

Maja Nastić*

Dopuštena ograničenja u pogledu ostvarivanja opšteg biračkog prava

Sadržaj

1. Uvod
2. Opšte biračko pravo: značenje
3. Opšte biračko pravo: ograničenja
 - 3.1. Državljanstvo i ostvarivanje opšteg biračkog prava
 - 3.2. Prebivalište kao uslov sticanja biračkog prava
 - 3.3. Eksterno glasanje
 - 3.4. Minimalna starosna dob
 - 3.5. Poslovna sposobnost i ostvarivanje opšteg biračkog prava
 - 3.6. Krivična osuda i lišenje biračkog prava
4. Značenje opšteg biračkog prava u postupku podnošenja kandidature
5. Zaključak

1. Uvod

Polazeći od toga da se demokratsko konstituisanje političkih poredaka i osnovnih ustavnih institucija zasniva na izborima, nesumnjivo je da se oni pojavljuju kao najznačajnije učešće građana u procesu političkog odlučivanja u jednoj državi. Iako se Srbija još nakon donošenja Ustava (1888) mogla pohvaliti da "ima jedan od najsavršenijih izbornih sistema, i da je izborno pravo okruženo vrlo dobrim i jakim garantijama, kakvih malo koja zemlja u Evropi može da pokaže" (Stojan Protić),¹ odsustvo političkog pluralizma tokom perioda socijalističke ustavnosti oduzelo je smisao izbornom pravu i izbornom sistemu. Sa oživljavanjem višepartijskog sistema pod Ustavom (1990), izborni sistem dobija na značaju u izmenjenim okolnostima.

Protoklo razdoblje sa izbornog aspekta, možemo podeliti na dva perioda.² Prvi, koji je započeo 1990. godine i trajao do 2000. godine, i drugi koji započinje nakon toga i traje i danas. Period od 1990. do 2000. godine obeležen je dinamičnim razvitkom izbornog prava praćenog čestim izmenama izbornog zakonodavstva, modifikovanog u odsustvu saglasnosti relevantnih političkih stranaka. Ove promene izbornih propisa često su se sprovodile neposredno pre održavanja izbora, što je izborne uslove činilo nepoznatim ili nedovoljno poznatim za sve učesnike izbora.

* Autorka je doktor pravnih nauka i docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

¹ Navedeno prema D. Popović, *Izborni red u Kraljevini Srbiji pod parlamentarnim sistemom*, u: M. Jovičić et. al. (ur), *Izbori u uslovima višestranačkog sistema*, Beograd 1990, s. 37.

² V. Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. godine i u SRJ od 1992. do 2003. godine*, Beograd 2013.

Postojale su i brojne praznine u izbornom zakonodavstvu, posebno u procesnom delu, što je otežavalo primenu propisa i ostavljalo mesto za arbitrarno tumačenje. Odmah nakon petooktobarskih promena, "odlazeća" skupština je širokim političkim konsenzusom usvojila novi izborni zakon. Reč je o Zakonu o izboru narodnih poslanika³ i pod njim započinje nova izborna "era", koja traje i danas. Iako reguliše oblast parlamentarnih izbora, može se smatrati centralnim izbornim zakonom. Ovaj zakon je u proteklom periodu više puta promenjen, ali je njegova potpuna revizija izostala čak i nakon donošenja novog Ustava 2006. godine.

Očekujući u narednom periodu celovitu reformu izbornog sistema, namera nam je da ispitamo u kojoj meri su rešenja u našem izbornom zakonodavstvu kompatibilna sa postojećim međunarodnim standardima i rešenjima u relevantnim komparativnim izbornim sistemima. Imajući u vidu proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i očekivano otvaranje pregovora, posebna pažnja biće posvećena propisima koji svoju primenu nalaze na području Evropske unije i koji formiraju "evropsko izorno nasleđe". To su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, Dokumenti OEBS-a. Da bi izbori zadovoljili opšta načela evropskog izbornog nasleđa, koja čine temelj bilo kog istinskog demokratskog društva, ona moraju poštovati pet temeljnih pravila: pravo glasa mora biti opšte, jednako, tajno i neposredno, a izbori se moraju odražavati redovno. U fokusu analize je ostvarivanje opšteg biračkog prava, sa posebnim akcentom na ograničenja koja se mogu smatrati dopuštenim.

2. Opšte biračko pravo: značenje

Opšte biračko pravo je ključni element savremenih demokratija. To je "univerzalna civilizacijska tekovina"⁴, koja treba da pruži mogućnost najširim slojevima stanovništva da budu uključeni u donošenje političkih odluka. Značaj opšteg biračkog prava prepoznat je još u Ustavu Francuske (1793)⁵, ali će biračko pravo zaista postati opšte pravo dostupno svima tek nakon Drugog svetskog rata. Najčešći osnov za ograničenje biračkog prava bili su imovinski cenzusi (npr. svojina na nepokretnostima, plaćanje određenog iznosa poreza), ali su postojali i brojni drugi uslovi, koji su vodili njegovom ograničenju, poput pola, obrazovanja, religijske pripadnosti. Postepeno i u dugom vremenskom periodu, brojnim reformama izbornog zakonodavstva su umanjivana ograničenja, a istovremeno se povećavala biračka populacija. "Uvođenje opšteg prava glasa unelo je velike promene u izborni i predstavnički sistem. U političku arenu pušteni su svi slojevi naroda, svi interesi, sva idejna stremljenja."⁶

Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i da bude biran (Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima, 1.1). Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja da bira i da bude biran na povremenim, istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača. (čl. 25 st. 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima). Da bi obezbedile da volja naroda bude osnova autoriteta vlasti, države učesnice će, između ostalog, garantovati opšte i jednako pravo glasa svih punoletnih građana (Dokument iz Kopenhagena, 7.3).

³ Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/2000.

⁴ Z. Đukić-Veljović, *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Beograd 1995, s. 90.

⁵ Pravo glasa u tzv. Montanjarskom Ustavu bilo je garantovano svim licima rođenim i nastanjenim u Francuskoj.

⁶ V. Grol, *Evolucija izbornog prava u Francuskoj*, Beograd 1938, s. 273.

Važnost biračkog prava prepoznaje i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, član 3 Protokola broj 1 obavezuje visoke strane ugovornice da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela. Iako formulacija ovog člana pokazuje bitnu različitost u odnosu na druge karakteristične članove Konvencije, on ne proizvodi samo međudržavne obaveze, već, po nalaženju Suda, garantuje i prava pojedinaca. Ovakvo shvatanje rezultat je evolutivne prakse Evropske komisije i Evropskog suda za ljudska prava. Tako se od početne ideje "institucionalnog" prava na održavanje slobodnih izbora,⁷ preko koncepta "opšteg prava glasa"⁸ došlo do koncepta subjektivnog prava na participaciju – shvaćenog kao pravo pojedinca da "biraju" i "budu birani na izborima za zakonodavna tela".⁹

Opšte pravo glasa je osnovni element izbornih sistema država članica Evropske unije. Veliki broj njih garantuje opšteg prava glasa utvrđuje najvišim pravnim aktom. Jedan broj ustava, poput Ustava Belgije, Austrije, Holandije ne sadrže izričite odredbe o tome, ali ne postavlja diskriminacione uslove za njegovo uživanje, te posredno govori o postojanju opšteg biračkog prava.¹⁰ Iako je ideja opšteg biračkog prava ostvarena 50-ih godina prošlog veka, to ne znači da u proteklom periodu nije bilo nikakvih izmena. Naprotiv, poslednjih godina prisutne su nove tendencije, koje se odnose na prilagođavanje opšteg biračkog prava savremenim demokratskim tokovima. To dokazuju i brojne izmene u izbornim zakonodavstvima država članica Evropske unije, koje se dešavaju poslednjih petnaestak godina. Naravno, u stabilnim demokratijama korenite reforme izbornog sistema, koje podrazumevaju promenu tipa izbornog sistema, vrlo su retke. Ali, fina doterivanja izbornog sistema, o kojima će biti reči u nastavku rada, prisutna su u većini posmatranih sistema.

3. Opšte biračko pravo: ograničenja

Koncept ograničenja izbornog prava prepoznat je, pre svega, u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Naime, iako su prava sadržana u članu 3 Protokola br. 1 centralna za demokratiju i vladavinu prava, ona nisu apsolutna i mogu biti podvrgnuta ograničenjima. Svojim unutrašnjim pravnim propisima države ugovornice mogu ograničiti pravo pojedinca da bira i da bude biran, ali ne na takav način da se ugrozi njihova suština i da se liše delotvornosti; obaveza je da se ostvari zakoniti cilj i bez primene nesrazmernih sredstava.¹¹ Postoji mnogo načina za organizaciju i vođenje izbornog sistema i svakoj državi se prepušta da taj sistem prilagodi svom istorijskom razvoju, kulturnoj posebnosti i političkim uslovima, ali tako da Sud u krajnoj instanci odlučuje da li je to u skladu sa članom 3 Protokola br. 1. Naime, ograničenja ne smeju biti takva da se njima zadire u suštinu prava, da umanjuju prava na koja se odnose, tako da ih lišavaju suštine i efikasnosti. Uslovi moraju biti postavljeni tako da ne sprečavaju slobodno izražavanje ljudi u izboru zakonodavnog tela i tako da održavaju težnju za očuvanjem integriteta i efektivnosti izbornog postupka, gde se putem opštih izbora izražava volja svih. Bilo kakvo odstupanje od opšteg prava glasa vodi riziku da se zanemari demokratska vrednost legislature i

⁷ Case of X v. Belgium (appl. no. 1028/61).

⁸ V. slučaj X v. The Federal Republic of Germany (appl. no. 2728/66).

