



Priručnik

za posmatranje
registracije birača

Objavila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10
00-251 Varšava,
Poljska

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava zaštićena. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i kopirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, s tim da svaku takvu reprodukciju prate odgovarajuća priznanja OEBS/ODIHR-u kao izvoru.

ISBN 978-92-9234-974-5

Fotografiju na naslovnoj strani uradila Urdur Gunarsdotir (OEBS)

Dizajn: Nona Rojter

Štampano u Poljskoj, Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

SADRŽAJ

1. Uvod	5
A. O ovom priručniku	5
B. Važnost registracije birača	6
C. OEBS-ova obavezivanja i drugi međunarodni standardi	7
D. ODIHR-ov pristup posmatranju registracije birača	9
2. Korisna terminologija	11
A. Identitet i mjesto prebivališta	11
B. Evidencija birača i unos u birački spisak	12
C. Registri birača i birački spiskovi	12
D. Ažuriranje registara birača i biračkih spiskova	13
E. Moguće greške pri ažuriranju	14
F. Zaključivanje registara birača	16
G. Popis i registracija stanovništva	17
3. Opšte karakteristike sistema za registraciju birača	19
A. Aktivna i pasivna registracija birača	19
B. Trajna i periodična registracija birača	20
C. Papirni i kompjuterizovani registri	20
D. Administrativna odgovornost za registraciju birača	21
4. Pravni okvir za registraciju birača	23
A. Opseg pravne procjene	23
B. Biračko pravo	24
1. <i>Državljanstvo</i>	25
2. <i>Zahtjevi za starosnu dob</i>	26
3. <i>Zahtjevi za prebivalište</i>	26
4. <i>Ukidanje biračkih prava</i>	27
C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i unosa u biračkom spisku	28
D. Zaštita ličnih podataka	29

5. Procjena transparentnosti	31
A. O transparentnosti	31
B. Period javnog uvida	32
C. Edukacija birača	33
6. Procjenjivanje tačnosti	35
A. O tačnosti	35
B. Obezbjedivanje tačnih registara	36
C. Uobičajeni problemi	37
D. Izazovi posebnih aranžmana glasanja	38
1. Birači unutar države, van svog mjesta prebivališta	39
2. Birači u inostranstvu	40
3. Prijevremeno glasanje	40
4. Mobilno ili glasanje od kuće	41
5. Elektronsko glasanje i upotreba novih tehnologija za glasanje	41
E. Revizije registracije birača	42
1. Računarski testovi	42
2. Testovi na terenu	42
7. Procjena inkluzivnosti i nediskriminacije	45
A. Učešće nacionalnih manjina	45
B. Učešće žena	47
C. Učešće raseljenih lica	48
D. Učešće beskućnika	49
8. Birački spiskovi i dan izbora	51
A. Struktura biračkih spiskova	51
B. Glasanje	52
C. Prebrojavanje	53
D. Posmatranje dana izbora	53
E. Postizborni dan	55

Uvod

A. O ovom priručniku

Svrha ovog priručnika je da obezbijedi smjernice o tome kako pristupiti registraciji birača kao dijelu cjelokupnog posmatranja izbora. Dok je ODIHR uključio registraciju birača u svoju generalnu metodologiju za posmatranje izbora, ovaj priručnik ima za cilj da pruži sistematičniji i sveobuhvatniji pristup posmatranju kritičnog dijela izbornog procesa.¹

Bolje razumijevanje zakonodavstva i administrativnih aspekata registracije birača će poboljšati rad analitičara i posmatrača u okviru aktivnosti izbornog posmatranja ODIHR-a. Ovaj priručnik prvenstveno je usmjeren na izbore i pravne analitičare, ali će i drugi ključni članovi tima misija za posmatranje izbora (MPI), kao i dugoročni posmatrači (DP) i kratkoročni posmatrači (KP) imati koristi od ovog priručnika. Dok je ovaj priručnik uglavnom fokusiran na misije za posmatranje izbora, članovi misija za ocjenu izbora (MOI) i druge aktivnosti izbornog posmatranja ODIHR-a takođe mogu imati koristi od priručnika. ODIHR se nada da će ga druge međunarodne i domaće posmatračke grupe takođe koristiti za svoje posmatračke aktivnosti.

Priručnik uključuje sljedeće:

- 📖 Uvod, uključujući i relevantne međunarodne standarde i pristup OEBS-a/ODIHR-a registraciji birača;
- 📖 Korisnu terminologiju za razumijevanje registracije birača;
- 📖 Objašnjenje opštih karakteristika sistema registracije birača;
- 📖 Smjernice o tome kako izvršiti pregled pravnog okvira u vezi sa registracijom birača;
- 📖 Smjernice o tome kako procijeniti **transparentnost** registracije birača;
- 📖 Smjernice o tome kako procijeniti **tačnost** registracije birača;

¹ Ovaj priručnik treba čitati zajedno sa OEBS-ovim/ODIHR-ovim *Priručnikom za posmatranje izbora*. Vidjeti takođe i druga ODIHR-ova dokumenta o smjernicama, posebno *Priručnik za dugoročne izborne posmatrače*, *Priručnik za praćenje učešća žena na izborima* i *Smjernice za pomoć uščešću nacionalnih manjina u izbornom procesu*. Svi su dostupni na adresi <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>.

