Boško Tripković

asistent Pravnog fakulteta u Novom Sadu

REGULISANJE AKTIVNOG I PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA NA NIVOU EVROPSKE UNIJE*

SAŽETAK: U radu su obrađena najvažnija pitanja regulisanja aktivnog i pasivnog biračkog prava na nivou Evropske unije. Detaljno su prikazana rešenja koja sadrže propisi Evropske unije, a naročito dve direktive Evropskog saveta koje uređuju biračko pravo građana Evropske unije. Takođe, ukazano je na razlike među direktivama koje proizilaze iz različite prirode izbora za Evropski parlament i lokalnih izbora. Na kraju, izloženi su osnovni principi koji su zajednički za obe direktive.

Ključne reči: biračko pravo, Evropska unija, građanstvo Evropske unije

GRAĐANSTVO EVROPSKE UNIJE I BIRAČKO PRAVO

Ideja o uvođenju građanstva Evropske unije je započeta raspravom o „Evropi građana” još 1974. godine. Cilj „Evrope građana” je bio da se ekonomski položaj pripadnika Zajednice dopuni setom političkih prava.¹ Od tada pa sve do Ugovora iz Maastrichta² to je ostala samo ideja, da bi ovim Ugovorom (1993. godine), najzad, po prvi put bilo regulisano građanstvo Unije. Građanstvo Unije je regulisano stavom 1, člana 8, na sledeći način: „Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica”. Pravna priroda građanstva, iako postoje i drugačija mišljenja,³ je jasna. Građanstvo predstavlja po svojoj suštini državljanstvo.

* Rad primljen: 02. II 2005. godine.

¹ Anke Gimmel, *Državljanstvo Unije*, u *Evropa od A do Š*, Verner Vajdenfeld i Volf-gang Vesels (iz.), Beograd 2003, str. 57.

² Official Journal C 191, od 29. jula 1992. godine.

³ Videti: Vida Čok, *Pravo na državljanstvo*, Beograd, 1999, str. 255—259.

Razlika je samo u nazivu jer se verovatno želelo izbeći da se Evropska unija označi kao država time što bi se uspostavilo njeno državljanstvo.

Iako se za građanstvo vezuju mnoga prava, uvođenje boravišta kao principa za sticanje biračkog prava predstavlja „srž državljanstva Unije”.⁴ Politički element državljanstva, koji podrazumeva direktno ili posredno učestvovanje u javnoj vlasti, označava suštinu odnosa pojedinca i države. Zbog toga se slobodno može reći da su upravo najvažnija pitanja građanstva Unije zapravo pitanja političkih prava koja se po osnovu njega garantuju. Postoji direktna veza između uspostavljanja demokratskih principa i razvika kompleksnog identiteta građana Evropske unije. Način na koji se ostvaruje politička participacija građana u Uniji je trebao da, uvođenjem građanstva Unije, krene u pravcu sve većeg učešća građana u donošenju odluka i njihove sve čvršće integracije. Nakon Mاستrihta, demokratizacija odlučivanja je postala centralna tema u Evropskoj uniji. Potreba za demokratskim legitimitetom i, samim tim, većom ulogom građana Unije je od tada rasla.⁵ Zbog toga rešenja koja predstavljaju osnov takve „Evrope građana” imaju ključan značaj u proučavanju procesa demokratizacije Evropske unije.

PRIKAZ DIREKTIVA EVROPSKOG SAVETA KOJE UREĐUJU BIRAČKO PRAVO GRAĐANA EVROPSKE UNIJE⁶

Dve direktive Evropskog saveta koje detaljno uređuju korišćenje pasivnog i aktivnog biračkog prava na izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima u državama članicama Evropske unije je moguće obradivati na istom mestu, s obzirom na to da sadrže identične ciljeve i ista ili slična rešenja. Tamo gde postoje razlike među njima biće na to skrenuta pažnja, a različita rešenja će biti posebno obrađena.

Ciljevi

Ciljevi direktiva su istaknuti u njihovim uvodnim, a kasnije razrađeni u normativnim delovima. Direktive su donesene na osnovu stavova 1. i 2. člana 8b, koji glase:

1. Svaki građanin Evropske unije koji ima boravište u državi članici čiji nije državljanin ima pravo da bira i da bude biran na lokalnim izborima u državi članici u kojoj ima boravište, pod istim uslovima kao i drža-

⁴ Anke Gimbal, *isto*, str. 58.

⁵ Johan P. Olsen, *What Legitimate Role for Euro-Citizens?*, Arena Working Papers, WP 02/24.

⁶ Direktive: 93/109/EC od 6. decembra 1993. godine koja se odnosi na izbore za Evropski parlament i 94/80/EC od 19. decembra 1994. godine koja se odnosi na lokalne izbore, dopunjena Direktivom 96/30/EC od 13. maja 1996. godine.

vljani te države. Korišćenje ovog prava će biti detaljno uređeno od strane Saveta pre 31. decembra 1994. godine, koji će o tome jednoglasno odlučiti na osnovu predloga Komisije i pošto konsultuje Evropski parlament; prilikom ovog uređivanja mogu se predvideti derogacije koje nalažu problemi karakteristični za državu članicu.

