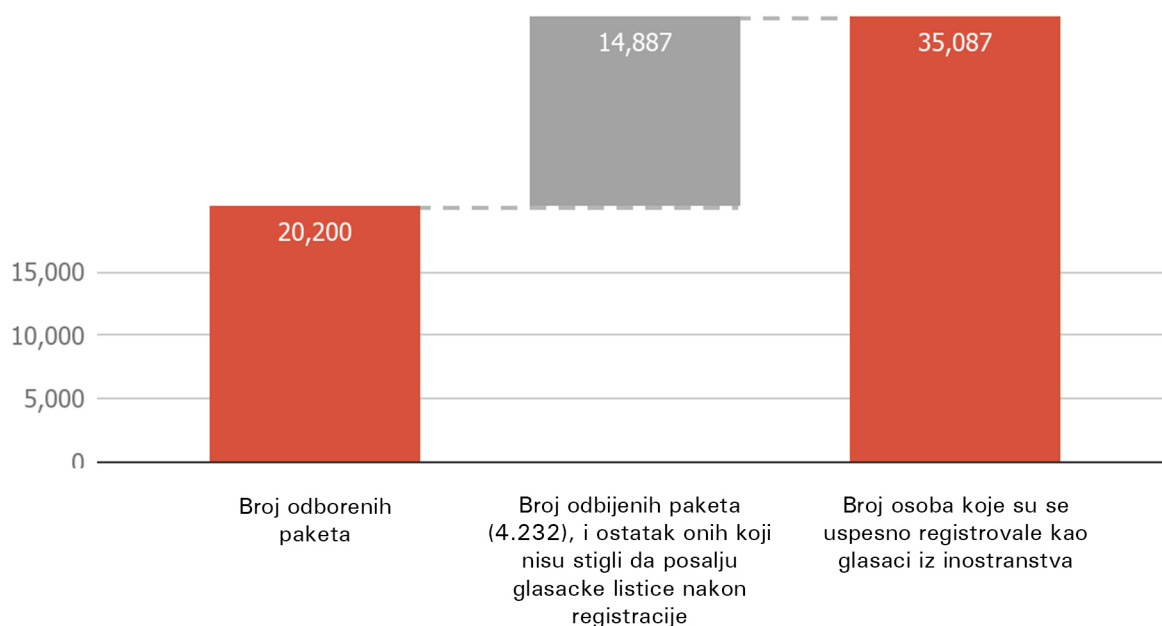
¹² Presuda Vrhovnog suda Republike Kosovo A.A.-U.ZH.nr.20/2019, od 30.08.2019. i Presuda Vrhovnog suda Republike Kosovo, A.A.-U.ZH.nr.21/2019, od 05.11.2019.

¹³ „Konačni izveštaj o periodu glasanja poštom - glasanje van Kosova 2019“. 2019. Centralna izborna komisija.

RAZLOZI ZA ODBIJANJE	BROJ
Osobe koja se nisu prijavile u periodu za prijavljivanje za registraciju	1,763
Podnosioci prijave odbijeni tokom perioda prijavljivanja za registraciju	357
Osobe koje su više puta poslale pakete sa glasačkim listićima	253
Osobe koja nisu identifikovane (koje su poslale samo glasački listić) i osobe koja su poslale paket sa glasačkim listićima sa više od odobrenih lica	1,010
Osobe koje nisu dokazale identitet važećim identifikacionim dokumentima (koje su poslale kopije dokumenata kojima je istekao rok)	940
UKUPNO	4,323

Tabela 2. Paketi sa odbijenim glasačkim listićima nakon procesa verifikacije u CIK-u

Od ukupno 35.087 uspešno registrovanih birača, 24.523 su uspela da pošalju glasačke listiće poštom, dok su pošiljke odobrene kao važeće za samo 20.200 osoba. Izraženo u procentima, od 35.087 uspešno registrovanih birača, glasačke listiće je uspelo da pošalje 20.200 birača, ili 57,57% uspešno registrovanih birača (slika 3).