⁹ V. slučaj W, X, Y, Z v. Belgium, od 30. maja 1975.

¹⁰ M. Pajvančić, *Izborna pravo*, Novi Sad 1999, s. 66.

¹¹ Case of Mathieu Mohin i Clerfayt (appl. no. 9267/81).

zakona koje ona donosi. Isključenje bilo koje grupe ili kategorije stanovništva mora biti pomirljivo sa svrhom čl. 3 Protokola br. 1.¹²

Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima dopušta uskraćivanje političkih prava, uključujući i biračko pravo. Takve odredbe, međutim, moraju biti u skladu sa uobičajenim uslovima pod kojima se osnovna prava mogu ograničavati, odnosno moraju biti predviđene zakonom, poštovati princip proporcionalnosti i biti prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili ozbiljnom krivičnom odgovornošću. Politička prava mogu biti uskraćena samo na osnovu izričite sudske odluke. Uslovi za oduzimanje prava da se bude biran mogu biti stroži od onih za oduzimanje prava da se bira, pošto se radi o javnoj funkciji i može biti opravdano da se isključe lica čije bi aktivnosti na takvoj funkciji povredile javni interes.

Savremeno značenje opšteg prava glasa podrazumeva da se ne može ograničiti nerazumnim uslovima, kao što su: pol, rasa, religijska pripadnost, političko uverenje, imovinski i obrazovani status. Međutim, biračko pravo može biti uslovljeno posedovanjem državljanstva, prebivališta, poslovne sposobnosti i minimalnom starosnom dobi. Ova ograničenja su "razumna i ne utiču na univerzalnost biračkih prava, pošto obezbeđuju istinsko i autentično učestvovanje građana u političkom životu".¹³ "Postojanje opšteg biračkog prava znači odsustvo svake diskriminacije na osnovu socijalnih, a ne ličnih kriterijuma, te se zbog toga uskraćuje pojedincima samo iz razloga vezanih za njihovu ličnost".¹⁴ Nije isključeno da neki od navedenih uslova budu fleksibilnije tumačeni u određenim nacionalnim sistemima, čime se povećava obuhvat stanovništva biračkim pravom. To se odnosi na državljanstvo i prebivalište. Istovremeno, u mnogim uporednim sistemima biračkog prava privremeno se lišavaju osobe koje se nalaze na izdržavanju zatvorske kazne, kao i lica sa nedovoljnim mentalnim kapacitetima.

3.1. Državljanstvo i ostvarivanje opšteg biračkog prava

Državljanstvo je suštinski simbol pripadnosti zajednici na nacionalnom nivou. To je izraz veze koja postoji između građanina i države, što opravdava učešće građana u konstituisanju vlasti. To čini državljanstvo prihvatljivim uslovom za ostvarivanje biračkog prava. Stoga, u svetlu ostvarivanja opšteg biračkog prava od značaja jesu pravila koja se tiču državljanstva. To je posebno važno u uslovima velike migracije stanovništva, ali i u situacijama nakon etničkog sukoba. Pripadnicima nacionalnih manjina, u takvim okolnostima, treba dozvoliti da zadrže državljanstvo, a time i biračko pravo, kako bi bila izbegnuta njihova marginalizacija, smirile tenzije i jačala multietnička struktura društva. Neprihvatljivo je i oduzimanje državljanstva osobama, koje nastanjuju određenu teritoriju generacijama unazad npr. na jezičkoj osnovi.

Državljanstvo je uslov sticanja biračkog prava koji utvrđuju gotovo svi evropski ustavi. Ustav Nemačke jasno utvrđuje da izborna prava imaju svi Nemci u smislu čl. 116 st. 1 Osnovnog zakona.¹⁵ Međutim, u Nemačkoj, državljanstvo se isključivo dobijalo prema poreklu, dok se

¹² Case of Ahmed and others v. the United Kingdom (appl. no. 65/1997, 849/1997 i 1056/1997).

¹³ E. Tanchev, International and European Legal Standards concerning principles of democratic elections, u: Venice Commission, *European standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, Strasbourg 2005, s. 19.

¹⁴ D. Prodanović, *Izbori za centralna predstavnička tela*, Beograd 1968, s. 25.

¹⁵ Nemač je, u smislu Osnovnog zakona, onaj ko ima nemačko državljanstvo ili lice nemačke pripadnosti koje je u svojstvu izbeglice ili političkog prognanika ili u svojstvu bračnog druga ili potomka navedenih lica našlo prihvatanje na teritoriji Nemačkog Rajha u okviru granica od 31. decembra 1937. godine.

sticanje državljanstva u postupku naturalizacije sprovodilo vrlo retko i pre se smatralo izuzetkom nego pravilom. To je imalo uticaja na veliki broj radnika migranata i njihovih potomaka, koji nisu imali pristup nemačkom državljanstvu, čime su im bila ograničena mnoga prava, uključujući i biračko pravo. Ustavnom reformom iz 1999. godine preduzete su mere kako bi se olakšalo dobijanje državljanstva.¹⁶ Nasuprot tome, u Ujedinjenom Kraljevstvu, državljanstvo je bilo znatno šire postavljeno. Naime, prema Zakonu o narodnom predstavništvu (1983), biračko pravo garantovano je državljanima Komonvelta ili Republike Irske.¹⁷ Međutim, Zakon o narodnom predstavništvu (2000) modifikovao je ovaj uslov time što je biračko pravo dodelio "kvalifikovanim građanima Komonvelta".¹⁸ Time su iz registra birača isključeni oni građani Komonvelta koji traže i koji još uvek nisu dobili boravišnu dozvolu. Zahtevanjem da se ispuni ovaj dodatni uslov, prekinuta je praksa automatskog davanja prava glasa na osnovu periferne veze između zemlje porekla birača i Ujedinjenog Kraljevstva.

Od državljanstva, kao nespornog i opšteprihvaćenog uslova za sticanje biračkog prava, odustaje se u državama EU kada je reč o izborima za Evropski parlament. Naime, Ugovorom iz Maastrichta građani EU dobijaju pravo glasa i pravo kandidovanja na lokalnim i izborima za Evropski parlament. Kako bi svoje propise usaglasili sa evropskim, veliki broj država članica Evropske unije je sproveo ustavne promene, poput Nemačke (čl. 28 st. 1 Osnovnog zakon), Litvanije (čl. 199 Ustava), Rumunije (čl. 16 st. 4 Ustava), Slovačke (čl. 30 Ustava). Druge države članice smatraju da je ovo pravo uključeno u opšte ustavno ovlašćenje o prenošenju nadležnosti i samo su izmenile izbornu zakonodavstvo.¹⁹

Građani EU, takođe, uživaju izborna prava na lokalnim izborima u državi članici prebivališta na isti način kao i građani te države. Ovo pravo predviđeno je čl. 22 st. 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a detaljnije je regulisano Direktivom 94/80/EZ od 19. decembra 1994. godine, koja utvrđuje način ostvarivanja prava glasa i prava kandidovanja na izborima. Usvajanjem Povelje osnovnih prava (2000), koja je danas sastavni deo Ugovora iz Lisabona, kodifikovana su prava građana EU. U Povelji su, između ostalih, sadržana sledeća politička prava građana: pravo glasa i pravo kandidovanja na izborima za Evropski parlament, pravo glasa i pravo kandidovanja na lokalnim izborima u državi članici u kojoj su nastanjeni, pod istim uslovima kao i državljani te države. Upravo, uvođenje principa prebivališta kod izbora za Evropski parlament i za lokalne izbore u državama članicama predstavlja srž državljanstva. To omogućava državljanima EU da imaju aktivno i pasivno biračko pravo u svakoj državi članici EU, iako nisu državljani te države.

¹⁶ Tako, deca rođena u Nemačkoj mogu da zatraže državljanstvo ukoliko bar jedan od roditelja ima zakonito i stalno prebivalište u državi najmanje 8 godina i ukoliko ima useljeničku dozvolu, ili u slučaju građana Evropske unije, to je vid ostvarivanja slobode kretanja. Naturalizacija je olakšana i u pogledu migranata, ili druge ili treće generacije njihovih potomaka, koji imaju prebivalište više od 15 godina.

¹⁷ Ujedinjeno Kraljevstvo dozvoljava irskim državljanima da glasaju na opštim izborima u Velikoj Britaniji, ukoliko imaju u njoj prebivalište, zbog istorijskih anomalija koje su nastale usled istupanja Irske iz Ujedinjenog Kraljevstva 1921. godine. V. Bogdanor, *Elections and democracy*, Cambridge 1983, s. 25.

¹⁸ H. Lardy, *Democracy by Default: The Representation of the People Act 2000*, *The Modern Law Review*, 64/2001, s. 72.

¹⁹ Tako, Ustav Italije nije promenjen, iako u čl. 48 pravo glasa daje samo svojim državljanima. Međutim, opšta klauzula koja dozvoljava prenos suverenih prava (čl. 11 Ustava) je od strane Ustavnog suda protumačena kao "ustavno pokriće" za ovakve i slične odredbe u Ustavu. U Poljskoj, ustavne garancije biračkih prava koja pripadaju građanima, tumače se tako da one obuhvataju i građane Evropske unije.

