

*Др Јелена Вучковић,
ванредни професор*

*УДК: 004.738.5:342.8
DOI: 10.46793/UPSSIX.137V*

ЕЛЕКТРОНСКА ДЕМОКРАТИЈА И ЕЛЕКТРОНСКО ГЛАСАЊЕ*

*„Они који контролишу прошлост, контролишу будућност,
они који контролишу садашњост, контролишу прошлост“
Џорџ Орвел*

Резиме

Активно учешће грађана и њихова партиципација у друштвеним активностима све више се одвија у виртуалном простору, употребом интернета и нових дигиталних технологија, па се поставља питање разумевања и дефинисања појма електронске демократије. Не може се говорити о постојању демократије у друштву уколико нема активног учешћа грађана у одлучивању о свим најважнијим питањима тог друштва (партиципација грађана). Уколико грађани своје свакодневне активности обављају све више употребом дигиталних технологија, онда се као природно намеће питање њихових активности у одлучивању о најважнијим питањима у друштву, такође дигиталним путем. Важна карика у легитимизацији и институционализацији овог процеса је изборни процес. Савремени уставни системи изборни процес заснивају на гарантини једнаког бирачког права свим учесницима тог процеса.

У том смислу је значајно одредити и појам електронског гласања, као битног елемента изборног процеса у оквиру електронске демократије. Ако пођемо од чињенице да је у процес електронског гласања укључена савремена технологија, која није на једнак начин доступни свим грађанима, онда се питање обезбеђивања једнакости учесника у оваквом изборном процесу поставља као једно од основних питања и највећих изазова савременог високотехнолошког организованог друштва.

Кључне речи: *електронска демократија, електронско гласање, онлајн гласање, савремена технологија, безбедност електронског гласања.*

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“, који се финансира из средстава Факултета.

1. Увод

Савремено доба је доба напредних технологија које прожимају сваку сферу људског живота и условљавају све већи број људских активности. Савремено друштво је друштво умрежених технологија у коме се права и слободе остварују виртуелно и вирално. Нове технологије у многим областима олакшавају свакодневно функционисање грађана, јер смањују време обављања одређених послова, а самим тим и трошкове, што повећава продуктивност, ефикасност као и квалитет људског живота. Тако грађани данас могу електронским путем обављати куповину, образовати се, подносити и добијати захтеве за изводе из одређених евиденција (е-управа), присуствовати састанцима, јавним расправама, чак и суђењима, гласати на изборима. Постоје везе између примене информационе технологије и јачања демократских процеса у савременом друштву. Информациона технологија доприноси општем социјалном развоју, бољој информисаности грађана, порасту интересовања грађана да партиципирају у управљању и сл. Значајан помак у примени дигиталне технологије треба очекивати у сфери тзв. електронског гласања, као начина употребе компјутерске технологије за бележење гласова, преношење “листића” и прављење спискова. Тако ова технологија постаје значајан чинилац у спровођењу једног од најважнијих поступака, чија јасна правила одређују квалитет партиципативне демократије, изборног поступка. Изјашњавање грађана у изборном поступку и њихово активно учешће од кључног је значаја за квалитет читавог процеса. Електронским гласањем додир електронског екрана замењује гласачке листиће, а централни компјутер служи као гласачка кутија. Ту је и онлајн гласање, као побољшана варијанта електронског гласања, односно његова подврста, у коме се интернет користи за пренос гласова до централног компјутера, па се положај бирача може померити ка “електронским киосцима” или гласању путем кућних рачунара.

Поред предности, савремена технологија и њена употреба у партиципативној демократији доноси са собом и низ изазова. Електронска демократија тако у себи сублимира и читав низ опасности које могу угрозити схватање демократије по себи, и поставити питање опстанка њених кључних вредности као што су једнакост свих учесника једног процеса, њихова објективност и непристрасност, тајност гласања као и заштита права гласа. Због тога би требало да ова питања и њихово разматрања имају централно место у расправама о изборном процесу и правцима његове промене. Познавање и разумевање нових технологија од стране грађана, начина на које се користе и потенцијалног ризика који са собом носе (технолошка писменост) биће од кључног значаја у периоду који нам предстоји.

2. Електронска демократија

Електронска (дигитална) демократија се односи на проширење политичке партиципације умрежених грађана, њиховог утицаја на власт, могућност да умрежени грађани преносе своје ставове и мишљења, као и развијање модела

директне демократије.¹ Информационо комуникациона технологија је ефикасан алат који повећава укљученост грађана у јавне дебате и процесе доношења одлука. Она је релативно нови појам који још увек у мањој мери описује праксу, а у већој мери потенцијал нових комуникационих технологија у стварању могућности за спровођење, проширивање и продубљивање демократије.² У својој суштини она подразумева коришћење технолошких и комуникационих технологија и стратегија од стране актера политичког и друштвеног живота (владе, изабраних представника у државном или локалном парламенту, политичких странака, организација, медија и невладиног сектора) у управљачким процесима на нивоу локалних заједница, држава или на међународном нивоу.

Електронску демократију треба разликовати од електронског управљања (*e-government, e-governance*),³ које се може сматрати само једним њеним сегментом, јер подразумева пребацивање активности владе на онлајн ниво са циљем повећања ефикасности њеног рада. Електронска управа има за циљ да управу учини што доступнијом грађанима кроз пружање онлајн услуга као што је: могућност плаћања казни, обнове дозвола, регистрације боравка, добијање електронских сертификата о извршеној здравственој услузи, или обезбеђивањем двосмерне комуникације преко регистрованих онлајн сајтова локалне, односно државне администрације. Е-управа може подразумевати омогућавање грађанима да преко јединствених владиних портала учествују у онлајн дискусијама, коментаришу предложене мере или законе, гласају о конкретном предлогу или учествују у анкетама. Начин на који ће е-управа функционисати у многоме зависи од степена организованости и развијености државног апарата конкретне земље, њених технолошких потенцијала, економског развоја као и спремности да буде на услузи грађанима. Ипак, она је само део електронске демократије која има за циљ употребу информационо-комуникационих технологија у управљачким процесима и других државних органа, као што су парламент, председник републике али и локални органи власти.

