

DRŽAVNA UPRAVA I PREBIVALIŠTE GRAĐANA – POSEBNO O PREBIVALIŠTU KAO USLOVU ZA OSTVARIVANJE BIRAČKOG PRAVA***

Sažetak

Cilj rada jeste da ukaže na značaj prava na prebivalište koje, prema jednoj odluci Ustavnog suda Srbije, predstavlja najvažniju pretpostavku ostvarivanja individualnih prava, poput biračkog prava, prava na socijalnu pomoć i drugih, kao i za ispunjenje individualnih dužnosti. Stoga se u upravnim postupcima vezanim za prebivalište mora, u skladu sa načelom istine, tačno i potpuno utvrditi činjenično stanje. Ipak, u primeni zakonodavnog okvira, kako u zemljama regiona, tako i u Republici Srbiji, primetne su određene poteškoće u upravnoj i upravnosudskoj praksi koje se odnose na otežano dokazivanje postojanja namere lica da se trajno naseli u jednom mestu. Regionalne zakonske solucije odlikuju se i određenim osobenostima, čiji će uzroci posebno biti izloženi u radu. Takođe, problematika utvrđivanja prebivališta biće dovedena u vezu sa aktuelnim pitanjem ostvarivanja biračkog prava. Međuzavisnost prava na prebivalište i biračkog prava biće predstavljena najpre kroz razmatranje međunarodnih standarda i prakse Evropskog suda za ljudska prava, a potom i kroz analizu pojedinih nacionalnih rešenja, poput pitanja opravdanosti odluke crnogorskog Ustavnog suda da ukine uslov prebivališta za ostvarivanje biračkog prava na lokalnom nivou, te pitanja da li pasiviziranje prebivališta u Republici Srbiji dovodi do automatskog brisanja iz biračkog spiska. Pri razmatranju ovih pitanja biće korišćeni dogmatski i uporednopravni metodi i, u znatno manjoj meri, istorijskopравни metod.

Ključne reči: prebivalište, upravni postupak, biračko pravo, dokazivanje u upravnom postupku.

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija.
E-mail: ztomic@ius.bg.ac.rs

** Saradnik u nastavi, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija.
E-mail: v.markovic@ius.bg.ac.rs
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9258-5015>

*** Rad je nastao kao rezultat naučnog projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu pod nazivom „Problemi stvaranja, tumačenja i primene prava“ za 2025. godinu.

STATE ADMINISTRATION AND RESIDENCE OF CITIZENS WITH SPECIAL EMPHASIS ON THE RESIDENTIAL REQUIREMENT FOR EXERCISING THE RIGHT TO VOTE

Summary

The aim of the paper is to point out the importance of the right to residence, which, according to a decision of the Constitutional Court of Serbia, is the most important prerequisite and condition for the realization of individual rights, such as the right to vote, the right to social assistance and others, as well as for the fulfillment of individual duties. Therefore, in administrative procedures related to the issue of residence, the factual situation must be accurately and completely determined, and in accordance with the principle of material truth. Nevertheless, in the application of the relevant legislative framework in Serbia, as well as in the countries of the region, certain difficulties are noticeable in this sense in administrative and, in particular, administrative judicial practice related to the difficulty of proving the subjective component (*animus vivendi*), i.e. the wishes of one person to settle in one place with the intention of living permanently. Also, at the level of legal texts in the countries of the region, there are certain variations, the causes of which will also be discussed in the paper. All the issues related to administrative procedures related to residence will be brought into a very current relationship that concerns the residential condition for exercising the right to vote. In this sense, international standards will be considered, especially the practice of the European Court of Human Rights in Strasbourg, as well as the legislative framework and relevant judicial practice of the countries in the region. In particular, the paper will analyze the observed illogicality in the application of law on the example of the decision of the Montenegrin Constitutional Court to abolish the residence requirement for exercising the right to vote in local elections, while the 2-year residence requirement for voting in parliamentary elections remains in the Constitution of that country, contrary to the recommendation of international bodies. Also, the paper will analyze the question of whether the decision on passivation of residence mandates, i.e. also entails automatic deletion from the voter list in the Republic of Serbia. When considering these questions, the dogmatic and comparative legal method will be used, as well as, to a much lesser extent, the historical legal method.

Keywords: residence, administrative procedure, electoral law, taking of evidence in administrative procedure.

1. Uvodna razmatranja

Institut prebivališta predstavlja, kao retko koji, višeslojan i višeznačan pravni institut. Dok njegovi koreni sežu još u antička vremena, kada se u rimskom pravu smatrao za specifičnu vezu osobe i određenog grada, na osnovu koje osoba postaje *incola*, tj. stanovnik sa namerom neodređenog nastanjenja (Davrados, 2018, p. 294), ostaje značajna opaska Kneževića (1985, p. 109) po kojoj „operišemo pojmom koji ne poznajemo dovoljno i za koji, u zemljama u kojima se sa njim već dugo radi, nikoga nije sramota da i posle vekovne upotrebe prizna određeno neznanje“. Ipak, moguće je uočiti i određene distinktivne elemente koje je institut prebivališta poprimao u velikim pravnim sistemima – anglosaksonskom i kontinentalnom.

Tako, englesko pravo operiše sa dva pojma – *residence* i *domicile*, pri čemu značenje prebivališta ima ovaj potonji termin. Poimanje domicila uokviruju tri osnovna principa – princip neophodnosti, po kome lice ne može biti bez domicila nijednog trenutka, zatim koncept jedinstva domicila, po kome je isključena mogućnost istovremenog postojanja više domicila,¹ i princip prema kom se utvrđivanje domicila određuje u skladu sa pravom nadležnog suda (Davrados, 2018, p. 299). U zemljama kontinentalnog sistema preovlađujuća tačka vezivanja u međunarodnom privatnom pravu nije bila domicil, već državljanstvo (Ročkomanović, 2007, p. 6), što je uslovalo nešto fleksibilnije shvatanje prebivališta kao ličnog svojstva fizičkih lica. Evrokontinentalna jurisprudencija postigla je konsenzus oko dva konstitutivna elementa prebivališta – boravka na određenom mestu (*corpus*) i namere da se to mesto učini stalnim mestom življenja (*animus semper vivendi*) (Davrados, 2018, p. 315).

Podrobnija uporedna analiza evrokontinentalnog i anglosaksonskog poimanja domicila, međutim, umnogome bi prevazišla namere ovog rada. Namere autora dosta su „svedenije“, a one su da iz ugla upravnog prava pristupe analizi i određenju pravne prirode prebivališta, te teškoćama sa kojima su u praksi skopčani raznorodni upravni postupci vezani za ovaj institut, a što se najlakše može ilustrovati kroz uporedni prikaz zakonskih rešenja, te upravne i upravnosudske prakse u određenim državama regiona (Hrvatskoj i Crnoj Gori) i u Srbiji. Pre toga, ukazaćemo i na relevantne međunarodne standarde Saveta Evrope i praksu Evropskog suda za

¹ Ovaj princip za posledicu je imao to da je praksa engleskih sudova u slučaju da lice ima dva doma, za prebivalište utvrđivala mesto gde se nalazio glavni dom. No, u pogledu kriterijuma za utvrđivanje glavnog doma, sudska praksa nije bila unisona. Tako Ročkomanović (2007, p. 7) navodi slučaj prema kome je Škotu utvrđeno prebivalište u Škotskoj, iako sa porodicom živi 35 godina u Liverpulu, samo na osnovu činjenice da je u testamentu sebe deklarirao kao Glazgovljanina. S druge strane, u slučaju *Huntly v. Gaskel* sud je utvrdio domicil u Engleskoj za jednog Škota samo zato što bi primena škotskog zakona o nasleđivanju dovela do ograničenja slobode testiranja u konkretnom slučaju.

ljudska prava, posebno imajući u vidu organsku vezu između prebivališta i ostvarivanja drugih subjektivnih prava, u prvom redu onog biračkog. Svedenost pod znacima navoda dolazi otud što se u upravnom pravu, za razliku od drugih pravnih disciplina,² izučavanju problematike vezane za prebivalište u domaćoj literaturi posvetila pažnja koja je u obrnutoj srazmeri sa vanrednim upravnopravnim značajem instituta prebivališta.³ Zbog toga se možemo saglasiti samo sa prvim delom ocene, po kojoj se „prebivalište najuže vezuje za granu upravnog prava i smatra se upravnopravnim institutom, a u nauci se najdetaljnije izučava baš u upravnom pravu“ (Vujašković, 1985, p. 75). Na sličnom stanovištu stoji i Knežević (1985, p. 109) kada ističe da je definicija pojma prebivališta data u upravnoj materiji i da je upravnog karaktera, te da je kao takva neadekvatna za druge grane prava, zbog čega je potrebna izgradnja pojmova prilagođenih potrebama raznih grana prava.

1.1. O pravnoj prirodi prebivališta

U domaćoj pravnoj teoriji je prisutno nekoliko stanovišta o pojmu prebivališta koji se, među sobom, uglavnom razlikuju po kombinaciji i akcentu koji stavljaju na određene elemente pojma prebivališta. Tako, prema objektivističkoj koncepciji, koja potiče iz nemačkog prava, prebivalište jednog lica utvrđuje se prema mestu gde se to lice nastanilo bez obzira na to ima li nameru da u tom mestu stalno prebiva. Ključan je dakle sam(o) fizički akt trajnijeg življenja na određenom mestu. Na istom tragu je i novija nemačka upravnosudska praksa prema kojoj je za utvrđivanje primarnog ili sekundarnog prebivališta odlučujuća dužina boravka, odnosno kvantitativni proračun perioda boravka u navedenim mestima (*Oberverwaltungsgericht Niedersachsen Beschl. v. 25.04.2014, Az.: 11 ME 64/14*).

Druga koncepcija, koja izvire iz francuskog sistema, akcenat stavlja na to da li neko lice mesto stalnog stanovanja posmatra i kao centar svojih pravnih odnosa i interesa. Treća koncepcija u potpunosti prenebregava činjenicu stalnog mesta stanovanja i insistira isključivo na centru pravnih odnosa, dok četvrta koncepcija polazi od kombinacije objektivne, fizičke komponente u vidu mesta nastanjenja i psihičke komponente oličene u nameri da se u tom mestu stalno prebiva (Jerković, 1985, p. 69; Mitić, 1960, pp. 2-3).

Ipak, različito pozicioniranje konstitutivnih elemenata pojma prebivališta ne govori nam mnogo o specifičnoj pravnoj prirodi prebivališta. Civilistički autori,

² Primera radi, za poresko pravo vid. Kostić, 2008, pp. 320-340.

³ Presek domaće upravnopravne književnosti posvećene pojmu prebivališta skroman je i sadržan je u ponekom članku (vid. Vujašković, 1985, pp. 75-83), specijalističkom radu (vid. Marković, 2013) ili odeljku u okviru monografskih jedinica posvećenih posebnom upravnom pravu, poglavito pravu unutrašnjih poslova (vid. Jugović, 2013, pp. 128-130).

recimo, dele se u pogledu toga da li prebivalište shvataju kao subjektivno pravo ili kao potencijalnu pretpostavku za ostvarivanje određenih pravnih odnosa. Tako, prema jednom stanovištu, prebivalište je pravno stanje, dok je prema drugom ono jedan od atributa fizičkih i pravnih lica (Vujašković, 1985, p. 76). Pojedini upravnopravni autori, poput Krbeka (1955, p. 177), prebivalište smatraju za pravnu činjenicu, odnosno refleks objektivnog prava. Vujašković (1985, p. 76) pak ispravno uočava dvostruku ulogu upravnog prava u vezi sa prebivalištem i boravištem građana – kroz, sa jedne strane, održavanje pouzdanog sistema evidencije povezanog sa čitavim nizom različitih upravnih aktivnosti i, s druge strane, procesni segment značaja te činjenice za vođenje upravnog postupka, pre svega kroz pravila koja se tiču određivanja mesne nadležnosti.

Na tom tragu, smatramo da se prebivalištu iz ugla upravnog prava može pristupiti na dvojak način – kroz određenje njegove funkcije u upravnom pravu i kroz određenje njegove pravne prirode. Najpre, u funkcionalnom, procesno-tehničkom smislu prebivalište se posmatra kao element procesnog prava u pravilima o zasnivanju nadležnosti. Primera radi, čl. 34, st. 1, tač. 5 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da se mesna nadležnost u ostalim upravnim stvarima određuje prema prebivalištu stranke, a ako stranka nema prebivalište u Republici Srbiji – prema njenom boravištu. U slučaju da ona nema ni boravište u Republici Srbiji – prema njenom poslednjem prebivalištu ili boravištu u Republici Srbiji. Takođe, čl. 193, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku navodi da ako izvršenje ne sprovedi organ koji je doneo prvostepeno rešenje, a nijedan drugi organ nije na to ovlašćen, izvršenje sprovedi prvostepeni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršenika, a u čijem su delokrugu poslovi opšte uprave.