U kontekstu državljanstva kao uslova za sticanje biračkog prava, treba napomenuti da određeni broj evropskih država dozvoljava i nedržavljanima da glasaju. Postoji rastuća tendencija da strani državljani dobiju pravo glasa na lokalnim izborima, ukoliko imaju relativno dugo prebivalište u državi. Građani EU već imaju pravo glasa i pravo kandidovanja na lokalnim i izborima za Evropski parlament u državi članici EU u kojoj imaju prebivalište (čl. 17 EC). Ali, i oni koji nisu građani EU mogu biti obuhvaćeni pravom glasa na lokalnim izborima, u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o učešću stranca u javni život na lokalnom nivou.²⁰ Iako je državljanstvo koristan administrativni aparat za prepoznavanje članova političke zajednice, prebivalište može da još direktnije indikuje uključenost u grupi ljudi na koje se odnose odluke vlade. Stoga, onima koji žive sa rezultatima tih odluka treba da bude omogućeno da učestvuju u njihovom kreiranju.²¹

Državljanstvo, kao uslov sticanja biračkog prava, prepoznat je u Ustavu Srbije (2006). Treba reći da je tokom 90-ih godina prošlog veka postojao vrlo restriktivan režim sticanja našeg državljanstva. Do postepene liberalizacije ovih uslova dolazi nakon 2000. godine. Danas, Zakon o državljanstvu Republike Srbije,²² utvrđuje da se ono stiče poreklom, rođenjem na teritoriji Republike Srbije, prijemom i po međunarodnim ugovorima. Zakonom su predviđeni različiti uslovi za prijem u državljanstvo Republike Srbije u zavisnosti od toga kojoj grupi subjekata pripada pojedinac koji podnosi zahtev. Zakonom je olakšano sticanje državljanstva za izbeglice i druge ugrožene kategorije. Stranac, koji najmanje tri godine živi u bračnoj zajednici sa državljaninom Republike Srbije i kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji, može biti primljen u naše državljanstvo, ukoliko podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom. Iseljenik²³ i njegovi potomci, takođe, mogu dobiti državljanstvo Srbije prijemom, ako su navršili 18 godina, nije im oduzeta poslovna sposobnost i ako podnesu pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatraju svojom državom (čl. 18 st. 1 Zakona o državljanstvu). Državljanin Republike Srbije, koji ima državljanstvo strane države smatra se državljaninom Republikom Srbije kada se nalazi na njenoj teritoriji. Sve u svemu, uslovima za sticanje i prestanak državljanstva učinjen je "značajan pomak u pravcu usklađivanja usvojenih merila sa međunarodnim pravnim standardima".²⁴

Međutim, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, Srbija će odredbe svog Ustava, zakona i drugih propisa, koji regulišu izbornu pravo morati da harmonizuje sa navedenim *acquis communautaire*. Takođe, naše izbornu zakonodavstvo ne prepoznaje mogućnost da stranci, koji su integrisani u lokalnim sredinama, budu uključeni u izborni proces, te će biti neophodne izmene i u toj oblasti.

²⁰ U Švedskoj još od 1975. godine, stranci koji su registrovani rezidenti tri godine uzastopno pre održavanja izbora, imaju pravo glasa na lokalnim i regionalnim izborima. Ustav Holandije predviđa pravo glasa stranaca čak i za nacionalne izbore. U Finskoj, sve do 1976. godine državljanstvo je bilo uslov za sticanje izbornog prava. Ali, od tog trenutka dolazi do izmena kada su u pitanju lokalni izbori, kada su pravo glasa dobili građani ostalih skandinavskih zemalja (Islanda, Norveške, Švedske, Danske) ukoliko su imali prebivalište najmanje dve godine pre izbora. Od 1995. godine državljani Skandinavskih zemalja ostvaruju izbornu pravo na lokalnim izborima na isti način kao i državljani skandinavskih zemalja. Mogućnost da i stranci učestvuju na nacionalnim izborima postoji prema Ustavu Irske (čl. 16 st. 1), Belgije (čl. 8), Portugala (čl. 15 st. 4 i 5).

²¹ R. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford 1997, s. 216.

²² Zakon o državljanstvu Republike Srbije, Sl. gl. RS 135/04 i 90/07.

²³ Pod iseljenikom se smatra lice koje se iselilo iz Republike Srbije sa namerom da stalno živi u inostranstvu (čl. 18 st. 3 Zakona o državljanstvu).

²⁴ D. Dimitrijević, Regulisanje državljanstva na prostoru bivše SFR Jugoslavije, *Međunarodni problemi*, 2-3/2008, s. 310.

3.2. Prebivalište kao uslov sticanja biračkog prava

Prebivalište u državi odnosno datoj izbornoj jedinici, jedan je od klasičnih uslova za ostvarivanje univerzalnog biračkog prava. Prepoznat je u mnogim nacionalnim ustavima, izbornim zakonima, ali i međunarodnim dokumentima. Tako, Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima utvrđuje da se prebivalište može propisati kao uslov ostvarivanja biračkog prava. Minimalan period prebivališta može biti uveden kao uslov samo za lokalne ili regionalne izbore. Propisani period ne treba da bude duži od šest meseci; duži period može biti opravdan samo u svrhu zaštite nacionalnih manjina.

Prebivalište kao uslov ostvarivanja biračkog prava podržan je i u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Sud je pošao od pretpostavke da građanin, koji nema prebivalište na području date države, manje je zainteresovan i manje upućen u svakodnevne probleme društva.²⁵ Sud opravdava primenu uslova prebivališta i za ostvarivanje pasivnog biračkog prava, čak dozvoljava da ovaj uslov bude strože postavljen.²⁶

Insistiranje na stvarnom prebivalištu u svrhe glasanja već dugo postoji kao standard. Ali, ovo pravilo je prilagođeno tako da ne isključuje one koji su van države zbog prirode svog posla. To se odnosi na predstavnike diplomatskih i civilnih misija u inostranstvu, kao i na vojnike. Rešenja u uporednim sistemima u pogledu ovog uslova za sticanje biračkog prava nisu ujednačena, kao kada je reč o državljanstvu. Države poput Austrije, Belgije, Finske, Španije, Francuske, Mađarske (v. tabelu 1), uopšte ne spominju prebivalište kao pretpostavku sticanja biračkog prava. Sa druge strane, Nemačka, Češka, Poljska, Danska, Ujedinjeno Kraljevstvo u svom izbornom zakonodavstvu zahtevaju posedovanje prebivališta radi ostvarivanja biračkog prava.

Prebivalište je prepoznato kao uslov za sticanje izbornog prava u Republici Srbiji. Kada je reč o parlamentarnim i predsedničkim izborima, realizacija biračkog prava odnosi se na osobe koje imaju prebivalište u Republici Srbiji, dok se na lokalnim izborima, biračko pravo vezuje za posedovanje prebivališta na teritoriji jedinice lokalne samouprave. U pogledu minimalnog perioda prebivališta navedeni izborni zakoni se ne izjašnjavaju. Birač se prema mestu svog prebivališta upisuje u birački spisak. Novina u Zakonu o jedinstvenom biračkom spisku jeste da birač, po sopstvenom zahtevu, može biti upisan u birački spisak prema mestu boravišta (čl. 6).

3.3. Eksterno glasanje

Eksterno glasanje odnosi se na odredbe ili postupke, koji omogućavaju da neki ili svi birači jedne zemlje, koji su privremeno ili trajno van zemlje, mogu da ostvare svoje biračko pravo van teritorije svoje države.²⁷ Istorijski posmatrano, eksterno glasanje je sasvim nova pojava, koja na

²⁵ Case of Py v. France (appl. no. 66289/01).

²⁶ Međutim, kada se Sudu obratio ukrajinski državljanin Mykola Ivanovich Melnychenko, čija kandidatura je odbijena jer nije ispunio uslov u pogledu neprekidnog petogodišnjeg prebivališta u Ukrajini, Sud je utvrdio povredu čl. 3 Protokola br. 1. Naime, Sud je imao u vidu da je podnosilac predstave napustio Ukrajinu zbog straha od političkog progona. Ukoliko bi ostao u zemlji, njegova sigurnost i integritet bili bi ugroženi, kao i njegova osnovna prava, te je njegov odlazak iz države potpuno opravdan.

²⁷ D. Nohlen/F. Grotz, The legal framework and an overview of electoral legislation, http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/chap3.pdf, očitavanje: 21. 05. 2015.

značaju dobija nakon političkih promena tokom 90-ih godina prošlog veka. Rastuće migracije proizvele su stanovništvo koje je isključeno iz politike i u državi porekla i u državi u kojoj žive i rade. Eksterno glasanje je način da se osigura realizacija biračkog prava za one građane koji žive van svoje države, ali i da se poveća politička participacija i ojača poverenje u izborni proces i demokratski poredak. Međutim, ovaj vid glasanja dolazi u koliziju sa prebivalištem, kao uslovom za sticanje biračkog prava. To posebno dolazi do izražaja u državama u kojima značajan broj građana živi u inostranstvu. U tom kontekstu posmatrano, eksterno glasanje može da utiče na sveukupan izborni rezultat, a da pri tom pojedinci koji su glasali van zemlje, uopšte neće biti pogođeni njegovim efektima. Da li eksterno glasanje doprinosi ostvarivanju opšteg biračkog prava i da li povećava legitimnost demokratskog sistema, ili ga, pak, umanjuje, zavisi od konteksta u kome se ostvaruje.²⁸ Ukoliko iseljenici istovremeno imaju pravo glasa u državi u kojoj borave, davanje prava glasa u državi porekla može se smatrati neprihvatljivom privilegijom. U državama, pak, sa visokom stopom emigracije, zadržavanje prava glasa emigranata predstavlja poruku da su oni još uvek deo nacionalne zajednice i da su dobrodošli ukoliko se vrate. Međutim, često je pravo glasa u takvim okolnostima "više simbolično nego realno".²⁹

Nakon 2000. godine znatno je porastao broj država koje uvode ovaj način glasanja. Najveći broj država članica Evropske unije (izuzetak je Grčka, v. tabelu 1) prepoznaje prednosti eksternog glasanja, o čemu svedoče nedavne izmene u njihovim izbornim zakonodavstvima. Treba reći da eksterno glasanje ne mora biti omogućeno na svim izborima koji se u državi sprovode i da postoje različiti modaliteti njegovog ostvarivanja (glasanje u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, glasanje putem pošte, elektronsko glasanje).