2. Uz poštovanje odredbi člana 138 (3) i mera za njihovo sprovođenje,⁷ svaki građanin Evropske unije koji ima boravište u državi članici čiji nije državljanin ima pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj ima boravište, pod istim uslovima kao i državljani te države. Korišćenje ovog prava će biti detaljno uređeno od strane Saveta pre 31. decembra 1993. godine, koji će o tome jednoglasno odlučiti na osnovu predloga Komisije i pošto konsultuje Evropski parlament; prilikom ovog uređivanja mogu se omogućiti derogacije koje nalažu problemi karakteristični za državu članicu.

Ove odredbe su, uz neke tehničke izmene, zadržane i u Ugovoru iz Amsterdama,⁸ Ugovoru iz Nice⁹ i u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije¹⁰ koja je integrisana u Ugovor koji uspostavlja Ustav Evrope.¹¹

U uvodnim delovima direktiva se naglašava da one trebaju da posluže razradi nekih od ciljeva Ugovora o Evropskoj uniji koji je u mnogo čemu obeležio početak nove ere u procesu stvaranja bliže zajednice naroda Evrope. Najvažniji od tih ciljeva su organizovanje odnosa među narodima država članica na principima jače povezanosti i solidarnosti i jačanje zaštite prava i interesa državljanina država članica kroz uvođenje građanstva Evropske unije na osnovu koga im se dodeljuju mnoga prava. Takođe, aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima garantovano po principu boravišta je način ostvarivanja načela nediskriminacije između državljanina i onih koji to nisu i posledica prava na slobodu kretanja i nastanjivanja.

Osim toga, kako je istaknuto u uvodnim delovima direktiva, ovaj član (8b) se tiče samo biračkog prava na izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima. On u osnovi poništava uslov državljanstva koji je postojao u mnogim državama članicama, uz puno poštovanje člana 138 (3) Ugovora iz Mastrihta koji predviđa jednoobraznu proceduru u svim državama članicama na izborima za Evropski parlament.¹² Zapravo, član 8b ni na koji način ne pretpostavlja harmonizaciju izbornih sistema drža-

⁷ Član 138 (3) govori o predlogu za opšte i neposredne izbore koji sastavlja Evropski parlament. Savet, jednoglasnom odlukom, donosi odredbe u ovoj oblasti koje preporučuje za usvajanje u državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim pravilima, nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta koji se izjašnjava većinom od ukupnog broja članova.

⁸ Official Journal C 340 od 10. novembra 1997. godine.

⁹ Official Journal C 80/1 od 10. marta 2001. godine.

¹⁰ Official Journal C 364/3 od 18. decembra 2000. godine.

¹¹ 29. oktobar 2004. godine, CIG 87/2/04 REV 2.

¹² Kasnije je, Ugovorom iz Amsterdama, član 138 (3) promenjen i umesto jednoobraznog postupka kao mogućnost je ostavljeno da Evropski parlament uredi ovo pitanje u skladu sa zajedničkim načelima svih država članica.

va članica. Štaviše, uzimajući u obzir princip proporcionalnosti predviđen članom 3 (b) stav 1. Ugovora iz Maastrichta,¹³ sadržaj mera Zajednice u ovoj oblasti nije išao preko onoga što je neophodno da bi se postigao cilj odredaba o biračkom pravu građana Unije.

Pri donošenju ovih direktiva je vođeno računa o tome da svi građani Unije koriste svoje biračko pravo bez obzira da li su državljani države u kojoj imaju boravište pod istim uslovima kao i njeni državljani. U tom smislu je jedan od ciljeva bio da se uslovi koji se primenjuju na one koji nisu državljani, uključujući i uslove koji se odnose na dužinu trajanja boravišta i dokaz o boravištu, izjednače sa onima koji se primenjuju na državljane države članice.

Garantovanje biračkog prava po principu boravišta nije trebalo da zameni pravo građana da koriste biračko pravo u državi čiji su državljani. Cilj je samo bio da se poštuje volja građana u pogledu izbora države u kojoj će koristiti svoje biračko pravo, pri čemu je posebno obraćena pažnja da se pravo ne zloupotrebljava korišćenjem u više država članica na izborima za Evropski parlament.

Derogacije, čije je ustanovljavanje omogućeno članom 8b, moraju biti opravdane specifičnim problemima pojedine države i, prema uvodnim delovima direktiva i po svojoj prirodi, moraju biti predmet kontrole i preispitivanja. Savet je pri donošenju direktiva vodio računa o takvim specifičnostima pojedinih država članica. Takođe je uzeto u obzir da je u pojedinim državama članicama već postojalo pravo državljana drugih država članica koji imaju boravište na njihovoj teritoriji da glasaju na izborima za nacionalni parlament i da će, samim tim, neke odredbe direktiva biti bez značaja u tim državama.

Kako su lokalni izbori, ipak, isključivo od unutrašnjeg značaja za jednu državu, postoje određene razlike među ciljevima ovih direktiva. Prilikom donošenja direktive koja detaljno uređuje biračko pravo na lokalnim izborima Savet je morao da postupa daleko obazrivije nego kada se radilo o regulisanju biračkog prava na izborima za telo koje ima naddržavni karakter — Evropski parlament.

