

Marc Gjidara
Profesor emeritus Sveučilišta Paris-2 (Panthéon-Assas)

OPĆENITO O PRAVU GLASANJA I O BIRAČKOM PRAVU ISELJENIKA

UDK: 342 : 8 (4)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 02. 2015.

U radu se ukazuje na povijesni aspekt razvoja prava glasa i biračkoga prava. Ukazuje se na praksu Suda Europske unije, Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, kao i na mišljenje i preporuke Europske komisije o pravima glasanja građana koji žive u inozemstvu. Spomenuto se ilustrira i primjerom Francuske Republike. Konačno se detaljno analizira Zakon o prebivalištu Republike Hrvatske koji je stupio na snagu 14. prosinca 2012. godine. Zaključno se, prema mišljenju autora, ukazuje na manjkavosti hrvatskog zakona kao i na eventualne probleme u praksi.

Ključne riječi: *izborni sustav, pravo iseljenika, pravo glasa, biračko pravo*

1. UVOD

Povijest je pokazala kako su sva velika, ili mala, carstva osuđena na nestanak. Nacija ne propadne tako lako poput carstva, i u kušnji, u razdobljima rata ili duboke krize, prirodno je da se pojedinci skupljaju oko onoga što ih povezuje najdublje u svojem biću, a to je nacija. Snaga nacije temelji se i na mrežama razvijenima izvan granica, na pojedinačnim ili organiziranim podrškama na kojima se može računati u inozemstvu i općenito u svijetu. Postoji li bolja podrška za bilo koju zemlju od njezinih vlastitih državljana koji žive u inozemstvu? Iako je točan broj hrvatskih iseljenika nepouzdan, može se razumno procijeniti da broj Hrvata koji žive izvan zemlje odgovara približno polovici današnjeg stanovništva Republike Hrvatske. Nedavni agresorski i osvajački rat s kojim se Republika Hrvatska morala suočiti, pokazao je koliko je mobilizacija Hrvata izvan granica bila silna pomoć za ugroženu domovinu, te kako su znali biti učinkoviti branitelji hrvatske stvari u političkim krugovima, kako putem medija tako i svjetskog javnog mnijenja.

Zato svi hrvatski građani, gdje god bili, trebaju i dalje ostati aktivni u oblikovanju nacionalne politike i obrani nacionalnih interesa, a posebno u Europskoj uniji, čija je Republika Hrvatska danas članica. Uz službene urede, veleposlanstva, koja su zadužena zastupati Republiku Hrvatsku u inozemstvu, ne smije se zanemariti moćne sudionike, koje mogu biti, hrvatske zajednice u svijetu.

Biti aktivan građanin zahtijeva raspolaganje s pravom glasa. Izborni sustav, modaliteti glasanja, manje ili više izdašna raspodjela prava glasa, neosporno su najočitiiji pokazatelji stupnja vladajuće demokracije u jednom društvu i u jednoj državi, i postojećeg političkog režima. Treba li podsjetiti da u Europskoj uniji,

još od Maastrichtskog (1993.) i Amsterdamskog ugovora (1997.), svaki europski građanin – gdje god se nalazio – uživa pravo glasa i može biti biran, kako na lokalnim izborima, tako i na izborima za Europski parlament. Lisabonski ugovor, koji je stupio na snagu 2009., svečano je potvrdio spomenuta prava državljana država-članica, koji ih mogu vršiti na cijelom teritoriju Europske unije, i u državi svojega prebivališta, čak i ako nisu njezini državljani. S obzirom na ove evolucije u Europi, je li uopće zamislivo da hrvatska demokracija može odbijati pravo glasa svojim vlastitim državljanima koji žive izvan zemlje, kada mora prihvatiti pravo glasa državljana (stranaca) svake države članice Europske unije koji žive na njezinu tlu? Može li se zamisliti da hrvatski građanin koji živi u Njemačkoj, Francuskoj, Švedskoj ili u bilo kojoj državi Europske unije, može sudjelovati (i biti biran) na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament, a istodobno biti lišen tih istih prava kad je riječ o izborima za Hrvatski parlament? To bi zasigurno bio jedinstveni slučaj u Europi i mrlja na hrvatskoj demokraciji.

Zbog čega bi se trebalo postupati s hrvatskim građaninom nastanjenim u Europi „nepovoljnije“ nego s građanima drugih europskih država nastanjenih u Hrvatskoj? Zašto bi trebalo postupati drukčije s hrvatskim građanima nastanjenima izvan Europe i onima nastanjenima u Europi? Može li se današnja Hrvatska smjestiti na rubu procesa europeizacije i globalizacije, čiji su učinci ne samo ekonomski nego i politički i društveni?

U dobro je shvaćenom interesu svake države da se ne odvaja od svojih državljana nastanjenih u inozemstvu, da ne isključuje tu kategoriju građana od društvenoga korpusa i nacije. Jer svaka «getoizacija» neizbježno dolazi pod sumnju diskriminacije, pogotovo u zemlji tek nedavno oslobođenoj od totalitarnog sustava, o kojoj se zna da su iseljenici bili mete, ne samo političke domaće represije, nego i specijalnih službi zaduženih za njihovo političko nadziranje u inozemstvu, pa čak i za njihovu likvidaciju. Svaka autentična demokracija dostojna tog imena mora sasvim raskinuti s takvom prošlošću. Budući da je riječ o Hrvatskoj, svaka sumnja u narušavanje demokratskog karaktera zemlje može samo štetiti – time bi se razlikovala od europskih standarda i prakse drugih država članica. Hrvatska se treba prestati uspoređivati s drugim državama iz bivše Jugoslavije, kad je riječ o ocjenjivanju vlastitog stupnja demokratizacije i procjene kvalitete svojih institucija. Treba se suočiti s modelima Zapadne Europe, a ne više onima s balkanske Europe. Baš je ova usporedba najznakovitija i najizrazitija, ona je ta koja je u stanju pridonijeti evoluciji današnjih hrvatskih institucija, ona može poticati njihov napredak. Današnja Hrvatska treba odbaciti sve što može sputavati njezinu modernizaciju. Treba, dakle, prekinuti, na ideološkom, političkom, društvenom i kulturnom planu s tom prošlošću, jer je liberalna Europa njezino obzorje i zato što je Zapadna Europa, također i ponajprije, njezino bliže okruženje, kako to potvrđuje višestoljetna povijest hrvatske nacije. Iako na diplomatskom planu europska birokracija ustrajno smješta Republiku Hrvatsku na zapadni Balkan, na njoj je da dokaže kako se politički, kulturno i povijesno nalazi zapadno od Balkana. U tom pogledu, očuvanje ili ukinuće prava glasa iseljenih Hrvata predstavlja kapitalni test demokratske zrelosti.

Danas, na međunarodnoj sceni, položaj svake zemlje tijesno ovisi o sposobnosti korištenja i vrednovanja gospodarskih, socijalnih, kulturnih i ljudskih aduta kojima raspolaže. Jedan od tih aduta jest prisutnost ljudi iz te zemlje u inozemstvu, ona uvjetuje „*međunarodni sjaj jedne zemlje*“. Ulog je, ujedno, politički, ekonomski i kulturni, posebno u današnjim okolnostima, obilježenim ubrzanom globalizacijom materijalnih i intelektualnih razmjena. Nazočnost Republike Hrvatske u inozemstvu jest prednost koju treba znati upotrijebiti, pogotovo što iseljeno pučanstvo prebiva u ekonomski, kulturno i politički najrazvijenim krajevima svijeta. Ono je djelotvorno oruđe i dragocjeno sredstvo koje omogućuje Hrvatskoj iskoristiti sve prilike koje se pružaju (posebno na trgovačkom i turističkom planu) u najdinamičnijim područjima svjetskog gospodarstva. Zbog toga Hrvatska mora bolje upoznati svoje zajednice nastanjene u inozemstvu i utvrditi bilancu potencijala što ga one predstavljaju, u korist razvijanja hrvatske prisutnosti u svijetu, kako bi se iznijelo na vidjelo sve što sprečava promicanje nacionalnih, materijalnih i moralnih interesa. To pretpostavlja bolje usklađivanje između najviših vlasti države i organizacija koje okupljaju Hrvate nastanjene u svijetu. Pod tim uvjetom, iskustva stečena u inozemstvu mogu biti valorizirana u Hrvatskoj, omogućujući uspostavu učinkovite mreže na međunarodnoj razini, koja će pojačati i podržati diplomatsko djelovanje, kao i prava te raznovrsne interese Republike Hrvatske i njezina naroda.

Zbog svih tih razloga, Hrvati u inozemstvu moraju ostati aktivni građani, moraju sačuvati potpuni i cjeloviti birački kapacitet da bi i dalje bili u službi svoje matične zemlje, čiji će demokratski legitimitet tako biti ojačan. Svako ograničavanje – a pogotovo svako ukidanje – prava glasa, koje mora biti ravnopravno za sve građane, činilo bi povredu priznatih javnih sloboda, najosnovnijih građanskih prava, i načela univerzalnosti prava glasa, prirodno zajamčenih u razvijenim demokracijama.

Ako promjene trebaju nastupiti u Republici Hrvatskoj, onda zakonodavni okvir može odrediti samo sljedeće: *«Birači su Hrvati nastanjeni izvan Republike Hrvatske, upisani na biračkom popisu ustanovljenom u tu svrhu u inozemstvu u svakom konzularnom okružju vođenom od nadležnih ureda.»*

S obzirom na poštovanje teritorijalnog suvereniteta države prebivališta i u svrhu nepristranosti, očuvanja iskrenosti glasovanja i izbjegavanja polemike, tekst zakona bi mogao, također, sadržavati i sljedeće: *«Svaka promidžba u inozemstvu je zabranjena, osim pošiljkom upisanim biračima, programa i glasačkih listića kandidata, zapečaćenom poštom upućenom od nadležnih diplomatskih ili konzularnih ureda, te oglašavanjem ovih dokumenata u unutarnjim prostorima veleposlanstava i konzulata i – u sporazumu s vlastima nadležne zemlje – u biralištima eventualno otvorenima izvan diplomatskih ili konzularnih prostorija.»*

Hrvati u inozemstvu čine dio hrvatskog pučanstva koji, iako udaljen od domovine, treba ostati sudionik javnog nacionalnog života, kao što je to slučaj u razvijenim zapadnim demokracijama.

2. ZNAČENJE I ULOGA PRAVA GLASA

2. 1. Općenito o pravu glasa

Pravo glasa je u vezi s posjedovanjem državljanstva. Ono je osnovno političko pravo i u nekim zemljama «*glasanje*» jest elementarno građansko pravo, štoviše i pravna obveza kažnjavana s kaznom globe u slučaju neopravdanog neizvršavanja.

Skupno lišiti jednu zajednicu građana od prava na glasanje, prije svega zbog političkih naklonosti i mišljenja koja su joj pripisana, jest praksa svojstvena totalitarističkim komunističkim režimima i općenito je obilježje režima koji odbija stvarnu demokraciju ili režima koji nije usvojio osnovna načela slobodne i pluralističke zastupničke demokracije, što se može dogoditi naročito u tranzicijskim režimima.

Danas je glasačka suzdržanost pojava protiv koje se treba boriti moderna demokracija. jer za nju predstavlja ozbiljnu opasnost. Glasačka suzdržanost odražava nezainteresiranost građana za opću stvar. Demokratska društva brane zbog toga ideal građanskog, racionalnog i pojedinačnog političkog sudjelovanja. Svejedno je je li glasanje glas podrške jednom kandidatu (ili jednoj stranci), njegovoj sposobnosti, njegovom iskustvu, njegovoj osobnosti, njegovom programu ili je, naprotiv, glasanje prosvjedni glas, glas koji izražava oporbu postojećem političkom i društvenom sustavu ili vladajućoj političkoj «*ponudi*».

U demokraciji su sljedeća dva načela usko povezana: načelo biračkog utemeljenja legitimnosti vlasti, koje ide uvijek usporedo s načelom slobodnog izražavanja građanskog nepovjerenja prema nositeljima vlasti. Demokracija poduzima i uključuje, ujedno, mogućnost glasovanja za odobravanje i mogućnost glasovanja za neodobravanje u ime slobode mišljenja i izražavanja, jednakosti građana i nediskriminacije među njima. To je isto toliko sredstvo odabiranja kandidata, koliko i sredstvo za njihovo otklanjanje.

Kroz vršenje prava glasa na kušnju se stavlja legitimacija političke vlasti. U najširoj mogućoj suglasnosti svih građana zajedno, izražene preko glasanja, nalazi se izvor legitimnosti vladâ u modernim političkim sustavima demokratskog tipa.