Pravna priroda prebivališta može se, s druge strane, odrediti u materijalnom smislu, i to kao element ličnog statusa i, donekle analogno sa državljanstvom, kao subjektivno pravo na druga prava (*right to have rights*). Ovo stoga što je postojanje prebivališta neophodna pretpostavka za ostvarivanje i uživanje brojnih drugih prava, poput prava na lična dokumenta, i samim tim prava na slobodno kretanje, promenu ličnog imena i prezimena, biračkog i drugih prava. Na sličnom stanovištu stoji i Ustavni sud Srbije koji je u jednoj svojoj odluci (Odluka Ustavnog suda Srbije UŽ 640/2019 od 24. 2. 2022) istakao da „od prava na prijavu prebivališta neposredno zavise i sloboda kretanja, pravo na lične dokumente, eventualno zasnivanje radnog odnosa, ostvarivanje socijalne i zdravstvene zaštite. [...] Prebivalište je u mnogim slučajevima najvažnija pretpostavka i uslov za ostvarivanje individualnih prava, kao što su biračko pravo, pravo na socijalnu pomoć i ostale pogodnosti, kao i za ispunjavanje individualnih dužnosti, kao što su plaćanje poreza i dažbina.“

1.2. Jedno ili više prebivališta?

Izreći stav da jedno fizičko lice u našem pravnom poretku i u pravnim porecima nastalim na području bivše Jugoslavije može imati više od jednog prebivališta u isto vreme okarakterisaće se kao neznanje, u boljem slučaju, ili kao potpuna pravnička blasfemija, u gorem. Stav o jednom prebivalištu fizičkog lica izvlači se bilo iz biološke datosti, bilo iz činjenice da je moguće imati samo jedno mesto stalnog nastanjenja, bilo iz najmanje nesporne činjenice da centar imovinskih interesa može biti samo jedan jer je i imovina jedinstvena (Mitić, 1960, p. 5). Faktičko stanje, uslovljeno jednim delom i dinamikom savremenog života, u kojem jedno lice ima dva ili više prebivališta, kvalifikuje se kao postupanje *contra legem* i zloupotreba prava, sa jedne strane, i/ili se objašnjava pasivnim držanjem nadležnih organa, sa druge strane.

Ipak, ono što izmiče dosadašnjim razmatranjima mogućnosti da jedno lice istovremeno ima više prebivališta jeste zanimljiva istorijska, pa i uporednopravna aktuelna komponenta. Naime, višestruko prebivalište povezano je sa prvopomenutom, objektivističkom teorijom, i bilo je prisutno u nemačkoj i austrijskoj doktrini i praksi, kao i u našoj predratnoj praksi, budući da je postojao stav da jedno lice može stalno stanovati u više mesta istovremeno (Jerković, 1985, p. 72). Štaviše, predratni jugoslovenski Zakonik o sudskom postupku u građanskim stvarima je u čl. 62, st. 2 eksplicitno dopuštao mogućnost dvostrukog prebivališta u zemlji i/ili u inostranstvu. Ukoliko lice stanuje u dva mesta, razlozi praktične prirode nalogali su mogućnost dvostrukog prebivališta pre nego utvrđivanja njegovih središnjih pravnih interesa, uz sve propratne teškoće. Poznić je tako stajao na stanovištu da lice ima dva prebivališta ukoliko u jednom stanuje, a u drugom obavlja poslovnu delatnost (prema Mitić, 1960, p. 5).

U tom smislu treba shvatiti i rešenje Vrhovnog suda NR Srbije iz 1952. godine u kojem se navodi: „postoji mogućnost da jedno lice ima dva prebivališta. Tužbom je pretpostavljeno da je tuženik zaposlen kod jednog preduzeća u Beogradu, pa bi se imalo uzeti da tuženik ima prebivalište u Beogradu kao mestu zaposlenja i u Požarevcu gde mu stanuje porodica kod koje on provodi dane kad nije na poslu“ (Zbirka odluka vrhovnih sudova, 1954, p. 239). Iako posleratni propisi nisu predviđali sličnu mogućnost na izričit način, zanimljiv je stav Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Vojvodine iz 1976. godine prema kome pozitivni propisi ne zabranjuju višestruko prebivalište, te da ta mogućnost, kao „duboko životna“ i dalje može postojati (Radovanov, 1985, p. 102).

Štaviše, pluralitet prebivališta nije samo stvar istorijskopravnog kurioziteta već je prisutan kako u stranoj teoriji, tako i u pozitivnim propisima pojedinih evropskih država. Naime, pojedini autori kritički se odnose prema plauzibilnoj tvrdnji po kojoj lice može imati više boravišta, ali samo jedno prebivalište. Namesto

ovog stava, inaugurišu princip po kome postoji mogućnost različitih prebivališta za različite svrhe (Davrados, 2018, p. 313). Na tragu ovakvog stava je i rešenje prisutno u aktuelnom nemačkom Građanskom zakoniku (BGB), koji u čl. 7, st. 1 predviđa da osoba koja se trajno nastani u jednom mestu uspostavlja prebivalište, a u st. 2 predviđa da prebivalište može postojati u više mesta simultano. Ipak, i u nemačkom pravu postoje elementi koji podupiru Kneževićevu tezu o baratanju različitim pojmovima prebivališta za potrebe različitih pravnih disciplina. Naime, u nemačkom saveznom Zakonu o registraciji (Bundesmeldegesetz – BMG), prebivalište je, shodno objektivističkoj koncepciji, definisano kao bilo koji zatvoreni prostor koji se koristi za život ili spavanje (čl. 20). Ukoliko lice ima više prebivališta u Nemačkoj, jedno od njih smatra se njegovim primarnim prebivalištem, a to je ono koje to lice najviše koristi. Sva druga prebivališta su sekundarna (čl. 21). U pogledu bližeg određenja šta se podrazumeva pod najčešćim korišćenjem, smatra se da je to ono prebivalište gde su fokusirane lične veze lica (čl. 22, st. 3). Iz izloženih odredbi može se izvući zaključak da primarno prebivalište (*Hauptwohnung*), u smislu nemačkog Zakona o registraciji, predstavlja ekvivalent domaćem pojmu prebivališta, dok sekundarna prebivališta (*Nebenwohnung*) odgovaraju pojmu (privremenog?)⁴ boravišta. Štaviše, prema upravnosudskoj praksi postoji mogućnost višestrukog prebivališta iz čl. 7, st. 2 Nemačkog građanskog zakonika, ali samo ako osoba ima centre života na više lokacija, koje su podjednako centar ukupnih životnih aktivnosti te osobe, što podrazumeva minimum da lice ima nekoliko opremljenih prebivališta koja su stvarno i stalno nastanjena, a da njegovi/njeni životni uslovi imaju značajne veze sa obe lokacije i da su zahtevi čl. 7 nemačkog Građanskog zakonika stvarno ispunjeni za obe lokacije. Tome se pridodaje da osoba ne mora istovremeno živeti u različitim prebivalištima, već može naizmenično imati glavno prebivalište na svakoj lokaciji. Posebno zanimljivo u ovoj presudi jeste konstatacija da registracija kod nadležnog organa nije odlučujuća, već da predstavlja samo indicaciju u slučaju postojanja više prebivališta u smislu čl. 7, st. 2 nemačkog Građanskog zakonika (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13.06.2024 - 11 A 1221/23).

Dok se izložene odredbe nemačkog Zakona o registraciji odnose na primarno prebivalište i sekundarna prebivališta unutar SR Nemačke, ni Zakon o registraciji, kao ni Građanski zakonik, ne isključuju eksplicitno mogućnost dvostrukog

⁴ Da stvar bude komplikovanija, domaća klasična civilistika ističe da nije svako boravište isto, te da je uobičajeno ili redovno boravište ono u kom lice boravi iz razloga iz kojih proističe da njegov boravak nije prolazan, već podrazumeva potpunije socijalno uključanje u sredinu (postojanije radno angažovanje, boravak porodice i sl.) Nastanak ovog termina vezuje se za devetnaestovekovno zakonodavstvo Hanovera, gde se pojavilo upravo kao supstitut prebivalištu, čije utvrđivanje je već tada bilo skopčano sa teškoćama (Vodinelić, 2020, p. 382). U tom smislu, može se postaviti i pitanje izjednačavanja pojmova sekundarnih prebivališta sa pojmom uobičajenog boravišta, kojeg odlikuje „kvalifikovana privremenost“.

prebivališta u Nemačkoj i drugoj državi. Brojni su razlozi zbog kojih u praksi može doći do takve situacije. Primera radi, ukoliko nemački državljanin želi da koristi svoj stan u Švajcarskoj sezonski duže od tri meseca godišnje, biće mu potrebna dozvola koju neće moći da dobije ukoliko nema prebivalište (i) u Švajcarskoj. Slično je i sa kupovinom nepokretnosti u Švajcarskoj – Nemci koji imaju prebivalište i u Švajcarskoj nisu u obavezi prema tzv. Lex Koller-u da izdejtstvuju, inače vrlo restriktivno postavljenu, dozvolu za kupovinu nekretnine (Bock, 2018, p. 177).⁵

2. Međunarodni standardi i praksa Evropskog suda za ljudska prava

Uočena višeznačnost pojma prebivališta, uključujući i terminološke nedoumice, vidljiva je i na polju međunarodnih dokumenata. Tako npr. Rezolucija Saveta ministara Saveta Evrope (72) o standardizaciji pravnih pojmova prebivališta (*domicile*) i boravišta (*residence*) iz 1972. godine precizira da pojam prebivališta podrazumeva pravni odnos između lica i zemlje ili mesta unutar zemlje. Taj odnos proističe iz činjenice da to lice dobrovoljno uspostavlja svoje jedino ili glavno boravište unutar te zemlje ili na tom mestu sa namerom da to mesto postane ili ostane središte njegovih ličnih, društvenih i ekonomskih namera. Dalje se navode elementi koji su od značaja za utvrđivanje te namere, npr. trajanje boravka, proteklog i očekivanog, te postojanja drugih veza lične ili poslovne prirode između lica i zemlje ili mesta unutar zemlje. Takođe, odredbama čl. 2, st. 1 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLJP) garantovana je sloboda izbora prebivališta i eksplicitno je propisano da se nikakva ograničenja ne mogu postaviti u odnosu na ostvarivanje ovog prava, osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 2, st. 3).

2.1. Jurisprudencija ESLJP-a koja se odnosi na pravo na slobodan izbor prebivališta

U jednom od značajnijih slučajeva u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava koji se odnosio na pravo na prebivalište (ECtHR, Judgment *Garib v. the Netherlands*, Application n° 43494/09 from 6. 11. 2017) konstatovano je da je pravo na slobodan izbor prebivališta u srcu čl. 2 Protokola 4, čije bi odredbe bile „lišene svakog značaja ukoliko ne bi od država zahtevale da omoguće ostvarivanje ličnih

⁵ Više o različitim pravnim posledicama dvojnog prebivališta na primeru SR Nemačke i Švajcarske, vid. kod Bock, 2018, pp. 177-181.

preferencija u ovoj stvari“. U tome se upravo i ogleda razlika, uprkos svim očiglednim sličnostima, između čl. 8 EKLJP, koji garantuje pravo na poštovanje privatnog života, i čl. 2 protokola 4, budući da praksa ESLJP-a stoji na stanovištu da se čl. 8 EKLJP ne može tumačiti kao davanje prava na život na određenom mestu.⁶

Predmet *Garib protiv Holandije* ticao se odbijanja holandskih vlasti da samohranom majci sa dvoje dece dozvole prijavu prebivališta na novoj adresi koju joj je ponudio stanodavac, u drugom kvartu u Rotterdamu, jer nije ispunjavala ranijim propisom postavljeni uslov u pogledu prihoda niti uslov od šest godina boravka u Rotterdamu. ESLJP, međutim, nije utvrdio povredu čl. 2 Protokola 4 u vezi sa čl. 14 EKLJP. U presudi je ESLJP istakao da bi, ukoliko se prihvati stav podnosioca predstavke po kome on nije u obavezi da opravda izbor određene stambene oblasti za prebivalište, to značilo „lišavanje ESLJP i domaćih organa mogućnosti da odvagaju interes pojedinca u odnosu na javni interes, te bi neodređena lična preferencija nedopustivo nadjačala donošenje javnih odluka, redukujući slobodnu procenu države u potpunosti“ (*Garib protiv Holandije*, para. 166). Ovakav stav, ipak, nije sasvim nesporan. Izloženi rezon ESLJP-a zapravo spaja dve različite stvari: autonomiju u izboru prebivališta i argumentaciju o šteti koja bi nastala usled ograničenja tog prava. Drugim rečima, ESLJP može očekivati od osobe koja je podnosilac predstavke da objasni kako je ograničenje prava na izbor prebivališta uticalo na nju i njenu decu, ali ne može očekivati da osoba koja je podnosilac predstavke objasni zašto se odlučila da, u konkretnom slučaju, prihvati predlog stanodavca i pokuša da se nastani na drugoj adresi (David & Ganty, 2017).

2.2. Jurisprudencija ESLJP-a koja se odnosi na prebivalište kao uslov za ostvarivanje biračkog prava državljana

Što se pak tiče razmatranja međusobnog odnosa uslova prebivališta i ostvarivanja biračkog prava državljana, treba najpre istaći da ESLJP stoji na stanovištu da uslov prebivališta za ostvarivanje biračkog prava potpada pod odredbu čl. 14 EKLJP-a, odnosno da može, kao deo ličnog statusa, biti istaknut kao osnov navodne diskriminacije (ECtHR, Judgment *Carson and Others v. the UK*, Application n° 42184/05, from 16. 3. 2010, para. 70-71).

S obzirom na to da čl. 3 Protokola br. 1 uz EKLJP, koji je posvećen pravu na slobodne izbore, ne navodi listu legitimnih ciljeva, ograničenja su opravdana ukoliko su kompatibilna sa principom vladavine prava (ECtHR, Judgment *Zdanoka v. Latvia*, Application n° 58278/00, from 16. 3. 2006, para. 105).