Slika 3. Odobreni paketi nakon procesa ocene u CIK-u

VAŽEĆI GLASOVI PREMA DRŽAVI POŠILJAOCA

Poštanske pošiljke sa glasačkim listićima za izbore za Skupštinu Kosova su stigle iz 53 različite države. Najviše pošiljki je stiglo iz evropskih zemalja kao što su: Nemačka, Švajcarska, Austrija, Švedska, Italija, Francuska, ali i SAD (Tabela 3).

Tabela 3. Broj odobrenih paketa prema državi pošiljaoca

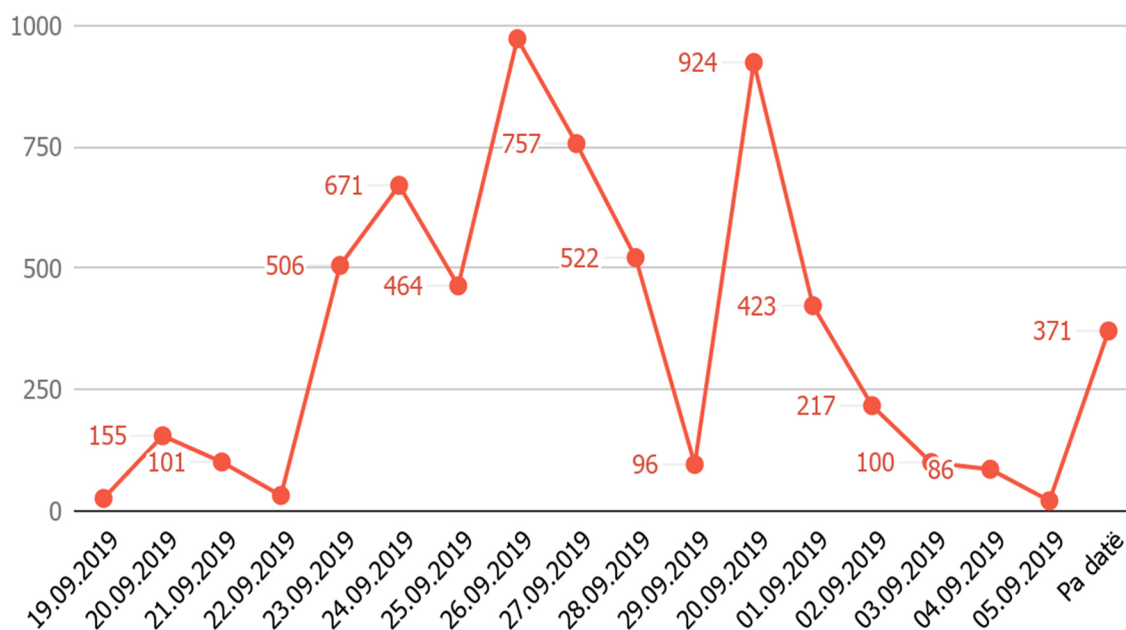
Država	Br. odobrenih paketa	Država	Br. odobrenih paketa
01. NEMAČKA	7,684	28. BOSNA I HERCEGOVINA	15
02. ŠVAJCARSKA	7,077	29. IRSKA	12
03. AUSTRIJA	860	30. ALBANIJA	10
04. FRANCUSKA	643	31. UJEDINJENI ARAPSKI EMIRATI	10
05. ŠVEDSKA	633	32. ŠKOTSKA	9
06. ITALIJA	548	33. ISLAND	7
07. SAD	483	34. ŠPANIJA	6
08. BELGIJA	375	35. MONGOLIJA	6
09. UJEDINJENO KRALJEVSTVO	308	36. SRBIJA	6
10. NORVEŠKA	264	37. SLOVAČKA	5
11. FINSKA	237	38. JAPAN	4
12. KAZAHSTAN	224	39. PORTUGALIJA	3
13. SLOVENIJA	162	40. KOLUMBIJA	3
14. DANSKA	138	41. POLJSKA	2
15. LUKSEMBURG	72	42. NOVI ZELAND	2
16. KANADA	61	43. SIRIJA	1
17. HOLANDIJA	60	44. BAHREIN	1
18. TURSKA	58	45. SAUDIJSKA ARABIJA	1
19. AUSTRALIJA	33	46. MALEZIJA	1
20. CRNA GORA	29	47. AZERBEJDŽAN	1
21. HRVATSKA	24	48. SENEGAL	1
22. RUMUNIJA	23	49. JERMENIJA	1
23. LIHTENŠTAJN	22	50. IZRAEL	1
24. SEVERNA MAKEDONIJA	22	51. KOLUMBIJA	1
25. ČEŠKA REPUBLIKA	17	52. NIGERIJA	1
26. BUGARSKA	16	53. IRAK	1
27. MAĐARSKA	15		
		UKUPNO	22,200