Употреба интернета као комуникационе мреже у демократизацији (е-демократија) може се најједноставније видети у увођењу неког облика непосредне, директне демократије, попут референдума, који би изгледао тако што би се грађани о одређеном питању изјашњавали употребом персоналних рачунара, мобилних телефона или неких других технолошких средстава. Њен револуционарни концепт подразумевао би активну дискусију између

¹ Maletić, V., *E-demokratija i e-uprava e-democracy and e-government*, INFOTEH-JAHORINA Vol. 8, Ref. E-III-2 (2009), стр. 525-529. www.prlja.info/edemokratija09/pfuu.pdf посећено 27. 08. 2021.

² Дамњановић, И., *Електронска демократија (e-democracy) као могућност демократизације*, Београд, 2009, стр. 87

³ Димитријевић, П., Вучетић Д., *Менаџмент јавне управе*, Београд, 2021, стр. 145.

државних (локалних) органа и грађана о конкретном предлогу закона или статута, а затим и заједничко доношење одлуке формирањем коначног предлога и изајашњавањем грађана о њему.⁴ Теме за дискусију могле би да потекну и од самих грађана. Оне би могле да се тичу питања која су од значаја за њихов свакодневни живот (нпр: претварање зелене површине у игралиште или изградња паркинг гаража), али и оних које имају шири значај за функционисање државе у целини (смањивање пореза на дечију опрему или увођење јединствене цене лека). Да би овакав систем могао да функционише, било би потребно да интернет софтвер буде функционалан и једноставан за коришћење како би био доступан свим грађанима, као и да буде заштићен о потенцијалног нарушавања безбедности система, повреде права приватности, података о личности или тајности гласања.

Због тога се у западним земљама (Француска, Белгија, Немачка, Велика Британија и др.) у којима се одређени видови електронске демократије практикују (електронско гласање), ови системи користе ограничено, и претежно на локалном нивоу, односно, претежно су у експерименталној фази. Неки врло значајни аутори, заступници минималистичких дефиниција демократије, изузетно су скептични када је реч о могућностима електронске демократије у смислу практиковања непосредне демократије (која се у највећем броју случајева изједначава са референдумском демократијом). Тако, Норберто Бобио сматра да је читава ова замисао претерана јер грађане „тера“ на превише партиципације која у ствари може створити контраефекат и довести до изборне апатије.⁵ Ђовани Сартори говорећи о могућностима да референдумска демократија, као облик електронске демократије, замени представничку демократију, наводи да она иако је технички изводљива, није пожељна, јер увек представља „игру нултог збира“ у којој није до краја јасно колико реално одсликава стварност.⁶

Развој информационих технологија у правцу њиховог коришћења у процесима демократизације друштва, отворио је још једно поље истраживања, а то је однос нових технологија и медија, на првом месту Интернета,⁷ с обзиром

⁴ Узмимо за пример ситуацију у једном граду у коме треба донети одлуку о томе како и на шта потрошити милион динара из буџета града, и уместо да о томе искључиво одлучују политичари који врше власт у граду, глас би могли имати и сви пунолетни грађани. Чак и да их има на стотине хиљада, они не би морали да буду присутни у згради скупштине града, већ би се улоговали на одређени онлајн интерфејс и тамо изнели свој став, коментарисали предлоге и након завршеног јавног разматрања, мишљење већине би пресудило. Некада овако нешто није било изводљиво, али сада развојем нових технологија нема физичких препрека да хиљаде људи истовремено дискутује и одлучује преко интернета.

⁵ Бобио, Н., *Будућност демократије*, Београд, 1990, стр. 24.

⁶ Сартори, Ђ., *Демократија - шта је то*, Подгорица, 2001, стр. 140.

⁷ Модерни интернет настао је 1990.г. када је енглески рачунарски научник Тим Бернерс Ли, у оквиру свог пројекта на институту Центра за европска нуклеарна истраживања

на значај и улогу медија у друштву и њихов утицај на формирање најважнијих државних органа.⁸ Медији се сматрају моћним средством у формирању јавног мњења, нарочито у време предизборне трке, чиме кључно утичу и на формирање политичких институција које доносе најважније одлуке, као што су парламент, влада или председник републике. На тај начин медији дају слику и омогућавају процену стања демократије у одређеном друштву.⁹ Медији су увек имали значајно место у расправама о демократији и демократизацији. У том смислу Линколн Далберг примећује да је „свака нова комуникациона технологија, од телеграфа до кабловске телевизије, изгледа била окидач за талас ентузијазма када је реч о потенцијалу комуникационе технологије да трансформише демократију“.¹⁰

Интернет је нарочито променио друштво у комуникацијском смислу, као извор информација и средство које омогућава лакши приступ истим, као платформа за интерактивну размену мишљења, и брзину добијања информације у реалном времену. Тако је Интернет због бројних садржаја и њихових извора, који су се у почетку појављивали готово без икакве цензуре, пружао могућности које су биле далеко изнад могућности свих до тада постојећих медија (штампаних и електронских). Многе земље су у том смислу виделе његов револуционарни значај за развој демократије и размену различитих мишљења које сада не може бити спутано и ограничено административним мерама било које појединачне земље, због свог глобалног значаја.¹¹ Почетни ентузијазам замењен је последњих година скептицизмом и бројним критикама на рачун ове глобалне мреже, јер је мноштво информација

(CERN) написао софтвер за WWW-World Wide Web, светску мрежу, односно интернет каквим га данас познајемо. Пре тога је постојало на хиљаде глобалних рачунарских мрежа, али оне нису међусобно „сарађивале“, нити размењивале податке, а често су и сами софтвери и начин на који мрежа функционише били некомпатибилни. Изум WWW је за кратко време довео до настанка новог типа рачунарских програма - Web Browser-а, као што су Netscape, AOL и Internet Explorer. Убрзо се појављује на стотине хиљада веб сајтова, интернет презентација и онлајн форума из свих крајева света који су покривали различита интересовања корисника. Видети: www.balkans.aljazeera.net, посећено 28.10.2021.