⁶ Vid. npr. slučajeve ECtHR, Judgment *Ward v. the UK*, Application n° 31888/03, from 9. November 2004 i *Kodona v. the UK* Application n° 485/05, from 7 February 2006.

U tom smislu, ESLJP stoji na stanovištu da ograničenja izbornog prava mogu biti zasnovana na državljanstvu, minimalnom broju godina i *prebivalištu*, pri čemu u pogledu državljana koji nemaju prebivalište u zemlji, uslov prebivališta nije *per se* arbitrarno ili nerazumno ograničenje. Naprotiv, postoje četiri opravdanja za uvođenje prebivališta kao uslova za ostvarivanje biračkog prava koja priznaje ESLJP. Prvo opravdanje bazira se na činjenici da je državljanin bez prebivališta u zemlji manje direktno ili kontinuirano zainteresovan za svakodnevne probleme u zemlji i da ima manje znanja o njima. Zatim, tu je i činjenica praktične teškoće za kandidate na parlamentarnim izborima da predstave svoje programe nerezidentima. Treći argument je odsustvo direktne veze između glasa na parlamentarnim izborima nerezidenta i njegove pogođenosti kasnijim odlukama izabranog parlamenta i, najzad, posredi je legitimna potreba da se umanjí uticaj nerezidenata na probleme koji, ma koliko bili fundamentalni, primarno pogađaju lica koja žive u zemlji (ECtHR, Judgment *Hilbe v. Liechtenstein*, Application n°31981/96, from 7. 9. 1999). Iz ovih razloga, u predmetu *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* ESLJP je istakao da zakonodavno telo ima legitiman interes da na izborima ograniči uticaj građana koji žive u inostranstvu (Marinković, 2019, p. 77).

Svakom od ovih legitimnih razloga može se suprotstaviti kontraargument. Tako je manjak znanja o svakodnevnim problemima države neodrživ u globalizovanom svetu i sa savremenim metodama transporta i komunikacije. Ista sredstva mogu biti iskorišćena i za komuniciranje kandidata sa nerezidentima koji imaju biračko pravo. U pogledu kritike da se posledice izbora, u vidu politički donetih odluka, prvenstveno odnose na lica koja žive u zemlji, može se istaći da glasanje na izborima, za razliku od referenduma, nikada nije oročeno na jedno društveno pitanje, već pre na to ko će imati mogućnost da donosi i sprovodi propise o čitavom spektru najrazličitijih pitanja, od kojih mnoga mogu biti od značaja i za državljane koji više nemaju prebivalište u zemlji, a od čega može zavisiti i njihov eventualni povratak. Najzad, u pogledu želje da se nerezidentima ograniči pravo glasa, pod pretpostavkom da oni to pravo neće vršiti jednako brižljivo kao i lica koja žive u zemlji, te će biti skloni izboru radikalnije opcije, ističe se da to nije uvek bio slučaj, te da su nerezidenti često podržavali demokratske promene u svojim matičnim državama (Lappin, 2016, pp. 878-881).

Iako je u jednom slučaju (ECtHR, Judgment *Shindler v. the United Kingdom*, Application 19840/09, from 7. 5. 2013) ESLJP utvrdio da je zakonska mera prava Velike Britanije prema kojoj se biračko pravo gubi ukoliko je neko lice nerezident duže od 15 godina srazmerna, te da ne predstavlja povredu čl. 3 Protokola br. 1, važno je istaći da je ESLJP imao sluha za prethodno iznete kontraargumente. U tom smislu, ESLJP je istakao da je moguće da građani EU sa prebivalištem u drugoj državi članici i dalje održavaju, tokom celog života, bliske veze sa zemljom svoga porekla, pa da ih se i direktno tiču doneti propisi (npr. oporezivanje, prava na penziju, imovinska prava,

urbanistički propisi, odredbe koje se odnose na vrednovanje obrazovnih i stručnih kvalifikacija stečenih u inostranstvu itd). Zahvaljujući medijima i savremenim komunikacionim tehnologijama, lako je pratiti političke događaje iz inostranstva i učestvovati u političkom i društvenom životu zemlje (para. 110). Podjednako je važna ocena ESLJP-a u istom slučaju da mogućnost da neko lice stekne državljanstvo u državi prebivališta, pa time i pravo glasa u toj zemlji, može biti od značaja za određenje proporcionalnosti prebivališta kao uslova za glasanje u zemlji porekla, ali da se ne može smatrati za odlučujući argument u prilog oduzimanju prava glasa u zemlji porekla, već se u obzir moraju uzeti i drugi pokazatelji zainteresovanosti jednog lica da glasa u zemlji sa kojom oseća najbližu povezanost (*Shindler v. the United Kingdom*, para. 106).

Najзад, u tumačenju čl. 3 Protokola br. 1, ESLJP je zauzeo stav da ovaj član ne podrazumeva da države nužno omoguće nerezidentima koji imaju njihovo državljanstvo pravo glasa iz mesta prebivališta, ali da takve mere, ukoliko su preduzete, jesu u skladu sa odredbom čl. 3 Protokola br. 1, posebno imajući u vidu da u demokratskim državama treba da postoji pretpostavka u korist inkluzivnosti (ECtHR, *Judgment Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, Application 42202/07, from 15. 3. 2012, para. 67).

U okviru mekog prava, od značaja je dokument Venecijanske komisije pod nazivom Kodeks dobrog postupanja u izbornim pitanjima – sa smernicama i obrazloženjima (Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report, CDL-STD(2003)034). U njemu je takođe kao potencijalni osnov ograničavanja biračkog prava navedeno „prebivalište“ (*residence*), u smislu „uobičajenog prebivališta“ (*habitual residence*). Dužina trajanja prebivališta koja se može tražiti od državljana da bi koristili pravo glasanja na lokalnim i regionalnim izborima iznosi šest meseci, a duži period može biti zatražen „samo u cilju zaštite nacionalnih manjina“ (1.1.c). Ono što je posebno važno naglasiti jeste činjenica da se prema Kodeksu minimalni period prebivališta državljana u nekom mestu kao uslov za ostvarivanje biračkog prava može postaviti samo u pogledu lokalnih ili regionalnih izbora, ne i parlamentarnih.

S druge strane, pažnju privlači okolnost da, iako je među mogućim ograničenjima prava glasa navedeno i državljanstvo, Kodeks navodi da bi bilo preporučljivo da i strancima bude omogućeno da glasaju na lokalnim izborima nakon što izvesno vreme žive na toj teritoriji (1.1.b).

Štaviše, u Izveštaju o ukidanju i ograničenjima prava glasa na opštim izborima, Venecijanska komisija otišla je korak dalje i istakla da uslov prebivališta, bez prethodno ostvarenog državljanstva, treba da bude kriterijum koji bi dozvolio i licima koja nisu državljani pravo glasa ne samo na lokalnim već i na nacionalnim i predsedničkim izborima. Jednak tretman može biti ustanovljen za sva lica koja imaju prebivalište bez razlike, uz uzimanje u obzir proporcionalnog broja stranaca

koji borave u zemlji i broja građana (Venice Commission Abolition of restrictions on the right to vote, Report, CDL-AD(2005)012, para. 24). Razlog koji se za ovakav stav navodi u Izveštaju leži u činjenici da brojni stranci koji su stalno nastanjeni u zemlji imaju snažniju zainteresovanost za politički sistem i odvijanje političkih procesa u zemlji u kojoj borave, nego u zemlji svog porekla. Ovakva čvršća veza može proisteći iz različitih okolnosti, kao što su činjenica da su ta lica kao vlasnici nepokretnosti poreski obveznici u zemlji u kojoj prebivaju i sl.

U izveštaju koji sadrži obrazloženje (Explanatory Report) i koji je sastavni deo Kodeksa, navedeno je da, iako zakonodavstva većine zemalja postavljaju državljanstvo kao uslov za korišćenje (aktivnog i pasivnog) prava glasa, „pojavljuje se tendencija dodeljivanja lokalnih političkih prava strancima sa dugim periodom prebivališta, u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou iz 1992. godine” (6b).

Može se, dakle, uočiti određena ambivalentnost u pogledu međunarodnih standarda i prakse relevantnih tela koja se bave zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer dok omogućavanje biračkog prava (na nacionalnim izborima) za nerezidente državljanke još uvek nije postavljeno kao jasan međunarodnopravni standard, dotle se, s druge strane, nastoji da se omogući i liberalizuje biračko pravo rezidenata koji nisu državljani, uglavnom na lokalnim, ali (možda u budućnosti) i na drugim vrstama izbora, poput parlamentarnih ili predsedničkih.

3. Zakonske solucije i relevantna upravna i sudska praksa u pojedinim zemljama regiona

3.1. Republika Hrvatska

Republika Hrvatska je donela Zakon o prebivalištu 2012. godine (*Narodne novine*, br. 144/2012, 158/2013, 114/2022). Njime je prebivalište definisano kao mesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se lice trajno nastanilo, radi ostvarivanja svojih prava i obaveza vezanih za životne interese kao što su porodični, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi (čl. 2, st. 1). Ono što već i na prvi pogled privlači pažnju u ovako postavljenoj definiciji prebivališta jeste osetno težište na objektivnom parametru trajne povezanosti osobe sa nekim mestom, dok se ne zahteva ispitivanje subjektivne namere osobe o njenom stalnom nastanjenju ili pak privremenom boravku u nekom drugom mestu (Kaleb, 2013, p. 543), a što je okolnost koja, kao što ćemo u narednim odeljcima pokazati, ima značajne posledice i na upravnosudsku praksu.

Propisan je i postupak prijave prebivališta, pa tako prilikom prijave prebivališta lice daje pisanu izjavu da se u mestu i na adresi prebivališta nastanilo (čl. 10, st. 1), ali u slučaju sumnje u istinitost date izjave nadležni organ pre evidentiranja prijave ima ovlašćenje da izvrši terensku proveru na toj adresi (čl. 10, st. 5). Ukoliko se tom prilikom utvrdi neistinitost date izjave ili se prijava odnosi na nepostojeću adresu, nadležni organ neće evidentirati prijavu prebivališta, već će dostaviti pisano obaveštenje u mestu i na adresi sa koje lice dolazi da njegova prijava prebivališta nije evidentirana u odgovarajućoj zbirci podataka (čl. 10, st. 6 i 7).

Kada je pak reč o pravnoj zaštiti u pogledu postupanja nadležnog organa u postupcima prijave prebivališta, zakon predviđa mogućnost izjavljivanja prigovora načelniku policijske uprave. Načelnik policijske uprave o izjavljenom prigovoru odlučuje rešenjem koje je konačno i protiv koga se može voditi upravni spor (čl. 10, st. 8 i 9). U vezi sa navedenom odredbom iskrsava čitav niz interesantnih pitanja, koja su umnogome uslovljena i razuđenošću, te određenim nomotehničkim nedorečenostima uređivanja instituta prigovora u hrvatskom Zakonu o opštem upravnom postupku.⁷ Najpre, Zakon o prebivalištu ne precizira u kom roku načelnik nadležnog organa treba da odluči o prigovoru, te treba stati na stanovište da u obzir dolazi rok iz odredbe čl. 122 ZUP-a, koja na opšti način uređuje institut prigovora, i da on iznosi 8 dana. Međutim, šta je sa rokom u kome stranka mora izjaviti prigovor, budući da jasan odgovor ne nude ni čl. 122 ZUP-a ni odredbe Zakona o prebivalištu? U hrvatskoj doktrini se iznosi stav da bi najviše opravdanja imala primena čl. 156 ZUP-a i tzv. opšta supsidijarna zaštita (Đerđa, 2010, p. 345), prema kojoj lice koje smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rešenje, povređeno pravo, obaveza ili javni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posledice. Najzad, rokom neograničeno pravo na podnošenje prigovora iz čl. 156 ZUP-a sistematskim tumačenjem treba da se obuhvati ne samo neevidentiranje prijave prebivališta iz čl. 10, st. 6 Zakona o prebivalištu već i eventualno nezakonito postupanje u vidu izostanka dostavljanja licu pisanog obaveštenja da njegova prijava prebivališta nije evidentirana u zbirci podataka o prebivalištu.

Ipak, najvažniji *novum* hrvatskog zakonskog rešenja predstavlja institut utvrđivanja *stvarnog prebivališta* i odjava iz zbirke podataka o prebivalištu (čl. 12). Razlog za uvođenje ovog instituta ogledao se u činjenici da prethodni zakon nije predviđao mogućnost odjave prebivališta bez ličnog zahteva lica o čijem je (stvarnom ili ne) prebivalištu reč. Ovakva solucija, razumljivo, pogodovala je brojnim zloupotrebama u pogledu sastavljanja biračkog spiska,⁸ izdavanja ličnih doku-

⁷ Detaljno o ovom institutu vid. Šikić. & Held, 2024, 113-133, kao i Rajko, 2021, pp. 511-532.