2. 2. Značenje prava glasa

Glasanje je najprimjerenije sredstvo izbora između raznih političkih projekata pobuđenih svjetonazorima svojstvenima raznim strankama i kandidatima koji teže za upravljanjem državom i nacijom. Povodom izbora, postavljaju se i rješavaju koliko različita toliko i bitna pitanja koja se tiču društvenog uređenja, političkog režima, institucija, gospodarskog izbora te zajedničkih vrijednosti.

Glasanje je i sredstvo pomirenja društvenih odnosa. Ono učvršćuje pripadnost jednoj zajednici, uključujući ujedno i strahove, bojazni od nereda i sukoba. Također je i sredstvo za slobodno izražavanje građana, koje im omogućuje, barem za vrijeme izbora, ulazak u čarobnu i tajanstvenu sferu vlasti.

Birački čin oblikuje i pokreće proces građanske integracije. On je u pravom smislu riječi mehanizam suprotstavljanja nasilju i odbijanja pobune, znak dovršene integracije. Glasati za jednog kandidata ili za jednu stranku ili ih otklanjati, znači ujedno i nadasve glasati za instituciju „*glasanja*“. Jer glasanje je način izražavanja svoje vjernosti prema političkom sustavu i pripadajućoj zajednici (prvenstveno naciji). Prilika je i za «*progovaranje*», korištenjem sustava političke medijacije koju zastupnička demokracija nudi.

2. 3. Pravo glasa kao svojstvo građanstva i/ili pripadnosti naciji

Glasanje je znakovit čin državljanstva i/ili građanstva. U povijesti, glasanje se ustalilo kao svojstvo pojedinaca koji pripadaju nacionalnom korpusu. Pravno uređenje prava glasa i sama definicija prava građanstva i njegovih granica, bili su usredotočeni na posjedovanje državljanstva. Zakoni su spojili pravo glasa s pripadnošću naciji. Danas, u sociološkom i teorijskom pogledu, čin glasanja održava uvijek usku vezu s pripadnošću naciji. Ujedno oslikava osjećaj postojanja jednoga nacionalnog «Mi», i osjećaja pripadnosti tom zajedničkom biću. Ako nisu sve nacije nužno prianjale uz demokraciju, sve su se demokracije – posebno masovne demokracije – nadahnjivale pripadnošću naciji.

Može se reći da je postojala povijesna podudarnost između izučavanja općeg prava glasa i razvijanja nacionalnih identiteta. I danas u vršenju prava glasa, nacionalni identitet i smisao građanske dužnosti koja od nje proizlazi, imaju veliku važnost.

Stvarno sudjelovanje na izborima, djelatno vršenje prava glasa, ne može se tumačiti samo paradigmom racionalnog djela ili čisto materijalističkim pojedinačnim računanjem između troška i koristi do kojih dolazi kad smo (ne) upisani na biračkom popisu i kad se raspitujemo o izbornom ulogu. Političko sudjelovanje i čin glasanja mogu se tumačiti samo ako se uzmu u obzir druge pobude, napose identitetne prirode. Glasanjem birač čini više od izražavanja vlastitog mišljenja. Iskazuje privrženost, zalaganje prema zajednici u kojoj se prepoznaje. Ne glasati značilo bi izdati spomen na one koji su se borili kako bi spomenuta zajednica mogla uživati slobodno i jednakopravno glasačko pravo, te efikasno ga vršiti. To bi i na stanovit način duboko dovelo u pitanje nacionalni opstanak i njegov društveni poredak. Zabraniti skupini građana i pripadnika nacije sudjelovanje u glasanju, znači „oteti“ im državljanstvo, isključiti ih iz nacionalnog korpusa i lišiti ih prava građanstva. Spomenuta diskriminatorna postupanja, na uštrb javnih i individualnih sloboda, ne bi smjela postojati u istinskoj demokraciji.

Ako pravo glasa ostaje znak pripadnosti naciji, i usko je s njom povezano, suvremeni demokratski sustavi (osobito u okviru Europske unije kojoj Hrvatska teži i pripada, i u kojoj je europsko građanstva udijeljeno svim državljanima država-članica), kao i sadašnja republička načela, trebaju udružiti pravo glasa i pravo građanstva. Pravo građanstva treba biti zamišljeno kao djelatno uživanje prava i ispunjenje dužnosti. U demokraciji valja sudjelovati, ona se ne ograničava na sustav jamstva zaštitničkih prava, ona pretpostavlja zalaganje građana, dužnih

zanimati se za javne stvari. Dakle, kada građani izražavaju svoje mišljenje s ciljem usmjeravanja odluka vlasti, trebaju uzeti u obzir svoje posebne interese i interese svojih sugrađana. To je ono što posebno povezuje članove zajednice, što omogućuje stvaranje djelotvornog prava građanstva, ono što ih je ujedinilo u trajnost nacionalne povijesti i što od svakoga opravdava očekivanje pažnje i zalaganja jer to označava pravo građanstva u potpunom smislu riječi. Riječ je o vezi koja opravdava pridavanje (i čak pridržavanje) stanovitih prava građanima povezanih kroz zajedničku pripadnost, odnosno pripadnost naciji. Prvo od tih prava jest pravo glasa. Preko njega i kroz njega građani produljuju naciju usmjerujući svoju budućnost. Naravno da u takvom sustavu zajednica građana, čije se granice podudaraju s opsegom nacije, ostaje otvorena prema onima koji se žele uključiti u nju, ako usvajaju vrijednosti koje označuju nacionalnu kulturu, ili čak pridonose njezinu razvitku, jer nacija je povijest u nastajanju koju građani izgrađuju zajedno. Ta je integracija opipljivi dokaz volje dijeljenja zajedničke sudbine, one koja otvara pristup pravu glasa.

Naposljetku, pravo građanstva i glasanje idu zajedno i oba su, ponajviše, povezana s pripadnošću naciji. Državljanin je također i građanin (i obratno, u tradicionalnim europskim demokracijama) i njegovo glasanje izražava jedno i drugo svojstvo, kao, ujedno, i njegovo osobno mišljenje.

2. 4. Utjecaj pokretljivosti ljudi na odnos između glasovanja, prava građanstva i pripadnosti naciji

Može se smatrati da odnos pripadnosti naciji – pravo građanstva – pravo glasa, može biti oslabljen, na primjer, zbog pojave manjina (naročito proistekle iz imigracije) kao i zbog procesa regionalne integracije (posebno europske). Ali to ne stavlja u pitanje pravo glasa kao oblik (manje-više svjestan) uključanja u nacionalnu zajednicu. Može se najviše govoriti o stanovitoj «različitosti» prava građanstva, ali bez podjele između biračkog sudjelovanja, građanskog sudjelovanja (koje označuje pravo građanstva) i pripadnosti naciji. Pravo građanstva ostaje temelj prava, i to: građanskih prava (o mišljenju, vlasništvu, izražavanju, jednakosti pred zakonom i pred sućem, slobodi ugovaranja), političkih prava (u prvom redu slobodno, jednakopravno, opće pravo glasa), i socijalnih prava (ustanovivši građansku solidarnost i borbu protiv nejednakosti).

Odnos između prava glasa i pripadnosti naciji jest učinak jedne druge pojave: rastuće pokretljivosti ljudi (bila ona hotimična ili prisilna) koja može imati za posljedicu sužavanje središnjeg položaja glasovanja u vršenju prava građanstva, te slabljenje nacionalnih veza. Ta pokretljivost je danas nerazdvojiva od modernog života, razvoja međunarodnog prometa i globalizacije u svim oblicima. Ali može biti i zadnji trag totalitarizama i diktatorskih režima, koji su prouzročili prisilna progonstva. Ona proizlazi danas, također, od europske izgradnje, i čini se na prvi pogled da je statut europskog prava građanstva nanovo pokrenuo raspravu o ideji «*postnacionalnog*» prava građanstva. Maastrichtski ugovor (1992.) je, dakako, ustanovio «*europsko pravo građanstva*», ali se ono sužava na

preslagivanje nad nacionalnim građanskim pripadnostima država-članica, i njih ne zamjenjuje. Ovo novo pravo građanstva otvara nova prava svojim nosiocima (pravo slobodnog kretanja i boravka u Europskoj uniji, pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu trećih zemalja koje pripadaju Europskoj uniji, pravo glasa i pravo da se bude biran na lokalnim i europskim izborima u državi prebivališta itd.). Ta stečena prava dokazuju stanovito razdvajanje između pripadnosti naciji i prava građanstva, ali ni u jednom slučaju pravo glasa nije dovedeno u pitanje. Štoviše, na stanovit je način prošireno u korist pripadnika nacije koji borave izvan matične zemlje. Naime, samo se europsko pravo građanstva temelji na državnoj pripadnosti – jednoj državi članici – a da ne ide dotle da preraste u zamjenjivu «*europsku nacionalnu pripadnost*». Nema, dakle, razdvajanja između europskog prava građanstva i pripadnosti naciji nego, naprotiv, dodjeljuje se novo svojstvo i nagrađuje nacionalna pripadnost u vršenju novih prava izvan matične zemlje u okviru novog «*europskog prava građanstva*».

Klasična pripadnost naciji – u odnosu s pravom građanstva – ne prestaje biti osnova prava glasa, i to u ime posebne solidarnosti koja proizlazi iz žrtava podnesenih u prošlosti, kao i onih koje je svatko spreman podnijeti. Današnje generacije moraju imati mogućnosti obavljati dužnosti koje proizlaze iz prava koja su im prenesena, odnosno trebaju ispuniti svoju biračku dužnost.

3. PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE I EUROPSKOG SUDA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA O OGRANIČAVANJU PRAVA GLASA

Danas za zemlju kao što je Hrvatska, potpisnica (1996.) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prijeka je potreba u području građanskih i političkih prava spajati obveze proistekle iz spomenute Konvencije i jamstava ustanovljenih pravom Europske unije. Republika Hrvatska treba uzeti u obzir primjenjive tekstove u tom pogledu, kao i sudsku praksu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u Strasbourgu i Suda Europske unije u Luksemburgu, kao i Povelju osnovnih prava Europske unije integriranu u Lisabonskom ugovoru.

3. 1. Prikladni međunarodni tekstovi

Tako, u okviru UN-a, Međunarodni pakt, usvojen 19. prosinca 1966. o građanskim i političkim pravima, određuje: «**Članak 25:** *Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakvih diskriminacija navedenih u članku 2 (rasa, boja, spol, jezik, vjera, politički ili drugi nazor, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imetak, rođenje ili svako drugo stanje): a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, bilo neposredno, bilo posredstvom slobodno izabраниh predstavništava; b) glasati...*».

Nadalje, u općoj Napomeni br. 25 (57), usvojenoj 12. srpnja 1996., na temelju članka 40., stavka 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Komiteta ljudskih prava UN-a, određuje se posebno s obzirom na pravo zajamčeno člankom 25.: «*14. U svojim odnosima, države stranke trebale bi preciznije odrediti*

razloge lišenja prava glasa i obrazložiti ih. Ovi razlozi trebali bi biti objektivni i razumni...»

Isto tako, u okviru Vijeća Europe, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda određuje: «**Članak 14:** Uživljanje prava i sloboda priznatih u ... Konvenciji treba biti zajamčeno, bez ikakvih razlikovanja, temeljena napose na spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, **političkim nazorima ili bilo kakvim drugim nazorima.**»

Protokol br.1 iste Konvencije određuje: «**Članak 3:** Visoke ugovorne strane obvezuju se organizirati, u razumnim razmacima, slobodne izbore, tajnim glasovanjem, u uvjetima koji jamče **slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela.**»

Pravo na slobodu izražavanja također je zajamčeno prema samoj spomenutoj Konvenciji, koja određuje: «**Članak 10:** 1. Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja; 2. Vršenje ovih sloboda (priznatih od Konvencije) koje obuhvaća dužnosti i odgovornosti može biti podvrgnuto posebnim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama predviđenim po zakonu, koja čine nužne mjere u jednom demokratskom društvu, za nacionalnu sigurnost, teritorijalni integritet ili javnu sigurnost, obrani poretka i prevenciji zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugog, da se onemoguću objava povjerljivih informacija, da bi se jamčili autoritet i nepristranost sudske vlasti.»