Izraženo u procentima, pošiljke iz Nemačke i Švajcarske zajedno pokrivaju više od 70% svih paketa sa glasačkim listićima, sa 40,3%, odnosno 30,8% ukupnog broja odobrenih paketa u CIK-u.

PAKETI SA GLASAČKIM LISTIĆIMA KOJI SU STIGLI U CIK NAKON ZAKONSKOG ROKA

Tokom procesa provere validnosti paketa primljenih poštom, organizacija GERMIN je preko svojih posmatrača, koje je akreditovao CIK, primetila da uopšte nije uzeto u obzir celih 6.445 paketa, koji, su stigli na adresu istog tek posle 5. oktobra iako su poslani pre zakonskog roka koji je odredio CIK. **Organizacija GERMIN je po prvi put i ekskluzivno posmatrala proces prijema, verifikacije i brojanja glasova iz inostranstva.**

Posmatrači GERMIN-a su tada identifikovali i datume slanja paketa koje je primio CIK i utvrdili da su svi poslani u roku, međutim zbog tehničkih razloga u pošti isti nisu stigli na vreme. Na slici 4 prikazani su podaci o datumu slanja 6.445 paketa sa glasačkim listićima koji su stigli nakon roka koji je odredio CIK. Kao što je prikazano na slici 4, svi paketi su poslani kao poštanske pošiljke pre zakonskog roka, s izuzetkom 371 paketa, datum slanja za ove pošiljke nije bilo moguće identifikovati.



Slika 5. Broj postanskih pošiljki prema datumu slanja paketa koji su stigli nakon zakonskog roka (5. oktobar 2019)

GERMIN je reagovao zbog neprihvatanja ovih paketa od strane biračke službe CIK-a, podnošenjem žalbe IPŽP-u¹⁴ za dve grupe paketa iz inostranstva (4.639 i 1.806), a nakon odbijanja potonjeg, žalba je uložena Vrhovnom sudu. Za isti problem se žalio i politički subjekt „Pokret samoopredeljenje“. Takođe, GERMIN je pokrenuo postupak i pred Institucijom Ombudsmana u vezi sa povredom izbornih prava građana u inostranstvu.

¹⁴ "ŽALBA podneta IPŽP-u: Zbog povrede biračkih prava kosovskih građana koji žive u inostranstvu". 2019. NVO GERMIN. <https://germin.org/ankese-drejtuar-pzap-per-shkeljen-e-se-drejt-es-se-votes-ndaj-qytetareve-te-republikes-se-kosoves-qe-jetojne-jashte-vendit/>.

Obrazloženje CIK-a za neprihvatanje ovih paketa je zasnovano na članu 96.2 Zakona o opštim izborima¹⁶ i članu 4.4 Izbornog pravila br. 03/2013, u kojem je navedeno da „CIK treba da primi glasove van Kosova 24 časa pre dana održavanja izbora“. Bez obzira na to što je CIK proceduralno bio u pravu, neprihvatanje glasova poslatih poštom nakon roka koji je naveden u gorenavedenim dokumentima predstavlja ugrožavanje biračkih prava zagwarantovanih Ustavom i međunarodnim instrumentima.