- ✎ Smjernice o tome kako procijeniti **inkluzivnost** registracije birača; i
- ✎ Upotrebu biračkih spiskova i posmatranje na **dan izbora**.

Priručnik kombinuje objašnjenja tehničkih aspekata registracije glasača sa praktičnim savjetima za posmatrače izbora o tome kako pristupiti procesu. "Pitanja" na kraju nekoliko poglavlja ističu praktična pitanja o svakoj temi koju bi posmatrači mogli smatrati korisnom.

Ovaj priručnik odraz je širokog spektra praksi registracije birača u državama učesnicama OEBS-a. S obzirom na to da prakse registracije birača u okviru OEBS-a variraju, pitanja istražena u ovom priručniku možda nijesu bitna za sve izbore. Posmatrači će morati pristupiti posebnim elementima procesa registracije birača u zavisnosti od tipa sistema registracije birača, vremenskog roka za proces registracije i procedure države učesnice. Proračun vremena za aktivnost posmatranja i njegovo raspoređivanje, kao i dostupni izvori, takođe mogu uticati na to koliko sveobuhvatno posmatrači mogu sagledati ova pitanja. Ipak, u svakoj prilici, registracija birača mora se uzeti u obzir i uključiti u izvještavanja i, ukoliko je prikladno, u preporuke.

B. Važnost registracije birača

Sve države učesnice OEBS-a prepoznale su *jednako i univerzalno pravo glasa* kao ključne principe demokratskog izbornog procesa, i obavezale su se da ih garantuju. Registracija birača važna je osnova za obezbjeđivanje jednakog i univerzalnog učešća birača sa pravom glasa na datim izborima. Osim toga, na osnovu broja registrovanih birača, donose se važne odluke tokom izbornog procesa, kao što je utvrđivanje broja administrativnih jedinica (okruga) i lokacija za biračka mjesta, broj glasačkih listića i izborni materijal koji će se štampati i raspodijeliti biračkim mjestima, kao i računanje izlaznosti birača.

Transparentnost, tačnost i inkluzivnost ključni su aspekti kojima se osigurava integritet procesa registracije birača i kredibilitet biračkih spiskova. Posmatrači izbora treba da se fokusiraju na ove aspekte pri procjeni procesa registracije birača. Svaki od njih će se detaljno razmatrati u ovom priručniku.

Transparentan, tačan i inkluzivan proces registracije birača omogućava biračima sa pravom glasa da ostvaruju svoje osnovno građansko pravo glasa, a ujedno djeluje kao zaštita od pokušaja manipulacije procesom. Birački spisak obavještava birače o određenoj lokaciji na kojoj mogu glasati i službenicima ukazuje na njihovo biračko pravo. Istovremeno, birački spisak treba da obezbijedi da svaki birač može da glasa samo jednom i spriječi one koji nemaju pravo glasa da glasaju.

Registracija birača takođe pruža priliku da se poboljša povjerenje javnosti u izborni proces. Biračima treba omogućiti pristup registru birača prije dana izbora kako bi provjerali tačnost informacija, i blagovremeno uložili prigovor u vezi sa svim nepravilnostima. Primjerci registra birača takođe se mogu obezbijediti političkim strankama i kandidatima tako da mogu da provjere da li su njihove pristalice upisane, i da koriste informacije pri sprovođenju svojih kampanja. Prilikom obezbjeđivanja primjeraka registra birača

političkim strankama i kandidatima, moraju se razmotriti sljedeća pitanja: sve stranke treba da imaju isti pristup registru birača, i informacije se moraju pružiti u skladu sa pravilima o zaštiti podataka; takođe bi se moglo razmotriti obezbjeđivanje registra u elektronskom formatu, u cilju osiguravanja elektronske pretrage podataka u skladu sa zakonodavstvom o zaštiti podataka. U nekim zemljama grupe civilnog društva mogu takođe da procijene tačnost biračkih spiskova upotrebom kompjuterskih testova ili testova na terenu i da predstave svoje nalaze javnosti.

Pored gorenavedenog, registracija birača takođe podržava i znatan broj drugih komponenti izbornog procesa. U nekim državama učesnicama, prijave za nove političke stranke ili kandidate koji traže da izađu na izbore moraju imati potpise određenog broja ili procenta registrovanih birača. Uključivanje u registar birača takođe može poslužiti kao osnov za utvrđivanje kvalifikovanosti kandidata da izađu na izbore, posebno za izborne trke gdje sistem zahtijeva prebivalište u izornoj jedinici u određenom vremenskom periodu. U nekim državama učesnicama, sredstva za javne kampanje raspodjeljuju se na osnovu određenih iznosa po biraču sa pravom glasa.

C. OEBS-ova obavezivanja i drugi međunarodni standardi

Glavni zadatak za ODIHR-ove izborne posmatrače je da procijene stepen do kojeg izbori, uključujući i proces registracije birača, zadovoljavaju OEBS-ove i druge međunarodne standarde za demokratske izbore. Ovi principi, kao i dobre međunarodne prakse, definišu standarde koje takav proces treba da zadovolji i koje treba da tretira kao osnov za procjenu usklađenosti država učesnica. ODIHR-ovi posmatrači izbora pozivaju se na ove standarde u svojim izvještajima.

