



## EUROPSKI PARLAMENT: IZBORNI POSTUPAK

Postupci izbora za Europski parlament uređeni su i europskim zakonodavstvom, kojim se utvrđuju pravila zajednička svim državama članicama, i posebnim nacionalnim odredbama koje se razlikuju od države do države. Zajedničkim odredbama utvrđuju se načelo proporcionalne zastupljenosti, pravila o pragovima te nespojivosti određenih dužnosti s mandatom zastupnika u Europskom parlamentu. Nacionalnim su zakonima pak uređena mnoga druga važna pitanja, primjerice točna vrsta izbornog sustava koji se primjenjuje i broj izbornih jedinica.

### PRAVNA OSNOVA

Članak 14. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i članci 20., 22. i 223. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Akt o izboru predstavnika u Skupštini neposrednim općim izborima od 20. rujna 1976.<sup>[1]</sup>, kako je posljednje izmijenjen Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018.<sup>[2]</sup>

### ZAJEDNIČKA PRAVILA

#### A. Načela

U osnivačkim Ugovorima (1.1.1.) navedeno je da će zastupnike u Europskom parlamentu u početku imenovati nacionalni parlamenti, no unesena je i odredba kojom se omogućuje njihovo biranje na neposrednim općim izborima. Tu je odredbu Vijeće provelo prije prvih neposrednih izbora 1979. Aktom od 20. rujna 1976. o izboru predstavnika u Europskom parlamentu neposrednim općim izborima (Izborni akt iz 1976.). Tim je aktom stubokom promijenjen institucionalni položaj Europskog parlamenta i on predstavlja temeljni dokument na kojem počiva demokratskiji EU.

Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. (1.1.3.) predviđeno je da se izbori moraju održavati u skladu s jedinstvenim postupkom te da bi Europski parlament trebao podnijeti prijedlog takvog postupka Vijeću kako bi ga ono moglo jednoglasno usvojiti. Međutim, s obzirom na to da Vijeće nije uspjelo postići dogovor ni o jednom od prijedloga, Ugovorom iz Amsterdama uvedena je umjesto toga mogućnost usvajanja tzv. „zajedničkih načela”. [Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom od 25. lipnja i 23. rujna 2002.](#)<sup>[3]</sup> Izborni akt iz

[1]SL L 278, 8.10.1976., str. 5.

[2]SL L 178, 16.7.2018., str. 1.

[3]SL L 283, 21.10.2002., str. 1.



1976. izmijenjen je u skladu s navedenim, odnosno uvedeno je načelo proporcionalne zastupljenosti i niz nespojivosti nacionalnih i europskih mandata.

Posljednje izmjene Izbornog akta iz 1976. usvojene su [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994 od 13. srpnja 2018.](#), koja uključuje odredbe o mogućnosti različitih metoda glasovanja (glasovanja unaprijed, dopisnoga glasovanja te elektroničkog i internetskoga glasovanja), o pragovima o zaštiti osobnih podataka o kažnjavanju „dvostrukog glasovanja” u skladu s nacionalnim zakonodavstvom o glasovanju u trećim zemljama i o mogućnosti vidljivosti europskih političkih stranaka na glasačkim listićima.

Ugovorom iz Lisabona ([1.1.5.](#)) pravo na glasovanje i pravo na kandidiranje stekli su status temeljnih prava (članak 39. Povelje o temeljnim pravima Europske unije).

## **B. Primjena: važeće zajedničke odredbe**

### **1. Aktivno i pasivno biračko pravo osoba koje nisu državljani države u kojoj se izbori održavaju**

U skladu s člankom 22. stavkom 2. UFEU-a „svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament”. Pravila za provedbu toga prava donesena su člankom 6. Direktive Vijeća 93/109/EZ<sup>[4]</sup>, kako je izmijenjena [Direktivom Vijeća 2013/1/EU](#)<sup>[5]</sup>, prema kojemu „bilo koji građanin Unije koji boravi u državi članici čiji nije državljanin i kojemu je, pojedinačnom sudskom odlukom ili administrativnom odlukom, pod uvjetom da potonja odluka može podlijegati pravnim lijekovima, oduzeto pasivno biračko pravo prema pravu države članice boravišta ili pravu njegove matične države članice, spriječen je ostvarivati to pravo u državi članici boravišta na izborima za Europski parlament”.