⁸ Pri tome, treba naglasiti da hrvatsko pravo sadrži zanimljivo rešenje koje ne isključuje državljane bez prebivališta u Republici Hrvatskoj u celosti iz mogućnosti ostvarivanja biračkog prava.

nata sa netačnim podacima, nedostupnosti lica sudovima i državnim organima, te netačnostima u evidenciji prebivališta i boravišta građana. Stoga je uvođenje utvrđivanja stvarnog prebivališta bilo motivisano namerom usklađivanja te evidencije u što većoj meri sa stvarnim stanjem stvari (Konačni prijedlog zakona o prebivalištu, 2012, p. 10). Prema čl. 12 hrvatskog Zakona o prebivalištu, policijska uprava na čijem području lice ima prijavljeno prebivalište po službenoj dužnosti doneće rešenje o odjavi prebivališta ako se terenskom proverom utvrdi da lice stvarno ne živi na prijavljenoj adresi ili o tome bude obavještena od strane tela javne vlasti ili drugih pravnih i fizičkih lica. Pri tome, pre donošenja rešenja o odjavi prebivališta, nadležna policijska uprava mora utvrditi činjenice i okolnosti na osnovu kojih se nesumnjivo može zaključiti da li lice živi na adresi prijavljenog prebivališta. Rešenje o odjavi prebivališta koje se donosi po službenoj dužnosti konačno je i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

Zbog osetljivosti materijalnopravne situacije, te ozbiljnosti i važnosti posledica koje proističu iz posezanja za donošenjem rešenja o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti, u postupku je nesumnjivo neophodno utvrditi da lice zaista i ne živi na adresi prijavljenog prebivališta. S obzirom na složenost i dinamiku savremenih životnih odnosa, činjenično stanje koje označava sadržaj neke stvari, tj. način postojanja u vremenu i prostoru (Rajko, 2013, p. 498) – u konkretnom slučaju da li određeno lice živi na prijavljenoj adresi ili ne – vrlo često ne može se potpuno utvrditi bez poteškoća. Stoga i čl. 12 hrvatskog Zakona o prebivalištu pred nadležne organe unutrašnjih poslova postavlja „strogi standard utvrđivanja činjenica potrebnih za nedvosmisleni zaključak o tome da li osoba živi na adresi prijavljenog prebivališta“ (Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2 Usl-1165/14-10 od 7. 4. 2016). Pri tome, organ je dužan da se rukovodi načelom utvrđivanja materijalne istine (čl. 8 ZUP) i načelom samostalnosti i slobodne ocene dokaza (čl. 9 ZUP), kao i načelom srazmernosti, budući da pogrešno vrednovanje određene činjenice vodi

Naime, čl. 8 Zakona o izboru zastupnika u hrvatski Sabor predviđa da birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo na zastupljenost u Saboru i biraju tri zastupnika na osnovu izbornih lista u posebnoj izornoj jedinici. S druge strane, uslov prebivališta postavljen je kod lokalnih i izbora za predstavnička tela regionalne samouprave (čl. 2 Zakona o lokalnim izborima). Ipak, zloupotrebe su moguće pri utvrđivanju biračkog spiska kako za parlamentarne, tako i za lokalne i izbore za predstavnička tela regionalne samouprave. Budući da lica koja nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj ne glasaju ni u jednoj od 10 izbornih jedinica, već imaju pravo na zastupljenost u hrvatskom Saboru u posebnoj izornoj jedinici, zloupotreba bi se ogledala u tome da lice koje ima prijavljeno fiktivno prebivalište, a ne živi u Republici Hrvatskoj, umesto u posebnoj izornoj jedinici, proceni oportunistički da glasa u jednoj od 10 izbornih jedinica u kojoj ima prijavljeno fiktivno prebivalište. Zloupotreba prebivališta u vezi sa biračkim pravom na lokalnim i izborima za tela regionalne samouprave je očiglednija i ogledala bi se u situaciji da lice sa prijavljenim fiktivnim prebivalištem u jedinici lokalne samouprave glasa na izborima za njeno predstavničko telo iako tu stvarno ne živi.

nezakonitosti odluke i njenoj nesrazmeri u odnosu na materijalnu istinu koju je trebalo utvrditi u postupku (Đerđa, 2016, p. 188). Upravnosudska praksa hrvatskih sudova obiluje brojnim primerima iz kojih nam može biti jasnije na osnovu kojih dokaznih sredstava se jasno i nedvosmisleno može utvrditi da li neko lice živi na prijavljenoj adresi ili ne, te kako treba tumačiti „*fakticitet trajnog nastanjenja*“, odnosno objektivni element prebivališta, koji je, ne samo kroz nameru zakonodavca već i kroz slovo presuda hrvatskih upravnih sudova, inaugurisan u jedan od ključnih elemenata instituta prebivališta u hrvatskom pravu.

Tako je u jednom interesantnom slučaju parapune sudske jurisdikcije,⁹ Upravni sud u Rijeci poništio rešenje tuženog organa doneto u postupku odjave prebivališta po službenoj dužnosti i potom postupak obustavio. Upravni postupak odjave prebivališta po službenoj dužnosti pokrenut je nakon obaveštenja vlasnika nepokretnosti da (kasniji) tužilac ne živi na prijavljenoj adresi već, kako je i sprovedena terenska provera potvrdila, u improvizovanoj kućici udaljenoj približno 20 metara od zgrade u kojoj se nalazi nepokretnost na čijoj adresi je tužilac prijavio svoje prebivalište. Sud je argumentaciju tuženog organa, koja se zasnivala pretežno na kućnom broju objekta, označio kao „preterani formalizam“, te da okolnosti slučaja „sagledane u cjelini sa argumentom zdravog razuma ne dovode do zaključka da je tužiocu trebalo odjaviti prebivalište“ (Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2 Usl-974/2018 -9). Međutim, u vezi sa ovakvom ocenom Upravnog suda opravdano se može postaviti pitanje da li je dosledno insistiranje na objektivnom elementu prebivališta, u cilju tačnog utvrđenja stvari, preterani formalizam kojeg se u upravnoj praksi treba kloniti?

Nadalje, isti sud je u drugom predmetu odbio tužbeni zahtev za poništaj rešenja kojim je odbijen prigovor tužioca izjavljen protiv obaveštenja nadležnog organa da tužiocu neće biti evidentirana prijava prebivališta na adresi. U postupku prijave prebivališta tužilac je upozorio organ da zbog prirode svoga posla veći deo vremena provodi u inostranstvu, ali da je nepokretnost na prijavljenoj adresi kupio sa namerom da se u njoj trajno nastani. S druge strane, organ konstatuje da vlasništvo na nepokretnosti ne povlači nužno i automatsku prijavu prebivališta. Upravni sud je u svojoj presudi konstatovao da za prijavu prebivališta „nije odlučna namera, već *fakticitet nastanjenja*“, te da „česti izostanci zbog poslovnih razloga nisu opravdanje retkih boravaka na adresi na kojoj se želi prijaviti prebivalište, već jedan od pokazatelja po kojim se prosuđuje da li se stranka na toj adresi trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obaveza“ (Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2UsI-1081/2020-12).

⁹ Pod parapunom sudskom jurisdikcijom podrazumevamo one situacije kada sud obustavlja prvostepeni postupak u kom je žalba bila isključena (Tomić, 2012, p. 626). Za više o punoj sudskoj jurisdikciji vid. npr. Cucić, 2023; Tomić, 2016, pp. 6-12.

Interesantan je i stav Upravnog suda u Zagrebu o rangiranju dokaznih sredstava. Naime, u konkretnom slučaju odbijen je tužbeni zahtev tužioca za poništaj rešenja o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti. Terenskom proverom utvrđeno je da tužilac sa porodicom ne stanuje na prijavljenoj adresi, a zatečena lica tokom provere istakla su da tužioca i članove njegove porodice nisu dugo videla, ali da imaju njegov kontakt telefon, za koji je utvrđeno da je registrovan u Bosni i Hercegovini. Štaviše, tužilac je istakao da je u trenutku kada mu je upućen poziv da se izjasni o utvrđenim okolnostima bio na području BiH, radi sahrane sina, za šta nije dostavio nikakav dokaz. Tužilac je predložio svoje saslušanje, kao i saslušanje svedoka prisutnih tokom terenske provere. Ipak, Upravni sud je u presudi istakao da „...u ovakvim predmetima personalni dokazi mogu pojačati utvrđenja iz materijalnih dokaza (npr. dokaz o zaposlenju, školovanju dece, plaćenim računima za komunalije i sl.), ali ih sami po sebi ne mogu zameniti, a što se naročito odnosi na saslušanje stranke, dok u pogledu saslušanja osoba tokom terenske provere, njihov iskaz nije odlučan razlog zbog kog je rešenje doneto, budući da bi rezultat terenske provere i bez tih iskaza bio isti“ (Presuda Upravnog suda u Zagrebu br. 2 Usl-1240/2021).

Na kraju, neophodno je osvrnuti se i na jednu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske koja, naročito u pogledu načina na koji tretira materijalne dokaze u postupcima odjave prebivališta po službenoj dužnosti, ima potencijal da dalekosežno utiče na primenu instituta odjave prebivališta po službenoj dužnosti u budućoj upravnoj praksi organa unutrašnjih poslova u Republici Hrvatskoj.

Reč je o Odluci U-III-1264/2020 kojom je usvojena ustavna tužba, te ukinuta presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i presuda Upravnog suda u Zagrebu kojom je odbijena tužba protiv rešenja kojom je podnosiocu ustavne tužbe objavljeno prebivalište po službenoj dužnosti. U upravnosudskim postupcima je utvrđeno da, na osnovu dokaza u vidu rezultata terenske provere, te nemogućnosti dostavljanja pismena tuženog organa, nema sumnje u zakonitost rešenja tuženog, odnosno u tačno i potpuno utvrđeno činjenično stanje. Sa svoje strane, međutim, Ustavni sud je najpre utvrdio da odjava prebivališta građana po službenoj dužnosti predstavlja ograničenje prava na slobodno kretanje i biranje boravišta zajamčenog čl. 32 Ustava Hrvatske i čl. 2 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, budući da odjava prebivališta povlači za sobom i prestanak važenja lične karte. Pri sprovođenju testa srazmernosti, Ustavni sud je utvrdio utemeljenost ove mere na zakonu, te postojanje legitimnog cilja, ali da konkretno mešanje u pravo podnosioca ustavne tužbe na slobodu kretanja nije bilo nužno u demokratskom društvu. Ovakav zaključak Ustavni sud temelji na okolnosti da su „informacije u spisu o obavljenoj terenskoj proveru, kao ključnom dokazu u postupku, vrlo štute, te da su obaveštenje, terenska provera i rešenje o

odjavi prebivališta, izvršeni u vrlo kratkom razdoblju, i to tokom letnjih meseci, a da nema ničeg neobičnog u tome da starija osoba zbog bolesti i lečenja, a o čemu je obavešten nadležni organ, ne boravi u svom domu.“

Iako pomenutom odlukom Ustavnog suda nije kao nesrazmeran označen postupak odjave prebivališta po službenoj dužnosti *per se*, u pravnoj teoriji je istaknuta kritika ove odluke prema kojoj će institut odjave prebivališta po službenoj dužnosti u praksi biti osetno otežan, a što će za neminovnu posledicu imati i otežano utvrđenje pravog stanja stvari u registru birača (što je bio i jedan od razloga za uvođenje čl. 12 Zakona o prebivalištu), imajući u vidu organsku i neraskidivu vezu između evidencije prebivališta i registra birača (Staničić, 2023, p. 5).

Naime, Ustavni sud je među elementima na osnovu kojih se može odrediti živi li neko zaista na adresi prebivališta naveo redovno plaćanje računa, te povremeno dolaženje u stan. Za ove kriterijume sasvim ispravno je istaknuto da je reč o krajnje neodredivim kriterijumima koji mogu u celosti obesmisлити institut odjave prebivališta po službenoj dužnosti jer nije najjasnije koliko često lice treba povremeno da dolazi na adresu prijavljenog prebivališta (Staničić, 2023, p. 5). Štaviše, samo povremeno dolaženje na adresu prijavljenog prebivališta nije u saglasnosti sa objektivnim elementom prebivališta, tj. činjenicom faktičkog nastanjenja na način na koji se prebivalište pretežno razume u hrvatskom pravu nakon donošenja Zakona o prebivalištu iz 2012. godine. Na kraju, ispravno se ističe i da je Ustavni sud redovno plaćanje zakupa, režija i televizijske pretplate propustio da, kao kriterijume, veže uz faktičko korišćenje nekretnine kroz relativno pouzdane, ali i dalje pomoćne kriterijume za određivanje prebivališta, poput potrošnje struje i vode, u onim situacijama kada je na istoj adresi prijavljeno više lica (Staničić, 2023, p. 5).

Može se, dakle, zaključiti da su osnovni obrisi hrvatskog uređenja instituta prebivališta insistiranje na njegovim objektivnim elementima i, shodno tome, uvođenje instituta stvarnog prebivališta, čiji je cilj utvrđivanje pravog stanja stvari i sređivanje drugih javnih evidencija, u prvom redu Registra birača, ali i laviranje kada je u pitanju nedvosmisleno utvrđivanje činjenice da li određeno lice živi na datoj adresi, te određene nedoslednosti u upravnosudskoj i ustavnosudskoj praksi. Takve nedoslednosti negativno se odražavaju i na ono što je bio jedan od osnovnih ciljeva donošenja Zakona o prebivalištu iz 2012. oličenih u sprečavanju zloupotreba i održavanju tačnosti podataka u Registru birača.