ODIHR-ovi posmatrači izbora procjenjuju usklađenost sa OEBS-ovim obavezivanjima i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore. OEBS-ovim Dokumentom² iz Kopenhagena usvojenim 1990. godine, države učesnice OEBS-a obavezale su se na znatan broj principa za demokratske izbore. To obezbjeđuje primarnu osnovu za procjenu izbornih procesa, uključujući i registraciju birača.

Stav 6 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. navodi da:

„ ... je volja ljudi, slobodno i pošteno izražena putem periodičnih i ispravnih izbora, osnov za ovlašćenje i legitimitet svih vlada. Države učesnice će shodno tome poštovati pravo svojih građana na učešće u rukovođenju njihovom zemljom, bilo direktno ili putem predstavnika koje su slobodno izabrali na poštenim izborima.”

U tom cilju, države učesnice OEBS-a obavezale su se na znatan broj principa navedenih u stavu 7, uključujući „garantovanje univerzalnog i jednakog prava glasa odraslim građanima“. Ovi principi važni su za registraciju birača i izradu biračkih spiskova.

2 Dokument “Kopenhagenski sastanak druge konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije o bezbjednosti i saradnji u Evropi (KEBS)”, Kopenhagen, 5. jun – 29. jul 1990. godine; vidjeti <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

Drugi instrumenti međunarodnih ljudskih prava takođe definišu standarde koji se odnose na registraciju birača i obezbjeđuju osnov za njenu procjenu. Posebno, član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)³ odnosi se direktno na registraciju birača: „Svaki građanin mora da ima pravo i priliku, bez ikakve razlike i bez neopravdanih ograničenja... da glasa i bude izabran na ispravnim periodičnim izborima, koji se sprovode prema univerzalnom i jednakom pravu glasa...”

U opštem komentaru 25, Odbor za ljudska prava Ujedinjenih nacija, organ odgovoran za obezbjeđivanje interpretativnih smjernica za implementaciju ICCPR-a, propisuje da:

“... Država mora da preduzme efikasne mjere kako bi obezbijedila da sva lica koja imaju pravo glasa i ostvare to pravo. Gdje je registracija birača potrebna, treba je olakšati i ne nametati prepreke takvoj registraciji. Ako se zahtjevi za mjesto boravka odnose na registraciju, moraju biti opravdani i ne treba ih nametati na način da se beskućnicima oduzme pravo glasa. Svako uvredljivo miješanje u registraciju ili glasanje kao i zastrašivanje ili prisila birača mora se zabraniti krivičnim zakonima i te zakone treba striktno sprovesti. Potrebno je informisati birače i sprovesti kampanje o registraciji kako bi se obezbijedila efikasna primjena člana 25 od strane informisane zajednice...”⁴

Drugi instrumenti ljudskih prava potvrđuju garancije o nediskriminaciji. Član 5 Međunarodnog pakta o eliminaciji rasne diskriminacije (ICERD)⁵ navodi:

“Državne potpisnice obavezuju se da garantuju pravo jednakosti svima, bez razlike u odnosu na rasu, boju kože, ili nacionalno ili etničko porijeklo, pred zakonom, posebno u ostvarivanju... prava na učešće na izborima i učestvovanju u vođenju javnih poslova.”

Slično tome, član 7 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)⁶ propisuje da:

“Države će preduzeti sve prikladne mjere da eliminišu diskriminaciju žena u političkom i društvenom životu države i, posebno, obezbijediće, prema jednakim uslovima sa muškarcima, njihovo pravo glasa na izborima i pravo izbora u svim javno izabranim organima.”

3 ICCPR, usvojen i otvoren za potpisivanje od strane Generalne skupštine, Odluka 2200A(XXI) od 16. decembra 1996. godine; stupanje na snagu 23. marta 1976. godine; vidjeti www.ohchr.org

4 Stav 11 Opšteg komentara 25 (*Pravo na učešće u javnim poslovima, biračka prava i pravo na jednaki pristup javnoj službi*), usvojen na Odboru za ljudska prava Ujedinjenih nacija dana 12. jula 1996. godine; vidjeti www.ohchr.org.

5 ICERD, usvojen i otvoren za potpise i ratifikaciju rješenjem Generalne skupštine 2106 (XX) dana 21. decembra 1965. godine; stupio na snagu 4. januara 1969. godine; vidjeti: www.ohchr.org

6 CEDAW, usvojen 18. decembra 1979. godine (Rješenje 34/180) i stupio na snagu 3. septembra 1981. godine; vidjeti www.ohchr.org. Takođe, Opšta preporuka br. 23 CEDAW Odbora (16. sjednica, 1997. godine); vidjeti na: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>.