### **2. Izborni sustav**

U skladu s izmijenjenim Izbornim aktom iz 1976. europski izbori moraju se temeljiti na proporcionalnoj zastupljenosti i u njima se mora koristiti sustav glasovanja za listu ili sustav pojedinačnog prenosivog glasa. Države članice također mogu odobriti glasovanje na temelju sustava preferencijalnih lista.

Osim dobrovoljnog minimalnog praga za raspodjelu zastupničkih mjesta do 5 % valjanih glasova na nacionalnoj razini, nedavnim izmjenama Izbornog akta iz 1976., usvojenim Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994, uspostavljen je obvezni minimalni izborni prag između 2 % i 5 % za izborne jedinice s više od 35 zastupničkih mjesta u državama članicama u kojima je korišten sustav glasovanja za listu. Države članice morat će ispuniti taj uvjet najkasnije za izbore 2024.

U skladu s tom odlukom države članice također mogu omogućiti glasovanje unaprijed, dopisno glasovanje te elektroničko i internetsko glasovanje. U tim slučajevima moraju se posebice pobrinuti za pouzdanost rezultata, tajnost glasovanja i zaštitu osobnih podataka.

---

[4]SL L 329, 30.12.1993., str. 34.

[5]SL L 26, 26.1.2013., str. 27.



### 3. Nespojivost dužnosti

U skladu s člankom 7. Izbornog akta iz 1976., kako je izmijenjen Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom, mandat zastupnika u Europskom parlamentu nespojiv je s mandatom člana vlade države članice, člana Komisije, suca, nezavisnog odvjetnika ili tajnika Suda Europske unije, člana Revizorskog suda, člana Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, člana odbora ili drugih tijela osnovanih u skladu s Ugovorima u svrhu upravljanja sredstvima Unije ili izvršavanja stalne izravne upravne zadaće, člana Odbora direktora, Upravnog odbora ili osoblja Europske investicijske banke i aktivnog dužnosnika ili službenika institucija Europske unije ili povezanih specijaliziranih tijela. Daljnje nespojive dužnosti dodane su 1997. (član Odbora regija) i 2002. (član Odbora direktora Europske središnje banke, Ombudsman Europske unije i, što je najvažnije, zastupnik u nacionalnom parlamentu).

## **PRAVILA KOJA PODLIJEŽU NACIONALNIM ODREDBAMA**

Povrh tih zajedničkih pravila, izborna pravila uređena su nacionalnim odredbama koje se mogu razlikovati u velikoj mjeri; izborni sustav zbog toga se može smatrati polimorfnim izbornim sustavom.

### **A. Izborni sustav i pragovi**

Sve države članice izbore moraju provoditi po načelu proporcionalne zastupljenosti. Osim dobrovoljnog praga za raspodjelu zastupničkih mjesta do 5 % na nacionalnoj razini, Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 uspostavljen je obvezni minimalni izborni prag između 2 % i 5 % za izborne jedinice s više od 35 zastupničkih mjesta. Taj uvjet mora biti ispunjen najkasnije za europske izbore 2024.

Izborni se pragovi trenutačno primjenjuju u sljedećim državama članicama: u Francuskoj, Belgiji, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj, Češkoj, Rumunjskoj, Hrvatskoj, Latviji i Mađarskoj (5 %), u Austriji, Italiji i Švedskoj (4 %), Grčkoj (3 %) i na Cipru (1,8 %). U ostalim državama članicama ne primjenjuje se izborni prag.

### **B. Podjela na izborne jedinice**

Na europskim izborima većina država članica funkcionira kao jedinstvena izborna jedinica. Međutim, državno područje pet država članica (Belgija, Irska, Italija, Poljska i Ujedinjena Kraljevina) podijeljen je na više regionalnih izbornih jedinica.

### **C. Pravo glasovanja**

Minimalna dob za glasovanje je navršenih 18 godina u svim državama članicama osim u Austriji i Malti, gdje je ona navršenih 16 godina, i Grčkoj, gdje je ona navršenih 17 godina.