Eksterno glasanje nalazi svoju ograničenu primenu u Srbiji. Građanima naše države, koji privremeno ili stalno borave u inostranstvu, izmenama izbornog zakonodavstva iz 2004. godine omogućeno je da budu upisani u birački spisak i da glasaju. Oni su obuhvaćeni posebnom registracijom birača, a upisuju se prema poslednjem prebivalištu pre odlaska u inostranstvo.³⁰ Međutim, eksterno glasanje se organizuje isključivo na biračkim mestima u diplomatsko-konzularnim predstavništvima naše države, bez mogućnosti alternativnog načina glasanja. To se odražava na malu izlaznost birača. Naime, usled velike udaljenosti birača od takvih biračkih mesta, veoma mali broj njih i iskoristi svoje biračko pravo. Reč je o tzv. "funkcionalnim apstinentima", birači ne izlaze na izbore jer su materijalni i vremenski troškovi participacije veći od izborne dobiti i izborne motivacije.³¹ Ukoliko postoji stvarna namera da se omogući glasanje dijaspore na nacionalnim izborima, neophodno je izbornim zakonom predvideti otvaranje

²⁸ U BiH je rat nakon 1992. godine doveo do iseljavanja skoro polovine ukupnog stanovništva. Broj izbeglica i interes međunarodne zajednice da ih vidi repatriirane što je brže moguće, nalagao je da oni uživaju pravo glasa. Eksterno glasanje je u primeni od 1997. godine i imalo je značajan udeo u definisanju izbornih rezultata. Međutim, postupci koji su uvedeni krajem 2005. godine doveli su do dramatičnog pada učešća birača iz inostranstva. Više o tome L. Edgeworth/N. Hadzimehic, Bosnia and Hercegovina: post-war trends in external votes, http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/chap7-bos-her.pdf, očitavanje: 18. 05. 2015.

²⁹ A. Blais/L. Massicote/A. Yoshinaka, Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws, *Electoral Studies*, 20/2001, s. 57.

³⁰ Odnosno poslednjem prebivalištu jednog od njegovih roditelja, s tim što se u birački spisak upisuju i podaci o njegovom/njenom boravištu u inostranstvu.

³¹ Unapređenje participacije dijaspore u demokratskim procesima u Srbiji, <http://cesid.org/lt/news/o-nama/projekat-unapredjenje-participacije-dijaspore-u-demokratskim-procesima-u-srbiji.html>, očitavanje: 29. 04. 2015.

biračkih mesta i van diplomatsko-konzularnih predstavništava ili se alternativno opredeliti za glasanje putem pošte ili elektronsko glasanje.

3.4. Minimalna starosna dob

Kada je reč o ograničenjima koja su zasnovana na kompetencijama, najčešća su ona koja se tiču starosne dobi. Opšte biračko pravo dostupno je građanima koji se nalaze u određenom starosnom dobu, što je neophodno, imajući u vidu karakter i smisao ovog prava. Isključivanje onih koji nisu dostigli određenu starosnu dob iz uživanja biračkog prava, obično se opravdava time što samo zrele osobe mogu da čine razumne izbore. Kako postoji praktičan problem oko određivanja individualne zrelosti, sigurnije je osloniti se na starosnu dob. Razvojem izbornog prava ova granica se pomerala naniže i obično se poklapa sa sticanjem punoletstva, bar kada je reč o aktivnom biračkom pravu. No, danas se sve više može čuti da je omladina sada bolje orjentisana i nezavisnija nego što je ranija bila. Osim toga, ako se tinejdžeri tretiraju kao odrasli kada je reč o zapošljavanju, ili kada treba platiti porez, onda i u pogledu glasanja treba da imaju ista prava kao odrasli.³²

U svim državama članicama Evropske unije minimalna starosna dob za sticanje aktivnog biračkog prava utvrđena je na 18 godina (v. tabelu 1). Izuzetak je Austrija i prema njenom Ustavu pravo glasa imaju osobe koje su navršile 16 godina, dok se pasivno biračko pravo stiče sa navršениh 18 godina. U Mađarskoj, pravo glasa se stiče sa 18 godina, dok građani koji su u braku i koji imaju 16 i više godina, mogu biti upisani u birački spisak na svoj zahtev.

U Republici Srbiji, punoletstvo je utvrđeno kao minimalna starosna dob kako za sticanje aktivnog, tako i za sticanje pasivnog biračkog prava. Pravo da bira predsednika Republike i da bude biran za predsednika Republike, takođe, ima svaki punoletan državljanin Republike Srbije.

3.5. Poslovna sposobnost i ostvarivanje opšteg biračkog prava

Poslovna sposobnost podrazumeva sposobnost jednog lica da izjavama svoje volje stvara prava i obaveze i učestvuje u zaključivanju različitih pravnih poslova. Imajući u vidu njen sadržaj i smisao, smatra se prihvatljivim uslovom za sticanje biračkog prava. Ipak, ovaj uslov ustavi retko utvrđuju. Poslovna sposobnost kao uslov sticanja kako aktivnog, tako i pasivnog biračkog prava, po pravilu je sadržana u izbornom zakonodavstvu. Oduzimanje poslovne sposobnosti za sobom povlači gubitak biračkog prava. U postupku utvrđivanja poslovne sposobnosti, ispituje se da li je lice prema stepenu svoje sposobnosti za normalno rasuđivanje u stanju da samostalno brine o svojim pravima i interesima. Najčešći razlozi za lišenje poslovne sposobnosti su teške duševne bolesti. Nedostatak kapaciteta čini opravdanim da se pacijenti u mentalnim bolnicama isključe iz izbora i glasanja.³³ Ipak, može se reći da se kriterijumi koji se tiču mentalne bolesti razlikuju u vremenu i prostoru, i da ozbiljna bolest može opravdati diskvalifikaciju, ali, blaži i povremeni

³² Blais/Massicotte/Yoshinaka (bel. 29), s. 43

³³ G. Robertson, *Mental Disability and the Law in Canada*, Carswell 1994, ss. 288 i dalje.

mentalni problemi ne bi trebalo da dovode do toga. Međutim, vrlo je teško podvući crtu, a da to ne bude arbitrarno.³⁴

Pitanje povezanosti poslovne sposobnosti i biračkog prava aktuelizovano je povodom presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Alajos Kiss v. Hungary*.³⁵ Naime, Evropski sud prihvata da je ovo oblast u kojoj, opšte uzev, nacionalnom zakonodavstvu treba odobriti široko polje slobodne procene prilikom utvrđivanja da li ograničenja prava glasa mogu biti opravdana u savremenom dobu. Sud, međutim, ne može da prihvati automatsko isključivanje osoba pod starateljstvom u pogledu uživanja biračkog prava, bez uzimanja u obzir stvarne sposobnosti konkretnog lica. Oduzimanje prava glasa bez posebnog sudskog vrednovanja i utemeljeno isključivo na mentalnom invaliditetu, koji iziskuje delimično lišenje poslovne sposobnosti, ne može se smatrati usklađenim sa legitimnom osnovom za ograničenje prava glasa. Neophodno je da postoji veza između mentalne bolesti i biračke sposobnosti. Ukoliko takve veze nema, a mentalno stanje u kome se lice nalazi, ne onemogućuje ga da odlučuje o političkim pitanjima, nema razloga za lišenje biračkog prava. Stoga, prilikom odlučivanja da li su ispunjeni uslovi iz člana 3 Protokola br. 1, Sud se mora uveriti da su uslovi za ostvarivanje ovog prava nametnuti radi ostvarivanja legitimnog cilja, ali i da način na koji su nametnuti nije nesrazmeran. Isključenje bilo koje grupe ili kategorije stanovništva mora biti u skladu sa članom 3 Protokola br. 1.

Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima dopušta uskraćivanje biračkog prava po osnovu mentalne sposobnosti. U tom slučaju, neophodna je izričita sudska odluka koja se tiče te nesposobnosti i u njoj mora biti sadržan zahtev za *ipso iure* oduzimanje građanskih prava.

Većina država članica EU pravo političke participacije povezuje sa poslovnom sposobnošću pojedinca. Osobe koje su potpuno ili delimično lišene poslovne sposobnosti, bez obzira na njihov stvarni i/ili intelektualni nivo funkcionalne sposobnosti ili koje imaju intelektualni invaliditet ili probleme sa mentalnim zdravljem, lišene su biračkog prava. Odredbe o "automatskom" isključenju takvih osoba nalazimo u ustavima i izbornom zakonodavstvu Bugarske, Danske, Estonije, Grčke, Poljske. U Nemačkoj, izbornim zakonima utvrđeno je da su osobe kojima je postavljen staratelj, koji se stara o svim njihovim poslovima, automatski lišene prava glasa. Nekoliko država članica Evropske unije (Češka, Finska, Francuska, Slovenija, Slovačka, Španija, Mađarska) nastojale su da promene dotadašnji pristup i da uvedu individualnu procenu intelektualnih mogućnosti.³⁶ Manji broj država ukinuo je sva ograničenja u pogledu političke

³⁴ Y. Denoncourt, Reflections on criteria for excluding persons with mental disorders from the right to vote, u: M. Cassidy (ur), *Democratic Rights and Electoral reform in Canada, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, Toronto 1991, s. 120.

³⁵ Case of *Alajos Kiss v. Hungary* (appl. no. 38832/06), presuda od 20. 05. 2010.