Kodeks dobre prakse o izbornim stvarima Venecijanske komisije Savjeta Evrope⁷ navodi smjernice o najboljim praksama za registraciju birača. Ovaj kodeks naglašava potrebu za:

- ✎ Održavanjem trajnog(ih) registra(ara) birača;
- ✎ Objavljivanjem registra(ara) birača;
- ✎ Redovnim i kontinuiranim ažuriranjem registra(ara) birača; i
- ✎ Izradom administrativnih procedura, podložnih sudskoj kontroli, kako bi se dozvolile ispravke registra(ara) birača.

D. ODIHR-ov pristup posmatranju registracije birača

Razvijajući aktivnosti posmatranja izbora, posebno tima misije za posmatranje izbora, ODIHR je dobro pozicioniran u smislu procjene da li se podržavaju principi univerzalnog i jednakog biračkog prava. Važna komponenta ovakve procjene je detaljna ocjena o tome koliko efikasno registracija birača služi za promovisanje univerzalnog, tajnog, jednakog, slobodnog, poštenog, odgovornog i transparentnog izbornog procesa u koji građani imaju povjerenja.

ODIHR-ovi posmatrači posebno posmatraju proces koji je u vezi sa registracijom birača kao dijelom cjelokupne metodologije posmatranja izbora. Posebno, misije za posmatranje izbora traže procjenu tačnosti, inkluzivnosti i transparentnosti procesa registracije birača. Dok se mnoge procedure vezane za registraciju birača sprovode ili na postojećoj osnovi ili prije raspoređivanja članova misije za posmatranje izbora, članovi glavnog tima zajedno sa dugoročnim i kratkoročnim posmatračima mogu još uvijek da prikupe dovoljno informacija kako bi izvršili dobro informisanu procjenu. Prilikom posmatranja registracije birača, važno je procijeniti i inkluzivnost i transparentnost procesa, kao i tačnost i kvalitet pristeklih biračkih spiskova.

Određeni članovi tima misije za posmatranje izbora imaju posebne uloge u procjeni procesa registracije birača:

- ✎ **Pravni analitičar** pažljivo pregleda zakone, procedure i propise u vezi sa registracijom birača kako bi utvrdio da li pravni okvir promoviše tačne i inkluzivne biračke spiskove i da li je u skladu sa OEBS-ovim obavezivanjima i drugim međunarodnim standardima;
- ✎ **Izborni analitičar** se sastaje sa odgovarajućim zvaničnicima odgovornim za sastavljanje biračkih spiskova, bilo u centralnoj izbornoj administraciji ili u drugom ministarstvu ili instituciji, kako bi utvrdio kako se sprovodi proces registracije birača;
- ✎ **Politički analitičar** se sastaje sa kandidatima i strankama kako bi razmotrio njihov nivo povjerenja u proces registracije birača i saznao o svim

⁷ Kodeks dobre prakse o izbornim stvarima, Mišljenje br.190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.; Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija), Savjet Evrope; vidi [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

zabrinutostima koje bi oni mogli imati u odnosu na tačnost biračkih spiskova ili proces registracije birača;

- ✎ **Analitičar za nacionalne manjine i analitičar za rodnu ravnopravnost** se fokusiraju na pitanje o tome da li grupe koje su često tradicionalno marginalizovane, kao što su nacionalne manjine i žene, mogu u potpunosti učestvovati u izbornom procesu;
- ✎ **Dugoročni posmatrači (DP)** sastaju se sa lokalnim i regionalnim službenicima uključenim u sastavljanje i održavanje biračkog spiska u cilju identifikacije ključnih aspekata izrade i funkcionisanja sistema registracije birača na ovom nivou. LTO takođe posmatraju i prikaz preliminarnih biračkih spiskova; i
- ✎ Na dan izbora, **kratkoročni posmatrači (KP)** prikupljaju razne podatke, uključujući i identifikaciju birača i upotrebu biračkih spiskova, na biračkim mjestima. Tokom trajanja posmatranja izbornog dana, sve široko rasprostranjene nepravilnosti u biračkim spiskovima postaju očigledne, dok se birači i predstavnici političkih stranaka žale ako oni ili njihove pristalice nijesu u biračkim spiskovima ili su pogrešno zavedeni.

U situacijama kada postoje određena pitanja koja se tiču registracije birača, ODIHR može imenovati **eksperta za registraciju birača** koji će pružiti sveobuhvatnu analizu procesa registracije birača. Taj ekspert treba da ima dovoljno tehničke stručnosti da razumije važne računarske baze podataka i procedure za sastavljanje i ažuriranje registra birača.

Korisna terminologija

Važno je da posmatrači izbora jasno razumiju terminologiju i prateće procedure za registraciju birača, posebno s obzirom na to da je u pitanju tehnički i složen proces. Sljedeće poglavlje sadrži definicije termina koji se obično koriste, a u vezi su sa registracijom birača, kao i objašnjenja tipičnih procedura u procesu registracije birača. Članovi glavnog tima treba da usvoje konzistentnu terminologiju u izvještavanjima kako bi izbjegli bilo kakve nejasnoće u vezi sa onim što posmatraju.