Glasovanje je obvezno u pet država članica (Belgija, Bugarska, Luksemburg, Cipar i Grčka): obveza se odnosi na državljane te na građane EU-a koji nisu državljani, ali imaju prijavljeno boravište u tim državama.

#### **1. Glasovanje osoba koje nisu državljani države domaćina**

Građani Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani imaju pravo glasovati na izborima za Europski parlament u državi u kojoj borave pod istim uvjetima kao njezini



državljeni (članak 22. UFEU-a). Međutim, koncept boravišta i dalje se razlikuje među državama članicama. U pojedinim državama (npr. Estonija, Francuska, Njemačka, Poljska, Rumunjska i Slovenija) glasači moraju imati stalno ili uobičajeno boravište na izbornom teritoriju, u drugima pak (npr. Cipar, Danska, Grčka, Irska, Luksemburg, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina) moraju u njemu biti uobičajeno nastanjeni, dok u nekima (npr. Belgija i Češka) moraju biti na popisu stanovništva. U Luksemburgu i na Cipru, primjerice, pravo glasovanja građana EU-a uvjetovano je i minimalnim razdobljem boravka u tim državama. U svim državama članicama državljani drugih zemalja EU-a moraju se prijaviti za glasovanje prije datuma na koji se održavaju izbori. Rokovi za prijavu razlikuju se među državama članicama.

## 2. Glasovanje u državi podrijetla državljanina koji borave izvan nje

Na izborima za EP gotovo sve države članice omogućuju glasovanje iz inozemstva. U nekim se državama članicama od glasača traži da se prijave kod svojih nacionalnih izbornih tijela kako bi iz inozemstva mogli glasovati u veleposlanstvu ili konzulatu ili dopisno. U drugim državama članicama dopisno se može glasovati u veleposlanstvima i konzulatima. Neke države članice omogućuju pravo na glasovanje iz inozemstva samo građanima koji žive u drugoj državi članici EU-a (npr. Bugarska i Italija). Osim toga, većina država članica donijela je posebne odredbe za diplomate i vojno osoblje koji rade u inozemstvu.

Činjenica da neke osobe mogu glasovati u državi u kojoj borave, ali čiji nisu državljani, kao i u vlastitoj državi podrijetla, može se zloupotrijebiti (primjerice dvostrukim glasovanjem, koje je kazneno djelo u nekim državama članicama). U tom pogledu nedavne izmjene Izbornog akta iz 1976., usvojene Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994, iziskuju od država članica da osiguraju da dvostruko glasovanje na izborima za Europski parlament bude podložno učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznama.

### D. Pasivno biračko pravo

Pravo na kandidiranje na izborima za EP u državi članici boravišta koja nije država podrijetla osobe također označava primjenu načela nediskriminacije između državljanina i nedržavljanina neke države te proizlazi iz prava na slobodu kretanja i boravka unutar Europske unije. Svaka osoba koja je građanin Unije, a nije državljanin države članice boravišta, ali u odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo zadovoljava iste uvjete kao i one koje ta država zakonodavstvom nameće svojim državljanima, ima pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u državi članici boravišta osim ako su joj ta prava oduzeta (članak 3. Direktive Vijeća 93/109/EZ).

Osim posjedovanja državljanstva neke od država članica Unije, što je uvjet koji vrijedi u svim državama članicama, ostali uvjeti razlikuju se od države do države. Nijedna osoba ne može biti kandidat na istim izborima u više od jedne države članice (članak 4. Direktive Vijeća 93/109/EZ). Minimalna dob za kandidaturu na izborima u većini je država članica navršenih 18 godina, dok su iznimke Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Irska, Latvija, Litva, Poljska i Slovačka (21), Rumunjska (23) te Italija i Grčka (25).



## E. Kandidature

U nekim državama članicama samo političke stranke i organizacije mogu podnositi kandidature. U drugim državama članicama za kandidaturu je potrebno prikupiti određeni broj potpisa ili je mora podržati određeni broj glasača, dok je u nekim slučajevima potreban i novčani polog.