⁸ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Ниш, 2020, стр. 45.

⁹ Стање у медијима прати се од стране Европске Комисије, у земљама чланицама Европске уније, подношењем годишњих извештаја, док је за земље кандидате за чланство у ЕУ један од претходних услова који се сваке године процењује у извештајима о напретку, извештај о стању у медијима и поштовању медијских слобода.

¹⁰ Dahlberg, L., *Democracy via cyberspace*, New Media and Society, Vol. 3(2), p. 158, цитирано према Дамњановић, И., *нав. чланак*, стр. 86

¹¹ Ово је нарочито било важно земљама у транзицији (Пољска, Чешка, Словачка, земље бивше Југославије и др.) које су се „ослобађале“ комунистичког организовања државног апарата који је подразумевао строгу контролу свих сегмената друштва од стране једне партије.

и њихових извора довело до постављања питања њихове релевантности, односно поузданости, истинитости и веродостојности.¹²

Ово је нарочито дошло до изражаја у извештавању медија поводом пандемије изазване вирусом *Covid-19*, па се тренутно води дебата о потреби ограничавања одређених информација које потичу из непроверених извора, подстичу насиље, шире панику међу становништвом и доводе у питање релевантност званичних извора.¹³ Демократски потенцијал Интернета се преиспитује и у академским круговима, међу истраживачима (Хенд и Сендивел), међу којима се могу срести различита мишљења која иду од тога да се Интернет доживљава као неизбежно средство демократизације свих сфера политичког и друштвеног живота, до тога да сматра да ће Интернет неизбежно довести до де-демократизације због повећања владине контроле над грађанима и потпуног угрожавања приватног у корист јавног.¹⁴

Анализа реалности и могућности функционисања е-демократије отвара и питање електронских избора. Поступак избора дефинисан је највишим правним актима држава и законитост и транспарентност овог поступка важан је показатељ степена развијености демократије у њима. Спровођење овог поступка путем Интернета може довести до бројних контраверзи у смислу постављања питања о тајности гласања и могућих изборних манипулација.

3. Изазови електронског гласања

Електронски избори (гласање) су један од сегмената много ширег концепта е-демократије. Електронско гласање као облик примене информационе технологије у процесу гласања, омогућава грађанима да дају свој глас путем додира електронског екрана (док централни компјутер служи као гласачка кутија), или преко својих рачунара, мобилних телефона, уз коришћење Интернет глобалне мреже.

Поступак гласања на начин на који су то чинили грађани у претходним вековима, почевши од 19. века па до данас, полако се напушта у условима

¹² Вучковић, Ј., *Финансирање медија и објективност медијских садржаја - услуга*, Зборник радова: XXI век - век услуга и услужног права, књ. 11, Крагујевац, 2020, стр. 151.

¹³ У протеклих неколико година друштвене мреже постале су претрпане различитим страницама и објавама којима се шире лажне вести и непотпуне информације које завршавају у таблоидима и на порталима, па је просечном кориснику веома тешко да дође до тачних информација. Google, Facebook, Twitter свесни су ових информација које се сврставају у тзв. "теорије завере" и својим интерним правилима ограничавају овакве садржаје. Међутим, то отвара питање увођења цензуре на овим глобалним претраживачима и друштвеним мрежама, што опет отвара дебату о слободи изражавања као темељној вредности слободе медија, и легитимности и пропорционалности њеног ограничења, као и о увођењу медијске писмености у формално образовање.

¹⁴ Дамњановић, И., *нав. чланак.*, стр. 89.

информационе технологије. Оловке, гласачки листићи, кутије и кабине за гласање у школским халама, које су већ више од век и по незаменљиви симболи изборног дана, полако почињу да се селе у историју. Суочене са све лошијим одазивом бирача, проблемом који постоји у свим модерним државама, развијене земље су почеле да траже решење у дигитализацији и генерално, у осавремењивању изборног поступка, као средству за повећање учешћа грађана у доношењу изборних одлука.

Данас људи имају много мање времена него што је то било крајем 19. века, када су савремени изборни системи почели да се примењују. Они се много више крећу и обављају послове мењајући место сталног боравка, тако да много мање времена посвећују општедруштвеним и политичким питањима. Овим питањима се углавном баве у домену у њиховог утицаја на свакодневни живот и обављање свакодневних активности, с тим да су често збуњени, неодлучни и немају јасно изграђен став. Политички програми све више личе једни на друге, па су бирачи или збуњени и дезоријентисани или су потпуно равнодушни, јер сматрају да својим гласом неће ничему суштински допринети. Због такве изборне апатије у савременом друштву, чини се да је дигитална технологија нови изазов и нада за побољшање одазива грађана као умрежених гласача. Решење проблема се састоји у увођењу нових и ефикаснијих начина за доношење одлука и у повезивању (умрежавању) грађана на националном и локалном нивоу.¹⁵

Интернет омогућава да гласови великог броја грађана нађу свој пут и интегришу се у процес доношења одлука. Грађани могу да приступају информацијама за доношење одлука и да се укључе у поступак гласања, било на локалном или националном нивоу, од куће, посла или јавних места, путем компјутера, мобилног телефона и на други начин. Иронично је то што највеће препреке за остваривање дигиталног гласања неће бити у технологији, већ у самој људској природи.¹⁶ Поставља се питање колико је човек у стању да модерне технологије користи за сопствено добро пре него за уништење ,

¹⁵ У склопу кампање Гардијан 2002. године, објављује интервју са Робинотом Куком под насловом "Британија ће постати прва земља на свету која ће користити Интернет за гласање", у коме се указује на катастрофално лош одзив бирача на последњим општим изборима, када је одазив пао на педесет девет процената, што је најгори одзив од увођења општег права гласа и оштро критикује парламентарну културу Велике Британије. Е-гласање спороведено је најпре на територији мањих изборних јединица као што су Ливерпул и Шефилд, са намером да се прошири и на остале. www.theguardian.com/governmentswitchesonthee-voting, посећено 29.10.2021. Без обзира на ове покушаје Британија није увела електронско гласање као обавезно у свој правни систем. Догађаји везани за кампању изласак Велике Британије из ЕУ (Brexit), показали да савремене демократије, ма колику традицију имале, нису имуне на могућност злоупотребе савремених технологија.