A. Identitet i mjesto prebivališta

Birač sa pravom glasa je osoba koja prema Ustavu i zakonu ima pravo glasa na određenim izborima. *Identitet* osobe obično se utvrđuje na osnovu imena i prezimena kao i datuma rođenja. Osim toga, drugi podaci se često koriste pri utvrđivanju identiteta lica, kao što je očevo i majčino ime kao i mjesto rođenja. U nekim državama učesnicama, svaki građanin dobija jedinstveni matični broj na rođenju koji može da sadrži lične podatke, u otvorenom ili šifrovanom formatu. Bez obzira na to koji je tip podataka uključen u birački spisak, treba da odgovara identitetu tog lica. Ukoliko su podaci nedovoljni, usljed nedostatka informacija (npr. ljudi ne znaju datum rođenja), to će uticati na tačnost biračkog spiska. Žene, nacionalne manjine, interno raseljena lica (IRL) i beskućnici često su posebno pogođeni nedostatkom tačnih podataka.

Ljudi generalno žive tokom nekog prihvatljivog vremenskog perioda na mjestu koje odaberu. Mjesto na kojem osoba obično živi naziva se *mjesto prebivališta*. Najčešće, mjesto prebivališta obezbjeđuje vezu između identiteta osobe i geografskog lokaliteta gdje on ili ona glasa. U praksi, to znači da je birač registrovan da glasa na biračkom mjestu koje uključuje mjesto njegovog ili njenog *mjesta prebivališta*.

Koncept mjesta prebivališta takođe se može definisati pravnim odredbama. U nekim državama učesnicama, dok građani mogu slobodno birati svoje mjesto prebivališta, pravni okvir zahtijeva od njih da formalno objave ili *registruju* svoje mjesto prebivališta kod nadležnih organa. Ponekad je izbor mjesta prebivališta uslovljen dodatnim kriterijumima, kao što su vlasničko pravo svojine, dokaz o mjestu prebivališta na pravno

priznatim lokacijama ili saglasnost vlasnika da prebiva na određenoj adresi. Neke države učesnice omogućavaju građanima da registruju i *trajno mjesto prebivališta* i *privremeno mjesto prebivališta*.

U nekim slučajevima, od lica se može zahtijevati da prebiva na određenoj lokaciji tokom određenog vremenskog perioda kako bi glasalo ili bilo izabrano. Vremenski period za takav zahtjev za mjesto prebivališta obično počinje od datuma registracije mjesta prebivališta i druge referentne tačke koja je u vezi sa planiranim određenim izborima. Zahtjevi za trajanje prebivališta treba da budu razumni i srazmjerni ispunjavanju svoje svrhe.⁸

Širom regiona OEBS-a, uobičajena je praksa da se dodatno detaljno definiše registrovano trajno i/ili privremeno mjesto prebivališta uz navođenje *adrese* građanina. Obično, adresa se definiše navođenjem naziva ulice i broja zgrade. Drugo moguće tumačenje adrese je lokacija, koju je osoba slobodno izabrala, na kojoj nadležni organi mogu da komuniciraju sa njim ili njom. Identifikacija adrese ne treba da se koristi u smislu isključivanja registrovanja beskućnika kao birača, ili ljudi koji borave u naseljima koja nijesu prepoznata kao legalna od strane državnih vlasti.

B. Evidencija birača i unos u birački spisak

Evidentiranje birača sa pravom glasa je skup podataka koji razlikuju birača sa pravom glasa od drugih birača sa pravom glasa. *Unos*, sa druge strane, odnosi se na skup podataka koji su dovoljni za identifikaciju birača sa pravom glasa na biračkom mjestu na dan izbora, uzimajući u obzir pitanja zaštite podataka. Obično, unos je podset evidencije, s obzirom na to da evidencija može uključivati podatke koji nijesu uključeni u unos, dok su svi podaci iz unosa sadržani u evidenciji. Evidencija i/ili unos obično sadrže *polja* za podatke, dok svako polje čine *slovní i ostali znakovi*. Slovní i ostali znakovi podrazumijevaju slova, brojeke ili posebne simbole.

Unos u birački spisak često podrazumijeva, u posebnim poljima za podatke, ime, prezime i datum rođenja osobe. Unos može takođe uključivati polja za JMBG, naziv ulice i broj zgrade. Birački spisak, s druge strane, može uključivati dodatne informacije, kao što su ime oca ili majke, pol, mjesto rođenja, bračno stanje, itd. Neke države učesnice smatraju da su JMBG i adresa zaštićeni lični podaci i ne uključuju ih u unose biračkih spiskova. Međutim, oni i dalje ostaju dio evidencije.

C. Registri birača i birački spiskovi

Registar birača je skup evidencija svih birača sa pravom glasa na određenim izborima. U kontekstu ovog priručnika, izraz *registar* odnosi se na administrativne jedinice koje uključuju više od jednog biračkog mjesta. Opštinski registri birača treba da uključuju sve birače koji imaju pravo glasa u nekoj opštini, dok državni registar birača treba da uključuje sve birače sa pravom glasa širom države. Ukoliko postoji registar birača na nivou države, pojedinačni opštinski ili oblasni registri birača generalno su njegovih podsetovi.

