

**Direktiva Vijeća 94/80/EZ**

**od 19. prosinca 1994.**

**o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice, a posebno njegov članak 8.b stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta <sup>1</sup>,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i socijalnog odbora <sup>2</sup>,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija <sup>3</sup>,

budući da Ugovor o Europskoj uniji označuje novu fazu u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe; budući da je jedna od zadaća Unije uređenje odnosa među narodima država članica na dosljedan i solidaran način; budući da se u njezine temeljne ciljeve ubraja jačanje zaštite prava i interesa državljana njezinih država članica uvođenjem građanstva Unije;

budući da se u tu svrhu glavom II. Ugovora o Europskoj uniji uvodi građanstvo Unije za sve državljane država članica te im se na toj osnovi priznaju brojna prava;

budući da je aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta, predviđeno u članku 8.b stavku 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, primjer primjene načela jednakosti i nediskriminacije među državljanima i nedržavljanima i logična posljedica prava slobodnog kretanja i boravka sadržanog u člankom 8.a tog Ugovora;

budući da primjena članka 8.b stavka 1. ne pretpostavlja potpuno usklađivanje izbornih sustava država članica; budući da je osnovni cilj te odredbe ukidanje zahtjeva državljanstva kojim se trenutačno u većini država članica uvjetuje ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava; budući da, kako bi se vodilo računa o načelu proporcionalnosti utvrđenom u članku 3.b trećem stavku Ugovora, sadržaj zakonodavstva Zajednice u tom području ne smije prelaziti ono što je potrebno kako bi se ostvario cilj iz članka 8.b stavka 1. Ugovora;

budući da je svrha članka 8.b stavka 1. osigurati da svi građani Unije, bez obzira na to jesu li državljani države članice u kojoj borave ili nisu, mogu u toj državi ostvarivati svoje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima pod jednakim uvjetima; budući da bi, prema tome, uvjeti koji vrijede za nedržavljanima, uključujući one koji se odnose na razdoblje i dokazivanje boravka, trebali biti jednaki onima, ako postoje, koji vrijede za državljane dotične države članice; budući da se od nedržavljana ne

---

<sup>1</sup> SL C 323, 21.11.1994.

<sup>2</sup> Mišljenje doneseno 14. rujna 1994. (još nije objavljeno u Službenom listu).

<sup>3</sup> Mišljenje doneseno 28. rujna 1994. (još nije objavljeno u Službenom listu).

smije zahtijevati da ispunjavaju bilo kakve posebne uvjete osim ako je, izuzetno, drugačije postupanje prema državljanima od onog prema nedržavljanima opravdano zbog okolnosti koje su specifične za potonje, a koje ih razlikuju od prvih;

budući da se člankom 8.b stavkom 1. Ugovora priznaje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta, bez stvarne zamjene istog za aktivno i pasivno biračko pravo u državi članici čiji je građanin Unije državljanin; budući da se mora poštovati sloboda građana Unije da odaberu hoće li izići na lokalne izbore u državi članici u kojoj borave ili ne; budući da je primjereno da ti građani mogu izraziti svoju želju da tamo ostvare svoje pravo glasa; budući da se može odrediti da se ti građani automatski stave na popis birača u onim državama članicama gdje glasovanje nije obvezno;

budući da je način funkcioniranja lokalne uprave u različitim državama članicama odraz različitih političkih i pravnih tradicija te se očituje kroz mnoštvo struktura; budući da pojam „lokalni izbori” nema jednako značenje u svakoj državi članici; budući da stoga predmet ove Direktive treba razjasniti definiranjem pojma lokalnih izbora; budući da lokalni izbori jesu izbori s općim i neposrednim pravom glasa na razini osnovnih jedinica lokalne uprave i njihovih sastavnica; budući da se pojam odnosi na izbore s općim i neposrednim pravom glasa kako za predstavnička tijela jedinica lokalne uprave, tako i za članove njihovih izvršnih tijela;

budući da isključivanje iz pasivnog biračkog prava može biti određeno pojedinačnom odlukom nadležnih tijela države članice boravišta ili matične države članice; budući da bi države članice, s obzirom na političko značenje obnašanja izabrane funkcije na lokalnoj razini, trebale imati pravo poduzeti korake potrebne da se osigura da osoba kojoj je oduzeto pasivno biračko pravo u matičnoj državi članici nije u mogućnosti ponovno steći to pravo samo činjenicom boravka u drugoj državi članici; budući da je taj problem, koji se posebno odnosi na kandidate koji nisu državljani, dovoljno važan da opravda donošenje odredbe po kojoj je državama članicama, koje to smatraju potrebnim, dopušteno takve kandidate podvrgnuti ne samo pravilima o isključivanju države članice boravišta već i onima koja vrijede u matičnoj državi članici; budući da će, s obzirom na načelo proporcionalnosti, biti dovoljno da aktivno biračko pravo podliježe samo pravilima o isključivanju države članice boravišta;