Rešenjima sadržanim u ovoj direktivi su se, pre svega, pokušale uvažiti razlike koje postoje među političkim i pravnim tradicijama država članica, koje karakteriše postojanje velikog broja različitih struktura. Zbog toga termin „lokalni izbori” ne znači isto u svakoj državi članici i on je morao biti definisan Direktivom. Pri regulisanju ove materije polazna tačka je bilo shvatanje da su lokalni izbori izbori za osnovne jedinice lokalne samouprave i uže jedinice u okviru njih. Takođe, termin pokriva kako izbore za predstavničke organe tako i izbore za članove izvršne vlasti na lokalnom nivou. S obzirom na činjenicu da upravljanje osnovnim jedinicama lokalne samouprave može podrazumevati nadležnosti koje se tiču zaštite opštih interesa i postupanje sa pozicija javne vlasti, Savet je naro-

¹³ Član 3 (b), stav 1. glasi: „Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora”.

čito vodio računa da ostavi mogućnost da države članice zadrže pravo da omoguće samo svojim državljanima obavljanje takvih funkcija. Ovakva ograničenja su omogućena i u državama u kojima izabrani lokalni funkcioneri učestvuju u izboru parlamentarne skupštine. Direktiva isto tako ima za cilj da reguliše nepodudarnost funkcija u državama članicama, i da, kada pravo države članice predviđa da je lokalna funkcija nespojiva sa nekom drugom, država članica može proširiti domašaj te odredbe i na takve funkcije u drugim državama članicama.

Osnovne odredbe

Neke od osnovnih odredbi su zajedničke za obe direktive. To se naročito odnosi na definisanje oblasti koju direktive regulišu. Prema članu 1. koji je isti u oba akta, direktive detaljno uređuju ostvarivanje biračkog prava građana Unije u državama članicama u kojima imaju boravište, na lokalnim, odnosno na izborima za Evropski parlament.¹⁴ S obzirom na rešenja u nekim državama članicama koja obezbeđuju mogućnost njihovim državljanima da koriste biračko pravo i izvan teritorije države članice, predviđa se rešenje po kome direktive ni na koji način neće derogirati takve odredbe unutrašnjeg prava. Isto tako, nijedna odredba direktiva neće uticati na odredbe domaćeg prava države članice na osnovu kojih je već garantovano biračko pravo strancima sa boravištem u toj državi.¹⁵

SPECIFIČNA REŠENJA DIREKTIVE KOJA UREĐUJE BIRAČKO PRAVO NA IZBORIMA ZA EVROPSKI PARLAMENT

Sticanje i gubitak biračkog prava na izborima za Evropski parlament

Prema Direktivi koja detaljno uređuje pitanje biračkog prava na izborima za Evropski parlament,¹⁶ svaki građanin Unije (definisan članom 8 (1) Ugovora iz Maastrichta) koji nije državljanin države članice boravišta,¹⁷ a ispunjava iste uslove za sticanje biračkog prava koje pravo te države članice ustanovljava za njene državljane, ima pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi članici boravišta. Kada je za sticanje biračkog prava potrebno da protekne određeno vreme od trenutka sticanja državljanstva države članice boravišta, smatraće se da je taj

¹⁴ Član 1, stav 1.

¹⁵ Član 1, stav 2.

¹⁶ Izraz *izbori za Evropski parlament* prema članu 2. stav 1. Direktive označava neposredne i opšte izbore za poslanike Evropskog parlamenta u skladu sa Aktom od 20. septembra 1976. godine (1).

¹⁷ U skladu sa Direktivom (član 2, stav 3), izraz *država članica boravišta* označava državu članicu u kojoj građanin Unije ima boravište ali nema državljanstvo te države članice.

uslov ispunjen ukoliko je predviđeni vremenski period protekao od sticanja državljanstva druge države članice¹⁸ (matične države).¹⁹ Iako ne definiše pojam boravišta, Direktiva zahteva jednak tretman državljana i nedržavljana u pogledu boravišta. Ukoliko je jedan od uslova za sticanje biračkog prava za državljane države članice boravišta da su imali boravište na izornoj teritoriji²⁰ te države određeni period vremena, smatraće se da su birači Zajednice²¹ i državljani Zajednice ovlašćeni da se kandiduju²² ispunili taj uslov ukoliko su imali boravište ekvivalentan period vremena u drugoj državi članici. Ovo pravilo se primenjuje uz poštovanje specifičnih uslova u pogledu dužine trajanja boravišta u datoj izornoj jedinici ili mestu.²³

Kada je građanin Unije lišen biračkog prava odlukom u krivičnom ili građanskom postupku, bilo u državi boravišta ili državljanstva, neće moći da koristi to pravo u državi boravišta.²⁴ U slučaju da se radi o lišenju pasivnog biračkog prava, građanin Evropske unije koji želi da se kandiduje mora podneti sertifikat od nadležnog organa uprave matične države koji potvrđuje da nije lišen tog prava ili da to barem nije poznato tom organu.²⁵ U suprotnom, zahtev za isticanje kandidature neće biti prihvaćen.²⁶ Kada je u pitanju lišenje aktivnog biračkog prava postupak je delimično drugačiji. Država članica boravišta može proveravati da li su građani Unije bili lišeni aktivnog biračkog prava u državi čiji su državljani.²⁷ U tu svrhu, država boravišta može obavestiti matičnu državu o izjavi o tome da nije lišen tog prava koju daje birač Zajednice.²⁸ Matična država ima obavezu da daje relevantne i pod normalnim okolnostima dostupne informacije u razumnom roku. Informacije uključuju samo detalje koji su neophodni i mogu biti upotrebljene samo za svrhu za koju su dobijene. Ako su informacije u suprotnosti sa izjavom koju je dao birač, neće mu biti dopušteno da glasa. Takođe, matična država može, da bi se primenila ova pravila, davati na prikladan način sve informacije koje su za to neophodne, i mimo već navedenih.²⁹

¹⁸ Član 3.