Opravdajući razlozi s obzirom na ograničenja prava glasa restriktivno su nabrojani kao što je gore navedeno. Osim toga, država koja odlučuje uvesti takva ograničenja mora objasniti razloge i obrazložiti ih, i to prema članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (gore navedenog). Svaka restrikcija pobuđena drugim razlozima prekršila bi temeljnu slobodu izražavanja, te bi predstavljala povredu prava glasa – bitno pravo svojstveno građaninu u razvijenim demokracijama.

Sa svoje strane, Pravilo dobrog ponašanja u izbornom predmetu, usvojeno od Europske komisije za demokraciju prema pravu (nazvano «Venecijanska komisija»), prilikom 51. plenarnog zasjedanja (5. i 6. srpnja 2002.) i podneseno Parlamentarnoj Skupštini Vijeća Europe 6. studenoga 2002., obuhvaća glavne upute razrađene od strane Komisije s obzirom na okolnosti prema kojima netko može biti lišen prava glasa ili birljivosti: «d... 1. – isključenje od prava glasa i birljivosti može biti predviđeno, ali je podvrgnuto sljedećim kumulativnim uvjetima; 2. – treba biti predviđeno po zakonu; 3. – treba biti sukladno s načelom proporcionalnosti; isključenje od birljivosti može biti podvrgnuto manje strožijim uvjetima nego onim o pravu glasa; 4. – treba biti obrazloženo zabranom zbog razloga u vezi s duševnim zdravljem ili zbog kaznenih osuda za teška krivična djela; 5. – osim toga, isključenje od političkih prava ili zabrana zbog razloga u vezi s duševnim zdravljem trebaju biti izrečeni od suda u posebnoj odluci».

Prema tome, razvidno je iz spomenutih tekstova i njihovim kombiniranjem, da pravo glasa ne čini povlasticu od koje bi jedan dio građana mogao biti lišen. Prava koja ovi tekstovi zajamčuju jesu od presudne važnosti za uspostavljanje

i održavanje temelja istinske demokracije i pravne države. U 21. stoljeću, i u Europi, svaka demokratska država mora se pridržavati pretpostavke prema kojoj **treba dati pravo glasa što većem broju građana**. Odnosno, s obzirom na to da je opće pravo glasa uzorno načelo, «glasanje» može biti smatrano samo kao «pravo», a ne kao jedno dobročinstvo ili blagost koja se dodjeljuje samovoljno i restriktivno. **Svako derogiranje načela općeg prava glasa vodi prema potkopavanju demokratske valjanosti svakog zakonodavnog tijela izabranog u tim uvjetima, i slabljenju zakona koje to isto tijelo proglašava.**

3.2. Mogućnost procjenjivanja država u predmetu ljudskih prava prema europskom sudu

Europski sud za zaštitu ljudskih prava priznao je stanovitu mogućnost procjenjivanja u korist državnih vlasti, u predmetu zaštite ljudskih prava. Ali u svakom konkretnom primjeru, dužnost je države da neprestano preispituje svoje političke odluke i usklađuje ih sa zahtjevima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Istina, margina procjenjivanja je široka, ali nije neograničena. Ona se smanjuje s vremenom i to zbog sve naglašenijih europskih konvergentnosti.

Kako bilo da bilo, i u predmetu prava glasa, određivanje granica margine procjenjivanja nije prepušteno konkretnoj državi već je podvrgnuto «europskom nadzoru». Spomenuto još više vrijedi u odnosu na politička prava, gdje je margina procjenjivanja sve više sužena, kako predmetna odredba koja je u pitanju postaje sve više «zajednička», i dovodi do «usklađenog ponašanja» u Europi.

Sud u Strasbourgu je taj koji može ispitati pojedinačne slučajeve gdje dotična restrikcija prekoračuje prihvatljivu marginu procjenjivanja, prepuštajući zakonodavcu da se pobrine za odabiranje sredstava koji zajamčuju prava iskazana u članku 3. Protokola br. 1 (gore naveden).

Iščitavanjem odluka Europskog suda u Strasbourgu, u odnosu na pravo glasa i njegovih restrikcija, jasno je da do **lišenja prava glasa treba doći samo u iznimnim situacijama**.

Kada je uopće riječ o procjenjivanju određenih ograničenja u vršenju osnovnih sloboda i bitnih političkih prava, Europski sud ne odbija uzeti u obzir posebne prilike u kojima se nalazi dotična zemlja: primjerice, prilike svojstvene zemljama u demokratskoj tranziciji, izašlima iz komunističke ideologije i totalitarnog režima. Ali, Sud smatra također, da su učlanjenje u NATO i, štoviše, ulazak u Europsku uniju, događaji koji označuju kraj razdoblja demokratske tranzicije.

Ako Sud posebno dopusti nužnost procjene svakog izbornog zakonodavstva u vidu političke evolucije dotične zemlje, isto tako smatra da je ovlašten procjenjivati u široj mjeri zakonske odredbe o lišavanju jedne osobe ili skupine osoba prava glasa.

Po Europskome sudu, jedno demokratsko društvo može poduzeti potrebne mjere kako bi se zaštitilo protiv aktivnosti koje imaju za cilj rušenje prava i sloboda

propisanih Konvencijom. Članak 3. Protokola br. 1, koji ustanovljuje sposobnost građanina da utječe na sastav zakonodavnog tijela, ne isključuje mogućnost da restrikcije nad glasačkim pravima budu dosuđene pojedincu, koji je na primjer počinio tešku zlouporabu u vršenju javnih služba, ili zločine i prekršaje, ili čije je ponašanje prijetilo pravnoj državi ili temelju demokracije. Sud u Strasbourgu ne smatra nelegitimnom težnju države da provjeri postojanje dovoljno uskih ili trajnih veza sa zemljom, ili da pojedine osobe očituju stanovitu pažnju prema njoj. Međutim, isključenje bilo koje skupine ili kategorija pučanstva, treba uvijek biti sukladno načelima na kojima se temelje odredbe članka 3. Protokola br. 1.

3.3. Nadzor europskog suca nad lišenjem prava glasa

Treba najprije podsjetiti da provođenje nadzora nad mjerama lišenja prava glasa pripada u prvom redu nadležnom nacionalnom sucu (posebno ustavnom sucu), pozivajući se na nacionalne i međunarodne prikladne tekstove, posebno na Europsku konvenciju i njezine Protokole, te na razrađenu sudbenu praksu Suda u Strasbourgu.

Restrikcije u izbornim pravima općenito i prvenstveno o pravu glasa, kako **bez razlike** i **automatski** pogađaju cijelu kategoriju građana, podvrgnute su strogom nadzoru Suda u Strasbourgu, koji je postavio nekoliko zahtjeva potvrđenih u nizu sudskih odluka, te ponovljenih u odluci od 6. listopada 2005., u predmetu *Hirst c/ Ujedinjeno Kraljevstvo* (br. 2, žalba br. 74025/1).

Ova sudska odluka sačuvala je, dakako, marginu procjenjivanja država, ali sklonost za njezinim suženjem veoma je izražena. Sud, u provođenju **nadzora nad proporcionalnosti** poduzetih mjera od strane države, zahtijeva **kumulativno** poštovanje **svih kriterija** navedenih u gore spomenutoj odluci *Hirst*.

Europski je nadzor stroži kada se lišenje prava glasa odnosi na cijelu jednu skupinu pučanstva, nadasve ako je riječ o pučanstvu koje se drži ranjivim i povijesnom žrtvom određenih isključenja (sudska odluka od 20. svibnja 2010., u predmetu *Kiss c/Mađarska*, žalba Br. 38832/06). U tom pogledu, kako u slučaju iseljenog hrvatskog pučanstva ne vidjeti ranjivu populaciju i povijesnu žrtvu isključivanja?

Sud je također objasnio svoje stajalište u izbornom predmetu, u odluci od 15. lipnja 2006., u predmetu *Lykourazos c/Grčka* (žalba Br. 33554/03). Prema europskom sucu, državama je priznata mogućnost «uređivanja procedure nacionalnih izbora». Ali, istovremeno: 1. Sud dopušta s jedne strane, «*da postoje mnogi načini organiziranja i primjenjivanja izbornih sustava, i mnoštvo razlika usred Europe, posebno u povijesnom razvoju, kulturnoj raznolikosti i nazoru koja svaka pojedina država treba uključiti u svoje vlastito viđenje demokracije...*»; 2. Ovaj isti Sud je, međutim, s druge strane razvijao, uzastopnim pomacima, politiku sudbene prakse **usklađivanja pravnih sustava država članica** u izbornom predmetu. Sud opravdava ovu politiku sudbene prakse, postojanjem konvergencije između zakonodavstava većine država potpisnica Europske konvencije za zaštitu

ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tu je politiku sudbene prakse također ozakonilo Vijeće Europe, kroz mjere prihvaćene od parlamentarne Skupštine ili od (gore spomenute) Venecijanske komisije.

Sud je otišao korak dalje u restrikciji nametnutoj margini procjenjivanja država, u povodu sudske odluke donesene 8. srpnja 2010., u predmetu *Sitaropoulos et alii c/ Grčka* (žalba Br. 42202/07). Sud drži kako **efektivnost «prava na slobodne izbore» zahtijeva da građani mogu sudjelovati u izboru nacionalnog Parlamenta na mjestu njihovog prebivališta, dapače i kad se nalaze u inozemstvu**. Ako nijedno zakonodavstvo nije bilo prihvaćeno za pokretanje ustavne odredbe koja se tiče «slobodnih izbora», ovaj nedostatak i tromost zakonodavca (grčkog u ovom slučaju) čine **nepravilno postupanje s iseljenim građanima** s obzirom na one koji prebivaju na nacionalnom teritoriju (u Grčkoj).

U ovoj aferi, suđenju u srpnju 2010., u kojoj **se nameće daljinsko glasanje u korist iseljenika**, Sud u Strasbourgu htio je ojačati **istinski demokratski značaj** parlamentarnih izbora. Išao je, štoviše, vrlo daleko u priznavanju prava glasa iseljenih građana, ako se ima na umu da je Grčka zemlja koja u inozemstvu ima znatnu dijasporu, čiji mnogi pripadnici posjeduju svojstvo građanina. To znači da je dotična država dužna udovoljiti proširenju izbornog tijela, **izvođeci strukturalne posljedice** ove odluke Suda u Strasbourgu, **iako se to može odraziti na političko stanje u zemlji**. Sud je došao do ovih zaključaka, **pozivajući se na pozitivne obveze**, neposredno proistekle iz članka 3. dopunskog Protokola br. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Sud je istovremeno priznao pravo nadzirati i **kazniti nedostatke zakonodavca** prema međunarodnim obvezama države.

Također, treba skrenuti pozornost i na još jednu važnu sudsku odluku koja je donesena 27. travnja 2010., u predmetu *Tanase c/Moldova*, u kojoj Sud podsjeća da, ako država ima pravo uvjeriti se prikladnim sredstvima o lojalnosti budućih zastupnika, **ta dužnost vjernosti duguje se prema državi a ne prema vladi**. Dužnost lojalnosti prema državi uključuje poštovanje Ustava, zakona, institucija, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta zemlje. Vlada se ne smije koristiti dužnosti lojalnosti (ili dužnosti suzdržanosti) da bi oslabila mogućnost osporavanja političkih oporbenih stranaka ili da bi smanjila njihovo parlamentarno zastupništvo. Sud provodi, dakle, strog nadzor nad razlozima navedenima za ograničavanje vršenja glasačkih prava, s obzirom na to da čine bitan dio javnih sloboda koje se mogu koristiti u demokraciji, te su kao takve i svojstvene demokraciji.

Jasno je da se već nekoliko godina primjećuje širenje «normalnog» (a ne više «suzenog» ili minimalnog) sudskog nadzora nad restriktivnim mjerama u vršenju političkih prava. Ove restrikcije ispitivane su s obzirom na koncepciju koju Sud odsad ima, u povodu «*nužnih mjera*» u demokratskom društvu koje su se oblikovale posebno kroz sljedeće sudske odluke: *Zdanoka c/Letoniya*, od 17. lipnja 2004. (žalba Br. 58278/00); *Melnichenko c/Ukrajina*, od 19. listopada 2004. (u ovoj aferi Sud kažnjava – nakon što je odmjerio i ocjenjivao nazočne suparničke interese – odbijanje jednog kandidata na parlamentarnim izborima,

zbog nepoštovanja uvjeta prebivališta od 5 godina predviđeno po zakonu); *Hirst c / Ujedinjeno Kraljevstvo*, od 6. listopada 2005.