budući da bi, s obzirom na to da dužnost vođenja osnovnih jedinica lokalne uprave može uključivati sudjelovanje u obnašanju službene dužnosti i zaštiti općeg interesa, države članice trebale biti u mogućnosti rezervirati te funkcije za svoje državljane; budući da bi države članice također trebale biti u mogućnosti poduzeti odgovarajuće mjere u tu svrhu; budući da takve mjere ne smiju ograničiti, u mjeri većoj nego što je to potrebno za ostvarenje tog cilja, mogućnost da državljani drugih država članica budu izabrani;

budući da bi isto tako trebalo biti moguće da sudjelovanje izabranih dužnosnika na lokalnoj razini u izborima za parlamentarnu skupštinu bude rezervirano za vlastite državljane;

budući da bi državama članicama trebalo biti omogućeno, kada propisi država članica predviđaju da je obnašanje izabrane funkcije na lokalnoj razini nespojivo s obnašanjem drugih funkcija, proširiti tu nespojivost na istovrsne funkcije koje se obnašaju u drugim državama članicama;

budući da svako odstupanje od općih pravila ove Direktive mora, na temelju članka 8.b stavka 1. Ugovora, biti opravdano problemima svojstvenima određenoj državi članici; budući da svako odstupanje mora, po svojoj naravi, biti podvrgnuto preispitivanju;

budući da takvi specifični problemi mogu nastati u državi članici u kojoj je udio građana Unije glasačke dobi koji u njoj borave, ali nisu njezini državljani, značajno iznad prosjeka; budući da su

odstupanja opravdana tamo gdje takvi građani čine više od 20 % ukupnog biračkog tijela; budući da se takva odstupanja moraju temeljiti na kriteriju duljine boravka;

budući da građanstvo Unije ima svrhu omogućiti građanima Unije da se bolje integriraju u njihovu zemlju domaćina; budući da u tom kontekstu u skladu s namjerama autora Ugovora da se izbjegne svaka polarizacija između lista kandidata državljana i nedržavljana;

budući da se taj rizik polarizacije odnosi osobito na državu članicu u kojoj udio građana Unije glasačke dobi koji nisu državljani prelazi 20 % ukupnog broja građana Unije koji su glasačke dobi i koji tamo borave; budući da je stoga važno da ta država članica može donijeti, u skladu s člankom 8.b Ugovora, posebne odredbe koje se odnose na sastav lista kandidata;

budući da se mora voditi računa o činjenici da, u nekim državama članicama, državljani drugih država članica koji tamo borave imaju pravo glasa na izborima za nacionalni parlament te da se sukladno tome formalnosti predviđene ovom Direktivom mogu ublažiti;

budući da Kraljevinu Belgiju karakteriziraju specifičnosti i odnosi snaga povezani s činjenicom da se člancima od 1. do 4. njezinog Ustava utvrđuju tri službena jezika i teritorijalna podjela na regije i zajednice, zbog čega bi puna primjena ove Direktive u nekim općinama mogla imati takav učinak da je potrebno predvidjeti mogućnosti odstupanja od odredaba ove Direktive, kako bi se te specifičnosti i ti odnosi snaga mogli uzeti u obzir;

budući da će Komisija procijeniti pravnu i stvarnu primjenu Direktive, uključujući sve promjene u biračkom tijelu koje su nastale od njezinog stupanja na snagu; budući da će Komisija podnijeti izvješće s tim u vezi Europskom parlamentu i Vijeću,

**DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:**

## **POGLAVLJE I.**

### **Opće odredbe**

#### *Članak 1.*

1. Ovom se Direktivom utvrđuju detaljni aranžmani kojima građani Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani mogu ostvariti aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima.

2. Ništa u ovoj Direktivi ne utječe na odredbe pojedine države članice u vezi s aktivnim i pasivnim biračkim pravom bilo njezinih državljana koji borave izvan njezinog državnog područja ili državljana trećih zemalja koji borave u toj državi.