Ograničavanje vremenskog okvira za primanje glasova van Kosova preko člana 96. Zakona o opštim izborima i Izbornog pravila CIK-a br. 03/2013 je u suprotnosti sa članom 45, koji se čita zajedno sa članom 55. Ustava, jer nije ispunjena svrha za koju je dozvoljeno ograničenje. Član 55. st. 2. Ustava propisuje: "Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje". Ako je svrha određivanja roka od 24 časa pre izbornog dana za primanje glasova van Kosova sprečavanje kašnjenja u obradi i brojanju glasova, onda ta svrha, iako je legitimna, ne opravdava odbijanje prihvatanja paketa koji su stigli posle ovog roka. Zbog toga što brojanje glasova koji su stigli poštom u skoro nijednom izbornom krugu nije završeno ranije od nedelju dana nakon završetka izbornog procesa na Kosovu. To znači da prebrojavanje ovih paketa, koji su stigli poštom ne bi odložilo postupak prebrojavanja ostalih glasova koji su stigli u zakonskom roku. Drugim rečima, čini se da uvođenje strogog 24-časovnog ograničenja pre izbornog dana nije neophodno kako bi se ispunila svrha za koju je ograničenje dozvoljeno, kao što stoji u članu 55. st. 2 Ustava. Da bi zakonsko ograničenje bilo dozvoljeno treba da ima legitimnu svrhu i treba da bude proporcionalna mera za postizanje te svrhe.

Nadalje, odgovornost za kašnjenje paketa sa glasačkim listićima iz inostranstva nije na biračima. Građani koji žive u inostranstvu ne mogu biti lišeni ustavnog prava iz objektivnih razloga kašnjenja poštanskih usluga. To potvrđuje i Vrhovni sud presudom A.A.UZH.nr. 20/2019, koji konstatuje da „su član 96. st. 3 Zakona o opštim izborima i član 4. st. 4 Izbornog pravila br. 03/2013 u sukobu sa članom 3. Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji uključuje pravo na slobodne izbore, a u konkretnom slučaju birači su bez svoje krivice bili lišeni mogućnosti da izraze svoje mišljenje o pitanju biranja poslanika Parlamenta Republike Kosovo, biračima je uskraćena sama suština njihovog prava glasa, kao što je zagwarantovano članom 3. Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima".

¹⁶ Skupština Republike Kosovo. 2008. "ZAKON br. 03/L-073 O OPŠTIM IZBORIMA U REPUBLICI KOSOVO. Priština: Službeni list Republike Kosovo.



PREPREKE U PROCESU GLASANJA IZ INOSTRANSTVA

Iz gore predstavljenih podataka, ali i iz dosadašnje evidencije izbornih procesa se primećuju određene prepreke koje utiču da imamo mali broj građana van Kosova koji učestvuju na izborima. Ispod je naveden spisak prepreka za glasanje iz inostranstva, među kojima su i neke koje su navedene tokom neprekidnih konsultacija koje organizacija GERMIN ima sa pripadnicima dijaspore:

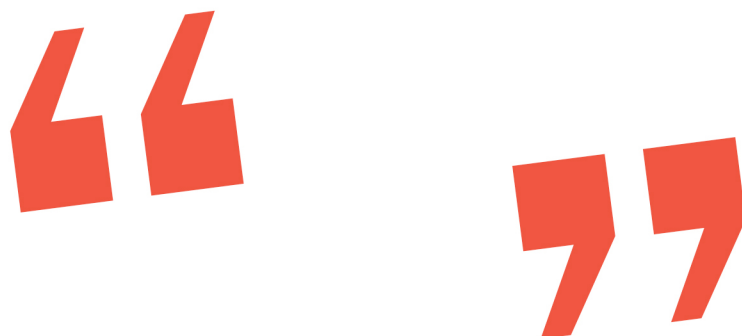
1. NEDOSTATAK IDENTIFIKACIJSKIH DOKUMENATA: Mnogi građani koji žive u inostranstvu preuzimanjem državljanstvo i drugih dokumenata u zemljama boravka su se odrekli kosovskog državljanstva ili nisu dugo vremena ažurirali svoje lične isprave na Kosovu. To utiče na nemogućnost dokazivanja kriterijuma pravne sposobnosti za glasanje, kao što zahteva CIK. Stoga je značajan deo njih, s obzirom na birokratske procedure ažuriranja isprava i nedostatak institucionalne pomoći, „isključen“ od samog početka procesa glasanja iz inostranstva.

2. MANJAK ZNANJA O IZBORNIM PRAVIMA I SLOŽENE PROCEDURA PRIJAVLJIVANJA/GLASANJA: Kosovski građani u inostranstvu često nisu svesni svojih izbornih prava zagarantovanih Ustavom Kosova. Mnogi pripadnici dijaspore imaju malo informacija o svojim pravima, počevši od prava da biraju i budu birani pa sve do prava i procedura za žalbu, itd. Usled neinformisanosti o izbornim pravima i nesvesni značaja učešća na izborima, građani u inostranstvu imaju mnogo manju tendenciju da glasaju. Takođe, procedure glasanja poštom su birokratski i obeshrabrujući za deo potencijalnih birača. Štampanje i popunjavanje obrazaca u postupcima prijavljivanja i registracije, kopiranje i skeniranje potrebne dokumentacije i procedure za slanje glasačkog listića u kovertama za CIK su postupci koji prouzrokuju vremenske i finansijske troškove, a u mnogim slučajevima su obeshrabrujuća za deo građana u inostranstvu.

3. KRATKI ROKOVI ZA PRIJAVLJIVANJE/REGISTRACIJU I GLASANJE: Tokom redovnih izbornih ciklusa, glasači iz inostranstva mogu da podnesu prijavu za registraciju u periodu najranije 25 dana od dana proglašenja izbora i najkasnije 60 dana pre izbornog dana. Svakako, ovaj vremenski okvir na parlamentarnim izborima 2014. i 2017. je skraćen na 7 dana, takođe zbog činjenice što su bili prevremeni. Veoma kratak rok ne dozvoljava puno prostora građanima u inostranstvu da ispune sve kriterijume za proces glasanja iz inostranstva. Takođe, za one koji se uspešno registruju, rok za slanje/prijem koverti sa glasačkim listićima na adresu CIK-a ostaje izazov, s obzirom na kašnjenje pošte, što nije odgovornost birača. Izbori 2019. su pokazali da veliki broj građana u inostranstvu nije mogao da ostvari svoja izborna prava zbog pristizanja glasačkih listića nakon zakonskog roka.

4. NEOZBILJAN TRETMAN GLASANJA IZ INOSTRANSTVA I PITANJA KOJA SE ODOSE NA DIJASPORU: Kosovski politički subjekti nisu baš aktivni u inostranstvu. Pošto je aktivnost u inostranstvu skuplja i izazovnija i s obzirom na složen proces glasanja iz inostranstva, politički subjekti ne tretiraju glasanje iz inostranstva kao izborni potencijal, stoga je i ciljanje građana u inostranstvu slabije. Sledstveno, pitanja koja se tiču građana u inostranstvu gube prioritet u programima i aktivnostima političkih subjekata. Čak i kada se tretiraju, pitanja dijaspore se koriste samo za domaću potrošnju. U tom smislu, i samo glasanje iz inostranstva je do sada smatrano sekundarnim pitanjem u raspravi o izornoj reformi. Uz manja odstupanja, veliki deo političkih aktera ćutke ignoriše poboljšanje ovog procesa, dok institucije pozvane da preuzmu neophodne radnje ne obrađuju ozbiljno isto.