¹⁶ Human Rights in Serbia 2015 - Beogradski centar za ljudskoprava, www.bgcentar.org.rs , посећено 20.08.2021.

односно колико је човек у стању да се суочи са сопственом одговорношћу да доноси важне одлуке коришћењем савремене технологије, без њене злоупотребе.¹⁷

Значајнија улога Интернета у изборном процесу уочена је по први пут током 1996. године, након одржаних председничких избора у Сједињеним Америчким Државама. Медијски експерти су тада предвиђали да ће Интернет на исти начин трансформисати политику како је то учинила телевизија током 1960-их година. Иако је ТВ и даље била најмоћнији и најутицајнији медиј за преношење предизборних порука током ових избора, милиони Американаца су сели за своје компјутере како би преко Интернета сазнали изборне резултате. Тада је Интернет показао своје могућности као медиј дигиталне демократије, у којој грађани путем мреже активно учествују у политичким процесима, повећавајући свој утицај на свакодневно вођење државних послова, кроз директну онлајн комуникацију са политичким представницима, отварајући тиме уједно и пут ка визији Алвина Тофлера о „електронској републици“.¹⁸ Тако у САД поједини онлајн системи постоје још од 1989. године (електронско учешће, електронско гласање, електронска управа). Интернет гласања су одржана у Аризони 2000. и Мичигену 2004. године.¹⁹ Године 2004. било је

¹⁷ Нове технологије за гласање и пребројавање гласова предмет су истраживања и Организације за европску безбедност и сардању (OSCE), па је тако неколико држава чланица ове организације посматрано у процесу имплементације или тестирања нових технологија гласања (НТГ). Посматрани су: коришћење електронских уређаја за гласање, скенера гласачких листића, гласање путем Интернета и других електронских средстава. Интересантно је да су неке од тих држава наставиле користити НТГ, док су друге престале користити и вратиле се на гласање папирним листићима. Видети ОДИХР-ов приручник за посматрање избора, www.osce.org, посећено 22.10.2021. Према доступним информацијама, највећи број држава у Европи је, посебно након избора у САД 2016.г. и 2017., као и у Француској и Великој Британији и навода о уплитању других држава у изборе, задржао само начин гласања „папир и оловка“. Изузетак су Естонија и Бугарска у којој су бирачи 2019. и 2021. на изборима поред традиционалне методе гласања, могли изабрати да глас дају и на уређајима за гласање, као и Белгија, која је специфична, јер се у неким њеним деловима могу користити уређеји за гласање. www.parlament.ba/Publication/Read/11965?title=nove-tehnologije-glasanja-u-evropskim-drzavama, посећено 29.10.2021.

¹⁸ Алвин Тофлер је један од најпознатијих светских футуролога, који је у својим књигама „Будући ударац“ (1970) и „Трећи талас“ (1980) предвидео успон интернета и кабловске телевизије, али и генетског инжињеринга и клонирања. Тофлер је још седамдесет година прошлог века успео да предвиди да ће напредна технологија и информациони системи допринети томе да ће људи већину послова бити способни да раде од куће. www.blic.rs, посећено 25.10.2021.

¹⁹ У Аризони су бирачи могли да бирају да ли ће гласати путем поште, онлајн или на бирачким местима. Око 80% оних који су гласали, учинило је то путем Интернета или поштом. На изборима за председника одржаним 2000. године бирачи у неколико округа Калифорније гласали су преко Интернета, са умрежених уређаја који су се налазили на

предвиђено гласање за војску и грађане САД-а ван ганица, али је Пентагон то одбацио из безбедносних разлога.

САД су први пример демонстрирања потенцијала интернета у сфери изборног процеса. Директна електронска регистрација гласања (ДРЕ)²⁰ је врста електронског гласања, која је по први пут представљена седамдесетих година двадесетог века. "Е-гласачки листић" се налази на екрану уређаја, а грађани бирају кандидата за којег су се определили притиском на дугме или додиром екрана, и на крају потврђују притиском на дугме на коме пише "гласај", било да се оно налази на екрану уређаја или стварно постоји на тастатури. ДРЕ омогућује бирачима да провере свој избор пре него што га потврде. Сваки глас се затим прослеђује и смешта у меморијски уређај.²¹ Ови се уређаји непрекидно усавршавају, модернизацијом софтвера за идентификацију и пребројавање гласова, али је на последњим изборима за америчког председника, одржаним у новембру 2020. г., тадашњи амерички председник и кандидат Доналд Трамп имао озбиљне примедбе на регуларност оваквог начина пребројавања гласова, оптужујући компанију која је правила софтвер за необјективност, због чињенице да у се у власничкој структури ове компаније налазе истакнути челници противничке партије. Међутим, упркос свим примедбама, судови у САД нису утврдили постајање оваквих нерегуларности. Треба имати у виду, да свака од појединих држава у САД има свој систем заштите бирачког права, а употреба е-гласања своју традицију, која међутим не значи масовно коришћење онлајн гласања уз употребу Интернета, већ су уређаји за гласање које се користе на бирачким местима, ван ове глобалне мреже. Тако су уочи председничких избора 2020. г., стручњаци окупљени у Америчком центру за унапређење науке, као и Центру за научне доказе о јавним питањима упутили писмо гувернерима, државним секретарима и осталим одговорним лицима за спровођење избора, у коме су изразили озбиљну забринутост за регуларност, односно безбедност гласања путем интернета или мобилних апликација. Према њиховом мишљењу, две деценије

бирачким местима. Војно особље на служби ван САД је гласало преко Интернета, на истим изборима. Hernson, S. P., et all., *Campaigns and Elections: Contemporary Case Studies*, Washington, DC: CQ Press, 2000, p. 56.