³⁶ Tako je u Francuskoj 2007. godine izmenjen izborni zakon i sada sudija odlučuje da li će pojedinac zadržati pravo glasa ili neće. Slično rešenje postoji i u Španiji. U Češkoj, pravo glasa je povezano sa poslovnom sposobnošću lica i poslovno nesposobna lica ne uživaju ni aktivno, ni pasivno biračko pravo. Međutim, Ustavni sud ove države je 2009. godine doneo odluku da samo u slučaju potpune poslovne nesposobnosti pojedinac može biti lišen prava glasa. Ukoliko je poslovna sposobnost ograničena, moraju se uzeti u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja kako bi se odredilo da li to lice uživa prava glasa i druga politička prava, ili će ih biti lišen. Sličan stav zastupa i Ustavni sud Slovenije. Naime, nacionalno zakonodavstvo ove države zabranjivalo je učešće u izbornom procesu osobama koje su lišene poslovne sposobnosti. Prema shvatanju Suda, biračka sposobnost ne treba da se izjednačava sa poslovnom sposobnošću, što je rezultiralo izmena izbornog zakona. The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1216-Report-vote-disability_EN.pdf, očitavanje: 21. 05. 2015.

participacije osoba sa intelektualnim poteškoćama. Pravo na punu participaciju je uneto i u najviši pravni akt. To je slučaj sa Austrijom, Finskom, Holandijom, Švedskom. Austrija je jedna od država u kojima osobe sa mentalnim problemima i sa intelektualnim invaliditetom mogu da biraju i da budu birane. Holandija se, takođe, opredelila za politiku bez isključenja. U Italiji, izbornim zakonom prava glasa bile su lišene osobe smeštene u psihijatrijskim uslovima i osobe ograničene poslovne sposobnosti. Ova pravila su opozvana zakonom i više ne postoje takva ograničenja.³⁷

Možemo konstatovati da je savremeni trend da se poslovna sposobnost posmatra odvojeno od biračke sposobnosti i da svaki problem sa mentalnim zdravljem ne rezultira automatski isključenjem iz izbornog postupka.

Ustav Republike Srbije i prateće izborni zakonodavstvo, kao uslove za sticanje biračkog prava, utvrđuju poslovnu sposobnost. Lica lišena poslovne sposobnosti lišena su i izbornog prava. Postupak lišenja poslovne sposobnosti regulisan je Zakonom o vanparničnom postupku. U ovom postupku, sud ispituje da li je punoletno lice prema stepenu sposobnosti za normalno rasuđivanje u stanju da samo brine o sebi i svojim interesima i pravima. Shodno tome, sud donosi odluku o potpunom ili delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, što za posledicu ima nemogućnost uživanja prava glasa. U dosadašnjoj praksi, često se olako pristupalo potpunom lišenju poslovne sposobnosti i stavljanju osobe pod starateljstvo, a da pri tom osoba nad kojim se ove mere preduzimaju uopšte nije imala pristup sudu. Takva praksa nije u skladu sa savremenim pristupom u oblasti ljudskih prava, a neadekvatnost postojećih rešenja ukazao je i ESLJP u predmetu *Salontaji-Drobnjak protiv Srbije*.³⁸

Nedavno usvojene izmene Zakona o vanparničnom postupku trebalo bi da označe kraj takvoj praksi. Zakonom je uvedena obaveza suda da lično sasluša lice, prema kome se vodi postupak lišenja poslovne sposobnosti, kao i da uvaži mišljenje i stavove ovog lica, u meri u kojoj je to moguće, s obzirom na stanje mentalnog zdravlja. Takođe, prilikom donošenja odluke o lišenju poslovne sposobnosti, sud će utvrditi rok u kome će proveriti da li i dalje postoje razlozi za trajanje mere. Pozitivni efekti ovih izmena posredno će uticati i na smanjenje broja osoba lišenih poslovne sposobnosti, a time i lišenih biračkog prava.

3.6. Krivična osuda i lišenje biračkog prava

Kada je reč o počiniocima, pre svega, teških krivičnih dela nije neuobičajeno da oni budu lišeni biračkog prava. Isključivanje osuđenih lica potiče iz uverenja da je građansko društvo zasnovano na "ugovoru", koji svakog obavezuje da se ponaša u skladu sa zakonom. Oni koji krše zakon, smatraju se nedostojnim da učestvuju u demokratskom procesu.³⁹ Takva mogućnost jasno je predočena u Kodeksu dobre prakse u izbornim stvarima. U pogledu lišenja biračkog prava, važe opšta pravila koja se primenjuju i u odnosu na osobe sa mentalnim invaliditetom.

Evropski sud za ljudska prava je prihvatio da osuđenici mogu biti lišeni prava glasa, u smislu prevencija izvršenja krivičnih dela i kako bi se ojačala građanska odgovornost i poštovanje

³⁷ The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities (bel. 36).

³⁸ Predmet *Salontaji-Drobnjak protiv Srbije* (predstavka br. 36500/05).

³⁹ *Blais/Massicotte/Yoshinaka* (bel. 29), s. 57.

vladavine prava.⁴⁰ Sud smatra da standard tolerancije ne sprečava demokratsko društvo da preduzima korake radi zaštite od aktivnosti, koje uništavaju prava i slobode postavljene Konvencijom. Evropski sud je stava da zabrana prava glasa mora biti posmatrana kao izuzetak, čak i u slučaju osuđenih lica. Takva mera ima specifične razloge, koji su dati u pojedinačnoj odluci, i koja će objasniti zbog čega je neophodna mera lišenja biračkog prava. Oduzimanju prava glasa, međutim, ne sme se pristupiti olako, a u skladu sa principom proporcionalnosti, neophodno je da postoji primetna i dovoljna veza između kazne i ponašanja pojedinaca. U tom smislu, Evropski sud prihvata preporuku Venecijanske komisije da se oduzimanje političkih prava obavlja samo uz izričitu sudsku odluku.

U pogledu pritvorenika, Sud naglašava da oni generalno uživaju sva osnovna prava i slobode koja su garantovana Konvencijom. Nedopustivo je da se pritvoreniku zabrane prava koja mu po Konvenciji pripadaju, usled njegovog statusa pritvorenog lica. Oduzimanje prava glasa mora biti tretirano kao izuzetak u slučaju osuđenih lica, i preduzimanje takve mere mora biti praćeno posebnim obrazloženjem sadržanom u individualnoj odluci, u kojoj se objašnjava zašto je u okolnostima konkretnog slučaja neophodno da lice bude lišeno prava glasa. Princip proporcionalnosti zahteva primetnu i dovoljnu vezu između sankcije i ponašanja i okolnosti konkretnog slučaja. Ukoliko takva veza ne postoji i ne proizilazi iz odredaba izbornog zakona, onda dolazi do povrede prava na slobodne izbore.⁴¹

Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, u Opštem mišljenju br. 25 (1996) o članu 25 Pakta o građanskim i političkim pravima, izrazila je stav da države članice moraju naznačiti i objasniti zakonske odredbe koje građanima uskraćuju pravo glasa. Osnov za to mora biti objektivni i razuman. Ako je osuda za krivično delo osnov za suspenziju prava glasa, vreme suspenzije mora biti srazmerno delu i kazni. Osobama koje su lišene slobode, ali koje nisu osuđene, ne sme se oduzeti pravo glasa. Za Komisiju je neprihvatljivo da svako ko je osuđen na kaznu zatvora bude lišen prava glasa i takav kriterijum nije u skladu sa PGP. Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima dopušta uskraćivanje političkih prava iz razloga ozbiljne krivične odgovornosti.

Posmatrajući rešenja u uporednom pravu, može se primetiti da najveći broj država (Austrija, Belgija, Bugarska, Grčka, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo) diskvalifikuje osobe koje su na izdržavanju krivične osude. Pri tome, u nekim državama se vodi računa o dužini izrečene kazne⁴² (i težini izvršenog krivičnog dela), dok je u drugim postojanje bilo koje krivične osude dovoljno za lišenje biračkog prava. Ovakva diskvalifikacija je, po pravilu, privremenog trajanja i odgovara dužini trajanja izrečene zatvorske kazne. Neke države, poput Češke, Slovenije, Švedske, u svom pravu ne utvrđuju nikakva ograničenja za osuđenike u ostvarivanju prava glasa. Tom krugu država pripada i Srbija. Naime, u našem izbornom sistemu nisu utvrđena nikakva ograničenja u pogledu ostvarivanja izbornih prava osuđenih lica. Osuđenici, bez obzira na težinu izvršenog dela i visinu izrečene kazne, nisu lišeni biračkog prava. Kako se unutar ustanova za izvršenje krivičnih sankcija otvaraju biračka mesta, osuđenici imaju mogućnost i da realizuju svoje biračko pravo.

⁴⁰ Case of Hirst v. the United Kingdom (appl. no. 7405/01).

⁴¹ Case of Frodl v. Austria (appl. no. 20201/04).

⁴² U Austriji, Zakonom o izborima za Nacionalnu skupštinu, oduzima se pravo glasa licima kojima je izrečena konačna presuda koja glasi na kaznu zatvora u trajanju preko jedne godine. Građani, koji su osuđeni na kaznu zatvora ispod jedne godine, nisu lišeni biračkog prava.