5. NEDOSTATAK NEPREKIDNIH INFORMATIVNIH KAMPANJI: Informisanje birača u dijaspori ostaje tačka koja zahteva više rada i angažmana. CIK je poslednjih godina preuzeo nekoliko radnji usmerenih na glasače u inostranstvu, poput postavljanja informativnih letaka na aerodromu u Prištini, kojima se obaveštavaju birači o procedurama glasanja dok oni napuštaju Kosovo. CIK je takođe stavio na raspolaganje korišćenje elektronskih metoda za prijavljivanje i registraciju i lak pristup listićima i brošurama kandidata pošto su iste dostupne na veb stranici CIK-a. Međutim, osim kampanja koje se organizuju uoči izbora, primećuje se nedostatak neprekidnog institucionalnog angažmana za informisanje i edukaciju birača u inostranstvu. U tom pogledu, informisanje i edukacija mogu biti usmerenije korišćenjem kapaciteta ambasada i konzulata Republike Kosovo, Ministarstva spoljnih poslova i dijaspore, kao i raznih organizacija dijaspore u inostranstvu.



PREPORUKE

Uzimajući u obzir značaj dijaspore za Kosovo, u cilju povećanja učešća građana u inostranstvu u donošenju odluka, organizacija GERMIN daje sledeće preporuke:

1. FIZIČKO GLASANJE U DIPLOMATSKIM PREDSTAVNIŠTVIMA REPUBLIKE KOSOVO

Izmeniti Zakon o opštim izborima i omogućiti fizičko glasanje u ambasadama i konzulatima Republike Kosovo. Odbor za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije za borbu protiv korupcije je tokom 6. zakonodavnog saziva izradio Nacrt zakona o izmeni Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L-256, kojim se predviđa glasanje u diplomatskim i konzularnim predstavništvima Kosova za građane u inostranstvu, međutim ovaj nacrt zakona nije prošao na čitanje i glasanje u Skupštini. Usvajanjem ovog nacrta zakona bi se proširile mogućnosti ostvarivanja izbornih prava za građane u inostranstvu.

2. PRODUŽENJE ROKA ZA PRIJEM KOVERTI SA GLASAČKIM LISTIĆIMA

Presudama Vrhovnog suda Republike Kosovo A.A.-U.ZH.nr.20/2019, od 30.08.2019, i A.A.-U.ZH.nr.21/2019, od 05.11.2019, su skoro pa učinjeni ništavnim član 96.2 Zakona o opštim izborima i član 4.4 Izbornog pravila br. 03/2013 o prijemu glasova iz inostranstva 24 časa pre izbornog dana. Shodno tome, rok za prijem glasova iz inostranstva treba produžiti na 5 ili 7 dana nakon izbornog dana, pod uslovom da datum slanja bude pre izbornog dana, što se može potvrditi poštanskom štambiljem.

3. SLANJE POŠTE AMBASADAMA I KONZULATIMA REPUBLIKE

Pored mogućnosti fizičkog glasanja, proširenje mogućnosti glasanja za pripadnike dijaspore trebalo bi da obuhvati i mogućnost slanja pošte u ambasade i konzulate Kosova u zemljama prebivališta građana u inostranstvu. To je zato što je u određenim zemljama udaljenost između prebivališta i diplomatskog i konzularnog predstavništva Kosova velika, tako da bi trebalo omogućiti slanje glasova poštom u diplomatsko ili konzularno predstavništvo u istoj državi, pored mogućnosti slanja pošte na adresu CIK-a. Glasovi poštom stižu mnogo brže unutar teritorije jedne države. Dok iste diplomatsko ili konzularno predstavništvo može poslati diplomatskom poštom na adresu CIK-a. Tako se proširuju mogućnosti glasanja i proces ubrzava.