#### *Članak 2.*

1. Za potrebe ove Direktive:

(a) „osnovna jedinica lokalne uprave” znači administrativne jedinice navedene u Prilogu koje se, sukladno propisima svake države članice, sastoje od tijela izabranih na temelju općih neposrednih izbora i koje su na osnovnoj razini političkog i administrativnog ustrojstva nadležne za upravljanje određenim lokalnim poslovima uz vlastitu odgovornost;

(b) „lokalni izbori” znači opći neposredni izbori članova predstavničkog tijela i, ovisno o slučaju, na temelju propisa pojedine države članice, čelnika i članova izvršnog tijela osnovne jedinice lokalne uprave;

(c) „država članica boravišta” znači država članica u kojoj građanin Unije boravi, ali čiji nije državljanin;

(d) „matična država članica” znači država članica čiji je građanin Unije državljanin;

(e) „popis birača” znači službeni registar svih birača s pravom glasa u određenoj osnovnoj jedinici lokalne uprave ili jednoj od njezinih sastavnica, koji sastavlja i ažurira nadležno tijelo na temelju izbornih propisa države članice boravišta, ili registar stanovništva ako naznačuje postojanje biračkog prava;

(f) „referentni datum” znači dan ili dani na koji (na koje) građani Unije, na temelju prava države članice boravišta, moraju ispunjavati zahtjeve za glasovanjem ili kandidiranjem u toj državi;

(g) „formalna izjava” znači izjava dotične osobe, netočnost koje je izlaže sankcijama sukladno primjenjivom nacionalnom zakonodavstvu.

2. Država članica obavješćuje Komisiju ako se bilo koja osnovna jedinica lokalne uprave iz Priloga, na temelju izmjene nacionalnih propisa, zamijeni drugom jedinicom koja ima funkcije navedene u stavku 1. točki (a) ovog članka ili ako se takvom promjenom bilo koja takva jedinica ukine ili se osnuje još takvih jedinica.

U roku od tri mjeseca od primitka takve obavijesti, uz izjavu države članice da to neće ugroziti prava osoba u okviru ove Direktive, Komisija prilagođuje Prilog putem odgovarajućih zamjena, brisanja i dodavanja. Tako izmijenjeni Prilog objavljuje se u *Službenom listu Europskih zajednica*.

### Članak 3.

Svaka osoba koja na referentni datum:

(a) jest građanin Unije u smislu članka 8. stavka 1. drugog podstavka Ugovora; i

(b) nije državljanin države članice boravišta, ali u odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo zadovoljava iste uvjete kao i one koje ta država propisima nameće svojim državljanima,

ima aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta u skladu s ovom Direktivom.

### Članak 4.

1. Ako, da bi imali aktivno i pasivno biračko pravo, državljanin države članice boravišta moraju određeno minimalno razdoblje imati boravište na državnom području te države, za osobe koje imaju aktivno i pasivno biračko pravo u smislu članka 3. smatra se da su ispunile taj uvjet ako su tijekom jednakog razdoblja imale boravište u drugim državama članicama.

2. Ako prema propisima države članice boravišta njezini vlastiti državljani mogu glasovati ili se kandidirati samo za osnovne jedinice lokalne uprave u kojima je njihovo glavno boravište, taj se uvjet također odnosi na osobe koje imaju aktivno i pasivno biračko pravo u smislu članka 3.

3. Stavak 1. ne utječe na propise pojedine države članice prema kojima je ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava bilo koje osobe u određenoj osnovnoj jedinici lokalne uprave uvjetovano time da je ta osoba boravila određeno minimalno razdoblje na području te jedinice.

Stavak 1. također ne utječe na nacionalne propise koji su već na snazi na dan usvajanja ove Direktive, prema kojima je ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava bilo koje osobe uvjetovano time da je ta osoba boravila određeno minimalno razdoblje u sastavnom dijelu države članice čiji je dio osnovna jedinica lokalne uprave.

#### *Članak 5.*

1. Države članice boravišta mogu propisati da je bilo koji građanin Unije, kojem je pojedinačnom građanskopravnom ili kaznenopravnom odlukom oduzeto pasivno biračko pravo prema propisima matične države članice, spriječen ostvarivati to pravo na lokalnim izborima.

2. Kandidatura bilo kojeg građanina Unije na lokalnim izborima u državi članici boravišta može se proglasiti neprihvatljivom ako taj građanin ne može dati izjavu iz članka 9. stavka 2. točke (a) ili podnijeti potvrdu iz članka 9. stavka 2. točke (b).

3. Države članice mogu propisati da samo njihovi vlastiti državljani mogu obnašati funkciju izabranog čelnika, zamjenika ili člana izvršnog tijela osnovne jedinice lokalne uprave ako su izabrani na tu dužnost u trajanju njihova mandata.

Države članice mogu također utvrditi da se privremeno obnašanje funkcije čelnika, zamjenika ili člana izvršnog tijela osnovne jedinice lokalne uprave smije ograničiti na vlastite državljane.