¹⁹ Izraz *matična država članica* (*home Member State*) prema članu 2. stav 4. Direktive označava državu članicu čije građanin Unije ima državljanstvo.

²⁰ Izraz *izborna teritorija* prema članu 2. stav 2. Direktive označava teritoriju države članice na kojoj građani te države biraju poslanike Evropskog parlamenta u skladu sa Aktom od 20. septembra 1976. godine (1).

²¹ Član 2. stav 5. kaže da su *birači Zajednice* oni građani Unije koji imaju pravo da glasaju na izborima za Evropski parlament u državi članici boravišta, u skladu sa Direktivom.

²² Prema članu 2. stav 6. *državljan Zajednice ovlašćeni da se kandiduju* su oni građani Unije koji imaju pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament u državi članici boravišta, u skladu sa Direktivom.

²³ Član 5.

²⁴ Član 6, stav 1. i član 7, stav 1.

²⁵ Član 10, stav 2.

²⁶ Član 6, stav 2.

²⁷ Član 7, stav 1.

²⁸ Član 9, stavovi 2. i 3.

²⁹ Član 7, stavovi 2. i 3.

Ostvarivanje biračkog prava na izborima za Evropski parlament

Prema Direktivi, birači Zajednice mogu da koriste svoje pravo glasa u državi boravišta ili u državi državljanstva.³⁰ Takođe nije dozvoljeno ni kandidovanje na istim izborima u više država članica.³¹ Na taj način se sprečava da isti birač glasa dva puta ili da se isti kandidat kandiduje dva puta na istim izborima — poštuje se načelo jednakosti biračkog prava. Građani Unije u ovom pogledu imaju pravo izbora. Oni će glasati u državi boravišta ukoliko su izrazili želju da u njoj glasaju. Međutim, ako se odluče da glasaju u državi u kojoj je glasanje obavezno, tada i za njih postaje obavezno, bez obzira na slobodu izbora države u kojoj će ostvarivati svoje pravo.³²

Da bi mogao ostvariti svoje aktivno biračko pravo birač mora biti upisan u birački spisak.³³ Države članice su dužne da preduzmu sve neophodne mere da bi omogućili biraču Zajednice da bude upisan u birački spisak pre dana održavanja izbora. Da bi bio upisan u birački spisak birač mora da podnese iste dokumente kao i glasač koji je državljanin. Takođe, mora podneti već pomenutu formalnu deklaraciju³⁴ koja, između ostalog sadrži i, kada je to primenjivo, označenje mesta ili izborne jedinice u njegovoj matičnoj državi gde je poslednji put upisan u birački spisak i izjavu da će glasati samo u državi članici boravišta. Od birača se, kao što je rečeno, može tražiti da priloži i izjavu da nije lišen aktivnog biračkog prava u matičnoj državi. Birači Zajednice će ostati upisani u birački spisak pod istim uslovima kao i državljani, sve dok ne zatraže da budu izbrisani ili automatski ne budu izbrisani jer ne ispunjavaju formalne uslove za ostvarivanje aktivnog biračkog prava.³⁵

Kada želi da ostvari svoje pasivno biračko pravo u državi boravišta, građanin Unije podnosi zahtev za isticanje kandidature. Uz njega prilaže iste dokumente kao i državljani države boravišta. Osim formalnih uslova koje zahtev za isticanje kandidature treba da ispunjava i dokumenata koje treba da sadrži (koji se ne razlikuju u odnosu na zahtev za upis u birački spisak) uz njega državljanin Zajednice ovlašćen da se kandiduje treba da priloži izjavu da se nije kandidovao ni u jednoj drugoj državi članici. Pored toga, potencijalni kandidat na izborima za Evropski parlament mora

³⁰ Član 4, stav 1.

³¹ Član 4, stav 2.

³² Član 8.

³³ Prema članu 2. stav 7. *birački spisak* je zvanični registar svih birača koji imaju pravo da glasaju u izbornoj jedinici ili mestu, sastavljen i ažuriran od strane nadležnog organa prema izbornom zakonu države članice boravišta, ili popisni list celokupne populacije ukoliko on pokazuje ko ima pravo glasa.

³⁴ Izraz *formalna deklaracija*, prema članu 2, stav 9. označava deklaraciju lica koje je u pitanju, u kojoj izrečena netačnost otvara mogućnost kažnjavanja lica, u skladu sa domaćim pravom koje se primenjuje.