4. Značenje opšteg biračkog prava u postupku podnošenja kandidatura

Univerzalni karakter biračkog prava mora doći do izražaja i prilikom ostvarivanja pasivnog biračkog prava u postupku kandidovanja predstavnika, kao jedne od najznačajnijih faza izbornog postupka. Proces kandidovanja treba da bude postavljen tako da odgovara svojoj osnovnoj funkciji: konstituisanju države na demokratskoj osnovi. Kvalitet postupka kandidovanja određuje kvalitet predstavnika, a time i rezultate rada vlade i parlamenta, te prirodu nacionalne politike u opštem smislu. Stoga, nije preterano reći da se selekcija kandidata smatra "krucijalnim delom političkog procesa."⁴³

Uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava u mnogim uporednim sistemima strože su postavljeni u odnosu na uslove za sticanje aktivnog biračkog prava (v. tabelu 2). To se opravdava suštinskom razlikom koja postoji između aktivnog i pasivnog biračkog prava, jer se aktivno biračko pravo odnosi samo na izbor predstavnika, dok se realizacijom pasivnog biračkog prava ostvaruje učešće u vlasti. Iako je od interesa za čitavo društvo da njeno predstavničko telo čine ljudi visokih, moralnih i intelektualnih kapaciteta, nedopustivo je primeniti cenzus pola, obrazovanja, imovine. Ali, prihvatljivo je tražiti veću starosnu dob za sticanje pasivnog biračkog prava. U teoriji ima i suprotnih mišljenja. Smatra se, da je izjednačavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava s obzirom na starosnu dob potpuno u skladu sa demokratskim načelom, a "svako razlikovanje tih prava, uprkos svim argumentima o zrelosti i slično, otkriva strah od političkih ideja i temepramenata mlade generacije".⁴⁴ Pasivno biračko pravo, po mogućstvu treba da se stiče kada i aktivno biračko pravo, ali, najkasnije sa 25 godina starosti. Izuzeci su dozvoljeni kada su u pitanju članovi gornjeg doma parlamenta ili šef države.⁴⁵

U opštem smislu, ograničenja koja postoje u pogledu ostvarivanja prava kandidovanja spadaju u dve grupe: jednu, koja se tiče podobnosti, i drugu, koja se tiče ozbiljnosti. Kvalifikacije iz prve grupe su paralelne sa onim koje se tiču pristupu pravu glasanja, iako su manje ili više restriktivne. Kvalifikacije, koje se tiču ozbiljnosti, od kandidata ili partije zahtevaju da pokažu da uživaju javnu podršku, ili, pak, traže polaganje novčanog depozita, koji će biti vraćen ako se ne osvoji određeni minimalni broj glasova. Međutim, zahtevi za prikupljanje potpisa, depozita, kao i krajnji rok za podnošenje kandidature ne sme biti opterećujući ili diskrimintorski.⁴⁶ Uostalom, još je u PGP utvrđeno da svaki građanin ima pravo da bude izabran na javnu funkciju i da u skladu sa opštim načelom jednakosti ima pristup javnim funkcijama u svojoj zemlji (čl. 25 b i c). Ograničavanje pristupa javnim funkcijama zbog rasne pripadnosti zabranjeno je Konvencijom o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (čl. 5 c) i Konvencijom o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda (čl. II c), Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (čl. 7 a i b) i Konvencijom o političkim pravima žena.

Dokument iz Kopenhagena utvrđuje da je neophodno poštovati pravo građana da budu birani na političke odnosno javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije (čl. 7.5), kao i pravo pojedinaca i grupa da slobodno osnivaju svoje političke stranke, odnosno druge političke organizacije, kao i da takvim političkim

⁴³ M. Gallagher/M. Marsh (ur), *Candidate Selection in Comparative Perspective*, London 1988, s. 1.

⁴⁴ V. Mratović/N. Filipović/S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, Zagreb 1981, s. 268.

⁴⁵ Starosna dob od 40 godina je uslov za sticanje pasivnog biračkog prava za Senat u Češkoj i u Italiji.

⁴⁶ Katz (bel. 21), ss. 246 i dalje.

strankama i organizacijama obezbeđuju neophodne pravne garancije kako bi se one mogle međusobno nadmetati na bazi ravnopravnog tretmana pred zakonom i vlastima (čl. 7.6).

Neizbornost, kao pravna smetnja za izbor jednog lica za predstavničku funkciju, čiji je smisao da se birači zaštite od nedozvoljenog uticaja koji može vršiti pojedinac kao nosilac javne funkcije, nije izričito pomenuto u Dokumentu iz Kopenhagena, niti u Kodeksu dobre prakse. Međutim, Evropski sud za ljudska prava je u toj oblasti razvio referentnu praksu u kojoj podržava diskvalifikaciju nekih lica u pogledu kandidovanja na izborima za članove parlamenta. Sud podržava diskvalifikaciju lica koja su zauzimali odgovarajuće mesto u lokalnoj vladi u relevantno vreme pre izbora. Naime, nije samo legitimno, već i neophodno u demokratskom društvu, osigurati privrženost službenika državnoj službi, a biračima omogućiti slobodu izbora svojih predstavnika. Diskvalifikacija ima za cilj da kandidatima različitih političkih ubeđenja obezbedi uživanje podjednakih sredstava uticaja, pošto oni koji vrše javne funkcije mogu ponekad imati nepravičnu prednost u odnosu na druge kandidate. Istovremeno, time se biračko telo štiti od pritisaka zvaničnika, koji bi se pojavljivali u ulozi kandidata na predstojećim izborima.⁴⁷ Stoga, državnim službenicima ne treba dozvoliti da se kandiduju za predstavnička tela jer bi im to omogućilo da se okoriste svojim položajem. Osobe koje žele raditi u državnoj službi, moraju se odreći politike, što jeste ograničenje slobode izražavanja, slobode udruživanja i izbornih prava, ali je to inherentno poziciji koju zauzimaju.⁴⁸ Države ugovornice uživaju veliku slobodu pri donošenju pravila u svom ustavnom poretku, kojim regulišu status članova parlamenta, uključujući i kriterijume za njihovu diskvalifikaciju. Ovi kriterijumi proističu iz opštih interesa, koji treba da obezbede nezavisnost članova parlamenta i slobodu opredeljenja biračkog tela, ali često zavise i od istorijskih i političkih činilaca, koji su svojstveni svakoj državi. Nijedan od tih kriterijuma ne treba smatrati vrednijim jedan u odnosu na drugi, pod uslovom da obezbeđuju izražavanje volje naroda putem slobodnih, pravičnih i regularnih izbora.

Neizbornost poznaju mnogi uporedni sistemi. U Francuskoj, neizbornost se vezuje za gubitak građanskih prava, ali može biti sankcija za nemarnost kandidata.⁴⁹ Osim toga, lica koja su bila na određenoj državnoj funkciji ne mogu se kandidovati u toj opštini narednih šest meseci po prestanku funkcije. To se odnosi na prefekte, predsednike sudova, rektore univerziteta, policijske upravne i sl. Ali, njihova neizbornost je samo relativna i smetnja za kandidovanje postoji samo u okruženju u kome je lice obavljalo datu funkciju. Ovaj razlog neizbornosti ima za cilj da spreči rizik zloupotrebe vlasti, odnosno da spreči pomenute funkcionere da koriste svoje prerogative vlasti radi formiranja zbog biračke baze.⁵⁰ U Nemačkoj, izbornim zakonom nije utvrđena neizbornost lica, koja su izvesno vreme pre izbora obavljala određenu javnu funkciju. Ovde ne postoji zabrana političkog udruživanja sudija; oni se mogu kandidovati za Bundestag ili zakonodavno telo zemlje. Međutim, ukoliko sudija bude izabran za člana navedenog tela njegova sudijska funkcija prestaje u skladu sa odredbama Zakona o sudstvu (čl. 36 st. 2). Međutim, pasivnog biračkog prava lišene su osobe koje su izuzete od glasanja ili koje su odlukom osuda proglašene neizbornim. U Grčkoj, članovi oružanih i snaga bezbednosti kao i nosioci određenih javnih funkcija ne uživaju pasivno biračko pravo.

⁴⁷ Case of *Gitonis v. Greece* (appl. no. 9267/81).

⁴⁸ Case of *Ahmed and others v. the United Kingdom* (appl. nos. 24027/07, 36742/08, 66911/09 i 67354/09).

⁴⁹ Tako, kandidati koji ne podnesu račun o troškovima izborne kampanje u propisanom roku biće proglašeni neizbornim u periodu od jedne godine. U ovim slučajevima neizbornost je apsolutna i odnosi se na sve izbore.

⁵⁰ G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1993, ss. 461 i dalje.

Neizbornost ne poznaje naše važeće izborno zakonodavstvo, mada, interesantno je pomenuto da su se odredbe o tome mogle naći još u Ustavu Srbije (1869), a posebno razrađene odredbe o tome imao je Ustav Srbije (1888).

Kada je reč o kvalifikacijama koje treba da opravdaju ozbiljnost podnetih pojedinačnih kandidatura ili podnošenje lista kandidata, Kodeks dobre prakse dozvoljava da to bude uslovljeno prethodnim prikupljanjem minimalnog broja potpisa. Obaveza da se prikupi određeni broj potpisa za kandidaturu je teoretski kompatibilan sa načelom opšteg prava glasa, ali se preporučuje da zakonom ne treba zahtevati više od 1% potpisa birača u datoj izbornoj jedinici. Postoji i druga procedura, koja podrazumeva obavezu stranke ili kandidata da polože depozit, koji se vraća kada se dobije određeni procenat glasova.

Polaganje depozita je prepoznato i u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Utvrđivanje iznosa depozita je u diskrecionoj vlasti političkih organa države i van je nadležnosti Evropskog suda, ali depozit ne treba da bude prekomeran ili takav da stvara "neprobojne administrativne ili finansijske barijere za kandidate koji žele da se uključe u izbornu trku, ili da je prepreka pojavljivanju dovoljno reprezentativnim političkim strujama, ili da predstavlja smetnju pluralnom principu."⁵¹ Uvođenje izbornog jemstva, u navedenim okvirima, ne znači diskriminaciju potencijalnih kandidata prema imovinskom stanju, već je cilj da doprinese da na strani potencijalnih kandidata postoji razuman stav i da spreči zloupotrebu izbornog prava.