⁸ Vidjeti kao primjer Kodeks dobre prakse o izbornim stvarima Venecijanske komisije Savjeta Evrope, Odjeljak I.1.1.c i Odjeljak obrazloženje I.1.1.c, i predmet ESLJP-a Pi protiv Francuske.

Slično tome, države učesnice vode registar stanovništva, koji je skup evidencija svih građana ili stanovnika, uključujući strane državljane, opštine ili države.⁹ Stoga, za te države učesnice sa sistemima za registraciju stanovništva, registar birača treba obično da bude podset registra stanovništva, kako u smislu sadržaja odnosno evidencije tako i podobnosti za uključivanje.¹⁰ Ukoliko je registar stanovništva kompjuterizovan, kreiranje i održavanje posebnog registra birača može biti nepotrebno, pošto se registar birača za odnosnu administrativnu oblast može izvući iz registra stanovništva ako je neophodno. Ipak, termin registar birača će se često koristiti u daljem tekstu, s obzirom na to da postoje države u kojima registri birača postoje kao zasebni registri, kao i države u kojima nema posebnog registra.

Birački spisak, nasuprot registru birača, znači skup unosa svih birača sa pravom glasa kojima je dodijeljeno određeno biračko mjesto. Izbori se mogu sprovoditi bez registra birača, ali se rijetko mogu sprovoditi bez biračkih spiskova. Ukoliko se birački spiskovi izvuku iz registra birača ili stanovništva, ukupan broj unosa treba da bude jednak broju evidencija u registru birača ili broju evidencija birača u registru stanovništva.

D. Ažuriranje registara birača i biračkih spiskova

Promjene u životima ljudi koje se moraju odraziti na registar birača obično su poznate kao *događaji građanskog statusa*. Brak ili razvod mogu rezultirati promjenom prezimena, na taj način mijenjajući formalne parametre ličnog identiteta. Kada građani napune broj godina potreban za sticanje prava glasa, oni postaju birači koji moraju biti uključeni u registar birača i određeni birački spisak. Kada birači preminu, njihova evidencija se mora brisati iz registra birača i relevantnog biračkog spiska. Osim toga, novi građani ulaze u grupu birača sa pravom glasa; stoga, organi koji vrše izmjene u evidenciji o primanju u državljanstvo treba takođe da budu povezani sa sistemom.

Kako ljudi *mijenjaju svoje mjesto prebivališta*, moguće je da će morati glasati na drugom biračkom mjestu. To bi podrazumijevalo potrebu za promjenom dijela njihove evidencije i/ili unosa koji sadrži adresu. Naročito, ukoliko birači zvanično ne obavijeste nadležne organe o promjeni mjesta prebivališta, njihova registracija će ostati nepromijenjena i njihova evidencija u biračkom spisku na biračkom mjestu će odgovarati posljednjoj službenoj adresi.

Kada se događaji građanskog statusa dese ili ljudi promijene svoje mjesto prebivališta, odnosna polja evidencije ili unosa birača se moraju *ažurirati*. Dobro organizovan sistem karakteriše pažljivo izrađen i blagovremen okvir za ažuriranje registara i informisanje drugih relevantnih institucija o informaciji koja je ažurirana. U slučajevima gdje postoji nekoliko izvora baza podataka za registar birača, institucija koja vodi podatke treba da bude odgovorna za vršenje svakog ažuriranja.

⁹ Vidjeti OEBS-ove/ODIHR-ove Smjernice o registraciji stanovništva, dostupno na <https://www.osce.org/odihr/39496?download=true>

¹⁰ Na primjer, maloljetnici će biti uključeni u registar stanovništva ali neće biti uključeni u registar birača.

U cilju posmatranja izbora, koristi se sljedeća terminologija kako bi se opisalo različito ažuriranje registra birača:

- ✎ **Dodatak** (nove) evidencije registru birača odgovara uključivanju evidencije novog birača u registar birača kada ta osoba dobije pravo glasa (npr. napuni 18 godina, dobije državljanstvo; vrati se iz inostranstva). Takvim činom uvodi se novi unos u posebni birački spisak koji odgovara biračkom mjestu koje podrazumijeva adresu novog birača;
- ✎ **Prenos** evidencije odgovara promjeni adrese birača sa pravom glasa, kada se njegova ili njena evidencija u registru birača prenese sa biračkog spiska jednog biračkog mjesta na drugo. U kontekstu biračkih spiskova, takav čin rezultira brisanjem odnosnog unosa iz biračkog spiska prethodnog biračkog mjesta i dodaje se unos u birački spisak novog biračkog mjesta. Slično tome, moguće je širom države registrovati prenos evidencije sa jedne lokalne administrativne jedinice, opštine ili izborne jedinice na drugu;
- ✎ **Ispravka** evidencije odgovara promjenama u evidenciji ili unosu mimo onih koje se odnose na adresu ili biračko pravo. Stoga, unos ostaje nepromijenjen u relevantnom biračkom spisku biračkog mjesta;
- ✎ **Zabrana** unosa odgovara privremenom gubitku biračkog prava. Takav unos se zabranjuje, prije nego da se iz registra i može se ponovo aktivirati. Međutim, relevantni unos se briše iz biračkog spiska za vrijeme zabrane. Slično tome, **ponovno uspostavljanje** evidencije odgovara obnovi biračkog prava, a ne dodavanju u evidenciju; i
- ✎ **Brisanje** evidencije i relevantnog unosa odgovara uklanjanju evidencije i unosa birača sa nekadašnjim pravom glasa iz registra birača i relevantnog biračkog spiska (npr. kada birač premine, kada trajno izgubi biračko pravo ili kada izgubi državljanstvo). Treba voditi računa prilikom brisanja evidencije i unosa iz biračkog spiska pošto brisanje može dovesti do trajnog lišenja prava glasa.