Uzimajući u obzir Ugovor i opća pravna načela, države članice mogu poduzeti odgovarajuće, potrebne i proporcionalne mjere kako bi osigurale da funkcije iz prvog podstavka te privremene dužnosti iz drugog podstavka mogu izvršavati samo njihovi vlastiti državljani.

4. Države članice mogu također propisati da građani Unije izabrani za članove predstavničkog tijela ne sudjeluju niti u imenovanju delegata koji mogu glasovati u parlamentarnoj skupštini niti u izboru članova te skupštine.

#### *Članak 6.*

1. Osobe koje imaju pasivno biračko pravo u smislu članka 3. podliježu istim uvjetima u pogledu nespojivosti kao i onima koji se, prema propisima države članice boravišta, primjenjuju i na državljane te države.

2. Države članice mogu propisati da je obnašanje izabrane funkcije na lokalnoj razini u državi članici boravišta također nespojivo s obnašanjem funkcija u drugim državama članicama koje su istovrsne onima koje dovode do nespojivosti u državi članici boravišta.

## POGLAVLJE II.

## *Članak 7.*

### **Ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava**

1. Birač u smislu članka 3. ostvaruje svoje aktivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta ako je izrazio želju da to učini.
2. Ako je glasovanje u državi članici boravišta obvezno, tada su birači u smislu članka 3. koji su upisani u popis birača dužni glasovati.
3. Države članice u kojima ne postoji obveza glasovanja mogu predvidjeti automatski upis birača u smislu članka 3. u popis birača.

## *Članak 8.*

1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile biraču u smislu članka 3. da bude upisan u popis birača pravodobno prije dana izbora.
2. Kako bi mu ime bilo upisano u popis birača, birač u smislu članka 3. podnosi iste dokumente kao i birač koji je državljanin.

Država članica boravišta može također zahtijevati od birača u smislu članka 3. da predoči valjanu identifikacijsku ispravu zajedno s formalnom izjavom u kojoj navodi svoje državljanstvo i svoju adresu u državi članici boravišta.

3. Birači u smislu članka 3. koji su upisani u popis birača u državi članici boravišta ostaju na njemu pod jednakim uvjetima kao i birači koji su državljani sve do trenutka kada se automatski izbrišu jer više ne ispunjavaju zahtjeve za ostvarivanje aktivnog biračkog prava.

Birači koji su upisani u popis birača na vlastiti zahtjev mogu također biti izbrisani s njega ako to zatraže.

Ako se takvi birači presele u drugu osnovnu jedinicu lokalne uprave u istoj državi članici, upisuju se u popis birača u toj jedinici pod jednakim uvjetima kao i birači koji su državljani.

## *Članak 9.*

1. Kada podnosi zahtjev za kandidiranje, osoba s pasivnim biračkim pravom u smislu članka 3. podnosi iste dokazne isprave kao i kandidat koji je državljanin. Država članica boravišta može od nje zahtijevati podnošenje formalne izjave u kojoj navodi državljanstvo i adresu u državi članici boravišta.
2. Država članica boravišta može također zahtijevati od osobe s pasivnim biračkim pravom u smislu članka 3. da:
  - (a) u formalnoj izjavi koju daje u skladu sa stavkom 1. prilikom podnošenja svojeg zahtjeva za kandidiranje navede da joj u matičnoj državi članici nije oduzeto pasivno biračko pravo;
  - (b) u slučaju sumnje u pogledu sadržaja izjave na temelju točke (a), ili kada to zahtijevaju propisi države članice, prije ili nakon izbora podnese potvrdu nadležnih administrativnih tijela u njezinoj

matičnoj državi članici da joj nije oduzeto pasivno biračko pravo u toj državi ili da tim tijelima takvo oduzimanje nije poznato;

(c) predoči valjanu identifikacijsku ispravu;

(d) navede u formalnoj izjavi koju podnosi u skladu sa stavkom 1. da ne obnaša nikakvu funkciju koja je nespojiva u smislu članka 6. stavka 2.;

(e) navede svoju posljednju adresu u matičnoj državi članici, ako takva postoji.

#### *Članak 10.*

1. Država članica boravišta pravodobno obavješćuje dotičnu osobu o radnjama koje su poduzete u pogledu njezinog zahtjeva za upis u popis birača ili o odluci u vezi s prihvatljivošću njezinog zahtjeva za kandidiranje.

2. Ako osoba nije upisana u popis birača ili je njezin zahtjev za upis u popis birača odbijen, ili je odbijen njezin zahtjev za kandidiranje, dotična osoba ima pravo na pravna sredstva pod jednakim uvjetima kako to zakonodavstvo države članice boravišta propisuje za osobe s aktivnim i pasivnim biračkim pravom koji su njezini državljani.