³⁵ Član 9.

da priloži i već pomenuti dokaz o tome da nije lišen pasivnog biračkog prava.³⁶

Država boravišta ima obavezu da obavesti podnosioca zahteva za upis u birački spisak ili za isticanje kandidature da li je njegov zahtev prihvaćen. Ukoliko zahtev ne bude prihvaćen, u državi boravišta građanima Unije moraju na raspolaganju biti oni pravni lekovi koji su predviđeni za državljane države boravišta.³⁷

Osim obaveze obaveštavanja o dozvoljenosti zahteva, država članica boravišta ima obavezu da obaveštava birače Zajednice i državljane Zajednice ovlašćene da se kandiduju o uslovima i načinu ostvarivanja njihovog biračkog prava, na valjan način i na vreme.³⁸ To posebno podrazumeva da se moraju obaveštavati novi birači Zajednice i novi državljani Zajednice koji ispunjavaju uslove da se kandiduju. To znači da država ne može ispuniti svoje obaveze tako što će davati informacije koje inače daje svojim biračima. Informacije moraju biti prilagođene potencijalnim biračima i kandidatima Zajednice.³⁹ Takođe, sve države članice imaju dužnost da razmenjuju podatke o biračima Zajednice i državljanima Zajednice ovlašćenim da se kandiduju pre dana izbora da bi se izbegla zloupotreba biračkog prava (dvostruko glasanje i kandidovanje).⁴⁰

Odstupanja od odredaba Direktive u specifičnim slučajevima

Pošto se mogu pojaviti specifični problemi u državama članicama u kojima udeo građana Unije koji u njoj imaju boravište značajno prevazilazi proseka na nivou Evropske unije, uvedena je mogućnost da se sticanje biračkog prava u takvoj državi veže za dužinu boravka u njoj. S obzirom na činjenicu da je građanstvo Unije uvedeno sa namerom da doprinese boljoj integraciji građana Unije u državama u kojima imaju boravište, rešenja koja treba da doprinesu izbegavanju polarizacije između lista državljana i nedržavljana u skladu su sa ciljevima Ugovora iz Maastrichta. Pri donošenju Direktive se smatralo da takav rizik postoji u državama gde udeo nedržavljana prelazi 20% i zbog toga su uvedene derogacije njenih odredbi u tom slučaju.

Direktiva predviđa da je u takvim državama, u kojima ima više od 20% građana Unije koji nisu državljani te države, a ispunjavaju uslov u pogledu godina za sticanje biračkog prava, moguće ograničiti aktivno biračko pravo na birače Zajednice koji imaju boravište u toj državi odrede-

³⁶ Član 10.

³⁷ Član 11.

³⁸ Član 12.

³⁹ Komisija podstiče sve države članice koje još nisu uvele sistem obaveštavanja direktnim ličnim pismima da taj sistem uvedu. Države treba da obezbede upis u birački spisak jednostavnim popunjavanjem formulara priloženog pismu koji se šalje nazad poštom. (Izveštaj Komisije COM(200)843 od 18. decembra 2000. godine).

⁴⁰ Član 13.

ni minimalni period koji ne sme da bude duži od pet godina. Isto tako, moguće je ograničiti pasivno biračko pravo državljana Zajednice ovlašćenih da se kandiduju dodatnim uslovom dužine trajanja boravišta, pri čemu taj predviđeni period ne sme da bude duži od deset godina. Odredbe o ograničenjima se primenjuju uz poštovanje prikladnih mera koje država članica preduzima u pogledu sastava kandidatskih lista koje imaju za cilj da potpomognu integraciju građana Evropske unije. Međutim, na birače Zajednice i državljanu Zajednice ovlašćene da se kandiduju koji, zbog činjenice da imaju boravište izvan matične države ili zbog dužine trajanja takvog boravišta, nemaju biračko pravo u matičnoj državi, ova ograničenja se ne primenjuju.⁴¹

Jedina država koja je iskoristila pravo da ograniči primenu Direktive je Luksemburg. To je ujedno i jedina država članica koja ispunjava formalni uslov od 20% potencijalnih glasača nedržavljanu.⁴² Luksemburg predviđa da za sticanje aktivnog biračkog prava birači Zajednice moraju da imaju boravište na teritoriji države najmanje pet od poslednjih šest godina pre registracije.⁴³ U pogledu pasivnog biračkog prava, predviđa se uslov trajanja boravišta od deset godina od poslednjih dvanaest godina pre podnošenja zahteva, kao i da podnosilac zahteva za isticanje kandidature ima prebivalište na teritoriji Luksemburga.⁴⁴

Derogacije su predviđene i onda kada je državljanima druge države članice omogućeno da glasaju na izborima za nacionalni parlament i da budu upisani u birački spisak pod istim uslovima kao domaći državljani. U tom slučaju, država članica koja omogućava ta prava strancima može da na njih ne primeni odredbe Direktive koje se odnose na način ostvarivanja prava (podnošenje zahteva i potrebne dokumentacije) i na proširivanje važenja lišenja biračkog prava u matičnoj državi na sve države članice.⁴⁵

SPECIFIČNA REŠENJA DIREKTIVE KOJA UREĐUJE BIRAČKO PRAVO NA LOKALNIM IZBORIMA

Kao što je već pomenuto, Direktiva koja uređuje biračko pravo na lokalnim izborima u Evropskoj uniji sadrži nešto drugačija rešenja od onih koja su predviđena u Direktivi koja uređuje biračko pravo na izbori-

⁴¹ Član 14, stav 1.