3.2. Republika Crna Gora

Prebivalište je u crnogorskom Zakonu o registrima prebivališta i boravišta (*Službeni list CG*, br. 46/2015 i 3/2023) određeno kao mesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio da u njemu stalno živi, a koje je središte

njegovih životnih aktivnosti i sa kojim ima trajnu povezanost. Dakle, ovde je, za razliku od srpskog ili hrvatskog rešenja, koja predviđaju mogućnost da i stranci imaju prebivalište, pravo na prebivalište rezervisano za crnogorske državljane, ne i za strance. Drugačije je bilo rešenje sadržano u ranijem crnogorskom zakonu koji je poznavao institut tzv. *privremenog* prebivališta, kao mesta u kojem se stranac nastanio da u njemu stanuje za vreme boravka (čl. 5 ranijeg zakona). Na osnovu izložene odredbe, u crnogorskoj upravnosudskoj praksi poništavana su konačna rešenja koja su se bazirala isključivo na tvrdnji da stranac može u Crnoj Gori imati samo stalno nastanjenje, ne i prebivalište (Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2811/2011).

Ono pak što je mnogo značajnija specifičnost crnogorskog zakonodavnog rešenja u odnosu na druge solucije koje analiziramo u radu jeste fakultativna odjava prebivališta. Dok u Srbiji ili Hrvatskoj lice koje odlazi iz zemlje sa namerom da se trajno nastani u drugoj državi ima dužnost da odjavi prebivalište, crnogorskim zakonom je svakom licu koje odlazi iz zemlje u inostranstvo ostavljeno na slobodnu procenu želi li odjaviti prebivalište, upotrebom reči „može odjaviti prebivalište“ (čl. 12). Ovakvim rešenjem pruža se zakonska potpora proliferaciji dvojnih prebivališta, budući da se lice koje nema jasnu obavezu da, u slučaju odlaska iz zemlje sa ciljem trajnog nastanjenja (sticanja prebivališta u drugoj zemlji), odjavi prebivalište u Crnoj Gori, vrlo lako može naći u situaciji da, barem iz ugla crnogorskog pravnog poretka, zakonito ima dva prebivališta. Sledstveno tome, takvo lice ostajalo bi upisano u biračkom spisku i imalo bi i dalje pravo glasa u Crnoj Gori, budući da čl. 45 Ustava predviđa da pravo glasa ima punoletni crnogorski državljanin koji ima prebivalište u Crnoj Gori dve godine pre održavanja izbora. Prema pojedinim procenama, broj lica sa spornim prebivalištem, odnosno broj lica koja su se poslužila mogućnošću da ne odjave prebivalište, iako su otišla iz zemlje sa ciljem trajnog nastanjenja u drugoj državi, jeste oko 22.000 (CEMI, 2021).

Upravo zbog toga je 2021. godine formirana radna grupa za izradu izmena i dopuna Zakona o registrima prebivališta i boravišta koja je predvidela da se mogućnost odjave zameni obavezom odjave prebivališta. Takođe, Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta predviđena je i mogućnost da se sprovede terenska provera tačnosti navedenih adresa, te da se, u slučaju da se utvrdi da crnogorski državljanin stvarno ne živi na prijavljenoj adresi, donese rešenje po službenoj dužnosti o odjavi prebivališta. U obrazloženju Nacrta zakona navodi se da je krajnji cilj ovih izmena „uređenje samog biračkog spiska i vraćanje poverenja građana u birački proces“. Ovakve opravdane izmene nisu (još uvek) usvojene, a među jednim delom stručne javnosti podstakle su kritike jer, navodno, ne uzimaju u obzir sve terminološke i normativne dileme, te teškoće dokazivanja u upravnom postupku da kod lica postoji namera da se trajno nastani u drugoj državi ili da je to već uradilo (CEMI, 2021, p. 41).

Ono pak što ovakvi kritički glasovi prenebregavaju jeste to da sama činjenica da je dokazivanje namere trajnog nastanjenja ili namere trajnog iseljenja zaista teško i podrazumeva brižljivo vođenje računa o pravilima postupka i oceni svih dokaza, ponaosob i kao celine, u cilju utvrđivanja materijalne istine, ne znači nužno da od takve teške operacije treba odustati. Umesto kritike zakonskih izmena, mnogo konstruktivnije i po tačno stanje u registru prebivališta i biračkom spisku blagotvornije bi bilo jačanje kapaciteta organa unutrašnjih poslova, njihova adekvatna obuka i upućivanje na zakonito i pravilno vođenje postupka odjave prebivališta po službenoj dužnosti, što je nesumnjivo u javnom interesu. Važnu ulogu u tom procesu može i mora odigrati upravno sudstvo koje će svojim delovanjem otkloniti nezakonito postupanje organa unutrašnjih poslova i, ne manje važno, možda i ponuditi, kroz kristalisanje prakse, važne smernice vezane za teškoće skupčane sa ocenom dokaza u postupcima odjave prebivališta po službenoj dužnosti.

Međutim, ovo nije jedina nelogičnost u pogledu međuzavisnosti prebivališta i ostvarivanja biračkog prava u Crnoj Gori. Druga, možda i veća nelogičnost odnosi se na odluku Ustavnog suda Crne Gore (U-I br. 23/17 od 10. 11. 2020) kojom je, kao neustavna, ukinuta odredba Zakona o izboru poslanika i odbornika¹⁰ koja je predviđala uslov da jedno lice ima prebivalište u trajanju od 6 meseci u jedinici lokalne samouprave pre održavanja lokalnih izbora. Pomenutom odlukom Ustavnog suda ukinut je i zakonski uslov poslovne sposobnosti za ostvarivanje biračkog prava, uz opsežno obrazloženje i pozivanje na odgovarajuću sudsku praksu ESLJP-a. Kada je u pitanju prebivalište od 6 meseci kao uslov za ostvarivanje biračkog prava na lokalnim izborima, to nije bio slučaj. Veoma lapidarnom obrazloženju ukidanja ove odredbe posvećena su svega dva pasusa, a navođenje međunarodnih standarda u potpunosti je izostalo. Možda i zbog toga što međunarodni standardi, kao što smo uvideli pri kraju drugog poglavlja ovog rada, govore sasvim suprotno u pogledu postuliranja i dužine trajanja prebivališta kao uslova za ostvarivanje biračkog prava na lokalnom nivou? Osnovno obrazloženje za ovakvu odluku Ustavnog suda bilo je u tome da propisivanje uslova za lokalne izbore od 6 meseci prebivališta u toj jedinici lokalne samouprave, pored dve godine prebivališta na teritoriji Crne Gore, dovodi do neproporcionalnog mešanja u Ustavom garantovano biračko pravo, te da se ovim zakonskim ograničenjem derogiraju odredbe čl. 45, st. 1 Ustava Crne Gore. Ovakvim rezonovanjem, koje ne ponire u suštinu stvari, Ustavni sud Crne Gore zanemaruje činjenicu da je ustavne odredbe, uključujući i garantije o ljudskim pravima i načinu njihovog ostvarivanja, neophodno precizirati zakonom,¹¹ te da

¹⁰ Službeni list CG, br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006, 56/2006 - odluka US i Službeni list CG, br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US, 12/2016 - odluka US, 60/2017 - odluka US, 10/2018 - odluka US i 109/2020 - odluka US

¹¹ Za više vid. Tomić, 2021, pp. 307-318.

čl. 45 Ustava postavlja osnovne uslove za ostvarivanje biračkog prava, ne ulazeći u razlike i osobenosti različitih vrsta izbora (predsednički, parlamentarni, lokalni), što načelno ne sprečava zakonodavca da za lokalne izbore propiše dodatne uslove ukoliko za to postoji legitiman razlog. U konkretnom slučaju, legitiman razlog, potvrđen i u mnoštvu već pomenutih međunarodnih dokumenata, nedvosmisleno postoji u nameri da na lokalnim izborima biračko pravo ostvare oni građani koji su zaista, u određenom vremenskom periodu, nastanjeni u toj jedinici lokalne samouprave. Ne iznenađuje, stoga, što je ukidanje ovog dela odredbe Zakona o izboru poslanika i odbornika pratila neslavna praksa izbornih mahinacija, koje su u jednoj jedinici lokalne samouprave (Šavniku) doživele neslućene razmere i višekratno onemogućile održavanje izbora. *Nota bene*, dodatno je paradoksalno i to da je rezidencijalni uslov od dve godine prebivališta u Crnoj Gori za ostvarivanje biračkog prava, što je uporednopravno veoma retko, *materia constitutionis*, koja opstaje uprkos višekratnim preporukama međunarodnih tela za njenim izostavljanjem iz ustavnog teksta,¹² dok s druge strane biva ukinut uslov prebivališta za ostvarivanje biračkog prava na lokalnom nivou, uprkos jasnim međunarodnim smernicama koje ga opravdavaju u načelu.

Može se zaključiti da je crnogorski pravni okvir, kada je u pitanju međuzavisnost tačnog vođenja registra prebivališta i sprečavanja zloupotreba u vezi sa ostvarivanjem biračkog prava, znatno slabiji od prethodno analiziranog, a da ta slabost nema samo, kao na primeru Republike Hrvatske, ustavnosudske već i određene zakonodavne uzroke.

4. Pravno uređenje prebivališta u Republici Srbiji

4.1. Pojam prebivališta u pravu Republike Srbije

Pravo na prebivalište u Republici Srbiji postulirano je Zakonom o prebivalištu i boravištu građana (*Sl. glasnik RS*, br. 87/2011), kao pravo svih građana (u značenju državljana Republike Srbije) koji stalno žive na teritoriji Republike Srbije (čl. 2). Članom 9 Zakona o prebivalištu i boravištu građana dalje je propisana dužnost građana da nadležnom organu unutrašnjih poslova prijave svoje prebivalište u roku od 8 dana od dana nastanjenja na adresi na kojoj se prijavljuje prebivalište. Članom 3 Zakona prebivalište je definisano kao „mesto u kome se građanin nastanio sa namerom da u njemu stalno živi, odnosno mesto u kome se nalazi centar

¹² Vid. npr. Venice Commission/ODIHR Urgent joint opinion on the draft law on elections of members of parliament and councilors, 2020, para 25, kao i ODIHR Election Observation Mission Final Report - Early Parliamentary Elections, 2023, pp. 9-10.

njegovih životnih aktivnosti, profesionalnih, ekonomskih, socijalnih i drugih veza koje dokazuju njegovu trajnu povezanosti sa mestom u kome se nastanio“. Istovremeno, na identičan način određeno je i prebivalište stranaca (čl. 110, st. 6 Zakona o strancima), iz čega proizilazi da, za razliku od crnogorskog rešenja, u Republici Srbiji pravo na prebivalište mogu uživati i strani državljani.

Nadležni organ će rešenjem odbiti prijavu prebivališta „ako se ne može utvrditi da građanin ima nameru da stalno stanuje na adresi koju prijavljuje“. Na rešenje o odbijanju prijave prebivališta može se izjaviti žalba, koja nema suspenzivno dejstvo (čl. 13). Posebno problematično, sa stanovišta teškoće utvrđivanja namere da se jedno lice zaista trajno nastani na adresi prijavljenog prebivališta, jeste činjenica da se u upravnoj praksi odbijanje prijave prebivališta uglavnom bazira na sumarnoj konstataciji da nije utvrđena namera podnosioca zahteva da živi na adresi prijave prebivališta. U „boljem“ slučaju, obrazloženja katkad sadrže logički neodržive razloge, poput činjenice da lice nije zaposleno, iako se može desiti da upravo zbog neprijavljenog prebivališta lice nema ni ličnu kartu, te ne može zasnovati radni odnos (Praxis, 2023, p. 17). U tom kontekstu, od značaja je ukazati i na jednu presudu Upravnog suda kojim je poništeno rešenje o odbijanju žalbe na rešenje kojim je odbijena prijava prebivališta. Prijava je odbijena, tj. odsustvo namere stalnog stanovanja je utvrđeno samo na osnovu činjenice da je podnosilac prijave nezaposlen, te da prijavu prebivališta želi da ishoduje kako bi bio korisnik socijalne pomoći, a prenebregnuti su svi drugi priloženi dokazi (činjenica da su deca podnosioca redovni polaznici osnovne škole u mestu prijave prebivališta, svojina na porodičnoj stambenoj jedinici i njivi u mestu prijave prebivališta, priloženi računi za struju i sl.) Stoga je Upravni sud sasvim ispravno našao da je zaključak tuženog organa „nejasan i neobrazložen“ (Presuda Upravnog suda 19 U 8020/16).

U jednoj sličnoj odluci, Upravni sud je takođe poništio osporeno rešenje u čijem je obrazloženju navedeno da podnosioci prijave prebivališta ne planiraju da rade, već da žive od socijalne pomoći, a kuća u kojoj žive je u neuslovnom stanju. Pri razmatanju i izvođenju zaključka o činjeničnom stanju nisu uzete u obzir okolnosti da tužilja poseduje nepokretnost na adresi prijave prebivališta, te da se svaki put prilikom terenske provere našla na adresi prijave prebivališta (Presuda Upravnog suda III-11 U 18279/18). S druge strane, namera da se stalno živi na adresi prijavljenog prebivališta, prema upravnosudskoj praksi, ne postoji ukoliko lice poseduje nepokretnost i firmu u drugom mestu, deca studiraju u inostranstvu i niko od rodbine lica koje je podnosilac prijave prebivališta ne živi u okolini (Presuda Upravnog suda I-2 U 11078/17).