#### *Članak 11.*

Država članica boravišta pravodobno i na odgovarajući način obavješćuje osobe s aktivnim i pasivnim biračkim pravom u smislu članka 3. o uvjetima i detaljnim aranžmanima za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima u toj državi.

### POGLAVLJE III.

#### **Odstupanja i prijelazne odredbe**

#### *Članak 12.*

1. Ako 1. siječnja 1996. u nekoj državi članici udio građana Unije glasačke dobi koji u njoj borave, ali nisu njezini državljani premašuje 20 % ukupnog broja građana Unije koji tamo borave, a glasačke su dobi, ta država članica može, odstupajući od ove Direktive:

(a) ograničiti aktivno biračko pravo na osobe s aktivnim biračkim pravom u smislu članka 3. koje borave u toj državi članici tijekom određenog minimalnog razdoblja koje ne smije biti dulje od mandata na koji je izabrano predstavničko tijelo jedinice lokalne uprave;

(b) ograničiti pasivno biračko pravo na osobe s pasivnim biračkim pravom u smislu članka 3. koje borave u toj državi članici tijekom određenog minimalnog razdoblja koje ne smije biti dulje od dvostrukog mandata na koji je izabrano predstavničko tijelo jedinice lokalne uprave; i

(c) poduzeti odgovarajuće mjere u pogledu sastava lista kandidata kako bi se osobito potakla integracija građana Unije koji su državljani druge države članice.

2. Kraljevina Belgija može, odstupajući od odredaba ove Direktive, primijeniti odredbe stavka 1. točke (a) na ograničeni broj jedinica lokalne uprave, čiji popis priopćuje najmanje godinu dana prije izbora za jedinicu lokalne uprave za koju namjerava primijeniti odstupanje.

3. Ako 1. siječnja 1996. propisi države članice propisuju da državljani druge države članice koji tamo borave imaju pravo glasa za nacionalni parlament te države i da u tu svrhu mogu biti upisani u popis birača te države pod potpuno jednakim uvjetima kao i birači državljani, prva se država članica može, odstupajući od ove Direktive, suzdržati od primjene članaka 6. do 11. u odnosu na te osobe.

4. Do 31. prosinca 1998. i nakon toga svakih šest godina Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće u kojem provjerava je li dodjela odstupanja sukladno članku 8.b stavku 1. Ugovora dotičnim državam članicama još uvijek opravdana te, ovisno o slučaju, predlaže da se izvrše potrebne prilagodbe. Države članice koje primjenjuju odstupanja na temelju stavaka 1. i 2. dostavljaju Komisiji sva potrebna obrazloženja.

#### POGLAVLJE IV.

##### **Završne odredbe**

###### *Članak 13.*

Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni ove Direktive, uključujući sve promjene u biračkom tijelu koje su nastale od njezinog stupanja na snagu, u roku od godine dana od održavanja lokalnih izbora u svim državama članicama organiziranih na temelju gore navedenih odredaba i, prema potrebi, predlaže odgovarajuće prilagodbe.

###### *Članak 14.*

Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom prije 1. siječnja 1996. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.

Kada države članice donose ove odredbe, te odredbe prilikom njihove službene objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Načine tog upućivanja određuju države članice.

###### *Članak 15.*

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europskih zajednica*.

###### *Članak 16.*

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 19. prosinca 1994.

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

K. KINKEL



## PRILOG

„Osnovna jedinica lokalne uprave” u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) ove Direktive znači sljedeće:

*u Danskoj:*

amtskommune, Københavns kommune, Frederiksberg kommune, primærkommune,

*u Belgiji:*

commune/gemeente/Gemeinde,

*u Njemačkoj:*

kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis;  
Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin;  
Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen,  
Stadt-, Gemeinde- oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,

*u Grčkoj:*

χωιότης;  
δήμος;

*u Španjolskoj:*

municipio,  
entidad de ámbito territorial inferior al municipal,

*u Francuskoj:*

commune,  
arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune

*u Irskoj:*

country, country borough  
borough, urban district, town,

*u Italiji:*

comune,  
circonscrizione,

*u Luksemburgu:*

commune,

*u Nizozemskoj:*

gemeente,  
deelgemeente,

*u Portugalu:*

município,  
freguesia,

*u Ujedinjenoj Kraljevini:*

counties in England; counties, county boroughs and communities in Wales: regions and Islands in Scotland; districts in England, Scotland and Northern Ireland; London boroughs; parishes in England; the City of London in relation to ward elections for common councilmen.