4. IZRADA ELEKTRONSKE PLATFORME ZA PRIJAVLJIVANJE I REGISTRACIJU NA VEB STRANICI CIK-a

Preporučuje se dopuna postojećih oblika prijavljivanja za registraciju birača iz inostranstva sa elektronskom platformom na veb stranici CIK-a, koja bi omogućila on-line prijavljivanje za registraciju (web-based). Takva platforma bi: (1) u poređenju sa postojećim, manualnim oblicima olakšala i pojednostavila proces jer ne bi bilo potrebe za štampanjem/popunjavanjem obrasca; (2) smanjila verovatnoću grešaka pri unošenju podataka jer bi se mogla konfigurisati tako da ne primi netačne podatke i podnosioci prijava bi mogli da isprave svoje podatke; (3) izbeglo preopterećenje zvaničnog e-maila CIK-a što je bio problem na prethodnim izborima.

5. POTPUN POPIS GRAĐANA KOJI ŽIVE U INOSTRANSTVU

Popisom pripadnika dijaspore od strane bivšeg Ministarstva dijaspore se nije uspelo u prikupljanju svih podataka građana u inostranstvu. Međutim, čak i kao takav, CIK do sada nije koristio ovaj popis za izradu posebnog spiska građana u inostranstvu koji bi se mogao neprekidno ažurirati. Takođe, Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da saraduje sa Centralnom izbornom komisijom radi uspostavljanja identifikacionog koda za državljane Kosova koji žive u inostranstvu u građanskom registru, kao što postoji kod za državljane koji vade dokumenta Republike Kosovo u ambasadama i konzulatima u inostranstvu¹⁷.

6. GLASANJE SAMO SA DOKUMENTIMA REPUBLIKE KOSOVO

Kako bi se uklonila bilo kakva sumnja ili mogućnost manipulacije, za glasanje iz inostranstva CIK treba da priznaje samo validne dokumente Republike Kosovo. Predviđeno je da se i ovo pitanje promeni u izmenama Zakona o opštim izborima. Međutim, to bi trebalo da se postigne angažovanjem i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave (MUPJU), jer, kao što smo naveli iznad, nedostatak posedovanja važećih dokumenata Republike Kosovo od strane pripadnika dijaspore ili potencijalnih glasača iz inostranstva predstavlja jednu od prepreka za učešće na izborima. Stoga, opremanje i ažuriranje važećih dokumenata Republike Kosovo za građane u inostranstvu je pitanje koje je u uzročnoj vezi sa povećanjem izlaznosti na izborima.

¹⁷ "VOTIMI NGA JASHTË VENDIT: Shqyrtimi i Politikave dhe Rekomandime Praktike" (GLASANJE u inostranstvu: Pregled politika i praktične preporuke). 2018. Institut demokratija za razvoj (D4D) i Demokratija plus (D+). https://d4d-ks.org/wp-content/uploads/2018/10/D4D_Elec_13_SHQ.pdf.



NAPOMENA

Organizacija GERMIN je od parlamentarnih izbora 2017. pokrenula kampanju "**Glas dijaspore**", u cilju podizanja svesti šire javnosti unutar i van Kosova o značaju i procedurama glasanja u inostranstvu, uz fokus na pripadnike dijaspore. Preko detaljnih saopštenja, članaka kojima se naglašava značaj glasova iz inostranstva i infografika poslatih preko digitalnih kanala i platformi, GERMIN je uspeo da prosledi informacije velikom broju pripadnika dijaspore koji imaju pravnu sposobnost da ostvare svoja izborna prava na Kosovu. Kampanja „Glas dijaspore“ je nastavljena i tokom procesa prevremenih izbora za Skupštinu Kosova 2019, dodatno proširivši svoje aktivnosti. Vezano sa tim je izrađena i ova analiza koja se bavi glasanjem iz inostranstva i predstavlja glavne karakteristike ovog procesa, uz fokus na prevremene izbore za Skupštinu Kosova - 2019.