Treba napomenuti da je i prije gore spomenutih odluka, Sud nadzirao racionalnost nacionalnih odredaba uvažениh u vršenju margine ocjenjivanja (odluka od 28. studenoga 1984., predmet *Rasmussen c/Danska*), te proporcionalnost nacionalnih mjera u području prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Taj nadzor podrazumijeva da je država u stanju pozivati se na «imperativni interes» ili «vrlo ozbiljne razloge», kako bi se jedna nacionalna, restriktivna mjera smatrala opravdanom (sudska odluka od 28. svibnja 1985., predmet *Abdulaziz, Cabales i Balkandi c/Ujedinjeno Kraljevstvo*).

Na Sudu je da odluči, bez priziva, o poštovanju zahtjeva propisanih člankom 3. Protokola br. 1. Tada ne smije ograničiti politička prava kako bi ih lišio njihove učinkovitosti. Isto tako, mora osigurati razmjernost uporabljenih sredstava u svrhu zakonitosti cilja.

Posebno, nijedan od nametnutih uvjeta u određenom slučaju ne smije sputavati **slobodno izražavanje naroda** o izboru zakonodavnog tijela. Uvjeti trebaju odraziti, a ne osujetiti, brigu za očuvanje integriteta i djelotvornost izborne procedure, imajući za cilj određivanje volje naroda posredstvom općeg prava glasa. Prema tome, diskriminacija temeljena na političkom nazoru bila bi svakako suprotna Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Automatska zabrana koja pogađa cijelu jednu kategoriju građana može prouzročiti samo samovoljne posljedice. Mjera koja lišava veliki broj osoba prava glasa, uz to automatski primijenjena, **prouzročila bi nepravilnosti u rezultatima izbora**. Naime, opće i sustavno lišenje prava glasa, pretjerani i prekomjerni domet isključenja i sumnja o legitimnosti ciljeva, predstavljali bi očite povrede članka 3. Protokola br. 1. Nema, isto tako, ni mjesta u sustavu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – koji priznaje snošljivost i duhovnu otvorenost kao svojstva demokratskog društva – za automatsko lišenje prava glasa koji se isključivo temelji na elementima koji izazivaju negodovanje javnog mnijenja.

Nema, dakle, nikakve sumnje da bi restrikcija (nadasve ako prikriva političke pobude i proizlazi od izborne kalkulacije političke prirode) koja bi bila općenita, prekomjerna, automatska, samovoljna i nediferencirana u vršenju prava ustanovljenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i koja ima presudnu važnost – prekoračila prihvatljivu marginu procjenjivanja. Ujedno bi bila potpuno neusuglašena s člankom 3. Protokola br. 1, koji ima za svrhu poštovanje općeg prava glasa i slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela. To bi jako štetilo samoj srži prava glasa, prouzročilo bi anakronični ostracizam iz prošlih vremena i očitovalo bi slijepu privrženost, za osudu, povijesnoj tradiciji „neprijateljici slobode“, „poricateljici“ istinske demokracije. Potpuno lišenje prava glasa koje bi pogodilo velik broj ljudi, posebno onih koji su morali otići u izgnanstvo pod komunističkom diktaturom

kako bi izbjegli totalitaran režim, predstavljalo bi nastavak stare prakse i narušilo načela koja su u samim temeljima ustanovljene liberalne demokracije u Europi.

4. MIŠLJENJE I PREPORUKE EUROPSKE KOMISIJE O PRAVIMA GLASOVANJA GRAĐANA KOJI ŽIVE U INOZEMSTVU

Sada punopravna članica Europske unije, Republika Hrvatska ne može ignorirati smjernice propisane od strane Europske komisije o pravu glasa njezinih stanovnika i građana koji žive u inozemstvu, na nacionalnim izborima. Sadašnje hrvatsko zakonodavstvo, koje je restriktivno i koje de facto većini svojih državljana koji žive u inozemstvu uskraćuje pravo sudjelovanja u političkom životu, mora se "europeizirati" i konačno omogućiti svim svojim građanima da utječu na rezultate izbora na neposrednim općim izborima, kad biraju parlamentarce, predsjednike država, koji će predstavljati narod kao cjelinu ili u njegovo ime vršiti vlast koja je vezana uz suverenitet. Doista, mogućnost svih građana da izraze svoju volju ostvarivanjem prava na glasanje jest **temeljno političko pravo na kojem počiva demokracija**, a ona je sama po sebi temelj Europske unije. Iz toga proizlazi da svaki europski građanin, gdje god on bio, ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije i u njoj (čl. 10., st. 3. Ugovora o Europskoj uniji). Komisija stoga smatra pravo glasa prioritarnim i potiče sudjelovanje u glasanju.

U duhu toga, Komisija se pozabavila pitanjem nacionalnih zakona koji uskraćuju pravo glasa državljana Europske unije koji žive izvan zemlje podrijetla. U svom izvješću o državljanstvu Europske zajednice za 2010., Komisija napominje da je jedna od prepreka koju susreću neki ljudi kao politički čimbenici, **gubitak prava na sudjelovanje u nacionalnim izborima u državi čiji su državljani, kada žive u inozemstvu**. To im uskraćuje pravo na sudjelovanje u nacionalnim izborima, kako u državi članici iz koje potječu, tako i u državi članici u kojoj žive.

Dakako, svakoj državi članici pripada pravo da odluči suvereno o sastavu biračkog tijela za nacionalne izbore (čl. 4., st. 2. Ugovora o Europskoj uniji). Ali nacionalne politike koje uskraćuju (*de jure* ili *de facto*) građanima njihovo pravo glasa, u stvari ograničavaju uživanje prava koja su vezana na državljanstvo, **za slobodu kretanja i boravka na teritoriju Europske unije, što je temeljno pravo svakog građanina Unije**. Ako se prihvati da država ima pravo donositi zakone, o upravo navedenom, to ne znači da može izbjeći svoje obveze koje proizlaze iz europskih dužnosti.

Gubitak prava na sudjelovanje u političkom životu svoje zemlje vezanom uz ostvarivanje prava na slobodu kretanja, jest odstupanje od trenutnog trenda u korist prava glasa za građane koji nemaju boravište, a to je potvrđeno, također, od strane Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i to u predmetu *Shindler protiv Velike Britanije* u presudi od 7. svibnja 2013. (točka 110 i 115 presude).

Zapravo, moguće je da građani Europske unije s prebivalištem u drugoj državi članici i dalje održavaju, tijekom cijelog života, **bliske veze sa zemljom svoga**

podrijetla, te ih se izravno tiču doneseni propisi (zakoni) (npr. oporezivanja, prava na mirovinu, oštećenje imovine, urbanistički propisi, odredbe koje se odnose na vrednovanje kvalifikacija stečenih u inozemstvu itd...). Zahvaljujući medijima (pristup televizijskim programima), suvremenim komunikacijskim tehnologijama (internet, konzultacije nacionalnog tiska preko interneta, društvenih mreža), lako je slijediti politička događanja iz inozemstva i sudjelovati u političkom i društvenom životu zemlje.

Građani koji žive izvan zemlje svoga porijekla zabrinuti su zbog napada na njihova politička prava. Općenito, nedavne ankete su pokazale kako Europljani smatraju da građani Europske unije **ne bi trebali izgubiti svoje pravo glasa na nacionalnim izborima u zemlji čiji su državljani** samo zato što borave u drugoj državi članici Europske unije.

Komisija se stoga, već od 2010. godine, zainteresirala za pitanje oduzimanja političkih prava, polazeći od činjenice ostvarivanja prava na slobodu kretanja (Akcija 20).

Europski je parlament također, na svojoj sjednici od 19. veljače 2013., naglasio potrebu da se **razmotre postojeće nacionalne politike o oduzimanju prava glasa građana koji ne žive u zemlji**, te razlozi na kojima se takvo postupanje temelji.

U svom izvješću za 2013., Komisija je najavila da će predložiti konstruktivne načine za građane, koji borave u nekoj državi članici, za potpuno sudjelovanje u demokratskom životu Unije **te da pritom zadrže svoje pravo glasa na nacionalnim izborima u zemlji svoga podrijetla** (Akcija 12). Tako je u svom **Priopćenju Europskom parlamentu, Vijeću, Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, od 29. siječnja 2014., (Com – 2014 - 33 final)**, Komisija željela: predložiti načine za jačanje glasačkih prava građana Europske unije koji bi im omogućili sudjelovanje u demokratskom životu Unije, pravo na slobodno kretanje, smanjujući posljedice politike, mjere i nacionalne prakse koje dovode do uskraćivanja prava glasa građanima; te preporučiti otvorena i primjerena rješenja.

Komisija navodi da, među državama članicama, mala manjina (njih pet) primjenjuje pravni režim koji bi mogao dovesti do gubitka prava glasa za njihove državljane koji žive u drugim državama članicama iz jedinog razloga što žive u inozemstvu dulje vrijeme. Međutim, na primjer, u slučaju Njemačke, njemački državljani, koji žive u inozemstvu, mogu glasovati na nacionalnim izborima ako zadovoljavaju jedan od sljedeća dva uvjeta: da su živjeli u Njemačkoj u neprekidnom trajanju najmanje 3 mjeseca u posljednjih 25 godina i to nakon navršenih 14 godina života ili da su osobno i neposredno upoznati s političkom situacijom u Njemačkoj te ih se tiče i osobno (do te mjere da im je država mogla nametnuti obveze, ili ako sudjeluju u udrugama i političkim strankama.)

U Austriji građani moraju tražiti, prije nego što se isele, da ostanu registrirani na popisu birača, te trebaju obnoviti taj zahtjev svakih 10 godina, a to mogu učiniti i elektroničkim putem. Ako su izbrisani iz popisa birača, državljani koji žive u

inozemstvu trebaju biti obaviješteni, a javnost bi trebala biti obaviještena da se oni koji nemaju boravak imaju pravo registrirati za glasanje.

Vijeće Europe i Europski sud za zaštitu ljudskih prava u svjetlu članka 3. Protokola br. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, složili su se da uvjete – uključujući i boravak – osigurava država, kada je u pitanju pravo glasa na nacionalnim izborima. A to svojstvo priznato državama, kao i obveza prebivališta, mora ispuniti određeni broj uvjeta, među kojima: činjenica da dnevopolitički problemi manje utječu na život osobe koja nema boravak, i da ih ona manje poznaje; da to može biti poteškoća kandidatima za izbore jer im je teže predstaviti svoje programe građanima koji žive u inozemstvu i koji nemaju mogućnosti utjecati na izbor kandidata i sadržaj njihovih programa; činjenica da pravo glasa ima izravan utjecaj na birače, na akte donesene od strane izabranih političkih tijela; te da nije nelegitimno ograničiti utjecaj građana koji žive u inozemstvu na izborima kada su u pitanju stvari koje će utjecati na ljude koji žive u zemlji.

Međutim, ta ograničenja treba uskladiti s **principima koji nalažu sudjelovanje u političkom životu**, prema kojima se pravo glasa ne može smatrati privilegijem koji bi trebao biti rezerviran samo za neke pojedince. Naime, u svakoj demokratskoj državi vrijedi princip da **najveći broj građana mora biti u stanju ostvariti pravo glasa**. Isto tako, svako odstupanje od općeg kakraktera, automatski i nekritično, od načela općeg prava glasa, **vodi podripanju demokratske valjanosti zakonodavnog tijela i zakona koje isto usvaja**.¹

Osim toga, Europski sud za zaštitu ljudskih prava ukazao je da sada postoji povoljan trend glasanja za građane koji nemaju boravište. Podsjeća se da nove tehnologije te jeftiniji i brži prijevoz omogućuju emigrantima održavanje tješnje veze s državom čiji su državljani, što potiče države **na proširenje prava onih koji nemaju boravište** u sudjelovanju na nacionalnim izborima.

Što se tiče članica Europske unije, to ovisi o njihovim zahtjevima u skladu s obvezama potpisanim u vrijeme ulaska ili pak onima koje su dio pravne stečevine Europske unije. Tako, priznajući da je sastav biračkog tijela za nacionalne izbore u nadležnosti država, Europska unija podsjeća da one moraju vršiti tu nadležnost u skladu s pravom Unije, a posebno u skladu s **pravilima o slobodi kretanja i boravka na teritoriju svih država članica**. Svaka otvorena ili prikrivena diskriminacija na temelju državljanstva jest nezakonita po europskim pravilima (a osobito ako se temelji na pripisanim političkim mišljenjima – u nekim krugovima ili određenim izjavama političara – državljanima koji žive izvan svoje zemlje porijekla i čije imaju državljanstvo). Dakle, ako kriterij vezan uz boravište u načelu nije kažnjiv, to ne bi trebalo dovesti do povrede općih načela prava Unije, a posebice **načela nediskriminacije**. Spomenuto je potvrdio i Sud Europske unije presudom u predmetu *Eman i Sevinger*.²

¹ Gore citirana presuda u predmetu *Shindler*, stavak 103.