⁴² Prema popisu iz februara 2001. godine koji je obavio STATEC (*Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques*) procenat takvih građana Unije u biračkom telu Luksemburga je iznosio 32.93%. Najveći broj takvih građana Unije je, prema izveštaju Komisije (COM (2003) 174 od 8. aprila 2003. godine), boravio u Nemačkoj (2029000), a najmanje na Malti (1100). Ukupno ih je u Evropskoj uniji bilo 5735800 (uključujući i nove članice).

⁴³ Član 1, Akt od 25. februara 1979. godine o neposrednom izboru poslanika u Evropski parlament, izmenjen Aktom od 28. januara 1994. godine.

⁴⁴ Isto, član 98.

⁴⁵ Član 14, stav 2.

ma za Evropski parlament. To je, pre svega, uzrokovano razlikom u telima koja se biraju. Kod lokalnih izbora unutrašnji interesi država imaju prevagu nad interesima Unije,⁴⁶ te je državama članicama ostavljena veća sloboda u pogledu regulisanja ovih pitanja. Takođe, prilikom regulisanja biračkog prava na izborima za Evropski parlament bila je potrebna veća uniformnost rešenja jer se radi o jednom organu koji se bira. Kod lokalnih izbora to nije slučaj — rešenja mogu da sadrže veće razlike samim tim što su u pitanju izbori za nebrojeno mnogo različitih organa. Razlike se odnose kako na Direktivom omogućen restriktivniji pristup regulisanju biračkog prava (omogućene su mnoge rezerve), tako i na određene liberalnije elemente koje ona u tom pogledu sadrži. Ipak, zbog velikih sličnosti između direktiva biće ukazano samo na razlike koje među njima postoje.

Sticanje i gubitak biračkog prava na lokalnim izborima

Pre svega, za razliku od izbora za Evropski parlament, za sticanje biračkog prava na lokalnim izborima⁴⁷ se može postaviti kao uslov da birači i kandidati Zajednice imaju glavno boravište (*principal residence*) na teritoriji osnovne jedinice lokalne samouprave,⁴⁸ ako se taj uslov postavlja za državljane države članice boravišta.⁴⁹ Takođe se kao uslov može javiti određena dužina trajanja boravišta na teritoriji jedinice lokalne samouprave ili u konstitutivnom delu države članice u okviru koga se nalazi jedinica lokalne samouprave, ako takvi uslovi postoje i za domaće državljane.⁵⁰

Na lokalnim izborima u Evropskoj uniji lišenje pasivnog biračkog prava u matičnoj državi ne znači automatsko lišenje u državi boravišta. Država članica može predvideti da će takvo lišenje imati dejstvo i na lo-

⁴⁶ Kašnjenje u implementaciji Direktive u domaće pravo i posle predviđenog roka (1. januar 1996. godine) se upravo može objasniti i time da ova Direktiva zadire u, prema tradicionalnim shvatanjima, unutrašnja pitanja jedne države. Nekoliko država je kasnilo sa implementacijom, među kojima je poslednja bila Belgija (1999. godine) primenjujući Direktivu tek posle presude Evropskog suda pravde (9. jul 1998. godine u slučaju C-323/97), dok je Francuska poslednja održala izbori po ovoj Direktivi (2001. godine).

⁴⁷ Prema članu 2. stav 1, tačka b, izraz *lokalni izbori* znači opšte i neposredne izbore za članove predstavničkog veća i, gde je to primenjivo po zakonima države članice, rukovodioca i članova lokalne izvršne vlasti.

⁴⁸ Prema članu 2. stav 1, tačka a, izraz *osnovna jedinica lokalne samouprave* označava administrativne celine navedene u Aneksu Direktive u kojima se, u skladu sa pravom države članice, obrazuju tela izabrana na opštim i neposrednim izborima i koja su ovlašćena da upravljaju, na osnovnom nivou političke i administrativne organizacije, određenim lokalnim poslovima u okviru njihove odgovornosti.

⁴⁹ Član 4, stav 2; I na lokalnim izborima važi načelan princip da uslovi moraju biti isti za državljane i nedržavljanke. To načelo je za sada kršila Grčka, zahtevajući ispunjavanje diskriminatornih uslova, kao što je na primer poznavanje grčkog jezika. Taj problem je rešen izmenom zakona u toj oblasti. Isto važi i za odredbu grčkih zakona koja je kao uslov za sticanje biračkog prava predviđala dužinu trajanja boravišta na teritoriji države od najmanje dve godine.

⁵⁰ Član 4, stav 3.

kalnim izborima na njenoj teritoriji. Ukoliko ne propiše takvo rešenje, građanin Unije ima pravo da se kandiduje uprkos lišenju u matičnoj državi.⁵¹ Osim toga, zahtev za isticanje kandidature može, a ne mora biti odbijen ukoliko potencijalni kandidat ne priloži formalnu deklaraciju ili potvrdu o tome da nije lišen pasivnog biračkog prava.⁵² Za razliku od izbora za Evropski parlament, lišenje aktivnog biračkog prava u matičnoj državi nema efekta na lokalnim izborima u državi boravišta.