²⁰ Direct Recording Electronic (DRE) машине су машине за гласање са директним електронским снимањем које се налазе у кабинама за гласање, на којима бирачи могу притиском екрана осетљивог на додир или дугмета, гласати за жељеног кандидата, па чак и оставити коментар. Гласови се чувају на меморијским дисковима, чиповима или картицама. www.elementarium.cpn.rs, посећено 20.10.2021.

²¹ Овај систем веома је скуп, рањив је на вирусе и могућност кварења и не оставља папирни траг и због тога остављају простора сумњи када је у питању фалсификовање. Постоји теоретска могућност да непоштен програмер лажира ДЕР гласачки уређај тако да бирач верује да гласа за кандидата Х, док компјутер региструје глас за "кандидата Y". Бројање гласова такође може подлећи потенцијалном "заобилажењу". Димитријевић, П., *Право информационе технологије*, Ниш, 2014, стр. 201-215.

научних и техничких анализа показују да сигурни системи гласања путем Интернета нису могући ни сада у САД, нити ће бити могући у догледно време. Они наводе да је приликом гласања путем Интернета реално могућа манипулација гласовима коју је тешко открити, да сигурност гласања не може бити обезбеђена због могућих хакерских упада у систем, као и због недовољно заштићене приватности гласача, и у том смислу су препоручили разматрање могућности већег приступа гласању путем поште, као и гласању унапред (раном гласању).²²

Бивша совјетска република Естонија добила је надимак "е-Стонија" због својих технолошки оријентисаних грађана. Након напуштања Совјетског Савеза и проглашења независности 90-тих година прошлог века, Естонија је започела модернизацију и врло рано кренула путем дигитализације. Уведен је систем личних карти у коме су личне карте физичких лица повезане са дигиталним потписима које они користе не само да би гласали, већ и за плаћање пореза и приступ подацима у области здравства и образовања. Естонија (1,4 милиона грађана) је прва и једина земља на свету у којој комплетно бирачко тело гласа преко Интернета на свим изборима, укључујући и изборе за Европски парламент. Е-гласање је у овој земљи уведено 2005. године на локалним изборима, да би 2007. године ово била прва земља у свету у којој се преко интернета гласало на парламентарним изборима. Процент бирача који користе интернет да гласају расте са сваким изборима. У марту 2020. г. на општим изборима преко интернета је гласало 44 процената бирача. Систем гласања се одвија преко апликације на којој је потребно извршити идентификацију коришћењем одговарајућег пин-кода и личне карте, након чега се приступа „виртуалној гласачкој кабини“ у којој се могу видети изборне листе и изабрати жељени кандидати.

Овај систем гласања преко интернета траје од десетог до четвртог дана пре избора и дозвољава људима да гласају више пута, при чему се рачуна само последњи глас, чиме се покушава спречити било каква врста уцене везане за начин гласања. Истраживање изборне комисије је показало да су овај вид гласања у почетку користили претежно млади технолошки образовани гласачи мушког пола, али да се структура гласача након четири изборна циклуса променила и проширила, нарочито када су у питању Естонци који живе ван земље, као и људи који живе у местима која су од гласачких места удаљена више од 30 минута возње. Такође је утврђено да је овај вид гласања подстакао много више људи да гласа, и да су они који су гласали онлајн барем једном, наставили да гласају електронски у већем броју него што је то случај са „обичним“ бирачима.²³

Међутим, критичари сматрају да ови охрабрујући резултати не могу да дају осећање сигурности људима да неће бити преваре приликом онлајн

²² www.aaas.org/programs/epi-center/internet-voting-letter, посећено 30.10.2021.

²³ www.slobodnaevropa.org, посећено 29.10.2021.

гласања. Велики хакерски (*cyber*) напад догодио се 2007. године након сукоба између Русије и Естоније, што је владе широм света натерало да преиспитају сигурност својих интернет мрежа. Естонији јесте требало мало времена да у овај модел угради сигурност и заштити приватност, али је она креирањем платформе која омогућава електронску проверу веродостојности дигиталних потписа у овоме успела, за разлику од других земаља, попут САД у којима је покушај приватних компанија да омогуће сигурно онлајн гласање предмет преиспитивања стручне и политичке јавности.²⁴ Висок ниво компјутерске писмености, модерне инфраструктура, комбинована са е-управом, чини Интернет гласање у Естонији могућим и широко прихваћеним.²⁵

У Белгији се делимично користи електронско гласање и то употребом *touch-screen* уређаја за гласање на бирачким местима у Фламанској регији, регији главног града Брисела и у општинама у којима се говори немачки језик, док се нове технологије гласања не употребљавају у Валонској регији. На последњим савезним изборима одржаним 2019. године уређаји за гласање са „екраном на додир” коришћени су на 4.141 бирачком месту, и у складу са ранијом препоруком Организације за европску безбедност и сарадњу (OSCE) сви уређаји су имали одговарајући систем за проверу извршеног гласања (VVPAT), односно штампану потврду са бар кодом, која писмено потврђује одабир бирача. Бирач може скенирати бар код и проверити да ли је гласачки уређај правилно евидентирао његов глас (гласове), пре него што га одштампаног убаци у електронску гласачку кутију која скенира бар код и броји гласове.²⁶ Електронске уређаје за гласање проверава Савезни колегијум стручњака, непосредно пред изборе.²⁷

²⁴ Стручњаци се слажу да је њихов систем тренутно најсигурнији, а ова земља иначе има најбољу комуникациону инфраструктуру од свих бивших комунистичких земаља. Да би грађани могли да гласају путем нета, они морају да имају специјалну ИД картицу - уређај који кошта 24 долара, и компјутер са приступом нету. Око 80 посто Естонаца има овакве ИД карте, које се од 2002. године користе за интернет приступ банкама. Herrnson S. P., *at all, Campaigns and Elections ...*, p. 56.