² Slučaj C-300/04, stavci 55. i 61.

Situacija u nekim zemljama nije u skladu s osnovnom pretpostavkom o državljanstvu Unije, kada se, na primjer, državljanima drugih država članica dopušta sudjelovanje na državnim izborima u zemlji boravka. No, u skladu s člankom 20. Ugovora o Europskoj uniji, prava koja su povezana s državljanstvom Europske unije vezuju se za prava koja proizlaze iz državljanstva. To znači da **prava vezana uz državljanstvo/građanstvo Unije ne smiju značiti gubitak prava glasa na državnim/nacionalnim izborima, što je svojstveno nacionalnom državljanstvu**. Osim toga, jasno je da nacionalne politike, uskraćujući pravo glasa jednoj kategoriji, mogu utjecati negativno na ostvarivanje prava na slobodu kretanja i boravka na području cijele Unije. Iste nacionalne politike koje uskraćuju pravo glasa utječu na politička prava građana Unije, što je u suprotnosti s poticajem za sudjelovanje u demokratskom životu same Europske unije i država-članica. Istina, građani Unije kojima je uskraćeno pravo glasa u zemlji podrijetla zadržavaju pravo sudjelovanja u izborima zastupnika za Europski parlament u zemlji domaćinu, **ali su spriječeni sudjelovati u izbornom procesu koji vodi stvaranju nacionalnih vlada, čiji članovi čine Vijeće, koje je su-zakonodavac Unije**. To nije u skladu s nastojanjima da se poboljša angažman građana u nacionalnom i europskom javnom životu.

Komisija je napravila niz preporuka i prijedloga kako bi se smanjio rizik od gubitka prava glasa za državljane Europske unije koji samo koriste pravo slobodnog kretanja i slobodnog boravka. Među rješenjima koje Komisija smatra **nepraktičnima**, spominje sljedeće opcije:

– Stjecanje državljanstva u zemlji prebivališta radi zadobivanja političkih prava u suprotnosti je s državljanstvom Europske unije, kao temeljnog sredstva poticanja **poštovanja nacionalnog identiteta** i različitosti kojima se osigurava jednak tretman građanima Unije i to bez obzira na nacionalnost. Takvo je rješenje nespojivo s pokretljivošću ljudi unutar Europske unije, jer građani mogu boraviti sukcesivno u nekoliko država članica, dulji ili kraći period, i na kraju se vratiti u zemlju podrijetla. Dakle, ne može se vezati očuvanje političkih prava uz stjecanje mnogostrukih ili uzastopnih državljanstava.

– Zatim, uzajamno priznavanje od strane država članica, na bilateralnoj i multilateralnoj osnovi, prava glasa za njihove državljane, kad su u pitanju susjedne i bliske države, ili kada održavaju među sobom bliske veze. Spomenuto bi dovelo do fragmentacije i asimetrije priznatih glasačkih prava građanima Unije, ali i u njoj samoj.

Rješenja koja su **prilagođena kontekstu Europske unije**, prema Komisiji, jesu sljedeća:

1. Dati građanima, kojima bi moglo biti uskraćeno pravo glasa, priliku da dokažu svoj daljnji interes za politički život države-članice čiji su državljani. Nacionalne politike uskraćuju im pravo glasa, na temelju pretpostavke da će, nakon što su živjeli u inozemstvu, biti odsječeni od političkih procesa u zemlji podrijetla. Međutim, **građani Europske unije imaju danas sredstva da ostanu u kontaktu s političkim životom u zemlji iz koje potječu**. Sami europski

građani trebaju odlučiti o snazi veza koje žele imati sa zemljom iz koje potječu. Kao dokaz o takvim vezama, molba da budu upisani na glasačke spiskove treba biti dovoljna jer je to najjednostavnije rješenje. Stoga, svaka država članica koja uvjetuje pravo glasa svojih građana u nacionalnim izborima jedino prebivalištem, treba omogućiti zadržavanje prava glasa, ako oni pokazuju kontinuirani interes za nacionalnu politiku, uključujući i traženje da ostanu registrirani na izbornim listama, čak i ako oni koriste svoje pravo na slobodno kretanje i boravak na teritoriju drugih država članica. U najboljem slučaju, država članica može od njih tražiti obnovu zahtjeva za zadržavanje na popisu birača u određenim intervalima, na primjer svakih 10 godina (kao što je slučaj u Austriji). Kako bi se to omogućilo, treba biti moguće zatražiti ili ostati registriran elektronskim putem.

2. Omogućiti građanima, koji odlaze živjeti ili se već nalaze u drugoj državi članici, priliku da budu **ispravno informirani** (to jest jednostavno, sigurno i jasno) o uvjetima pod kojima mogu zadržati svoje pravo glasa.

3. Ojačati političko sudjelovanje građana Europske unije, uklanjajući posljedice gubitka prava glasa i **ispravljajući manjak sudjelovanja građana Europske unije koji žive u drugoj državi članici kako bi sudjelovali u političkom životu nacije** (omogućujući glasovanje uz pomoć modernih materijalnih sredstava).

Građanin koji ne boravi u zemlji podrijetla i koji će zbog toga biti lišen političkih prava i prava na sudjelovanje u nacionalnim izborima, zato što nema državljanstvo u zemlji domaćinu, uskraćen je i ne može glasovati na državnim izborima kako u zemlji podrijetla tako ni u zemlji domaćinu.

Stoga, prema Europskoj komisiji:

1. **Postojeće politike uskraćivanja prava glasovanja moraju se razmotriti i korigirati u svjetlu društveno-ekonomskih i tehnoloških novosti**, stvarnosti europskih integracija i aktualnog trenda otvorenog političkog sudjelovanja.

2. Građani Europske unije, prema pravu koje proizlazi iz državljanstva Europske unije, moraju biti jednako tretirani i smatrani članovima iste zajednice, kako u zemlji svojega podrijetla, tako i u zemlji boravka.

3. Popratna Preporuka u Izvještaju od 29. siječnja 2014., naglašava da se rješenje političkih prava građana, koji koriste pravo slobodnog kretanja i slobodnog boravka, temelji na **principu da građani sami odlučuju o stupnju interesa koji će dati političkom životu zemlje svoga porijekla ili čije državljanstvo imaju.**

5. FRANCUSKA ISKUSTVA

Moderna država temeljena na demokratskom i liberalnom ustavu, ne može se odreći sudjelovanja građana u službi općeg interesa. U zapadnim zemljama poput Francuske, Njemačke, Italije i SAD-a (sa stanovitim posebnostima u Ujedinjenom Kraljevstvu s obzirom na Commonwealth), pravo glasa i pravo građanstva su povezani.

5. 1. Pitanje prava glasa Francuza u inozemstvu

Svi francuski građani vrše pravo glasa podjednako na svim izborima. Pravo građanstva shvaćeno je kao pravna sposobnost sudjelovanja u vršenju vlasti pravom glasa. Izravna veza između građanstva i državljanstva tumači se činjenicom da se prvobitno francusko pravo građanstva podudaralo s pripadnošću naciji. Nacionalno pravo građanstva i pravo glasa ostaju još uvijek povezani.

Danas, nacionalno pravo građanstva ne sačinjava više jedini oblik vršenja građanstva i prava koja od njih proistječu. Ali, odnos između pripadnosti naciji i građanstvu nije stavljen u pitanje zbog proširenja prava u korist onih građana koji nisu pripadnici nacije. Isto tako, ni pripadnik nacije ne bi mogao imati manja prava od građanina koji ne pripada naciji.

Ako pravno shvaćanje izjednačuje čin glasanja s pojedinim pravom, u političkoj raspravi i u uobičajenom govoru, pravo glasa se postupno preoblikovalo u građansku nepovredivu dužnost. Ako članak 8-A Ugovora o Europskoj uniji određuje da je *«građanin Europske unije svaka osoba s državljanstvom jedne države-članice»*, to građanstvo ne zamjenjuje državno građanstvo, nego ga nadopunjuje. U takvim prilikama, država-članica koja bi nekoga lišila svojeg državljanstva, lišila bi ga i europskog građanstva: spriječivši ga da glasa na svom teritoriju, onemogućuje mu da izvršava prava proistekla iz europskog prava građanstva. Nastalo stanje bilo bi problematično s obzirom na Europsku povelju prava i na Europsku konvenciju za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda.

U ocjenjivanju položaja Francuza iz inozemstva prema pravu glasa, treba najprije podsjetiti da Ustav iz 1958., u svom prvom članku, određuje da je *«Francuska Republika nedjeljiva»* i da članku 3., u stavku 4., podsjeća da su *«svi francuski punoljetni državljani obaju spolova, koji uživaju svoja građanska i politička prava, birači u uvjetima koje zakon određuje.»*

Zakonom od 12. srpnja 2005., Vlada Republike Francuske je htjela preustrojiti, pojednostaviti i olakšati pravo glasa Francuza s prebivalištem izvan Francuske. U ime ravnopravnosti u glasanju, zakonodavac je poduzeo mjere opreza kako nijedna kategorija Francuza u inozemstvu ne bi bila, nepravedno, spriječena glasati, te kako nitko ne bi mogao glasati dva puta. Kao mjere opreza, predviđene su: zabrana dvostrukog upisivanja na konzularnim listama što onemogućuje glasanje na nacionalnom teritoriju. Glasovanje uz punomoć uređeno je na isti način za sve birače.

Izborni zakonik određuje pravo glasa Francuza uopće, uključujući one koji žive u inozemstvu, u sljedećim člancima:

„Članak L.2: Birači su Francuzi od 18 navršениh godina, uživajući svoja građanska i politička prava i koja nisu ni u kojem slučaju nesposobnosti koje zakon predviđa.“

„Članak L.9: Upisivanje na biračkim listama je obvezno.“

„Članak L.10: Nitko ne može biti upisan na više biračkih lista.“

„Članak L.12: Francuzi i Francuskinje upisani na popis Francuza nastanjenih izvan Republike Francuske, u konzularnom okružju gdje imaju svoje prebivalište, mogu, na svoj zahtjev, biti upisani na biračkoj listi jedne od sljedećih općina: općina rođenja; općina zadnjeg prebivališta; općina zadnjeg stanovanja, pod uvjetom da je stanovanje trajalo najmanje 6 mjeseci; općina u kojoj se jedan njihov predak rodio, u kojoj je upisivan, ili u kojoj je bio na biračkom popisu; birački popis općine gdje je upisan ili je bio upisan jedan njihov srodnik do 4. koljena.“

„Članak L.14: Francuzi i Francuskinje upisani na popisu Francuza nastanjenih izvan Republike Francuske, u konzularnom okružju gdje imaju svoje prebivalište i supruge vojnika po zanimanju ili obvezani ugovorom, mogu također, na temelju dokaza bračnih odnosa, tražiti svoje upisivanje na biračkoj listi na kojoj je njihov suprug upisan.“

5. 2. Modaliteti posebnog zastupanja Francuza nastanjenih izvan Republike Francuske

Pitanje političkog zastupanja Francuza koji žive izvan teritorija (u kolonijama ili u inozemstvu) postavilo se istovremeno s onim koje se odnosilo na Francuze iz metropole. Naime, već 1789. uoči Revolucije, bilo je navedeno pitanje prava građanstva i njegova odnosa s pravom glasa. Tada je bila riječ o ispitivanju valjanosti mandata 17 zastupnika iz prekomorskih zemalja.

U novije vrijeme, Ustav od 27. listopada 1946. određuje da bi novi Parlament trebao biti sastavljen od Nacionalne skupštine i od «Vijeća Republike» (ime druge Skupštine, nazvane Senat 1958.), i da bi u potpunosti bili zastupljeni «inozemni Francuzi». Rezolucijom od 13. prosinca 1946., Nacionalna je skupština odlučila da bi 3 mandata (od 320 članova Vijeća Republike) pripadala osobama koje zastupaju Francuze u inozemstvu.³

Usporedno s ovim skromnim zastupanjem u drugoj Skupštini, Francuzi iz inozemstva raspolagali su u Parizu, već prije Drugog svjetskog rata, s jednim zastupstvom sastavljenim od četiriju ustanova koje su sakupljale «živahne sile» Francuske u svijetu (Savez francuskih trgovačkih komora u inozemstvu, Federaciju francuskih nastavnika u inozemstvu, Federaciju francuskih ratnih veterana s prebivalištem izvan Francuske, Savez Francuza iz inozemstva osnovan 1927.). Ove su četiri ustanove zahtijevale da francuski državljani koji stvarno prebivaju u inozemstvu imaju mogućnost dati na znanje svoje zahtjeve. Sugerirale su osnivanje jednog «Vrhovnog vijeća» – sastavljenog većinom od izabраниh francuskih članova iz inozemstva – od strane Ministarstva vanjskih poslova.