BIBLIOGRAFIJA

1. "ŽALBA podneta IPŽP-u: Zbog povrede biračkih prava kosovskih građana koji žive u inostranstvu". 2019. NVO GERMIN.
<https://germin.org/ankese-drejtuar-pzap-per-shkel-jen-e-se-drejt-es-se-votes-ndaj-qytetareve-te-republikes-se-kosoves-qe-jetojne-jashte-vendit/>
2. "PREDSTAVKA na odluku Anr. 382/2019 IPŽP-a: uložena Vrhovnom sudu Republike Kosovo" 2019. NVO GERMIN.
<https://germin.org/germin-paraqet-ankese-ne-gjykat-en-su-preme-per-mosnumerimin-e-1806-pakove-me-fletevotime-nga-diaspora-nga-ana-e-kqz-se/>
3. „Sastanak 18. septembra“. 2019. Centralna izborna komisija. <http://www.kqz-ks.org/lajmet/periudha-e-votimit-permes-postes-fillon-me-19-shtator/>
4. "Migrimi Kosovar" (Kosovska migracija). 2014. Kosovska agencija za statistiku (KAS).
<https://ask.rks-gov.net/media/1379/migrimi-kosovar-2014.pdf>
5. „Konačni izveštaj o periodu glasanja poštom - glasanje van Kosova 2019“. 2019. Centralna izborna komisija.
6. "Report On Out-Of-Country Voting". 2011. Venice Commission.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e)
7. "IZBORNO PRAVILO br.3 / 2013 - GLASANJE VAN KOSOVA". 2013. Centralna izborna komisija.
<http://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/01/KQZ-Rregulla-03-2013.pdf>
8. "Vendosja e Drejtësisë Në Zgjedhje: Shqyrtimi i Rasteve dhe Rruga Drejt Bashkëpunimit Institucional" (Uspostavljanje pravde na izborima: Razmatranje slučajeva i put ka institucionalnoj saradnji). 2015. Democracy For Development (D4D).
<https://d4d-ks.org/assets/2015-07-10-Electoral-Justice-Report-ALB.pdf>
9. "VOTIMI NGA JASHTË VENDIT: Shqyrtimi i Politikave dhe Rekomandime Praktike" (GLASANJE u inostranstvu: Pregled politika i praktične preporuke). 2018. Institut demokratija za razvoj (D4D) i Demokratija plus (D+). https://d4d-ks.org/wp-content/uploads/2018/10/D4D_Elec_13_SHQ.pdf
10. "Procedura za ocenjivanje kriterijuma pravne sposobnosti za sticanje prava glasa: Glasanje van Kosova". Centralna izborna komisija (CIK). <http://www.kqz-ks.org/sherbi-met-per-votuesit/votimi-me-poste/> (pregledano 20. decembra 2019).
11. Presuda Vrhovnog suda Republike Kosovo A.A.-U.ZH.nr.20/2019, od 30.08.2019. i Presuda Vrhovnog suda Republike Kosovo, A.A.-U.ZH.nr.21/2019, od 05.11.2019.
12. Krasniqi, Lirim. 2018. "Vota e Diasporës si Infuzion i Demokracisë" (Glas dijaspore kao infuzija demokratije). GERMIN & KALLXO.Com. <https://kallxo.com/gjate/mendime/vota-e-diaspores-si-infuzion-i-demokracise/>
13. Skupština Republike Kosovo. 2008. "ZAKON br. 03/L-073 O OPŠTIM IZBORIMA U REPUBLICI KOSOVO. Priština: Službeni list Republike Kosovo.
14. Skupština Republike Kosovo. 2008. "ZAKON br. 03/L-034 O DRŽAVLJANSTVU KOSOVA". Priština: Službeni list Republike Kosovo.



GLASANJE DIJASPORE

#Diasporaflet

www.diasporaflet.org