²⁵ Марковић, М., Адамовић, С., *Могућност примене електронског сервиса за гласање путем интернета у Србији*, Београд, 2015, стр.78, www.researchgate.org, посећено 29.10.2021.

²⁶ www.osce.org/files/f/documents/7/f/416432.pdf, посећено 25.05.2021.

²⁷ Савезни колегијум стручњака је независно тело чије чланове именују Државни парламент и парламенти заједница и регија, непосредно пред изборе. Он свој рад започиње четрдесет дана пред изборе и оцењује коришћење и функционисање свих аутоматизованих система гласања, пребројавања, табеларног приказивања и преноса, анализом изворних кодова и хардвера пре изборног дана, као и проверама на лицу места на сам дан избора. Колегијум је у обавези да састави и достави извештај са препорукама парламентима на свим нивоима, као и Савезној јавној служби за унутрашње послове (бившем Министарству унутрашњих послова), у року од 15 дана од одржавања избора. www.parlament.ba, посећено 29.10.2021.

Бирачи у два града у Француској су 2002. године добили могућност да испробају електронска бирачка места на националним изборима – за председника државе, додуше свега њих 1500. Ипак, за разлику од Британаца, Естонаца, Ираца и др. европских земаља, које су овај вид гласања користиле на локалном нивоу, експериментално, Французи су пројекат е-гласања испробали на националном нивоу. Они који су били укључени у пројекат добили су картице које садрже информације о њиховом идентитету, укључујући и отисак прста. Тим картицама су могли да се идентификују у електронским гласачким кутијама, које сакупљају гласове, а потом их шаљу централном серверу. Међутим, упркос употреби префињених система за безбедност и аутентификацију, француски експеримент у два поменуто града није био у складу са законом о изборима, који је пуноважним сматрао искључиво "папирни" вид гласања. Бирачи који су учествовали у електронском гласању морали су, стога, да гласају и на уобичајени начин уколико су желели да се њихови гласови рачунају. Према извештају Европске организације за безбедност и сарадњу (*OSCE*) о председничким и парламентарним изборима одржаним у 2017. године у Француској, француски закон о изборима дозвољава употребу електронских уређаја за гласање за општине са најмање 3.500 становника, и то на бирачким местима, јер закон не дозвољава гласање на даљину за бираче у земљи. Ове уређаје је требало да користе 60 општина, на добровољној основи, а листу ових општина утврђује префект - представник државних органа власти у регији. За куповину уређаја општине добијају субвенцију од 400 еура по уређају. Министарство унутрашњих послова Француске објављује техничке услове и спецификацију ових уређаја, али нема улогу у провери и сертификацији опреме. Међутим, према истом извештају, од 2008. године постоји мораторијум на куповину нових уређаја за гласање, као и одлука да се они постепено укидају, па је тако број ових општина у сталном опадању, јер немају финансијских средстава за неопходно одржавање уређаја.²⁸ Француска је осим употребе електронских уређаја за гласање на бирачким местима, била и једна од ретких земаља у којима је гласање путем Интернета коришћено за гласање на националним политичким изборима 2012. године за гласаче из иностранства.

Међутим, Влада је 2017. године одлучила да обустави коришћење овог вида гласања, на препоруку Националног савета за сигурност информационог система, због високог ризика од кибернетичког напада.²⁹ Гласање путем Интернета у Француској сада користе само бирачи који гласају у иностранству

²⁸ OSCE-ов Извештај о председничким и парламентарним изборима у Француској, 2017, 6, www.osce.org/files/f/documents/0/8/311081.pdf, посећено 29.10.2021.

²⁹ Студија о предностима и недостацима гласања на даљину, Европска комисија, 2018, 192, www.ec.europa.eu/info/sites/default/files/20181121_remote_voting_final_report_final_clean.pdf, посећено 29.10.2021.

за своје представнике на конзуларним изборима и изборима за већнике, с тим да и ови бирачи имају могућност да уместо гласања путем Интернета, гласају на бирачком месту на класичан начин, или преко пуномоћника. Грађани Француске нису уверени у поузданост савремених система гласања, јер гласови не остављају траг, не могу се поново пребројати, потребно је време да се бирачи прилагоде, и дуго се на гласање чека. Правна комисија Сената је у октобру 2020. године одбила предлог Владе о изменама и допунама закона о изборима које би грађанима омогућили да гласају путем уређаја за гласање у општинама, током недеље која претходи дану одржавања избора.³⁰

Ова, и друга различите искуства у примени модерних технологија у процесу е-гласања, показују нам постојање бројних изазова у функционисању државних система, који немају везе са самом технологијом, већ углавном са неспособностима самих система да предности технолошког развоја користе за унапређење друштва као целине, а не за његову дестабилизацију. Пример Естоније показује да ако једна земља то може, свакако то могу и друге. Како је могуће да је једна мала, бивша комунистичка совјетска република, могла да свој систем консолидује, иако је био озбиљно угрожен и дестабилизован, а да то није случај са много већим и економски развијенијим земљама, Сигурно је да ови савремени технолошки системи нису савршени, и постојање потенцијалне опасности је реално, али је сигурно да државе још увек имају капацитета да овоме стану на пут. Ради се ипак и томе да за то постоји озбиљна политичка воља да се изборни систем као такав заштити од интереса економски заинтересованих појединаца да у тржишној утакмици остваре места за себе, тако што ће посредно утицати на то ко ће бити изабран. Значајно питање је овде и питање спољнополитичког опредељење самих држава, у смислу одабира правца и начина на који ће користити савремене технологије да ли као средство сарадње са другим земљама, или као начин да се сукоби са реалног пребаце на виртуално поље.