E. Moguće greške pri ažuriranju

Registracija birača nije imuna na nenamjerne greške. Ažuriranje evidencije i unosa zahtijeva posebnu i stalnu pažnju u odnosu na zaštitu registara i biračkih spiskova od grešaka, bez obzira na sistem registracije ili na to da li se registar vodi u papirnoj formi ili u kompjuterizovanom formatu. Nenamjerna zamjena jednog karaktera postojećeg registra drugim, posebno u kompjuterizovanim registrima, može imati za rezultat slučajno kreiranje dodatnog registra.¹¹

Praktičari mogu napraviti razliku između grešaka manje i veće važnosti, često se oslanjajući na racionalno tretiranje grešaka od strane službenika na biračkim mjestima. Takva očekivanja mogu biti razumna u okruženju koje karakteriše sveukupno povjerenje.

¹¹ Ovo se dešava posebno kada se ćirilični znakovi prebacuju u latinične slovne znakove i obrnuto. U tim slučajevima, osoba može imati nekoliko službenih verzija svog imena u različitim dokumentima.

Međutim, postoje okolnosti u kojima se može odbiti dati birački listić biraču na dan izbora od strane službenika na biračkom mjestu i birač time biva lišen prava glasa, a sve usljed jedne tipografske greške u unosu na glasačkom spisku što stvara nesklad između unosa i odnosnih podataka u dokumentu o identitetu birača. Male greške, stoga, mogu podriti kredibilitet biračkih spiskova.

Istovremeno, greške sa jasnim posljedicama po dan izbora uključuju:

- ✎ **nedodavanje evidencije**, sa vjerovatnom posljedicom da se birač lišava prava glasa;
- ✎ **nebrisanje evidencije**, sa mogućom posljedicom da će biti navoda o pokojnicima u biračkim spiskovima i mogućem uticaju na zadovoljavanje zahtjeva o izlaznosti (ako je primjenljivo);
- ✎ **neprenošenje evidencije**, sa vjerovatnom posljedicom da birač neće naći svoj unos u biračkom spisku;
- ✎ **neuvođenje ispravke, zabrane ili ponovnog uvođenja evidencije**, sa sličnim posljedicama kao u gorenavedenim slučajevima;
- ✎ **netačni podaci uvedeni tokom dodavanja ili prenosa evidencije** (npr. pogrešno napisana imena, birači registrovani na pogrešnom biračkom mjestu), mogu dovesti do lišavanja prava glasa ukoliko se birači ne mogu naći na spisku ili do formiranja više evidencija (vidjeti u daljem tekstu);
- ✎ **izbor pogrešne evidencije za ispravljanje ili prenos**, što takođe može dovesti do lišavanja prava glasa, u ovom slučaju ima uticaja čak na više od jednog birača; i
- ✎ **brisanje validne evidencije** (npr. tokom sređivanja mogućih višestrukih evidencija ili izborom pogrešne evidencije za brisanje), vodi do lišavanja prava glasa birača.

Drugi mogući tip greške je grupa višestrukih evidencija, kada ima više od jedne evidencije istog birača u registru. Ukoliko su evidencije identične, onda su to *precizne višestruke evidencije*. Više vjerovatne su *moguće višestruke evidencije*, grupa evidencija koja se razlikuje po jednom ili više slovnih znakova, ili čak polja, koja se nakon pažljive kontrole i dalje odnose na istog birača. Grupe mogućih višestrukih unosa mogu se pojaviti na jednom biračkom mjestu, gdje se mogu identifikovati vizuelnom kontrolom, ili se mogu pojaviti u biračkim spiskovima na različitim biračkim mjestima. Slično tome, jedan unos može biti na jednom biračkom mjestu u okviru jedne jedinice lokalne uprave, dok drugi unos može biti u drugoj jedinici lokalne uprave.

Čak i u najjednostavnijem slučaju grupa mogućih višestrukih unosa vizuelno identifikovanih u biračkom spisku na biračkom mjestu, potrebna je pažljiva analiza kako bi se utvrdilo da li se unos u grupi odnosi na istog birača i da bi se identifikovalo koja evidencija grupe je tačna. Takva analiza zahtijeva uključivanje nadležnih organa koji vode odnosni registar birača, registar stanovništva ili arhivu građanskog statusa, s obzirom na to da su oni odgovorni za tačnost podataka.