Pravni osnov za prijavu prebivališta zakonski je postavljen tako da obuhvata primarni osnov prijave prebivališta (na osnovu prava svojine na stanu, ugovora o zakupu stana ili drugog pravnog osnova) (čl. 11, st. 1) i rezidualni osnov prijave prebivališta (čl. 11, st. 2), ukoliko primarni nije moguć. Rezidualni osnov podrazumeva

da nadležni organ rešenjem utvrđuje prebivalište na adresi stalnog stanovanja podnosioca prijave, prebivališta njegovog supružnika ili vanbračnog partnera, prebivališta njegovih roditelja i, najzad, ustanove u kojoj je trajno smešten ili centra za socijalni rad na čijem području se nalazi, uz prijavu građanina toj ustanovi, odnosno centru da će njegova adresa biti na adresi ustanove, odnosno centra. Na ovo rešenje može se izjaviti žalba koja nema suspenzivno dejstvo (čl. 11, st. 3 i 4).

U praksi se često dešava da organ unutrašnjih poslova rešenjem utvrđuje prebivalište na teritoriji ustanove ili centra za socijalni rad čak i ukoliko postoji mogućnost prijave prebivališta po nekom od drugih, prethodno navedenih rezidualnih osnova (npr. prebivalište supružnika ili vanbračnog partnera). Takvo postupanje organa unutrašnjih poslova nije opravdano, te treba stati na stanovište da je utvrđivanje prebivališta na teritoriji ustanove, odnosno centra za socijalni rad krajnji rezidualni osnov, koji dolazi u obzir tek ukoliko nijedan drugi osnov u konkretnom slučaju nije moguć.

Upravo u vezi sa postupkom prijave prebivališta na adresi ustanove ili centra za socijalni rad uočeno je dosta poteškoća u primeni zakona, prvenstveno usled neodgovarajućih podzakonskih akata koji su doneti, te nekoordinisanog postupanja Ministarstva unutrašnjih poslova i ministarstva nadležnog za poslove socijalnog staranja. Naime, Pravilnikom o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove, odnosno centra za socijalni rad i Uputstvom za postupanje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike prilikom prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad propisano je da Ministarstvo unutrašnjih poslova obrazac prijave prebivališta dostavlja nadležnoj ustanovi ili centru za socijalni rad na davanje saglasnosti putem overe obrasca, potpisom i pečatom. Nakon overe, obrazac se vraća Ministarstvu unutrašnjih poslova, koje donosi rešenje o prijavi prebivališta.

Ono što je problematično jeste činjenica da je Uputstvom bilo propisano da „kada službeno lice koje vodi postupak na osnovu dokaza utvrdi da su ispunjeni uslovi za prijavu prebivališta na adresi ustanove u koju je građanin trajno smešten ili centra za socijalni rad, popunjava obrazac prijave prebivališta“. Pri tome, dokaz na osnovu kojeg službeno lice ustanove ili centra za socijalni rad procenjuje da li postoje uslovi za davanje saglasnosti jeste bilo koji važeći dokument na osnovu kojeg se može nesporno utvrditi identitet lica kojem se daje saglasnost za prijavu prebivališta i potvrda nadležnog organa unutrašnjih poslova da se prebivalište ne može utvrditi na osnovu čl. 11, st. 1 i 2, tač. 1, 2 i 3 Zakona o prebivalištu i boravištu građana. Zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova su, sa pravom, isticali da ne mogu izdati traženu potvrdu, već samo potvrdu da lice nema prijavljeno prebivalište u Republici Srbiji.

Neujednačena praksa ova dva državna organa i posledice po lica koja usled takvog postupanja nisu bila u mogućnosti da imaju prijavljeno prebivalište zaslužile

su pažnju i Zaštitnika građana koji je u svome mišljenju (16-1598/ 13 od 1. 8. 2013) pozvao Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike da stavi van snage navedeno uputstvo i donese novo kojim će bliže urediti postupak pred centrom za socijalni rad za građane kojima se rešenjem Ministarstva unutrašnjih poslova utvrđuje prebivalište na adresi centra. Iako zaista jeste sporno postupanje centara za socijalni rad koji su u procesu davanja saglasnosti preuzeli na sebe i određene segmente dokaznog postupka, teorijski posmatrano, za uzrok problema može se smatrati i nejasna uloga, odnosno pravna priroda davanja saglasnosti u formi overe obrasca. Centri za socijalni rad su u prvim godinama primene zakona tumačili svoje učešće u postupku utvrđivanja prebivališta na način da je posredi institut zajedničkog rešenja, u vidu prethodne saglasnosti (čl. 138, st. 1 Zakona o opštem upravnom postupku). U tom smislu, izostanak overe (usled npr. nemogućnosti da lice dokaže da ne može da prijavi prebivalište po primarnom ili drugim rezidualnim osnovima), kao interni akt međusobnog opštenja organa uprave (Tomić, 2019, pp. 548-549), ishodovao bi odbijajućim rešenjima u postupcima prijave prebivališta, odnosno donošenjem rešenja o obustavljanju postupka u onim situacijama kada su postupci pokrenuti po službenoj dužnosti, ukoliko je organ unutrašnjih poslova utvrdio, uvidom u službene evidencije, da lice nema prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije.

Jedan od takvih slučajeva, međutim, dobio je i svoj ustavno-sudski epilog. Gradski centar za socijalni rad na Novom Beogradu obavestio je postupajući prvostepeni organ da nije saglasan da lice prijavi prebivalište na adresi centra za socijalni rad. Uskraćivanje saglasnosti rezultiralo je odbijajućim rešenjem. Nakon neuspešnog žalbenog procesa, postupajući po tužbi, Upravni sud je konstatovao da je tuženi organ za svoju odluku dao dovoljne i na zakonu zasnovane razloge koje u svemu prihvata sud. Na zakonu zasnovani razlozi svodili su se isključivo na odsustvo saglasnosti Centra za socijalni rad. Međutim, Ustavni sud je u postupku po ustavnoj žalbi drugačije rezonovao i poništio presudu Upravnog suda smatrajući da je obrazloženje presude koje se zasnivalo na odsustvu saglasnosti, kao razlogu za donošenje odbijajućeg rešenja, očigledno proizvoljno jer takva obaveza ne proizilazi iz zakonske odredbe (Odluka Ustavnog suda UŽ-640/2019). Kako je u konkretnom slučaju Centar za socijalni rad istakao da ima saznanja da supruga podnosioca zateva za prijavu prebivališta ima prijavljeno prebivalište na adresi Centra za socijalni rad, Ustavni sud nije prejudicirao ishod predmetnog postupka, već je ukazao na nužnost pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja koje je od značaja za donošenje zakonitog rešenja o prijavi prebivališta.

Konačno, i nakon ove odluke Ustavnog suda, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja doneo je 2024. godine Instrukciju o načinu rada centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u postupku prijave

prebivališta građana, kojom je naloženo direktorima ustanova socijalne zaštite u kojoj je lice trajno smešteno ili centra za socijalni rad na čijem se području lice nalazi da dostavljeni obrazac od nadležnog organa unutrašnjih poslova, *bez odlaganja*, overi svojim potpisom i službenim pečatom i vrati organu unutrašnjih poslova kod koga se vodi postupak prijave prebivališta. Ovim je razrešena dilema u pogledu pravne prirode saglasnosti i precizirana je uloga centara za socijalni rad u postupku prijave prebivališta po krajnjem rezidualnom osnovu.

4.2. Pasivizacija prebivališta – osobenost srpskog prava

Pored izloženih dilema koje su se pojavile u praksi u pogledu utvrđivanja prebivališta na teritoriji ustanove socijalne zaštite i centra za socijalni rad, pažnju zavređuje i osobenost srpskog zakonskog uređenja pitanja prebivališta građana koja je uvedena sa donošenjem novog Zakona o prebivalištu i boravištu građana 2011. godine. Reč je o institutu pasivizacije prebivališta i boravišta (čl. 18). U st. 1 i 2 ovog člana propisano je da „na zahtev suda, organa državne uprave, drugog organa ili organizacije, kao i drugog pravnog ili fizičkog lica koje ima opravdan pravni interes, nadležni organ vrši proveru činjenice stalnog stanovanja odnosno privremenog boravka na adresi na kojoj je građanin prijavio prebivalište, odnosno boravište“, te da „ako utvrdi da građanin ne stanuje na adresi na kojoj ima prijavljeno prebivalište ili [...] da je prilikom prijave prebivališta [...] dao neistinite podatke, nadležni organ donosi rešenje kojim pasivizira adresu prebivališta“. Nakon prijema rešenja o pasivizaciji prebivališta, građanin je dužan da prijavi prebivalište u roku od 8 dana (st. 3). U suprotnom, organ mu po službenoj dužnosti rešenjem utvrđuje prebivalište po nekom od rezidualnih osnova iz čl. 11, st. 2 (st. 4). Na rešenja o pasivizaciji i utvrđivanju prebivališta po službenoj dužnosti moguće je izjaviti žalbu (st. 5). Naposletku, propisano je istim članom i da će nadležni organ po službenoj dužnosti pasivizirati adresu prebivališta u slučaju prestanka državljanstva Republike Srbije ili smrti građanina (st. 6).

Čitav se niz teorijsko-praktičnih pitanja može postaviti u vezi sa zanimljivim institutom pasivizacije prebivališta. No, pre toga, treba istaći da je *ratio* njegovog propisivanja dvostruk – s jedne strane, pasivizacija prebivališta izraz je, slično kao i kod hrvatskog instituta stvarnog prebivališta, težnje da se spreče ili svedu na najmanju meru različite zloupotrebe od strane pojedinaca vezane za prijave fiktivnih prebivališta, dok je, s druge strane, ovaj institut zamišljen kao mehanizam kojim se nastoji izbeći situacija u kojoj građani ostaju bez prijavljenog prebivališta. Ukratko, da niko ne ostane sa fiktivnim prebivalištem i da niko ne ostane bez prebivališta. Uz to, za razliku od hrvatskog instituta utvrđivanja stvarnog prebivališta, sa jedne strane, i crnogorskog rešenja koje uvodi fakultativnu odjavu prebivališta sa druge, ovde se kroz

svojevrnsni međukorak – donošenje rešenja o pasivizaciji prebivališta – daje mogućnost (druga šansa) građaninu da ovog puta zaista prijavi prebivalište u kojem stvarno stalno obitava, pre nego što se pristupi utvrđivanju prebivališta po službenoj dužnosti. To je liberalnije rešenje, koje pak ne ide nauštrb pravne sigurnosti.

Može se, najpre, postaviti pitanje pravne prirode rešenja o pasiviziranju prebivališta. Da li je posredi konstitutivan ili pak deklarativan akt? Iako je još Ivančević (1983, pp. 291-292) primetio da je, kada je u pitanju ova dihotomija, ključ u preovlađujućim elementima, umesto u striktnoj i preciznoj razlici između konstitutivnih i deklarativnih akata, izgleda da se ovde takva jedna jasna razlika može povući. Tako, ona rešenja o pasiviziranju adrese prebivališta koja se donose nakon sprovedene provere činjenice stalnog stanovanja na zahtev suda, organa državne uprave, druge organizacije ili lica sa opravdanim pravnim interesom imaju (re)konstitutivan karakter, dok rešenja o pasiviziranju koja se donose po službenoj dužnosti (u slučaju smrti ili prestanka državljanstva) imaju deklarativan karakter.

Prva od niza praktičnih implikacija instituta pasivizacije prebivališta na koje želimo da se osvrnemo odnosi se na situaciju dostavljanja rešenja o pasiviziranju prebivališta, kako bi se omogućilo bilo podnošenje žalbe na rešenje o pasiviziranju, bilo prijavljivanje stvarne adrese prebivališta u roku od 8 dana od prijema rešenja o pasiviziranju. Ovde, načelno, treba razdvojiti dve situacije do kojih može doći u praksi. Prva se odnosi na situaciju kada je tokom provere činjenice stalnog stanovanja, na zahtev nadležnog organa ili lica sa opravdanim pravnim interesom, utvrđeno da lice stalno stanuje na drugoj adresi, a ne na onoj na kojoj ima prijavljeno prebivalište. U tom slučaju, dostavljanje rešenja o pasiviziranju adrese prebivališta treba izvršiti primenom pravila o ličnom dostavljanju (čl. 75, st. 5 i 6 ZUP). U situaciji pak kada se tokom postupka provere stalnog stanovanja utvrdi da lice ne stanuje na adresi prijavljenog prebivališta, ali se ne utvrdi adresa stalnog stanovanja, svrsishodno je, umesto primene odredbe čl. 75, st. 5 i 6 ZUP-a, primeniti pravila o javnom dostavljanju (čl. 78 ZUP), te rok od 8 dana za prijavu prebivališta ili ulaganje žalbe počinje da teče protekom roka od 15 dana od dana objavljivanja na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa.