4. Предности и недостаци електронског гласања

Електронско гласање може се поделити, зависно од места на коме се гласање обавља, на гласање на бирачким местима и ван њих.

Е-гласање *на бирачким местима* и даље захтева од бирача да оду на јавна бирачка места, али притом гласају користећи опрему која је повезана са глобалном мрежом. Предности овог гласања је у умрежености компјутеризованих система. Међутим, то са друге стране, повећава потенцијалне неисправности, кварове, вирусе и намештање резултата.

³⁰ Електронско гласање на изборима у појединим европским државама и Бразилу, *Истраживачки сектор Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, 2021, 14, www.parlament.ba, посећено 29.10.2021.

Е-гласање *изван бирачких места* омогућава гласање са сваког места које има приступ Интернету. Једина је електронска алтернатива систему гласања путем поште, који неке државе дозвољавају у одређеним ситуацијама. Највећа предност оваквог система је удобност, што повећава одазив бирача.³¹ Другим речима, гласање преко Интернета има следеће предности: прво, користе се персонални рачунари, а не специјално дизајнирани уређаји за гласање, друго, гласови се не скупљају на бирачком месту већ се одмах након гласања шаљу у централни компјутер и треће, резултати се шаљу путем Интернета.

Најзначајнија процесноправна питања везана за поступак остваривања права гласа када се гласа електронским путем су: време и место на коме се одвија гласање, утврђивање идентитета бирача, евидентирање бирача у бирачком списку, предаја гласачког листића бирачу, упознавање бирача са методама гласања, гласање и заштита права гласа.³²

Потенцијалне неправилности које се могу јавити приликом е-гласања су нешто мање када се оно одвија на бирачком месту, употребом електронских уређаја, него што је то случај са гласањем путем Интернета, макар у одређеним сегментима који се тичу предаје гласачког листића, провере идентитета гласача или упознавања бирача са методама гласања. Ипак, као што је раније речено, ниједан од ова два начина нису заштићена од потенцијалне опасности нарушавања сигурности система.

Недостаци регулисања поступка е-гласања су предмет озбиљних разматрања и покушаја да се нађу адекватна решења, која би ове системе учинила мање рањивим, али дешавања у појединим земљама, у последњих пар година, не иду на руку овим покушајима. Захтеви за његовом коренимом реформом спроведе се више или мање успешно од самих почетака и пробних покушаја његове имплементације.³³

Да би се неки избори сматрали фер и слободним, морају имати добру и неутралну управу, односно, изборну администрацију. Добро организована изборна администрација са кредибилитетом, елиминисаће многе могућности за преварне или дискриминаторне радње и изградити поверење у изборе и њихове институције. Као административни проблеми могу се јавити: немогућност спречавања злоупотреба власти, недостаци везани за штампање гласачких листића,³⁴ недостаци везани за бирачке спискове, гласање за другога, повреда тајности гласања и сл.

³¹ Димитријевић, П., *Право информационе ...*, стр. 208.

³² Пајванчић М., *Изборно право*, Нови Сад, 1999, стр. 125.

³³ Herrnson, S. P., *Improving Election Technology and Administration: Toward a Larger Federal Role in Elections?*, *Stanford Law and Policy Review*, 2002, p. 147-159.

³⁴ Гласачки листић би требало да има значај вредносног папира. Тако нпр., закон налаже да се гласачки листићи штампају у оноликом броју колико има бирача плус 0,5 % тзв. резервних гласачких листића, а поступак штампања гласачких листића могу пратити чланови изборне комисије. У случају постојања „електронских гласачких

Све ове наведене чињенице указују да увођење нових гласачких технологија у изборни поступак, поред предности над оним класичним, пред изборну администрацију ставља читав сет нових питања које је потребно решити.

У овом тренутку постоји више недостатака, него предности овог вида гласања. Ова технологија повећава ризик отказивања компјутера и фалсификовања резултата јер Интернет и није дизајниран као сигурно окружење. Невидљиви напади могу бити много озбиљнији. Једна група проблема потиче од хакера, који могу да замене легитимне гласове бирача својим гласовима или могу користити лажан сајт налик на званични да успавају бираче који би мислили да су гласали, док су у стварности били послати на неку ирелевантну локацију у сајбер простору.

Бирачи који гласају од куће или са радних места теже ће препознати овакве проблеме и биће без одговарајућих знања да би знали како да на њих реагују.

Друга група потенцијалних проблема је превара и злоупотреба самих бирача. Чак и са употребом идентификационих бројева и шифри за бираче, практично је немогуће потпуно сигурно утврдити да ли је лице које се пријавило на сајт (логовало) ради гласања заиста поседује пасиво бирачко право, као што тврди. Биометријске процедуре за проверу које користе отисак прста или снимке рожњаче, као апсолутно сигурни системи идентификације, би могли да реше овај проблем. Питање је и да ли би појединци пристали на куповину тако скупе опреме. И даљинско гласање путем Интернета као и гласање поштом, повећава опасност од застрашивања бирача због одсуства званичних посматрача. И застрашивање и варање бирача могу се чешће јавити када се користи било какав вид даљинског Интернет гласања.³⁵

Постоје три основне врсте грешака које сам бирач може учинити приликом е-гласања: *прегласавање*, *подгласавање*, и *погрешан, нежељени избор*.³⁶

Прегласавање постоји у случају гласања за више кандидата него што је потребно, што би се рецимо, десило у случају да неко на изборима гласа за два кандидата. Подгласавање може и не мора бити грешка. У питању је гласање за мање кандидата него што је потребно, што би, на пример, постојало у случају да неко не гласа ни за једног кандидата на изборима. Ненамеравани (нежељени) избор постоји када грешком гласамо за погрешног кандидата, а не оног за кога смо желели да гласамо.

листића“, контролу над њиховом употребом морало би да имају посебно обучени стручњаци, а централна изборна комисија би о њима морала да их укључи у свој састав.