Robert Schuman, tadašnji predsjednik Vlade, i Georges Bidault, njegov ministar vanjskih poslova, potpisali su Dekret od 7. srpnja 1948. o osnivanju Vrhovnoga vijeća Francuza u inozemstvu (CSFE). Trebao je biti sastavljen od

³ O slučaju Afrike i Francuza nastanjenih u kolonijama i francuskim protektoratima zasebno se raspravljalo.

55 članova i prvi izbori su se zbili u proljeće 1950. u 70 zemalja (osim Afrike), prema modalitetima koje je odredilo ministarsko rješenje od 10. prosinca 1949., s potpisom Roberta Schumana. Taj je tekst pokrenuo dvije ideje: bolje upoznavanje iseljenih sunarodnjaka, nametnuvši njihovo upisivanje u konzulatima, te poticaj njihova okupljanja na način da se pridruže nekom društvu ili nekoj francuskoj «ustanovi», kako bi mogli glasati. Izbori su se, dakle, trebali organizirati na dvije razine. I to u društvima, na način da svaka priznata ustanova bira svoje izaslanike (razmjerno broju svojih članova), a zatim je taj zbor «izaslanika» birao zastupnike u Vrhovnom vijeću Francuza u inozemstvu (CSFE).

Ustav od 28. rujna 1958. odredio je u članku 24. Da su: «... *Francuzi nastanjeni izvan Francuske zastupljeni u Senatu*». Dvije odredbe, od 15. studenoga 1958. i od 4. veljače 1959., uredile su to zastupništvo i izmijenile Pravila V.V.F.-a (CSFE-a). On je zadržao svoju savjetodavnu ulogu i postao jedino biračko tijelo za izbor senatora iz inozemstva, čiji je broj povećan sa 3 na 6 (Afrika je odsad uzeta u obzir). V.V.F. (CSFE) tada je imao 84 birana člana. Na izborima 1962., s obzirom na podzastupanje Europe i Amerike, broj senatora iz inozemstva povećan je na 9.

Međutim, temeljna je reforma provedena Zakonom od 7. lipnja 1982., pod predsjedništvom François Mitterranda i tadašnje Vlade ljevice. Provelo se iako je bilo notorno da su Francuzi nastanjeni u inozemstvu glasali u većini za kandidate desnice. Taj zakon uspostavlja izbor izaslanika u V.V.F. (CSFE) općim pravom glasa i senatori iz inozemstva, čiji je broj povećan na 12, izabrani su od samih biranih članova V.V.F.-a (jer je još bio 21 član izabran od ministra vanjskih poslova, s obzirom na njihove kompetencije).

Zbog razine neglasanja na izborima 1997. (24 % glasača) i 2000. (19 % glasača), osnovano je 2000. privremeno povjerenstvo s ciljem reformacije V.V.F.-a. Konačni izvještaj predložio je cijeli niz reformi, uvedenih Vladinom odredbom i ministarskom naredbom s nadnevkom od 25. kolovoza 2003. Novo je uređenje bilo dovršeno Zakonom od 9. kolovoza 2004., koji je osnovao Skupštinu Francuza iz inozemstva (AFE). Ovaj novi naziv imao je nakanu ustanoviti ideju da Francuzi nastanjeni u inozemstvu sačinjavaju posebnu javnu zajednicu. Broj imenovanih članova nove Skupštine Francuza iz inozemstva smanjen je na 12, s namjerom da se Skupština pretvori u ustanovu sastavljenu isključivo od izabраниh, uključivši i svog predsjednika. Isto tako, izborna karta je izmijenjena, broj biranih članova je povećan sa 150 na 155, dok je broj izbornih okružja prešao sa 48 na 52. Ova, prva etapa reforme trebala bi biti nastavljena proširenjem nadležnosti dodijeljene Skupštini Francuza iz inozemstva.

Danas Francuzi u inozemstvu tvore, dakle, posebnu skupinu u nacionalnoj zajednici. Riječ je o nezanemarivoj demografskoj podskupini od više od 2.100.000 iseljenih osoba. Cilj je Skupštine (AFE), koja je naslijedila V.V.F. (CSFE), omogućiti Francuzima nastanjenima izvan Francuske sudjelovanje u nacionalnom životu kako bi se, usprkos udaljenosti, čuo njihov glas. «Savjetnici» koji sastavljaju Skupštinu Francuza iz inozemstva zastupaju ih pri službenim vlastima te štite njihove interese.

Skupštinom (AFE-om) još i 2010. predsjedavaju ministri vanjskih i europskih poslova, sastavljena je od 155 članova (zvanih «savjetnicima»), biranih na period od 6 godina (polovica se zamjenjuje svake 3 godine), općim pravom glasa Francuza upisanih na konzularnim biračkim listama. Senatori, njih 12, koji zastupaju Francuze izvan Republike Francuske, njezini su članovi po sili zakona. Timu od 167 članova (155 + 12), treba pridodati 12 kvalificiranih osoba koje bira ministar vanjskih i europskih poslova na 6 godina (isto tako, polovica ih se zamjenjuje svake 3 godine), s obzirom na njihove kompetencije u pitanjima koja se tiču općih interesa Francuske u inozemstvu.

U svojstvu Predsjednika Skupštine Francuza u inozemstvu, ministar vanjskih i europskih poslova, opet, određuje ciljeve i prioritete Skupštine. Kolegij od troje potpredsjednika ima zadatak osmišljavanja, predlaganja, oživljenja i komunikacije, pokreće aktivnost Skupštine i izvješćuje Predsjednika. Senatori, sa svoje strane, prenose prijedloge, predstavke, rezolucije i želje Senatu, Nacionalnoj skupštini i Gospodarskom i Socijalnom vijeću. Mogu također podastrijeti zakonske prijedloge ili amandmane zakonskim nacrtima i prijedlozima, uzimajući u obzir težnje Francuza nastanjenih u svijetu (uključujući i one nastanjene u Hrvatskoj).

Birani «vijećnici» imaju za glavnu svrhu zastupati Francuze iz inozemstva, a njihovo poznavanje prilika u vlastitoj zemlji omogućuje Skupštini (AFE-u) raspolaganje informacijama nužnima za provedbu vlastitog zadatka. Posebne kompetencije kvalificiranih osoba također su od koristi za Skupštinu (AFE). Članovi Skupštine (AFE-a) organiziraju se u skupine (trenutačno tri). Plenarna se skupština održava dva puta na godinu u Parizu, i to u ožujku i rujnu. Između sjednica, Ured (sastavljen od 31 člana) osigurava nastavak rada i okuplja se četiri puta godišnje (u ožujku, svibnju, rujnu i prosincu). Članovi su Skupštine (AFE-a) raspoređeni u specijalizirana povjerenstva, koja pripremaju izvještaje podnesenih Uredu ili Plenarnoj skupštini. Ima pet stalnih povjerenstava (kulturna i nastavnička pitanja, društvena pitanja, gospodarska pitanja i financije, zakoni i uredbe, Europska unija) te dva privremena povjerenstva (ratnih veterana, osnovano 1991., i o sigurnosti Francuza u inozemstvu, osnovano 2006.). Također mogu biti osnovane *ad hoc* radne skupine.⁴ Generalno tajništvo osigurava vezu s raznim administracijama, osigurava komunikaciju u Skupštini (AFE-u) i izvan nje. Postavljen pod autoritetom kolegija potpredsjednikâ, Generalni tajnik upravlja proračunom i pomaže razne skupine Skupštine (AFE-a) u njihovim upravnim zadaćama, dostavlja članovima potrebne informacije i dokumentaciju korisnu za obavljanje njihova mandata, te osigurava očuvanje arhiva Skupštine (AFE-a).

⁴ Primjerice one posvećene «novim tehnologijama», «osiguranju Francuza čija su dobra negdje zaplijenjena», «komunikaciji»...).

6. HRVATSKI ZAKON O PREBIVALIŠTU OD 14. PROSINCA 2012. GODINE

Zakon o prebivalištu Republike Hrvatske od 14. prosinca 2012.⁵ i tumačenje Ministarstva uprave uspostavili su nove modalitete izdavanja, obnavljanja i oduzimanja osobnih iskaznica, koji se primjenjuju na državljane koji namjeravaju boraviti u inozemstvu u trajanju duljem od godinu dana, počevši od 29. prosinca 2014.

Prema uvjetima propisanim novom, spomenutom, odredbom, pravi se razlika između «privremenog boravka» u inozemstvu i «trajnog iseljenja».

6.1. U prvom slučaju, «privremenog boravka»

Hrvatski državljani koji se privremeno nalaze u inozemstvu, i to radi privremenog rada, školovanja, dugotrajnog liječenja ili drugih razloga privremenog karaktera, dužni su prijaviti svoj privremeni odlazak iz Republike Hrvatske, bez obveze prijave o promjeni prebivališta i nisu dužni vratiti svoju osobnu iskaznicu, jer se ne iseljuju iz Republike Hrvatske. Nadalje, privremeni boravak može se prijaviti: u policijskoj postaji na čijem području imaju prijavljeno prebivalište (obrasci za dojavu dobivaju se u nadležnoj policijskoj postaji); diplomatskom konzularnom predstavništvu Republike Hrvatske u zemlji boravka ... Pri tom dotična osoba mora priložiti *odgovarajuću dokumentaciju o razlozima privremenog boravka u inozemstvu – potvrdu o zaposlenju ili školovanju, dozvolu boravka u inozemstvu, a u nekim slučajevima (?) i svoju pismenu izjavu o razlozima boravka u inozemstvu*. Isto se tako navodi kako prijavu o (privremenom) boravku moraju obvezno obnoviti nakon pet godina privremenog boravka u inozemstvu, a zatim, ukoliko se produžuje boravak u inozemstvu, dojavu moraju obnavljati nakon proteka svake daljnje tri godine. Hrvati koji privremeno borave u inozemstvu i imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, imaju pravo na osobnu iskaznicu.

6.2. U drugom slučaju, «trajnog iseljenja»

Hrvatski građani koji imaju namjeru iseliti se iz Republike Hrvatske i trajno se nastaniti u inozemstvu, dužni su odjaviti prebivalište u Republici Hrvatskoj i vratiti osobnu iskaznicu. Građani koji su trajno iseljeni iz Hrvatske, i koji namjeravaju živjeti u drugoj državi, dužni su odjaviti svoje prebivalište u Republici Hrvatskoj. Odjavi (ili odreknuću) prebivališta pristupa se: u policijskoj postaji prijavljenog prebivališta te u diplomatskom konzularnom predstavništvu Republike Hrvatske u zemlji boravka.

Hrvatski državljani koji odjave svoje prebivalište zbog razloga trajnog iseljenja iz Republike Hrvatske dužni su vratiti svoje osobne iskaznice radi uništenja. Odjava prebivališta nema za posljedicu gubitak hrvatskog državljanstva i (dotični) ostaje hrvatski državljanin, osim što nema više pravo na osobnu iskaznicu, *jer je*

⁵ Narodne novine, br. 144/12.

riječ o javnoj ispravi kojom se, između ostalog, dokazuje i prebivalište u Republici Hrvatskoj. Ako se ne izvrši navedena obveza (s obzirom na onu zajednicu hrvatskih državljana kojoj se pripada u inozemstvu) pokrenut će se postupak brisanja iz registra podataka o prebivalištu i boravku u Republici Hrvatskoj.

6.3. Primjedbe općenitog značenja

S tim u vezi, bitno je istaknuti kako je spomenuti, i citirani, Zakon o prebivalištu uveo znatna i nerazmjerna ograničenja **slobodi kretanja i boravka** priznatog svim državljanima država članica Europske unije.

Ova ograničenja i sužavanja **temeljne individualne slobode** posljedica su mjera oduzimanja, prisilnog vraćanja, neobnavljanja i obveznog uništenja osobne iskaznice u nekim slučajevima, pri čemu su im još pridodane glomazne formalnosti pri policijskim ili diplomatskim i konzularnim uredima, što ih nameću predodjenja dokaza, podrobnih deklaracija, opetovanih putovanja, ponekad na velikim udaljenostima, sa znatnim gubljenjem vremena. Osobito oduzimanje osobne iskaznice može dovesti dotične osobe u nemogućnost da vrše pojedina prava s obzirom na dokazivanje europskog državljanstva i građanstva, zbog neposjedovanja pravovaljane hrvatske osobne iskaznice. Ne govoreći o tome da je riječ o prisilama koje mogu zadirati u intimnost i privatni život dotičnih osoba.