U Velikoj Britaniji, prijava kandidature mora biti potpisana od strane predlagača i osam drugih birača, uz polaganje depozita od 500 funti. Ovaj iznos biće vraćan ukoliko kandidat osvoji najmanje 1/10 palih glasova. Polaganje depozita je utvrđeno i u izbornom zakonodavstvu Austrije, Češke, Holandije. U Nemačkoj, u predlaganju kandidata učestvuju političke partije i birači. Kada kandidate predlažu partije, uslovi za podnošenje kandidature nisu jedinstveno uređeni i čini se razlika u zavisnosti od toga da li je u pitanju parlamentarna ili izborna partija.⁵² Partija može podneti samo jednu kandidaturu, u jednoj izbornoj jedinici i jednu zemaljsku listu. Posebnost nemačkog izbornog sistema je u tome što traži da predloženi kandidati budu izabrani od strane nadležnog partijskog organa, o čemu treba priložiti dokaz prilikom podnošenja kandidature. Time se, u izvesnom smislu, ograničava samovolja partijskih moćnika, jer se traži da predloženi kandidat ima podršku svojih partijskih kolega, što umnogome može da se odrazi i na samu strukturu predstavničkog tela. Zaštita prava kandidovanja upotpunjuje se činjenicom da se i unutarstranački izbori mogu osporavati.

U Srbiji primena proporcionalnog izbornog sistema povlači postojanje izbornih lista kandidata. Kandidate za narodne poslanike mogu predlagati registrovane političke stranke, koalicije stranaka, kao i grupe građana. Kada je reč o parlamentarnim izborima, svaka lista mora biti podržana potpisima 10.000 birača, pri čemu svaki potpis mora biti overen u sudu. Kako je više puta istaknuto u OEBS/ODHIR izveštajima preteran je zahtev i za prikupljanje potpisa podrške i za plaćanje overe potpisa, jer se time može limitirati mogućnost učestvovanja što je suprotno čl. 7.5. Dokumenta iz Kopenhagena. Međutim, relevantne političke partije nisu do sada insistirale na korekciji ovog uslova, što implicira da plaćanje overe potpisa za njih ne predstavlja preterani

⁵¹ Case of Sukhovetsky v. Ukraine (appl. no. 13716/02).

⁵² Partija koja nije u Bundestagu ili u nekoj od zemaljskih skupština (Landtagu) predstavljena sa najmanje pet poslanika na osnovu poslednjih izbornih rezultata, može predložiti kandidata ukoliko o tome obavesti saveznog rukovodioca izbora najkasnije u roku od 72 dana pred održavanje izbora.

finansijski izdatak; odnosno, partije kojima je to predstavlja značajno finansijsko opterećenje nisu mogle doći do relevantne podrške birača kako bi nešto suštinski menjale u izbornom procesu. Iako izborni zakon ne postavlja diferencirane uslove za parlamentarne i vanparlamentarne stranke, jasno je da postojeća pravila idu na ruku parlamentarnim strankama sa stabilnim izvorima finansiranja. Posebno, ta nejednakost naglašena je zbog istovremenog odigravanja izborne kampanje i registracije birača, čime kandidati sa ranije proglašenih lista odmah kreću u kampanju i time stiču početnu prednost u odnosu na liste kandidata koje će biti kasnije proglašene, a iza kojih, po pravilu, ne stoje etablirane političke partije. Stoga, zakonom propisani krajnji rok za registraciju kandidata treba utvrditi pre zvaničnog početka izborne kampanje, kako to OEBS preporučuje.

Izborni zakoni opredeljuju se za prikupljanje potpisa, kao vid podrške prijavljenih lista kandidata. Birač svojim potpisom može podržati samo jednu izbornu listu, mada zakonom nisu utvrđene konkretne sankcije ukoliko bi birač iz neznanja ili drugih razloga podržao više izbornih lista, ali se njegova podrška računa samo jednom i samo listi koja je prva proglašena. Dobro je što nevalidni ili nedostajći potpisi ne utiču na validnost ostalih potpisa i što Republička izborna komisija dozvoljava otklanjanje ovih nedostataka u naknadno ostavljenom roku. Obaveza polaganja izbornog jemstva pojavljuje se u vezi sa finansiranjem predizbornih aktivnosti političkih subjekata.⁵³

Izborni zakon ne upušta se u način na koji političke partije određuju svoje kandidate, prepuštajući to unutarstranačkom regulisanju i dogovoru. Nema sumnje da je proces nominovanja kandidata najvažnija izborna aktivnost stranke, a pravila po kojima se odvija imenovanje kandidata predstavljaju važan indikator demokratičnosti političke stranke. Naime, zakonodavac uređuje formalne i procesnopravne aspekte kandidovanja. Međutim, ko će i kako naći na izornoj listi zakonodavac uređuje samo na nivou opštih jemstava. Odsustvo ovakvih pravila, odnosno njihovo regulisanje statutima stranaka, pogodovalo je razvijanju i jačanju oligarhijskih tendencija u organizaciji i funkcionisanju političkih stranaka. Posebno povoljan milje za to bila su zakonska rešenja koja su partijama dopuštala da određuju kojim kandidatima sa izborne liste treba dodeliti poslanički mandat. Intervencijom Ustavnog suda⁵⁴ ovakvo rešenje je izmenjeno i sada dobijeni mandati, kako na parlamentarnim, tako i na lokalnim izborima dodeljuju se kandidatima po redosledu na izornoj listi počev od prvog kandidata sa liste. Uvođenje zatvorenih lista pojačalo je dejstvo izborne volje građana, a time i vezu između birača i predstavnika, na uštrb uticaja političkih partija.

4. Zaključak

Očekujući celovitu i sveobuhvatnu reviziju izbornog zakonodavstva Srbije, analizirana je kompatibilnost nacionalnih rešenja sa međunarodnim standardima i rešenjima u uporednim sistemima. U fokusu analize je ostvarivanje opšteg biračkog prava, kao ključnog elementa savremenih demokratija, i ograničenja koja se mogu smatrati dopuštenim. Iako je opšte biračkog

⁵³ Naime, politički subjekt koji namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje ima obavezu polaganja izbornog jemstva u odgovarajućem iznosu. Izorno jemstvo se vraća političkom subjektu ukoliko na izborima osvoji najmanje 1% važećih glasova, odnosno najmanje 0,2% važećih glasova ukoliko zastupa interese nacionalnih manjina.

⁵⁴ Odluka Ustavnog suda IUz 52/2008 od 21. 04. 2010, Sl. gl. RS 34/10.

pravo uvedeno još polovinom prošlog veka, poslednjih godina prisutna su fleksibilnija shvatanja "klasičnih" uslova za njegovo sticanje, što se doprinosi njegovoj istinskoj univerzalnosti i povećava obuhvat stanovništva opštim biračkim pravom.

U kojoj će meri garancije opšteg prava glasa, sadržane u ustavu ili izbornom zakonodavstvu biti ostvarene, često i u značajnoj meri zavisi od propisa koja su sadržana u drugim granama prava. Tako, kada govorimo o državljanstvu kao uslovu ostvarivanja biračkog prava, moraju se imati u vidu pravna pravila koja se tiču sticanja ili prestanka državljanstva. U Srbiji je nedavno sprovedena liberalizacija ovih propisa, što se direktno odrazilo i na uživanje biračkog prava. Međutim, naše izborni zakonodavstvo ne prepoznaje strance kao moguće titulare biračkog prava, te bi valjalo razmisliti o tome. U svetlu pristupanja EU Srbija će morati da svoje izborne propise harmonizuje sa propisima EU, posebno, u pogledu izbornih prava koje državljani EU uživaju unutar država članica.

Imajući u vidu da je u našem sistemu poslovna sposobnost uslov biračke i poslaničke sposobnosti, postupak lišenja poslovne sposobnosti ima direktne reperkusije u pogledu uživanja biračkog prava. Nedavne izmene zakona u tom domenu mogu imati pozitivni efekat i po ostvarivanje izbornog prava. Međutim, valjalo bi razmisliti o mogućnosti davanja biračkog prava osobama koje su delimično lišene poslovne sposobnosti i kreirati adekvatan pravni okvir za realizaciju toga.

Značajna karakteristika našeg izbornog sistema odnosi se na eksterno glasanje, odnosno glasanje naših građana koji imaju prebivalište u inostranstvu. Međutim, ukoliko postoji stvarna namera da se omogući glasanje dijaspore, neophodno je učiniti značajne izmene u izbornom zakonodavstvu. Te izmene odnosile bi se na uvođenje novih načina glasanja (elektronsko ili glasanje putem pošte), ili, pak, otvaranje biračkih mesta i van diplomatsko-konzularnih predstavništava.

Kada je reč o licima koja su na izdržavanju kazne zatvora, naše zakonodavstvo pripada grupi malobrojnijih država, koje ne sadrži nikakva ograničenja u pogledu uživanja izbornih prava ovih lica.