[Odlukom Europskog vijeća \(EU\) 2018/937 od 28. lipnja 2018. o utvrđivanju sastava Europskog parlamenta](#)<sup>[6]</sup> određuje se način na koji se u skladu s člankom 14. stavkom 2. UEU-a raspodjeljuju zastupnička mjesta, primjenom načela „degresivne proporcionalnosti” ([1.3.3.](#)).

## F. Datumi održavanja izbora

U skladu s člancima 10. i 11. Izbornog akta iz 1976., kako je izmijenjen, izbori za Europski parlament održavaju se u istom razdoblju koje započinje u četvrtak ujutro i završava u nedjelju istog tjedna, dok točan datum i vrijeme izbora određuje svaka država članica pojedinačno. Vijeće je 1976., nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, jednoglasno utvrdilo izbornu razdoblje prvih izbora 1979. godine. Svi sljedeći izbori nakon 1979. održani su u odgovarajućem razdoblju posljednje godine petogodišnjeg razdoblja iz članka 5. Izbornog akta. ([1.3.1.](#)).

Za izbore 2014. godine Vijeće je svojom odlukom od 14. lipnja 2013. pomaknulo datume, prvobitno predviđene za lipanj, na 22. – 25. svibnja kako bi se izbjeglo preklapanje s blagdanom Duhova. Pri tome je primijenilo članak 11. koji glasi: „ako se pokaže da je izbore nemoguće provesti [...] u tom razdoblju, Vijeće jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom najkasnije godinu dana prije isteka petogodišnjeg mandata iz članka 5. određuje drugo izbornu razdoblje koje ne smije biti više od dva mjeseca prije niti jedan mjesec poslije razdoblja utvrđenog u skladu s prethodnim podstavkom.” Sljedeći izbori održavaju se u istom razdoblju posljednje godine petogodišnjeg razdoblja (članak 11. Izbornog akta iz 1976.). U skladu s time, izbori 2019. održani su od 23. do 26. svibnja.

## G. Mogućnost birača da mijenjaju redoslijed kandidata na listi

U većini država članica glasači mogu glasati preferencijalno kako bi promijenili redoslijed kandidata na listi. Međutim, u sedam država članica (Njemačka, Španjolska, Francuska, Portugal, Ujedinjena Kraljevina, Mađarska i Rumunjska) liste su zatvorene (nema preferencijalnog glasovanja). Na Malti, u Irskoj i Sjevernoj Irskoj birači odabiru kandidate prema redoslijedu prioriteta (sustav pojedinačnog prenosivog glasa).

## H. Popunjavanje mjesta upražnjenih tijekom trajanja parlamentarnog saziva

U nekim državama članicama upražnjeno mjesto dodjeljuje se prvom sljedećem neizabranom kandidatu s iste liste (uz možebitne promjene koje odražavaju broj glasova koji su prikupili različiti kandidati). U drugim državama članicama upražnjena mjesta dodjeljuju se zamjenicima, a ako ih nema, odlučujući je kriterij poredak kandidata na listama. U nekim drugim državama članicama zastupnici u Europskom parlamentu imaju se pravo vratiti u Parlament ako razlozi zbog kojih tu funkciju nisu mogli obnašati više ne postoje.

---

[6]SL L 165I, 2.7.2018., str. 1.



## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Od šezdesetih godina 20. stoljeća Europski je parlament više puta iznosio svoja mišljenja o pitanjima izbornog prava te je podnosio prijedloge u skladu s člankom 138. Ugovora o EZ-u (sada članak 223. UFEU-a). Nepostojanje jedinstvenog postupka za izbore za Europski parlament svjedoči o tome koliko je teško uskladiti različite nacionalne izborne tradicije. Te su poteškoće tek djelomično prevladane mogućnošću prihvaćanja zajedničkih načela iz Ugovora iz Amsterdama. Ambiciozan pokušaj usvajanja jedinstvenog postupka predviđen člankom 223. UFEU-a, za koji je potrebna suglasnost Europskog parlamenta, tek se treba ostvariti. Kontinuirani napor koji je Parlament uložio u modernizaciju i „europizaciju” zajedničkog izbornog postupka doveli su 1997. do prijedloga jedinstvenog izbornog postupka; suština tog prijedloga sadržana je u odluci Vijeća iz 2002. Europski je parlament 11. studenoga 2015. donio [Rezoluciju\[7\] na temelju izvješća o zakonodavnoj inicijativi koje je pripremio Odbor za ustavna pitanja u vezi s izmjenom Akta od 20. rujna 1976.](#) U zakonodavnoj su inicijativi predložene izmjene Izbornog akta iz 1976. kako bi europski izbori bili demokratskiji i kako bi se povećalo sudjelovanje javnosti u izbornom postupku. Predložene izmjene Parlamenta djelomično su prihvaćene i uvrštene u Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018. Međutim, Vijeće se nije moglo složiti oko prijedloga Parlamenta da se uspostavi zajednička izborna jedinica i da se imenuju vodeći kandidati za mjesto predsjednika Komisije.