U ranijoj upravnosudskoj praksi koja se odnosila na postupanje po prethodnom ZUP-u¹³ vrlo su bile česte situacije poništavanja rešenja o pasiviziranju prebivališta usled povreda pravila postupka. Te povrede su se uglavnom odnosile na situaciju kada su, prilikom terenske provere, bile uzete izjave bilo od tužioca – lica kome je pasivizirano prebivalište – bilo od drugih lica (koja imaju opravdan interes da istaknu zahtev za pasiviziranjem, npr. vlasnici nepokretnosti na čijoj adresi je prijavljeno prebivalište, komšija, upravnika zgrade i sl.). Takvo postupanje ima karakter uviđaja u smislu ZUP-a, što podrazumeva i obaveznost usmene rasprave u

¹³ *Službeni list SRJ*, br. 33/1997 i 31/2001, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

postupku, nakon koje se sačinjava zapisnik. Međutim, u praksi se dešavalo da organ odlučuje na osnovu službenih beleški sačinjenih o terenskim proverama i izjavama ispitanih lica. Službene beleške sačinjavane su na osnovu čl. 64 ranije važećeg ZUP-a, koji je predviđao da se o manje važnim radnjama i izjavama stranaka ili trećih lica koji nemaju bitnog uticaja na rešavanje o upravnoj stvari ili upravljanju tokom postupka ne sastavlja zapisnik već zabeleška. Povreda pravila postupka ogledala se u tome što je činjenični zaključak u konkretnoj upravnoj stvari donet na osnovu zabeleške, umesto da se o izvršenom uviđaju i saslušanjima sačini zapisnik, za koji stranka ima pravo da joj bude predložen i da na njega stavi primedbe, te je Upravni sud u više navrata ispravno utvrdio da službene beleške ne mogu biti dokaz u smislu Zakona o opštem upravnom postupku.¹⁴

4.3. Međuzavisnost prebivališta i ostvarivanja biračkog prava

Ipak, od pitanja povrede pravila postupka o obaveznosti usmene rasprave i predočavanja zapisnika sa održanog uviđaja, u središtu pažnje mnogo više je međuzavisnost prebivališta (i njegove pasivizacije) i ostvarivanja biračkog prava. Ta međuzavisnost može obuhvatiti više pitanja. Tako se jedno pitanje može odnositi na to treba li, *de lege ferenda*, dozvoliti pravo glasa na lokalnim i pokrajinskim izborima stranim državljanima koji u Republici Srbiji imaju prebivalište prema odredbama Zakona o strancima, što bi bilo u skladu i sa ranije citiranim međunarodnim standardima. Međutim, smatramo da u trenutnim okolnostima više pažnje treba posvetiti dvema aktuelnijim situacijama u kojima dolazi do izražaja međuzavisnost prebivališta i ostvarivanja biračkog prava.

Jedna od njih se odnosi na izmene Zakona o jedinstvenom biračkom spisku iz 2024. godine,¹⁵ dok se druga odnosi na (spornu) praksu organa nadležnih za vođenje i unos promena u birački spisak u vezi sa podacima o pasiviziranju prebivališta.

Naime, članom 6 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku propisano je da se birač upisuje u birački spisak prema mestu prebivališta (st. 1), ali, izuzetno, birač koji je upisan u birački spisak i koji prijavi prebivalište u drugoj jedinici lokalne samouprave upisuje se u deo biračkog spiska prema mestu tog prebivališta po isteku šest meseci od dana prijave prebivališta. Namera zakonodavca je jasna i ide za tim da se spreče izborne nepravilnosti u smislu da je neophodno da birač neko vreme boravi na teritoriji određene jedinice lokalne samouprave pre nego što stekne pravo glasa prema tom mestu prebivališta. Razume se, za vreme tih šest meseci moguće je sprovesti i postupak pasiviziranja adrese, na zahtev nadležnog državnog organa

¹⁴ Vid. npr. Presuda Upravnog suda – Odeljenje u Novom Sadu, III 1257/15 kao i Presuda Upravnog suda III-3 U 5600/16.

¹⁵ Službeni glasnik RS, br. 104/2009, 99/2011 i 44/2024.

ili lica koje ima opravdani pravni interes, u vezi sa čim će u nastavku biti više reči. Ipak, samostalnim članom Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, koji je unet izmenom Zakona objavljenom u *Službenom glasniku RS*, 10. maja 2024. godine (manje od mesec dana pre održavanja izbora), propisano je da će birač koji je upisan u birački spisak i koji je posle 3. jula 2023. godine prijavio prebivalište u jedinici lokalne samouprave u kojoj su za 2. jun 2024. godine raspisani lokalni izbori biti upisan u deo biračkog spiska prema mestu prebivališta koje je imao na dan 3. jula 2023. godine. Ova odredba, međutim, odnosi se samo na one birače koji na pomenutim lokalnim izborima ostvaruju aktivno, ali ne i pasivno biračko pravo, budući da se ne primenjuje na birače koji su kandidati za odbornike na izbornim listama koje su na lokalnim izborima raspisanim za 2. jun 2024. godine podnete pre stupanja na snagu ovog člana zakona.

Ovakom sročenom odredbom, pored toga što se (ne)opravdano pravi razlika između kandidata za odbornike i ostalih birača, takođe se diskriminišu oni birači koji su posle 3. jula 2023. godine prijavili prebivalište u jedinici lokalne samouprave u kojoj su se održavali izbori 2. juna 2024. godine, jer nisu u mogućnosti da ostvare svoje biračko pravo u toj jedinici lokalne samouprave iako je možda u konkretnom slučaju proteklo 6 meseci iz čl. 6 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Uprkos tome što je pokušaj sprečavanja zloupotreba prijave prebivališta u cilju neosnovanog korišćenja biračkog prava legitiman razlog koji stoji iza ovako sročene odredbe, nije do kraja najjasniji ni vremenski kriterijum – odnosno zašto je određen rok od 11 meseci pre održavanja izbora.

Takođe, ovakvo rešenje može se okarakterisati kao polovično, budući da pokriva samo situaciju kada lice menja prebivalište iz jedne jedinice lokalne samouprave u drugu, ali ne i situacije kada se lice upisuje u birački spisak posle prve sprovedene prijave prebivališta. Drugim rečima, posredi je pravna praznina, po kojoj lice koje dolazi iz drugih država i prijavljuje prvi put prebivalište u jedinici lokalne samouprave u kojoj su zakazani izbori za 2. jun 2024. godine biva upisano u deo biračkog spiska za tu jedinicu lokalne samouprave, bez obzira na to što je prijavilo prebivalište posle 3. jula 2023. godine (*sic!*) Stoga bi možda svrsishodnija mera, umesto zakonske izmene, bila proaktivniji rad organa unutrašnjih poslova u kontrolisanju istinitosti podataka pri prijavi prebivališta, posebno, ali ne isključivo, u periodu posle jula 2023. godine. Time bi se i doprinelo konačnom određivanju smisla instituta pasivizacije, putem utvrđivanja prebivališta po službenoj dužnosti, budući da, kao što je već istaknuto, rešenje o pasiviziranju prebivališta predstavlja tek „međukorak“ i nije samo sebi cilj već je usmereno ka tome da se svakom licu utvrdi stvarno prebivalište.

U vezi sa pasiviziranjem prebivališta i vođenjem evidencija u jedinstvenom biračkom spisku jeste i otvoreno pitanje da li rešenje o pasiviziranju prebivališta,

o čemu se uvodi i podatak u odgovarajuće evidencije, nužno i po automatizmu, povlači i brisanje iz dela jedinstvenog biračkog spiska za tu jedinicu lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi adresa pasiviziranog prebivališta.

Iako praksa daje potvrđan odgovor na ovo pitanje, takav stav ne može se prihvatiti bez određenog kritičkog preispitivanja. Naime, članom 9, st. 2 Zakona o jedinstvenom biračkom spisku propisano je da se rešenje na kome se zasniva promena u biračkom spisku donosi na osnovu podataka u matičnim knjigama, drugim službenim evidencijama i javnim ispravama, a članom 11, st. 2 istog zakona propisano je da ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove podatke iz službenih evidencija o prebivalištu i boravištu građana na kojima se zasnivaju promene u biračkom spisku dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove uprave, odmah, a najkasnije u roku od tri dana od kada su nastale promene. Dalje, prema st. 3 istog člana, ministarstvo nadležno za poslove uprave podatke prosleđuje nadležnoj opštinskoj, odnosno gradskoj upravi odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana njihovog prijema. Naposljetku, od dana kada se raspišu izbori pa do 72 časa pre dana izbora, ministarstva unutrašnjih poslova i uprave sve podatke dostavljaju odmah, a najkasnije narednog dana od nastale promene.

Pasiviziranje prebivališta uistinu predstavlja evidencioni podatak na osnovu kog se, jezički tumačeći, može izvršiti promena u biračkom spisku. Međutim, pasiviziranje prebivališta po svojoj pravnoj prirodi ne može se u potpunosti upodobiti odjavi prebivališta po službenoj dužnosti, a odjava prebivališta koja je propisana kao dužnost lica koje se iseljava u inostranstvo (čl. 14 Zakona o prebivalištu i boravištu građana) jeste nedvosmislena evidenciona promena koja je osnov za promenu u biračkom spisku.¹⁶ Ovakvo tumačenje, koje u obzir uzima specifičnu prirodu pasiviziranja, u skladu je i sa jednom od svrha uvođenja instituta pasiviziranja – da nijedno lice ne ostane bez prebivališta, drugim rečima i bez prava koja proizilaze iz prava na prebivalište. U suprotnom, lice kome je prebivalište rešenjem pasivizirano ostalo bi u periodu do utvrđivanja prebivališta po službenoj dužnosti bez prava glasa u jedinici lokalne samouprave ili bi mu npr. prestao odbornički mandat po sili zakona, budući da Zakon o lokalnim izborima¹⁷ predviđa da mandat odbornika prestaje ukoliko mu, *inter alia*, prestane prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave (čl. 67). Za takvo postupanje u srpskom pravnom poretku *de lege lata* nema dovoljnog osnova. Rešenje o pasiviziranju adrese prebivališta ima ulogu

¹⁶ Ta promena bila bi od značaja za lokalne izbore budući da srpsko pravo ne postavlja prebivalište kao uslov za ostvarivanje biračkog prava na parlamentarnim i predsedničkim izborima, već lica koja su se iselila u inostranstvo to pravo ostvaruju putem glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima. Za više o prednostima i manama eventualnog uvođenja elektronskog glasanja umesto glasanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima vid. Marković, 2023, pp. 427-446.

¹⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 14/2022 i 35/2024.

upaljenog protivpožarnog alarma, no to i dalje ne znači da će do nužne evakuacije zapravo i doći. Tim pre, ukoliko se, sasvim opravdano, može zamisliti situacija u kojoj lice kome je rešenjem pasivizirana adresa prebivališta u roku od 8 dana prijavi prebivalište na istoj adresi i u tom postupku prijave organ utvrdi da lice zapravo stanuje na toj (istoj) adresi. U tom slučaju, postupak prijave prebivališta okončao bi se donošenjem tzv. suprotnog akta (Tomić, 2023, pp. 220-221).

Sasvim je drugo pitanje, uzimajući u obzir cilj da se izbegnu izborne zlo-upotrebe i nepravilnosti, kao i drugu svrhu instituta pasiviziranja prebivališta (iskorenjivanje fiktivnih prebivališta), da li treba takvo postupanje utvrditi *de lege ferenda*. U tom pravcu, umesto unosa promene u jedinstvenom biračkom spisku po automatizmu po donošenju rešenja o pasiviziranju, može se možda razmisliti o uvođenju, slično hrvatskom rešenju, mehanizma odjave prebivališta po službenoj dužnosti. Takva zakonska izmena može se u srpsko pravo uneti na dva načina. Prvi je uvođenje celovitog instituta, slično hrvatskom rešenju. Drugi vid predstavljao bi manji zahvat u već postojeći institut pasivizacije prebivališta, tako da obuhvati one situacije kada se u toku postupka pasiviziranja adrese utvrdi da se lice odselilo u inostranstvo, budući da u tom slučaju ne bi imalo svrhe posezati za utvrđivanjem prebivališta po rezidualnim osnovima iz čl. 11, st. 2 Zakona o prebivalištu i boravištu građana. No, imajući u vidu u praksi uočene probleme, koji se odnose na činjenicu da nadležni organ unutrašnjih poslova često ne ispunjava svoju zakonsku obavezu utvrđivanja novog prebivališta po službenoj dužnosti (Praxis, 2023, p. 17), čime se izigrava jedna od dve svrhe instituta pasiviziranja prebivališta, zalažemo se za prvu varijantu zakonskih izmena, odnosno za uvođenje instituta odjave prebivališta po službenoj dužnosti.

Takve zakonske novine, međutim, ne bi eksulpirale ovlašćena službena lica u organima unutrašnjih poslova od proaktivnijeg delovanja, uz razumljiv oprez zbog složenosti utvrđivanja činjeničnog stanja i ozbiljnosti pravnih posledica koje bi odjave prebivališta po službenoj dužnosti imale po prava građana.

5. Zaključna razmatranja

Institut prebivališta, toliko praktično važan i životan, neuhvatljiv je koliko i sam život, te podložan zloupotrebama, posebno u savremenim uslovima našeg odnosa prema (ličnom) prostoru i vremenu, uslovima mobilnosti i migracija, fluidnosti, nestandardnih oblika rada, te sve složenosti koju sa sobom nosi neizvesni mozaik privatnih života svakog pojedinca. Ne čudi otud što neuhvatljivost počinje već na terminološko-pojmovnom nivou, pa preko neodređenosti međunarodnih dokumenata, neadekvatnosti identičnog pojma za različite pravne discipline, te najзад laviranja nacionalne upravne, sudske i ustavno-sudske prakse u državama

regiona. Pomenute teškoće u mozaiku sociopolitičkog i pravnog pristupa institutu prebivališta rad je nastojao da verno prikaže.