Značajne izmene izborni zakonodavstvo Srbije mora da pretrpi u postupku kandidovanja. Izbornim zakonom, u funkciji zaštite prava kandidovanja i pasivnog biračkog prava, treba regulisati sve pojedinosti vezane za postupak kandidovanja: kada se registracija kandidata može izvršiti, u kom roku se mora obaviti prikupljanje potpisa, proces verifikacije, registracije i krajnji rok u kome se može osporavati validnost prijavljenih kandidatura. Zakonom je potrebno precizno definisati kada može doći do odbijanja kandidature. Ukoliko je kandidatura prihvaćena, onda njeno preispitivanje treba dozvoliti samo u slučajevima ozbiljnog kršenja zakona, jer to čitav proces čini ranjivim na zloupotrebe i može poslužiti kao političko sredstvo za eliminaciju određenog kandidata. Kandidate koji ne poštuju izborna pravila treba sankcionisati srazmerno stepenu povrede: opomene, novčane kazne, gubljenje prava na subvenciju troškova kampanje, dok diskvalifikaciju treba primenjivati krajnje restriktivno. Takođe, ne treba dozvoliti ni olako povlačenje kandidature, jer to može da izazove konfuziju kod birača, posebno kada su glasački listići već odštampani.

DODATAK

Tabela 1: Uslovi za sticanje aktivnog biračkog prava

| Država | Starosna dob | Državljanstvo | Poslovna sposobnost | Prebivalište | Oduzimanje prava glasa |
|---|--------------|----------------------------------|--|--|--|
| Austrija (Nacionalno veće) | 16 | Da, uključujući i naturalizovane | Ne | Ne Eksterno glasanje | Da, krivična osuda |
| Belgija (Donji i Gornji Dom) | 18 | Da | Da | Ne Eksterno glasanje | Da, krivična osuda |
| Bugarska | 18 | Da | Da | Da Eksterno glasanje | Da, krivična osuda, sudska odluka |
| Češka (Donji i Gornji Dom) | 18 | Da, uključujući i naturalizovane | Ograničena mogućnost učestvovanja | Da Eksterno glasanje | Da, ograničenje slobode kretanja zbog zdravstvenih razloga |
| Danska | 18 | Da | Da | Da Eksterno glasanje | Osobe lišene poslovne sposobnosti |
| Finska | 18 | Da | Ne | Ne Eksterno glasanje | - |
| Francuska (Nacionalna Skupština i Senat) | 18 | Da | Da, uz ograničenu mogućnost učestvovanja | Eksterno glasanje | Da, osobe pod starateljstvom; krivična osuda |
| Nemačka Bundestag | 18 | Da | Da | Da, najmanje 3 meseca Eksterno glasanje | Da, odluka suda; osobe sa mentalnim invaliditetom |
| Grčka | 18 | Da | Da | Ne postoji eksterno glasanje | Da, krivična osuda i osobe lišene poslovne sposobnosti |

| | | | | | |
|--|----|---------------------------------------|--|-------------------------|---|
| Mađarska | 18 | Da | Da, uz ograničenu mogućnost učestvovanja | Ne | Da, krivična osuda, sudska odluka, starateljstvo |
| Italija Donji dom | 18 | Da, | Ne | - Eksterno glasanje | Da, krivična osuda i nemoralno ponašanje definisano zakonom |
| Italija Senat | 25 | Da | Ne | Eksterno glasanje | Da, kao i za Donji dom |
| Poljska (Sejm i Senat) | 18 | Da | Da | Da Eksterno glasanje | Da, po odluci suda, mentalni invaliditet |
| Slovenija Državni zbor | 18 | Da | Individualna procena sposobnosti | Eksterno glasanje | - |
| Ujedinjeno Kraljevstvo Dom komuna | 18 | Da britansko, irsko ili Komonvelta | Ne | Da Eksterno glasanje | Služenje zatvorske kazne, članovi gornjeg doma, osuda zbog izbornog prekršaja |
| Srbija | 18 | Da | Da | Da Eksterno glasanje | Osobe lišene poslovne sposobnosti |
| Španija Donji Dom i Senat | 18 | Da | Da, uz ograničenu mogućnost učestvovanja | Ne Eksterno glasanje | Osobe koje ne uživaju politička prava u punom obimu |
| Hrvatska | 18 | Da | Ne | Da Eksterno glasanje | Lica na izdržavanju kazne |
| Holandija | 18 | Da | Ne | Eksterno glasanje | Služenje zatvorske kazne, lišenje izbornog prava kao rezultat krivičnih osuda, lišenje roditeljskog prava |
| Švedska | 18 | Da, uključujući i | Ne | Ne Eksterno | - |

| | | | | | |
|--|--|----------------|--|----------|--|
| | | naturalizovane | | glasanje | |
|--|--|----------------|--|----------|--|

Izvor: <http://www.ipu.org/parline/parlinesearch.asp> i <http://www.idea.int/db/index.cfm>

Tabela 2: Uslovi za sticanje pasivnog biračkog prava (poslanička sposobnost)

| Država | Starosna dob | Državljanstvo | Osnov za diskvalifikaciju | Prebivalište | Kandidovanje |
|-------------------------------------|--------------|----------------------------------|---|------------------------------|---|
| Austrija (Gornji Dom) | 21 | Da | Podobnost da se bude biran u pokrajinski parlament | Da, prebivalište u pokrajini | Posredan izbor |
| Austrija (Nacionalno Veće) | 18 | Da, uključujući i naturalizovane | Kazna zatvora preko jedne godine | - | Partijsko nominovanje Polaganje depozita |
| Belgija (Donji i Gornji Dom) | 18 | Da | Osobe koje ne uživaju građanska i politička prava | Da | Potpisi birača ili članova parlamenta |
| Bugarska | 21 | Da | Lica na izdržavanju zatvorske kazne, sudska zabrana i lica koja imaju i drugo državljanstvo | - | Partijsko ili individualno kandidovanje |
| Češka (Donji Dom) | 21 | Da, uključujući i naturalizovane | Poslovno nesposobnost, ograničena sloboda kretanja iz zdravstvenih razloga, | Da | Partijsko ili nezavisne kandidature, polaganje depozita |
| Češka (Senat) | 40 | Da, uključujući i naturalizovane | Kao i za Donji dom | Da | Kao i za Donji Dom |
| Danska | 18 | Da | Osuda za delo koja kandidata čini nedostojnim | Da | Partijsko ili individualno kandidovanje |

| | | | | | |
|-----------------------------|----|---|--|-------------------------------|---|
| Finska | 18 | Da | Osobe pod starateljstvom, aktivna vojna lica | - | Partijsko kandidovanje ili najmanje 100 birača |
| Francuska Donji Dom | 18 | Da, koje su ispunile svoje obaveze prema Zakonu o vojnoj službi | Osobe pod starateljstvom, osuđenici za određena krivična dela, kršenje propisa o finansiranju kampanje, neprijavlivanja imovine, sudske likvidacije i neisplaćenog duga u slučaju bankrota, lokalni funkcioneri u matičnim izbornim jedinicama | - | Partijsko kandidovanje ili udruženja birača |
| Francuska Gornji Dom | 24 | Da, kao i za Donji dom | Kao i za Donji dom | - | Posredan izbor |
| Nemačka Bundestag | | Da | Osobe koje izuzete od glasanja, lica koja su odlukom suda proglašena neizbornim | Da | Partijske ili individualne kandidature |
| Nemačka Bundesrat | 18 | Da, najmanje 1 godina | Izborni su samo članovi pokrajinske vlade | Da, u odgovarajućoj pokrajini | - |
| Grčka | 25 | Da | Članovi oružanih i snaga bezbednosti; nosioci određenih javnih funkcija, | - | Partijske ili individualne kandidature Polaganje depozita |
| Mađarska | 18 | Da, uključujući i naturalizovane | Lica lišena poslovne sposobnosti, pod starateljstvom, lica kojima je po odluci | - | Partijske ili nezavisne kandidature |

| | | | | | |
|---|----|-------------------------------------|---|-----------------------|---|
| | | | suda zabranjeno bavljenje javnim poslom, lica na izdržavanju kazne zatvora | | |
| Italija Donji dom | 25 | Da | Krivična osuda, nemoralni karakter definisan zakonom | Da | Partijske kandidature ili podržane od strane birača |
| Italija Senat | 40 | Da | Kao i za Donji dom | Da | Partijske i nezavisne kandidature |
| Poljska Sejm | 21 | Da | Osobe koje su po odluci suda lišene građanskih i izbornih prava, mentalni invaliditet | Da, najmanje 5 godina | Partijske ili po predlogu birača |
| Poljska Senat | 30 | Da | Kao i za Sejm | Da, najmanje 5 godina | Partijske ili po predlogu birača |
| Slovenija Državni svet i Državni Zbor | 18 | Da | | Da | Partijske ili individualne kandidature |
| Ujedinjeno Kraljevstvo Dom komuna | 18 | Da, britansko, irsko ili Komonvelta | Izdržavanje zatvorske kazne (preko 1 godine), neizmireni dugovi u slučaju bankrotstva | Da | Po predlogu birača depozit |
| Ujedinjeno Kraljevstvo Dom lordova | 21 | Da, britansko, irsko ili Komonvelta | Neizmireni dugovi u slučaju bankrotstva i lordovi osuđeni za izdaju | - | Plemići, biskupi i nadbiskupi |
| Srbija | 18 | Da | Poslovno nesposobna lica | Da | Partijske ili po predlogu birača |
| Španija | 18 | Da | Lica koja ne | - | Partijske ili po |

| (Donji i Gornji dom) | | | uživaju sva građanska i politička prava | | predlogu birača |
|----------------------|----|----------------------------------|---|---|---|
| Hrvatska | 18 | Da | Osobe koje su osuđene na kaznu zatvora | - | Partijske ili po predlogu birača |
| Holandija | 18 | Da | Služenje zatvorske kazne, lišenje izbornog prava kao rezultat krivičnih osuda, lišenje roditeljskog prava | - | Liste kandidata podržane od strane birača;depozit |
| Švedska | 18 | Da, uključujući i naturalizovane | - | - | Partijske kandidature |

Izvor: <http://www.ipu.org/parline/parlinesearch.asp>