Izdavanje i posjedovanje osobne iskaznice u načelu je vezano s priznatim državljanstvom. Ona je sredstvo za dokazivanje mjesta prebivališta kako to određuje sporni zakon, ali je isto tako, i još uz to, **dokument koji omogućuje dokazivanje vlastitog patronima i državljanstva**, svaki put kada se zahtijeva dokazivanje, ujedno, svog identiteta (prezime, ime, osobni podaci, mjesto i datum rođenja) i državljanstva, u slučaju kretanja na hrvatskom teritoriju i u inozemstvu, bilo to u Europskoj iniji ili izvan nje.

Otkad je Hrvatska postala država članica Europske unije, nije više moguće donositi zakone u općim pojmovima glede «inozemstva» i «stranih zemalja» bez razlike. Hrvatski je zakonodavac odsada dužan razlikovati je li riječ o kretanju i boravku vlastitih državljana unutar Europske unije, na njezinu području i području njezinih država članica, ili pak na području zemalja koje nisu članice Unije. Ne smijemo zaboraviti da je Republika Hrvatska vezana **europskim obvezama**, i to posebno u predmetu **slobode kretanja i boravka u Europi**, sa svim onim što ova povlastica sadržava, posebno u korist svojih državljana kao takvih i u svojstvu europskih građana.

6.4. O neusklađenosti hrvatskog zakona s europskim propisima

Po svom općem i sistematskom karakteru koji isključuje proučavanje pojedinih situacija od slučaja do slučaja;

Nagomilavanjem obveznih formalnosti koje se moraju obaviti, zahtijevanjem dokaznih dokumenata koji iziskuju poduzimanje postupaka koji uključuju i

duga i teška putovanja, posebno za starije ili hendikepirane osobe ili osobe bez sredstava, podnošenje pismenih deklaracija namjere;

Nedostatkom razlikovanja između kretanja i boravka u Europskoj uniji što mora biti potpuno slobodno i oslobođeno svih odobrenja za izlazak i sličnih uvjeta (osim ograničenja predviđenih u europskim tekstovima), te izvan Unije;

Nerazmjernim, inkvizitorskim i samovoljnim karakterom prisila kojima je podvrgnuto vršenje temeljnog pojedinačnog prava, a sve uz to popraćeno i teškim administrativnim i novčanim mjerama, katkad i kaznene naravi;

Mjerama obveznog povrata, prinudnog oduzimanja, neobnavljanja i uništavanja nacionalnih osobnih iskaznica, koje ne potvrđuju samo prebivalište, nego i osobne podatke, mjesto i datum rođenja kao i državljanstvo vlasnika;

... Hrvatski Zakon o prebivalištu ne poznaje propise koji su u samim temeljima Europske unije i obvezama koje vežu države članice.

Takav zakon, koji uvodi teške zapreke pri izlasku i povratku, kao i u slobodnom kretanju hrvatskih državljana u Uniji, krši, kako u slovu tako i u duhu, odredbe sadržane u člancima 21. i 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ali isto tako i Direktivu br. 2004/38 od 29. travnja 2004. Parlamenta i Vijeća, glede prava građana Unije i članova njihovih obitelji o slobodnom kretanju i boravku na području država članica.

Važeći propisi Unije, koji obvezuju i Hrvatsku, nalažu državama članicama da izdaju svojim građanima **osobnu iskaznicu** ili putovnicu (putovnica nije obvezna u Uniji) i **zabranjuju ne samo svaku vizu za izlazak nego i svaku sličnu obvezu** za napuštanje teritorija jedne države članice.

Sud Pravde Europske unije jasno je izvukao zaključke iz statuta europskog državljanina koji je postao «temeljni zakon državljana država članica». Oni moraju potpuno uživati slobodu kretanja, koja uključuje «pokazivanje važeće putovnice ili nacionalne osobne iskaznice» (presuda od 21. rujna 1999., u predmetu *Wijzenbeek*, afera C-378/97; presuda od 17. veljače 2005., u predmetu *S. Oulane*, afera C-215/03).

Sloboda kretanja istovremeno ovisi o državljanstvu i o unutarnjem tržištu, i čini «temeljno i osobno pravo» (a nikako svojstvo ovisno o ograničenjima i usko uvjetovanim sitničavim nacionalnim propisima) svakog građanina Unije «u svojstvu državljanina jedne države članice». Ta je sloboda potvrđena člankom 45. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, kako je i sam Sud Europske unije podsjetio u svojoj odluci od 5. svibnja 2011., predmet *Mc Carthy* (afera C-434/09). Isti Sud je potvrdio da se na Direktivu br. 2004/38 i odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije, može pozvati svaki građanin Unije s obzirom na državu čije državljanstvo posjeduje. Presuđeno je također da jedno nacionalno zakonodavstvo, uključujući i ono države podrijetla, ne može lišiti građanina Unije «djelatnog uživanja bitnih prava datih tim statutom (uključujući izdavanje nacionalne osobne iskaznice), ili sputavati uživanje njegovog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica». Jasno je, dakle, da je pravo

Unije namjeravalo **dokinuti zapreke slobodnom kretanju osoba**. Ova sloboda kretanja obuhvaća pravo ulaska u jednu državu članicu i pravo izlaska iz nje za svakog građanina Unije «u posjedu osobne iskaznice» ili „važee“ putovnice koja pokazuje državljanstvo, s tim da je svaka dozvola «ili slična obveza» zabranjena.

Sud je isto tako osudio svako diskriminatorno postupanje prema europskom građaninu, ne samo u državi primateljici, nego i u državi čiji je državljanin. Presudio je «da bi bilo nespojivo s pravom slobodnog kretanja kada bi se u državi članici čiji je državljanin mogao primijeniti nepovoljniji postupak nego što je onaj koji mu nudi pogodnosti što ih omogućuje ugovor o kretanju».⁶

Sud je također odlučio da, na osnovi općeg međunarodnog prava i posebno Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, boravak osobe **koja prebiva u državi članici svojega državljanstva ne može biti podvrgnut određenim uvjetima**. Pravo na boravak ima bezuvjetni karakter. Naime, Protokol br. 4, priložen spomenutoj Europskoj konvenciji, određuje da:

«1. ... tko god se nalazi na području jedne države ima pravo na slobodno kretanje i na slobodan izbor svojeg prebivališta; 2. svaka osoba je slobodna napustiti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu; 3. vršenje ovih prava ne može biti predmet drugih ograničenja od onih ... nužnih, u demokratskom društvu, javnoj sigurnosti, održavanju javnoga reda, predusretanju kaznenih djela, zaštiti zdravlja ili moralnosti, ili zaštiti tuđih prava i sloboda».

Europski sud za zaštitu ljudskih prava uvijek je potvrdio pravo svakoga na boravak u zemlji svojega izbora.⁷

Zakon o prebivalištu Republike Hrvatske koji se odnosi na razne vrste boravka u inozemstvu, **po svom općem i sustavnom karakteru, svojim odredbama, zbrkom koju izaziva između država članica i država koje nisu članice Europske unije, obvezama, ograničenjima i formalnostima koje nameće, ne poznaje europske propise slobodnog kretanja i boravka**.

Ove nove odredbe – koje se primjenjuju bez razlike za sve državljane, kako one nastanjene trajno ili privremeno u inozemstvu, tako i one koji borave naizmjenice jednaka razdoblja izvan Hrvatske i u Hrvatskoj gdje raspolažu sa stalnom i trajnom rezidencijom, kao i one koji borave u jednoj državi članici Unije, ili u drugoj državi, s obzirom na to da je riječ o **općoj i sistematskoj primjeni, ne uzimajući u obzir pojedine situacije**, postavljajući iste obveze i ograničenja za putovanja, kretanje i boravak posebno izvan Europske unije i u njoj – **u opreci su s temeljnim načelima zajedničke stečevine** čije se poštovanje nameće hrvatskom zakonodavcu i upravi.

⁶ Vidi Sud Europske unije, presuda od 11. srpnja 2002., u predmetu *D'Hoop*, afera C-224/98; presuda od 22. listopada 2000., u predmetu *Morgan*, afera C-11/06 i C-12/06; presuda od 17. srpnja 2008., u predmetu *Komisija c/Njemačka*, afera C-152/05).

⁷ Presuda od 22. svibnja 2001., u predmetu *Bauman*, žalba br. 33592/96.

6.5. Bitne europske odredbe u predmetu slobode kretanja i boravka

S tim u vezi, treba podsjetiti na članak 4. Direktive br. 2004/38 Parlamenta i Vijeća, od 29. travnja 2004.:⁸ «Svaka viza za izlazak ili slična obveza jest zabranjena».

No, obveza nametnuta kategoriji državljana koji uživaju svojstvo «europskih građana», da moraju registrirati odlazak i povratak, da moraju pokazati dokaze i pismene izjave te poduzeti razne postupke, kako pri policijskim službama u zemljama čiji su državljani, tako i u zemljama u koje dolaze i pri diplomatskim i konzularnim službama – čini zapreku slobodi kretanja i boravka u Uniji, kako je posebno naglašeno člankom 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Riječ je o osobnom i individualnom pravu priznatom svakom europskom građaninu koji ima državljanstvo države članice, izričito priznato i zaštićeno sudbenom praksom Suda Europske unije, posebno u njegovoj odluci od 5. svibnja 2011., u predmetu *Mc Carthy*.⁹

Naime, spomenuti hrvatski zakon, s obzirom na to da namjerava vezati izdavanje, posjedovanje ili obnavljanje osobne iskaznice, isključivo s jedinim obveznim prebivalištem u Hrvatskoj, bez obzira na državljanstvo i svako, dapače, stalno i trajno prebivalište u Hrvatskoj, tako da uskraćuje osobnu iskaznicu svakom državljaninu koji boravi izvan Hrvatske privremeno ili dijelom u Hrvatskoj i dijelom izvan Hrvatske u Europi ili u nekoj drugoj stranoj državi – nanosi tešku povredu prava ovoj kategoriji državljana, i to posebno njihovom temeljnom pravu na slobodno kretanje i slobodan boravak na području Europske unije, jer **to pravo ne može biti podređeno nijednoj ograničavajućoj prisili ili formalnosti**.

Nametnuti uvjete za odlazak iz zemlje, deklarativne formalnosti i dokaze koji mogu biti napad na poštovanje privatnog života (zdravstveno stanje ili činjenice vezane za intimnost osobe) i pridati ovim obvezama (registriranje pri policijskim ili diplomatskim i konzularnim službama) represivne mjere – posebno administrativne, izrečene službeno, novčano teške ili kaznene – s automatskom i općom primjenom, bez provjeravanja osobnih stanja razmatranih pojedinačno, jest očit prekršaj odredaba obuhvaćenih u gore spomenutoj Direktivi od 29. travnja 2004., koja se odnosi na prava građana Unije i članova njihovih obitelji (u širem smislu), na slobodno kretanje i boravak na području država članica.

Ova direktiva u svojoj Preambuli određuje:

- 1) «Državljanstvo Europske unije podjeljuje svakom građaninu Unije temeljno i individualno pravo slobodnog kretanja i boravka na području država članica...»
- 2) «Slobodno kretanje osoba jest jedna od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, koje obuhvaća prostor bez unutarnjih granica u kojem je ova sloboda osigurana po odredbama ugovora.»

⁸ Objavljena u Službenom listu br. L58 od 30. travnja 2004.

⁹ C-U39/09.

3) «Državljanstvo Unije trebalo bi oblikovati osnovni statut državljanina država članica kada vrše svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Prema tome nužno je ... **pojednostaviti i učvrstiti pravo na slobodno kretanje i boravak** svih građana Unije.»

7) «Priroda formalnosti vezanih na slobodno kretanje građana Unije na području država članica trebala bi biti **jasno određena.**»

11) «Temeljno i osobno pravo boravka u jednoj drugoj državi članici izravno je podijeljeno građanima Unije Ugovorom i **ne ovisi o ispunjenju administrativnih procedura.**»

14) «Traženi dokazi ... za izdavanje registracijske potvrde ... trebali bi biti iscrpno određeni, da se izbjegniju administrativne prakse ili oprečna tumačenja koja bi postala nerazmjerna zapreka vršenju prava boravka građana Unije i članova njihovih obitelji.»