U nekoliko slučajeva, država članica može predvideti da samo njeni državljani mogu biti nosioci pojedinih funkcija na lokalnom nivou, odnosno da samo njeni državljani mogu vršiti određene nadležnosti. Tako je moguće propisati ograničenje da samo državljani mogu biti izabrani na funkciju rukovodioca, zamenika ili člana vladajućeg tela izvršne vlasti u jedinici lokalne samouprave, ukoliko su oni izabrani na funkciju za ceo mandat. Države članice mogu predvideti da su te funkcije rezervisane za njene državljane i onda kada se radi o privremenom ili prelaznom vršenju funkcija. Da bi obezbedile takve restrikcije, države članice mogu, uz poštovanje Ugovora o Evropskoj uniji i opštih pravnih principa, preduzimati prikladne, neophodne i proporcionalne mere.⁵³ Države članice takođe mogu predvideti da građani Unije, izabrani u lokalna predstavnička tela na osnovu boravišta, ne mogu učestvovati u imenovanju delegata koji mogu da glasaju u parlamentarnoj skupštini⁵⁴ ni u biranju poslanika takve skupštine.⁵⁵

Nepodudarnost za izbor na lokalne funkcije je, načelno, regulisana na istovetan način za državljane i nedržavljanke. Međutim, ostavljena je mogućnost da država članica unutrašnjim pravom predvidi da su funkcije u drugim državama članicama, ekvivalentne onim koje su po domaćem pravu inkompatibilne sa lokalnom funkcijom, takođe nepodudarne sa tom lokalnom funkcijom.⁵⁶

Ostvarivanje biračkog prava na lokalnim izborima

Pre svega, prva razlika u odnosu na izbore za Evropski parlament, kada se radi o ostvarivanju biračkog prava, tiče se upisa u birački spisak. Tamo gde glasanje nije obavezno država članica može predvideti automatski upis birača Zajednice u birački spisak.⁵⁷ Takvo rešenje je ovde

⁵¹ Član 5, stav 1.

⁵² Član 5, stav 2.

⁵³ Član 5, stav 3.

⁵⁴ Verovatno da se misli na predstavnička tela koja se formiraju na nivou države ili na nivoima koji obuhvataju u sebi i jedinicu lokalne samouprave u kojoj su birani ti građani Unije. Ovim rešenjem se išlo na onemogućavanje izabranih stranaka da učestvuju u bilo kakvim posrednim izborima za predstavnička tela. Na taj način se njihovo odlučivanje u državi boravišta vezuje isključivo za nivo jedinice lokalne samouprave u kojoj su birani.

⁵⁵ Član 5, stav 4.

⁵⁶ Član 6.

⁵⁷ U Nemačkoj, Holandiji, Finskoj i Švedskoj.

moguće jer ne postoji zabrana glasanja u dve države članice na lokalnim izborima.⁵⁸ Osim dokumenata koji moraju podneti i domaći državljani, od birača Zajednice se može (a ne mora), tražiti da podnesu određene identifikacione dokumente, kao i formalnu deklaraciju o državljanstvu i adresi, da bi bili upisani u birački spisak.⁵⁹ Razlika u odnosu na izbore za Evropski parlament je u tome što podnošenje ovih dokumenata, koje ne moraju da podnose državljani, nije obavezno, a ne traži se ni formalna deklaracija o tome da birač neće glasati u drugoj državi članici.⁶⁰ Osim toga, ako se birač Zajednice koji je upisan u birački spisak preseli na teritoriju druge jedinice lokalne samouprave, biće tamo upisan u birački spisak pod istim uslovima kao i domaći državljanin.

Kada podnosi zahtev za isticanje kandidature, od državljanina Zajednice koji je ovlašćen da se kandiduje se može zahtevati da podnese formalnu deklaraciju istovetne sadržine kao i birač. Od njega se može tražiti i da u toj deklaraciji izjavi da nije lišen pasivnog biračkog prava u matičnoj državi, a u slučaju sumnje u njegovu izjavu ili ako je to predviđeno domaćim pravom, može se tražiti da podnese i potvrdu o tome. Od njega se može tražiti da u deklaraciji navede da ne obavlja funkciju koja je nespojiva sa funkcijom za koju želi da se kandiduje i da naznači poslednju adresu u matičnoj državi, ukoliko je imao (a ne izbornu jedinicu ili mesto gde je bio upisan u birački spisak kao kod izbora za Evropski parlament).⁶¹ Kao što se može videti, formalni uslovi za isticanje kandidature su mnogo liberalnije postavljeni, a postupak kandidovanja je olakšan.

Ukoliko zahtev za upis u birački spisak ili zahtev za isticanje kandidature bude odbijen, građaninu Unije moraju biti na raspolaganju pravni lekovi koji su približno isti onima koje su ovlašćeni da koriste domaći državljani. Pravni lekovi u ovom slučaju ne moraju da budu isti, već samo slični onima koji su rezervisani za državljane.⁶²

Logično, kod lokalnih izbora nema obaveze obaveštavanja o državljanima druge države upisanim u birački spisak ili kandidatima na lokalnim izborima, s obzirom na to da nema ni zabrane glasanja u više država.

⁵⁸ Član 7, stav 3.

⁵⁹ Član 8, stav 2.