Europski je parlament 7. veljače 2018. glasovao za smanjenje broja zastupničkih mjesta sa 751 na 705 nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti EU i za ponovnu raspodjelu nekih oslobođenih mjesta nakon Brexita među državama članicama EU-a koje su neznatno slabije zastupljene<sup>[8]</sup> (1.3.3.). Europski je parlament 22. studenoga 2012. donio [Rezoluciju](#) kojom europske političke stranke potiče da nominiraju kandidate za predsjednika Komisije, čime bi se ojačala politička legitimnost i Parlamenta i Komisije<sup>[9]</sup>. Ti su uvjeti uvedeni prije izbora 2014. i prvi su se put glavni kandidati natjecali na izborima 2014. godine. Na temelju rezultata tih izbora jednoga od glavnih kandidata, g. Jean-Claudea Junckera, Europski je parlament 22. listopada 2014. izabrao za predsjednika Komisije. U svojoj [Odluci od 7. veljače 2018. o reviziji Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije](#), Parlament je naglasio da je spreman odbiti bilo kojeg kandidata za predsjednika Komisije kojeg uoči europskih izbora 2019. neka europska politička stranka nije imenovala kao [glavnog kandidata](#) (Spitzenkandidat).

Sustav financiranja europskih političkih stranaka, kojim se omogućilo i osnivanje političkih zaklada (1.3.3), uspostavljen je na razini EU-a 2003. godine (Uredba (EZ) br. 2004/2003 stavljena izvan snage i zamijenjena [Uredbom \(EU, Euratom\) br. 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada](#)<sup>[10]</sup>). Ta su pravila nedavno izmijenjena kako bi se spriječile određene štetne prakse, odnosno kako bi se osigurala pravilna upotreba javnog novca u financiranju

[8]Rezolucija Europskog parlamenta od 7. veljače 2018. o sastavu Europskog parlamenta (SL C 463, 21.12.2018., str. 83. - 88.).

[9]Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenog 2012. o izborima za Europski parlament 2014. (SL C 419, 16.12.2015., str. 185. - 186.).

[10]SL L 317, 4.11.2014., str. 1.



europskih političkih stranaka i zaklada ([Uredba \(EU, Euratom\) 2018/673 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe \(EU, Euratom\) br. 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada](#)<sup>[11]</sup>).

Nedavni događaji ukazali su na potencijalne opasnosti za izborne postupke i demokraciju povezane s internetskom komunikacijom (manipuliranje osobnim podacima u izbornom kontekstu). Nedavno su usvojene nove izmjene Uredbe iz 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada kako bi se spriječilo neovlašteno korištenje osobnih podataka ([Uredba \(EU, Euratom\) 2019/493 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe \(EU, Euratom\) br. 1141/2014 u pogledu postupka provjere povezanog s kršenjima pravila o zaštiti osobnih podataka u kontekstu izbora za Europski parlament](#)<sup>[12]</sup>). Nova pravila dogovorena između Parlamenta i Vijeća namijenjena su za zaštitu izbornog postupka od internetskih dezinformacijskih kampanja u kojima se zlorabe osobni podaci glasača te omogućuju nametanje financijskih sankcija europskim političkim strankama i zakladama koje namjerno utječu ili pokušavaju utjecati na ishod europskih izbora kršenjem pravila o zaštiti podataka ([1.3.3](#)).

Roberta Panizza  
05/2019

---

[11]SL L 114I, 4.5.2018., str. 1.  
[12]SL L 85I, 27.3.2019., str. 7.