Još k tomu je precizirano u paragrafu 22. iste Preambule da: «ograničenja vršenju prava slobodnog kretanja i boravka» mogu biti opravdana samo «razlozima javnoga reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.»

Pritom, Članak 30. (paragraf 1. i 2.) europske direktive, određuje da: «Svaka odredba donesena u primjeni članka 27., paragraf 1. (glede ograničavanja slobode kretanja i boravka zbog navedenih razloga) priopćena je pismeno dotičnoj osobi pod uvjetima koji joj omogućuju da shvati njezin sadržaj i učinke.»

«Precizne i cjelovite razloge javnoga reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja koji su osnova odluke koja se tiče dotične osobe dani su joj na znanje, osim ako im se protive razlozi državne sigurnosti.»

Pritom, ista direktiva br. 2004/38 određuje također u svojoj Preambuli 33: «Ova direktiva poštuje temeljna prava i slobode i pridržava se načela koja su priznata posebno Poveljom o temeljnim pravima Europske unije; na temelju načela zabrane diskriminacija, koje su u nju uvrštene, države članice trebale bi primijeniti ovu direktivu bez diskriminiranja među njezinim korisnicima, posebice na osnovi ... uvjerenja, političkog mnijenja ili nečeg drugog...»

Po ovoj istoj direktivi, Članak 2: «U svrhu ove direktive, razumije se pod 1) «građanin Unije»: svaka osoba koja ima državljanstvo jedne države članice.»

Članak 4: 1) «... svaki građanin Unije, s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom, kao i članovi njegove obitelji ... imaju pravo napustiti teritorij jedne države članice u namjeri odlaska u drugu državu članicu.» 2) «Nikakva viza za izlazak, **nići slične obveze** ne mogu biti nametnute osobama o kojima je riječ u paragrafu 1.» 3) «Države članice, djelujući u skladu sa svojim zakonodavstvom, izdaju svojim državljanima, ili obnavljaju, osobnu iskaznicu ili putovnicu s naznačenim njihovim državljanstvom.»

Članak 5: 1) «... Države članice dopuštaju na svoj teritorij građanina Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom ... Nikakva viza za ulazak nići slična obveza ne mogu biti nametnuti građanima Unije.»

Na osnovi gore citiranih tekstova, neosporno je da je svaka država članica, kako bi svojim državljanima omogućila slobodno kretanje i boravak na području Unije, dužna izdati važeću osobnu iskaznicu, čime se oni mogu kretati i nastaniti bilo gdje u Europi, a da ne budu svrstani u kategoriju «bez osobne» ili «neregularnih» kandidata za boravak. Oduzeti im i uništiti njihovu osobnu iskaznicu, znači zabraniti im izlazak iz zemlje, kao i povratak u zemlju, te onemogućiti ih da vrše temeljno i osobno pravo koje im priznaju europski ugovori i propisi. To je u ovom slučaju ravno mjeri zabrane izlaska i, u drugom slučaju, ravno mjeri prisilnog udaljavanja – jednostavno ih se stavlja u nemogućnost da putuju jer su lišeni svoje osobne iskaznice, budući da je moraju vratiti policijskim službama prije svakog odlaska kako bi je iste službe uništile.

Svojom općom i sistematskom naravi te učincima koje iz nje proizlaze, takva mjera očito pokazuje samovoljan, diskriminatorски i nerazmjern karakter koji krši europske propise je oni ne dozvoljavaju ograničenja ni sužavanja slobode kretanja i boravka, osim u strogo ograničenim okolnostima i slučajevima kada su u pitanju javni red, javna sigurnost i javno zdravlje, a to inače mora biti osobno priopćeno svakoj dotičnoj osobi i to pismeno.

Osim toga, članak 16., paragraf 3. Direktive br. 2004/38 od 29. travnja 2004. određuje da: «stalnost boravka nije ugrožena privremenim odsutnostima koje ne premašuju ukupno šest mjeseci godišnje...»

Isti članak 16., u paragrafu 4., točno određuje: «Jedanput stečeno, pravo trajnog boravka gubi se samo odsutnostima u trajanju duljem od dvije uzastopne godine...»

Sa svoje strane, članak 20. u paragrafu 3. dodaje: «Prekidi boravka koji su kraći ili jednaki razdoblju od dvije uzastopne godine, nemaju učinka na valjanost dozvole trajnog boravka.»

Ove odredbe, primjenjive na one koji nisu državljani, moraju još više vrijediti kada je u pitanju osobna iskaznica osoba koje posjeduju rezidenciju u zemlji čije državljanstvo imaju.

Napokon, članak 24., raspravljajući o «jednakosti postupka», određuje u paragrafu 1. da: «... svaki građanin Unije koji boravi na području države članice primateljice, na osnovi ove direktive uživa jednakost postupka s državljanima te države članice...»

Ta jednakost postupka treba se primijeniti tim više na hrvatske državljane koji borave izvan Hrvatske na području Unije, kada prebivaju u zemlji čiji su državljani. Treba li podsjećati da je svojstvo državljanina, građanina nacionalnog hrvatskog državljanstva jedinstveno i ne dopušta «diferenciranje», kao što je to moglo biti slučaj u prošlom vremenu? Prema tome ništa, dapače niti razlozi koji proizlaze iz prebivališta, ne mogu opravdati odbijanje izdavanja ili obnavljanja osobne iskaznice, s obzirom na to da je posjedovanje takve osobne iskaznice vezano uz državljanstvo, čime se inače ono posvjedočuje i čiji je službeni dokaz. Svaka odluka o oduzimanju tog dokumenta ravna je oduzimanju državljanstva,

što nije ni politički normalno ni pravno obranjivo, posebno u slučaju državljana koji imaju osobnu, stalnu i trajnu rezidenciju u Hrvatskoj.

6.6. Zaključci

Iz gore spomenutih tekstova i njihova kombiniranja proizlazi da:

- **svaka država mora olakšati i jamčiti** svojim državljanima slobodno vršenje i potpuno sigurno pravo kretanja i boravka, posebno im omogućavajući posjedovanje važeće osobne iskaznice;

- **svaka država mora se suzdržati od nametanja** svojim državljanima – kako na izlasku tako i na ulasku – **bilo koje dozvole ili slične obveze** (podnošenje dokaza, pismenih deklaracija, vraćanje, oduzimanje i uništenje službene isprave koja služi za putovanje). Svaka formalnost koja ograničava takvo temeljno pravo protivna je slovu i duhu europskih propisa.

Simptomatično je to što je hrvatski Zakon o prebivalištu bio izglasan prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, te se smatra da je već tada Hrvatska prihvatila zajedničku stečevinu Unije. Međutim, ništa u tekstu tog zakona ne ukazuje da je bila uvažena europska direktiva o slobodi kretanja i boravka.

Ovaj zakon nosi biljeg stigmatizirajućih političkih okolnosti u kojima je bio izglasan. Obilježen je stavom javnog odbijanja iseljenih hrvatskih državljana, kojima je posebno uskraćeno svako olakšanje u načinu glasanja na zastupničkim i predsjedničkim izborima, izborna prava su im namjerno sputavana, sudjelovanje u javnom životu otežano, a broj njihovih zastupnika u Parlamentu neobično se smanjio s obzirom na njihovu brojnost i na njihovu ulogu u razvoju zemlje. Postoji jasan osjećaj izraženog nepovjerenja prema sklonostima i političkom mišljenju što se pripisuju hrvatskim državljanima koji žive izvan Hrvatske, a to će se još više pojačati s izglasanim zakonom o prebivalištu. Ovo se može proanalizirati kao **pseudopravna montaža** koja ima za cilj odvojiti kategorije građana od hrvatskog nacionalnog korpusa. Učinci ovog zakona dovode do opće mjere stvarnog udaljavanja mnoštva državljana pred kojima se skriva neiskrena volja za raskid, što je u potpunoj kontradikciji s europskim propisima koji, nasuprot tome, teže za održavanjem i razvijanjem društvene kohezije i potiču na najveće moguće sudjelovanje građana u političkom životu. Svaka mjera koja komplicira i otežava sudjelovanje i doprinos ove kategorije državljana nacionalnoj političkoj raspravi jest vrlo diskriminatorna i štetna za sam temelj demokracije.

Svaka zapreka (oduzimanjem ili uskraćivanjem osobne iskaznice) slobodi kretanja i boravka, posebno državljanima koji žive jedno vrijeme u inozemstvu a onda u zemlji podrijetla čiji su i državljani (koji prebivaju ponekad jednako tu i tamo), jest u stvari **diskriminatorna mjera, prerušena mjera udaljavanja i zapreka za povratak**. Ovo nije u skladu s duhom, ciljem i predmetom europskog prava, koje je pak uzdiglo ovu slobodu kao temeljni princip i osobno pravo priznato građanima Unije. Hrvatski zakon o prebivalištu odaje **volju za distanciranje**,

raskid i isključenje općeg domašaja, ciljajući cjelovito i kolektivno na hrvatske državljane koji se slobodno kreću i borave na području Unije.

Iz Zakona se iščitava kao da bi produljeni boravak izvan zemlje podrijetla trebao biti ravan odreknuću od nacionalne pripadnosti ili gubitku državljanstva, gubljenjem prava na dobivanje, posjedovanje i obnavljanje osobne iskaznice, dokumenta koji dokazuje državljanstvo svog vlasnika. Pod ovim uvjetima, propisanim hrvatskim zakonom, osobna iskaznica bi trebala biti oduzeta ili odbijena državljanima koji se kreću više ili manje često ili borave više ili manje dugo izvan svoje zemlje podrijetla, s kojom međutim žele ostati u vezi i kojoj su privrženi obiteljskim vezama i željom za sudjelovanje u zajedničkom životu, što se potvrđuje posjedovanjem jedne stalne i trajne rezidencije u toj istoj zemlji.

Uskrativši određene državljane, i posebno one koji borave dulje ili kraće vrijeme negdje u Europi i uopće izvan Hrvatske, sporan zakon lišava prava koja su vezana ne samo na njihovu nacionalnu pripadnost nego i na njihov status europskog građanina (pridodanog prijašnjem i njemu pridružen a da ga ne zamjenjuje). Međutim, lišeni valjane osobne iskaznice, **ovi državljani nisu više u mogućnosti dokazati svoje hrvatsko državljanstvo**, kako u zemlji primateljici (ili zemlji boravka), tako i u samoj Hrvatskoj, te su isto tako spriječeni slobodno se kretati i putovati. Posebno, lišiti državljane njihove osobne iskaznice znači zabraniti im dokazivanje njihova državljanstva, čime im je zabranjeno i sudjelovanje na izborima i u političkom životu jer se ne mogu upisati na izborne liste ni sudjelovati u hrvatskim nacionalnim izborima, nemaju pravo biti glasači niti biti birani na europskim izborima ili na lokalnim izborima u zemlji primateljici.

Cijela je jedna skupina državljana na taj način diskriminirana, lišena svojih političkih prava općenito te isključena iz političkog i društvenog života svoje zemlje.

Nijedan zakoniti razlog, bilo političkog značaja (prema Preambuli europske direktive), bilo gospodarskog značaja (po članku 27., paragraf 1. in fine europske direktive) ne može opravdati nejednakost postupka ni diskriminaciju s obzirom na izdavanje ili obnavljanje osobnih iskaznica državljana, posebno u slučaju kada imaju jednu stalnu, trajnu, prijavljenu i registriranu rezidenciju na svoje ime u Hrvatskoj. Svaka zakonodavna ili administrativna odredba koja nametne njihovo brisanje iz registra stanovnika, različitim postupkom koji obvezuje dotične osobe da predoče dokazne dokumente za svoje kretanje, kako bi se udovoljilo policijskim formalnostima ili ispunjavanju detaljnih deklaracija, u suprotnosti je s njihovim temeljnim pravima i predstavlja prekršaj europskih propisa koji su temelj Unije i koji proklamiraju **slobodu kretanja i boravka**.

SUFFRAGE AND ELECTORAL RIGHTS OF EXPATRIATES

This paper points out the historical aspect of suffrage and electoral rights. The practice of the Court of the European Union, the European Court for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the opinion and recommendation of the European Commission on the voting rights of citizens who live abroad are pointed out. This is illustrated by the example of the Republic of France. Finally, the Residency Act of the Republic of Croatia, which was enforced on 14 December 2012, is analysed in detail. To conclude, according to the author's opinion, the deficiencies of Croatian law are pointed out as well as the possible problems in practice.

Key words: *electoral system, rights of expatriates, suffrage, electoral rights.*