Nesporan je karakter prava na prebivalište kao prethodećeg, neophodnog uslova za ostvarivanje drugih subjektivnih javnih prava, od kojih je najporozniji i najosetljiviji odnos koji pravo na prebivalište ima sa biračkim pravom. U tom smislu, u radu je uočeno da postoji prostor za proaktivnije delovanje, kako na nivou nadnacionalnih tela koja se bave zaštitom i promocijom ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, tako i na nacionalnom nivou. Proaktivnije delovanje na nacionalnom nivou odnosi se kako na oblast zakonodavstva *de lege ferenda*, tako i na oblasti upravne i sudske prakse u primeni relevantnog zakonodavnog okvira.

Od Evropskog suda za ljudska prava očekuje se da u budućnosti zauzme dosledniji stav o tome mogu li i da li uopšte treba da lica koja su u zemlji svog državljanstva izgubila prebivalište, voljno ili ne, u njoj i dalje ostvaruju svoje biračko pravo, bez obzira na to da li su u zemlji svog novog prebivališta stekli i državljanstvo ili ne.

Analiza zakonodavnog okvira i relevantne prakse organa uprave i upravno-sudske prakse u dve zemlje regiona i u Republici Srbiji potvrdila je teze o izuzetnim teškoćama koje postoje pri utvrđivanju subjektivnog elementa prebivališta u upravnim i upravno-sudskim postupcima, kao i o tome da se za izmenama regulatornog okvira najčešće poseže radi/u cilju pojačavanja kontrole nad izbornim procesom, zbog međuzavisnosti prebivališta i ostvarivanja biračkog prava.

U analizi su uočene i određene suptilne razlike, kako u pogledu *de lege lata* okvira za smanjenje prostora za zloupotrebe u izbornoj materiji putem instituta prebivališta, tako i u pogledu odgovora na pitanje mogu li državljani koji nemaju prebivalište u analiziranim zemljama glasati na parlamentarnim izborima. U pogledu drugog pitanja, na jednoj strani skale je crnogorsko rešenje koje, uporednopravno neuobičajeno, uslov posedovanja prebivališta za ostvarivanje biračkog prava postavlja čak u ustavnom tekstu. Na drugoj strani skale je Republika Srbija koja obezbeđuje glasanje svojim državljanima u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, iako nemaju prebivalište u Republici Srbiji. Između ova dva oprečna rešenja nalazi se Republika Hrvatska koja omogućava glasanje državljanima nerezidentima, ali tako što im se garantuje zastupljenost u okviru posebne izborne jedinice.

I dok je crnogorsko rešenje u pogledu biračkog prava nerezidenata najrigidnije i najupitnije sa stanovišta međunarodnih standarda, dotle se sličan zaključak može nametnuti i kada je u pitanju zakonodavni okvir kojim bi se sprečavale zloupotrebe u vezi sa prijavama prebivališta. Ovo stoga što odjava prebivališta za lica koje se seli u inostranstvo nije nužnost, već mogućnost. Zakonskim manjkavostima treba pridodati i negativne posledice odluke Ustavnog suda Crne Gore da, bez odgovarajućeg obrazloženja, ukine uslov prebivališta od 6 meseci za ostvarivanje biračkog prava na lokalnim izborima.

S druge strane, odjava prebivališta u Republici Srbiji u slučaju iseljavanja u inostranstvo postulirana je kao dužnost. Pored toga, u ovoj zemlji postoji i institut „međukoraka“, u vidu pasivizacije prebivališta. Ovaj institut, nepoznat u zakonodavstvima zemalja regiona, plod je dobre ideje, ali je, prema našem mišljenju, sazrelo vreme da se, *de lege ferenda*, institut pasivizacije prebivališta odlučnije transformiše u odjavu prebivališta po službenoj dužnosti, po ugledu na hrvatsko rešenje. Razume se, odgovornost i u tom slučaju ostaje na organima unutrašnjih poslova da, čuvajući se zloupotreba ovlašćenja, do kojih može doći pri proceni treba li ili ne pokrenuti postupak o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti, ne deluju pasivno, već da, tačnim utvrđenjem stanja stvari, doprinesu tome da svako bude u prilici da uživa pravo na prebivalište, ali i da stepen zloupotrebe bude sveden na što manju meru.

Najzad, primer Republike Hrvatske, za koju se može tvrditi da zbog uvedenog instituta utvrđivanja stvarnog prebivališta ima solidan *de lege lata* zakonski okvir, ipak pokazuje da sam zakonodavni okvir u cilju sprečavanja u prvom redu izbornih zloupotreba u vezi sa prebivalištem ponekad nije dovoljan, već da i Ustavni sud može svojim odlukama usložniti situaciju.

Stoga se, pored uočenog prostora za delovanje *de lege ferenda* u okviru srpskog pozitivnog pravnog poretka, koje bi se ogledalo u pooštavanju kontrole, kroz uvođenje odjave prebivališta po službenoj dužnosti, bez međukoraka u vidu pasivizacije, još jedan nalaz nametnuo kao zaključak analize. Reč je o važnosti sadejstva svih institucionalnih faktora (zakonodavnih, upravnih, sudskih i ustavno-sudskih), u cilju omogućavanja potpunog uživanja prava na izbor prebivališta i slobodu kretanja sa jedne strane, i zaštite celine pravnog poretka i njegovog pouzdanog funkcionisanja, a posebno javnog interesa u izbornim procesima sa druge strane.

Literatura

- Bock, R. 2018. Doppelwohnsitz Deutschland-Schweiz – Rechtliche Fragen rund um die Ansässigkeit, *Steueranwaltsmagazin*, 5, pp. 177-181.
- CEMI, 2021. Crnogorsko državljanstvo i prebivalište – kako doći do ažurnog biračkog spiska.
- Davrados, N. 2018. Louisiana My Home Sweet Home: Decodifying Domicile. *Loyola Law Review*, Vol. 64, pp. 287-363.
- David, V. & Ganty, S. 2017. Strasbourg fails to protect the rights of people living in or at risk of poverty: the disappointing Grand Chamber judgment in *Garib v. the Netherlands*. Dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2017/11/16/strasbourg-fails-to-protect-the-rights-of-people-living-in-or-at-risk-of-poverty-the-disappointing-grand-chamber-judgment-in-garib-v-the-netherlands/>, 1. 7. 2025.

- Đerđa, D. 2010. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro.
- Đerđa, D. 2016. Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37(1), pp. 175-200.
- Ivančević, V. 1983. Institucije upravnog prava. Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom.
- Jerković, J. 1985. Značaj i primena instituta prebivališta i boravišta u sudskoj praksi. *Pravo – teorija i praksa*, god. 2, poseban broj, pp. 67-74.
- Jugović, S. 2013. *Upravna funkcija policije*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Kaleb, Z. 2013. Prikaz Zakona o prebivalištu i obveze policijskog postupanja prema njemu. *Policijska sigurnost*, 22(4), pp. 541-554.
- Kostić, S. 2008. Rezidentstvo fizičkih lica u srpskom poreskom pravu. *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2 pp. 320-340.
- Krbek, I. 1955. *Upravno pravo FNRJ*. Beograd: Beogradski grafički zavod.
- Knežević, G. 1985. Nekoliko pitanja u vezi sa prebivalištem u jugoslovenskom pravu. *Pravo – teorija i praksa*, god. 2, poseban broj, pp. 109-112.
- Lappin, R. 2016. The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(4), pp. 860-894.
- Marinković, T. 2019. *Rasprava o pravu na slobodne izbore*. Beograd: Dosije studio.
- Marković, N. 2013. Upravno postupanje organa unutrašnjih poslova u materiji državljanstva, prebivališta i boravišta građana, ličnih karata i oružja. Specijalistički rad. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Marković, V. 2023. Elektronsko glasanje – Trojanski konj ili *Deus ex machina* u savremenim demokratijama? *Strani pravni život*, 3, pp. 427-446.
- Mitić, M. 1960. Prebivalište i boravište. *Glasnik Advokatske komore u AP Vojvodini*, 9(8), pp. 1-9.
- Praxis, UNHCR, 2023. Pregled prepreka za ostvarivanje prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2023. godini.
- Rajko, A. 2013. Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34(1), pp. 495-524.
- Radovanov, A. 1985. Dvojno prebivalište i sudska praksa. *Pravo – teorija i praksa*, god. 2, poseban broj, pp. 101-103.
- Rajko, A. 2021. Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71(3-4), pp. 511-532.
- Ročmanović, M. 2007. Princip najbliže veze i rešavanje slučajeva međunarodnog privatnog prava – od bazične ideje do realizacije svrhe kolizionih normi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 50, pp. 1-25.
- Staničić, F. 2023. Je li sređivanje registra birača Ustavni sud Republike Hrvatske sam otežao vlastitom (prijašnjom) odlukom, *Informator.hr*, br. 6773 od 6. 3. 2023. Dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/je-li-sredjivanje-registra-biraca-ustavni-sud-rh-sam-otezao-vlastitom-prijasnjom-odlukom>, 1. 7. 2025.
- Tomić, Z. 2012. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Službeni glasnik.
- Tomić, Z. 2019. *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*. Beograd: Službeni glasnik.

- Tomić, Z. 2021. Ustavna relativizacija osnovnih ljudskih prava. U: Đorđević, M. (ur.). *Preispitivanje klasičnih ustavnopravnih shvatanja u uslovima savremene države i politike*. Beograd: Institut za uporedno pravo, pp. 307-318.
- Tomić, Z. 2023. „Priroda stvari“ i domet upravnog spora. *Strani pravni život*, 1, pp. 1-16.
- Tomić, Z. 2023. *Opšte upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
- Šikić, M. & Held, M. 2024. Prigovog u Zakonu o općem upravnom postupku. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 45(1), pp. 113-133.
- Vodinelić, V. 2020. *Građansko pravo – uvod u građansko pravo i opšti deo građanskog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
- Vujašković, N. 1985. Upravnopravni aspekti prebivališta i boravišta. *Pravo – teorija i praksa*, god. 2, poseban broj, pp. 75-83.

Pravni izvori

Bürgerliches Gesetzbuch.

Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

CE 1972 Resolution (72) 1 on the Standardization of the Legal Concepts of “Domicile” and of “Residence”.

Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o načinu rada centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u postupku prijave prebivališta građana, br. 001229693 2024 13400 004 001 012 001.

Konačni prijedlog Zakona o prebivalištu, Vlada RH, Zagreb, prosinac 2012.

ODIHR, 2023. Election Observation Mission Final Report - Early Parliamentary Elections. Pravilnik o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove odnosno centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2012.

Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights.

Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights.

Uputstvo za postupanje prilikom prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad, br. 110-00-271/2012-14 od 23. 12. 2012.

Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report, CDL-STD(2003)034.

Venice Commission/ODIHR. 2020. Urgent joint opinion on the draft law on elections of members of parliament and councilors.

Venice Commission Report on the Abolition of Restrictions on the Right to Vote in General Elections.

Zakon o izboru zastupnika u hrvatski Sabor (*Narodne novine*, br. 116/1999, 53/2003, 44/2006, 19/2007, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015 i 98/2019).

Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009, 99/2011 i 44/2024.

Zakon o lokalnim izborima (*Narodne novine*, br. 144/2012, 121/2016, 98/2019, 42/2020, 144/2020 i 37/2021).

Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2022 i 35/2024.

Zakon o opštem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/2009 i 110/2021.

Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US).

Zakon o prebivalištu i boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011.

Zakon o prebivalištu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 144/2012, 158/2013 i 114/2022.

Zakonu o registrima prebivališta i boravišta Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 46/2015 i 3/2023.

Zakon o strancima, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023.

Sudska praksa

EctHR Judgment, *Garib v. the Netherlands*, Application n° 43494/09 from 6. 11. 2017.

EctHR Judgment, *Ward v. UK*, Application n° 31888/03 from 9. 11. 2004.

EctHR Decision, *Codona v. the UK*, Application n° 485/05 from 7. 2. 2006.

ECtHR, Judgment, *Carson and Others v. the UK*, Application n° 42184/05, from 16. 3. 2010

ECtHR, Judgment, *Hilbe v. Liechtenstein*, Application n° 31981/96, from 7. 9. 1999.

ECtHR, Judgment, *Zdanoka v. Latvia*, Application n° 58278/00, from 16. 3. 2006.

ECtHR, Judgment, *Shindler v. the United Kingdom*, Application 19840/09, from 7. 5. 2013.

Mišljenje Zaštitnika građana 16-1598/ 13 od 1. 8. 2013.

Obverwaltungsgericht Niedersachsen Beschl. v. 25. 04. 2014, Az.: 11 ME 64/14

Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 23/17 od 10. 11. 2020.

Odluka Ustavnog suda Hrvatske U-III-1264/2020 od 12. 7. 2022.

Odluka Ustavnog suda RS Už-640/2019.

Odluka Ustavnog suda RS Už 640/2019 od 24. 2. 2022.

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. 06. 2024 - 11 A 1221/23

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2 Usl-1165/14-10

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2UsI-1081/2020-12.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. 2 Usl-974/2018 -9

Presuda Upravnog suda u Zagrebu, br. 2 Usl-1240/2021

Presuda Upravnog suda RS 19 U 8020/16.

Presuda Upravnog suda RS III-11 U 18279/18.

Presuda Upravnog suda RS I-2 U 11078/17.

Presuda Upravnog suda – Odeljenje u Novom Sadu, III 1257/15.

Presuda Upravnog suda RS III-3 U 5600/16.

Presuda Upravnog suda Crne Gore U. br. 2811/2011.

Rešenje Vrhovnog suda NR Srbije, br. R-132 8. 12. 1952 (*Zbirka odluka vrhovnih sudova*, Beograd 1954).