³⁵ На пример, радници који гласају на Интернету са својих радних места могу се суочити са чињеницом да њихове гласове посматра и снима послодавац. Уопште, недостатак званичних посматрача ствара веће могућности за засташивање или варање бирача.

³⁶ Димитријевић, П., *Право информационе ...*, стр. 206.

Изборне технологије се разликују по томе могу ли помоћи бирачу да спречи или исправи грешке, а њихов опсег успешности у томе варира у зависности од коришћене технологије. Машине са полугом (уређаји за гласање) могу спречити надгласавање тако што ће се после прописаног броја гласања закључати, онемогућивши бирача да опет гласа. И електронски системи могу спречити надгласавање на сличан начин. Када су у питању системи за регистрацију гласања путем оптичких скенера, ствар би се могла спречити превентивном контролом гласачког листића пре предаје листића, па би се у случају постојања надгласавања бирачу дао нови листић.

Ни један систем не може спречити подгласавање, али га потенцијално може редуковати - путем светлосног сигнала или сличног механизма који би реаговао када бирач није извршио избор. Постоји и могућност да бирач буде електронски вођен кроз бирачки листић са више страна, да се не би десило да случајно прескочи једну страну. Папирни бирачки листићи као и листови за гласање које читају оптички скенери, су пример где случајно може доћи до грешке заокруживањем имена кандидата, на пример, а не маркирањем самог броја, што ће машина прочитати као подгласавање. Ова врста промашаја ће се, мања је вероватноћа, догодити на картицама за бушење, јер се ту маркирање врши са иглом, не оловком или пенкалом. Системи за регистрацију гласова путем оптичких скенера који користе тзв. паметне гласачке кутије, потенцијално могу редуковати подгласавање.

Када је у питању нежељени избор - ту такође нема превенције. Колико ће се они често јављати зависи од тога колико је добро дизајниран гласачки листић, односно од функционисања гласачке опреме. Системи са екраном на додир потенцијално могу смањити ризик од нежељеног избора тако што ће допустити бирачу да преконтролише свој избор пре него што потврди гласање.

Када су у питању електронски избори сви недостаци могу се поделити у три основне групе. Прва је *безбедност*. Многи експерти изричу тврдње да је систем безбедан од хакера, али када они успевају да продру и у велике банке и друге виталне националне системе, како могу градска већа или у случају општих избора – влада, да буду сигурни да је систем "непропустљив".³⁷ Искуства земаља које су ове системе увеле су таква, да је највећи број њих или

³⁷ Са аспекта сигурности, у Енглеској је ангажована је компанија British Telecommunications (BT), која је надzirала пробне изборе у Ливерпулу и у три општине у Шефилду. При томе се користио велики број безбедоносних мера, пре свега тзв. лични идентификациони бројеви (ПИН) и нумеричке лозинке које су бирачима послате поштом на кућне адресе. Бирачи су били у обавези да, приликом гласања, употребе и ПИН кодове и нумеричке лозинке, како би се онемогућила евентуална злоупотреба, посебно од стране хакера. Грађани са правом гласа су добили и посебан референтни гласачки број, тако да је локално веће могло и да пропрати ко је све гласао и када. Herrnson, S. P., *Field Work in Contemporary Election Campaigns*, in James A. Thurber and Candice J. Nelson, eds., *Campaigns and Elections American Style* (Boulder, CO: Westview Press, 2009), p. 193-206.

само делимично задржао, или се у потпуности вратио на класичан облик гласања. Друга опасност је да разне *интересне групе* потенцијално могу прикупити гласове апатичних бирача да би утицале на исход, јер гласање са дистанце значи да нема изборних званичника на месту гласања као сведока; а трећи потенцијални проблем *принуде* је што не постоји начин да се сазна да ли су људи били принуђени да гласају за одређени избор.

5. Закључак

Данас смо све више свесни да информатичка култура постаје важан део готово сваке сфере нашег живота. Електронска демократија је предмет наше садашњости и незаобилазни део наше будућности. Она носи многе предности, као што је већа могућност учешћа и партиципације грађана у обављању различитих послова, као и у одлучивању о најважнијим питањима државе и друштва. Савремене технологије олакшавају приступ државним институцијама и омогућавају грађанима да интерактивно комуницирају у остваривању својих права и интереса. Домети технолошког развитака могу се најбоље видети у облицима електронске демократије као што су е-управа, е-информисање и е-гласање (избори и референдум). Поред предности, електронска демократија са собом доноси и многе изазове који су највише приметни баш у области информисања и спровођења изборног процеса. Ови изазови предмет су расправе не само међу теоретичарима, већ и међу државама, као и на нивоу међународних институција. Превазилажење изазова електронске демократије у многоме, и пре свега зависи од људи и њиховог вредносног опредељења у ком ће правцу користити нове технологије. Да ли ће фокус бити на позитивним странама технолошког напретка, или на његовим недостацима, показаће будуће време.

*Jelena Vučković, Ph.D.,
Associate Professor*

ELECTRONIC DEMOCRACY AND ELECTRONIC VOTING

Summary

Active participation of citizens and their participation in social activities is increasingly taking place in the virtual space, the use of the internet and new digital technologies, raising questions about understanding and defining the concept of electronic democracy. One cannot talk about the existence of democracy in society

unless there is active participation of citizens in deciding all the most important issues of that society (citizens' participation). If citizens do their daily activities more and more using digital technologies, then naturally it raises the issue of their activities in deciding the most important issues in society, also digitally. An important link in the legitimacy and institutionalisation of this process is the electoral process. Modern constitutional systems base the electoral process on guaranteeing equal voting rights for all participants in the process.

In this sense, it is also important to determine the notion of electronic voting as an important element of the electoral process within electronic democracy. If we start from the fact that modern technology is included in the process of electronic voting, which is not equally available to all citizens, then the issue of ensuring the equality of participants in this election process is set as one of the basic issues and the biggest challenges of a modern high-tech society.

Key words: *electronic democracy, electronic voting, online voting, modern technology, electronic voting security.*