⁶⁰ Takođe, ne postoji mogućnost da se od birača zahteva da u deklaraciji da izjavu da nije lišen biračkog prava u matičnoj državi. Kršenje ovih odredbi je utvrđeno u slučaju Grčke. Prema grčkom zakonodavstvu je zahtevano podnošenje takve izjave (što je moguće uvesti samo kada su u pitanju izbori za Evropski parlament). U Nemačkoj je utvrđeno kršenje odredbi člana 8 (2) Direktive zato što se u Saksoniji i Bavarskoj tražilo od birača da priloži izjavu u kojoj se zaklinje da je boravio u jedinici lokalne samouprave najmanje tri meseca bez prekida i da mu je tu centar životnih aktivnosti. U istim pokrajinama je utvrđena povreda člana 8 (3) Direktive koja govori o tome da će birač ostati upisan u birački spisak na isti način kao što je objašnjeno kod izbora za Evropski parlament. U Saksoniji i Bavarskoj se zahtevalo da se građani svaki put pre lokalnih izbora iznova upisuju u birački spisak.

⁶¹ Član 9, stav 2.

⁶² Član 10, stav 2.

Odstupanja od odredaba Direktive u specifičnim slučajevima

Derogacije su predviđene, kao i u Direktivi koja detaljno reguliše biračko pravo na izborima za Evropski parlament, u slučaju da u državi boravi veliki broj građana Unije koji nisu državljani te države, a ispunjavaju uslov u pogledu godina za sticanje biračkog prava. Ukoliko broj takvih građana Unije predstavlja više od 20% ukupnog stanovništva sa biračkim pravom, aktivno i pasivno biračko pravo se mogu ograničiti postavljanjem dodatnog uslova za sticanje ovih prava — dužinom trajanja boravišta.

Države članice sa takvom strukturom stanovništva mogu predvideti da se aktivno biračko pravo stiče tek ukoliko građanin Unije ima boravište na njenoj teritoriji određeno vreme koje ne sme biti duže od vremena na koje se bira predstavničko veće jedinice lokalne samouprave. Kod pasivnog biračkog prava, taj period ne sme da bude duži od dužine trajanja dva mandata na koje se bira predstavničko veće. Kao derogaciju od osnovnog pravila je moguće uvesti mere koje se odnose na sastav kandidatskih lista da bi se potpomogla integracija građana Unije koji su državljani druge države članice.⁶³

Za sada je jedino Luksemburg ispunio uslove za primenu derogacija uzrokovanih visokim procentom građana nedržavljana sa biračkim pravom. Za sticanje aktivnog biračkog prava nedržavljana u Luksemburgu, pored uslova koji se zahtevaju u drugim državama članicama, zahteva se dužina boravišta od šest od poslednjih sedam godina pre registracije. Za pasivno biračko pravo se zahteva boravište od dvanaest od poslednjih petnaest godina, kao i prijavljeno prebivalište na teritoriji Luksemburga.⁶⁴

Pošto Belgiju karakterišu specifične odlike i posebna ravnoteža povezana sa činjenicom da članovi od 1. do 4. njenog Ustava predviđaju tri zvanična jezika i teritorijalnu podelu na regione i zajednice, puna primena Direktive u neizmenjenom obliku je mogla biti problematična. Zbog toga je predviđeno da Belgija može propisati da se derogacije u pogledu dužine trajanja boravišta mogu primeniti na ograničen broj jedinica lokalne samouprave. Listu tih lokalnih samouprava je dužna da objavi najmanje godinu dana pre dana izbora.

OSNOVNI PRINCIPI NA KOJIMA SU OBE DIREKTIVE ZASNOVANE

Na kraju, mogu se izvući određeni zaključci o nekim osnovnim načelima koja karakterišu obe direktive.

⁶³ Član 12, stav 2.

⁶⁴ Izveštaj Komisije COM (2002) 260 od 30. maja 2002. godine. Sledeća država po broju takvih građana Unije je Belgija sa 5,8%, pa se može očekivati da u budućnosti neće biti derogacija ove vrste u drugim državama.

Prvo, pri regulisanju ove materije se nije išlo na harmonizaciju propisa o izborima u državama članicama. Cilj je bio samo da se poništi uslov državljanstva za sticanje biračkog prava.

Drugo, ostavljena je potpuna sloboda izbora građanima Unije. Oni mogu birati gde žele da učestvuju u izbornom procesu, u državi boravišta ili u državi državljanstva. Kod lokalnih izbora je moguće da građani Unije biraju i budu birani u obe države. U svakom slučaju, izbor je samo njihov i ukoliko ispunjavaju opšte uslove oni ta svoja prava mogu koristiti.

Treći veoma važan princip je princip nediskriminacije. Građani Unije uživaju ova prava pod istim uslovima kao i domaći državljani. To se odnosi kako na uslove za sticanje prava, koji su u najvećoj mogućoj meri izjednačeni, tako i na pravne lekove koji im stoje na raspolaganju za zaštitu njihovih prava.

Četvrto, postoji obaveza obaveštavanja građana Unije o njihovim pravima. To podrazumeva da je država članica dužna da uloži poseban napor da bi građane „pravovremeno i prikladno” obavestila o njihovim pravima i načinima ostvarivanja tih prava.

Peto, derogacije su uvedene samo tamo gde su to nitalagali specifični problemi u državi članici. Odstupanja su uzrokovana mogućnošću polarizacije i imaju za svrhu bolju integraciju građana Unije u državi članici boravišta.