Posmatrači izbora treba da budu obazrivi prilikom procjene mogućih ozbiljnih grešaka u biračkim spiskovima. Tipično, nije moguće na licu mjesta doći do detaljnog razumijevanja situacije ili analizirati uzrok nesklada. Ukoliko se nedostajući ili višestruki unosi pojave u toku aktivnosti posmatranja izbora, posmatrači izbora treba da pokušaju da pitaju nadležne organe kako namjeravaju da riješe to pitanje, a zatim izvijeste o njemu, kao i kako se njim upravlja.

F. Zaključivanje registara birača

Zakonodavstvo u nekim državama učesnicama OEBS-a zahtijeva da registracija birača bude završena do određenog roka prije dana izbora. Nakon isteka tog roka, registar birača se *zaključuje*. Promjene evidencije nijesu dozvoljene nakon ovog vremena. Druge države učesnice OEBS-a dozvoljavaju promjene čak i na dan izbora, pod određenim uslovima.

Kada se završi sa registracijom birača, često paralelno sa rokom za javni nadzor, moguće je objaviti broj registrovanih birača širom države, po jedinici lokalne uprave i po biračkim mjestima. Javno objavljivanje broja registrovanih birača prije dana izbora je od pomoći učesnicima u izbornom procesu i poboljšava cjelokupnu transparentnost izbornog procesa.

Zaključivanje registra birača daje službenicima za registraciju vrijeme za analizu predloga datih od strane službenika i birača u vezi sa promjenama preliminarnih biračkih spiskova. Bitne promjene se onda unose u preliminarne biračke spiskove, kako bi se formirali konačni birački spiskovi i blagovremeno dostavili biračkim mjestima.

Gdje su promjene biračkih spiskova dozvoljene neposredno pred ili na dan izbora, zakonodavni okviri država učesnica OEBS-a takođe sadrže i rok za zahtjeve za izmjene kako bi se omogućilo službenicima da naprave konačne biračke spiskove na vrijeme. Međutim, takvo zakonodavstvo ipak dozvoljava službenicima na biračkim mjestima da unesu izmjene u konačne biračke spiskove na dan izbora, ukoliko bi se birač sa pravom glasa pojavio na biračkom mjestu i dao dokaz o svom biračkom pravu da glasa na tom određenom biračkom mjestu. Takvi dokazi mogu uključivati dokument o ličnom identitetu sa adresom birača, potvrdu za glasanje u odsustvu ili sudsku odluku o utvrđivanju prava glasa birača.

Dodatni birački spisak: Spisak sastavljen od dodatnih unosa birača nakon zatvaranja registra neposredno pred ili na sam dan izbora često se naziva *dodatni birački spisak*. Transparentnost zahtijeva da broj unosa u dodatnom biračkom spisku bude evidentiran u protokolu o biračkom mjestu u posebnom redu, tako da cifre za brojeve birača registrovanih pred ili na dan izbora budu nezavisno dostupne. U nekoliko država učesnica OEBS-a postoji pravni zahtjev za savnavanje biračkih spiskova širom države nakon izbora i utvrđivanje da li se dodatni birački spiskovi mogu zloupotrijebiti za višestruko glasanje. Moguće uključivanje unosa, nakon izbora, iz dodatnih biračkih spiskova u biračke registre ili registre stanovništva traži posebnu pažnju relevantnih službenika s obzirom na to da potpuno unošenje može uticati negativno na tačnost registra birača.

G. Popis i registracija stanovništva

Popis daje sliku demografske situacije u zemlji, uključujući populaciju, domaćinstva, privredu, itd. u određenom vremenu. Iako popis može dati korisne informacije o razvojnim trendovima kada se uporedi sa prethodnim popisima, takva slika je tačna samo u vrijeme kada on nastaje. Popisi se vrše periodično, obično svakih deset godina. U kontekstu ovog priručnika, izraz *popis* treba shvatiti kao broj stanovnika. U godinama između popisa, demografske promjene mogu se razmatrati korišćenjem statistike ili podataka iz evidencije o građanskom statusu ili trajnim ažuriranjem registara stanovništva.

S druge strane, *registraciju* stanovništva bi trebalo smatrati rezultatom tekućih napora da se redovno prikupljaju i ažuriraju lični podaci o stanovništvu za buduću upotrebu. Registracija stanovništva bazira se na službenim dokumentima i redovnom ažuriranju prikupljenih ličnih podataka kada se god desi neki pojedinačni događaj građanskog statusa, kao što su rođenje, smrt, sticanje ili gubitak državljanstva, sklapanje braka, razvod ili promjena mjesta prebivališta. Svako vršenje registracije zahtijeva da se pažljivo planira kako evidentirati događaj građanskog statusa, pri čemu se originalna dokumenta kojima se evidentiraju događaji građanskog statusa skladište, kao i to koje institucije moraju biti zvanično obaviještene o događaju građanskog statusa.

Treba napomenuti niz razlika između *popisa* i *registracije* stanovništva:

Popis

- Brojčano navodi sva lica koja osobe koje intervjuišu nađu tokom dana vršenja registracije, ali moguće je da se izostave oni koji su odsutni sa svog mjesta prebivališta;
- Obično ne sadrži ličnu identifikaciju; i
- Zasnovan je na trenutnom mjestu prebivališta.

Registracija stanovništva

- Sprovodi se tokom produženog vremenskog okvira i ne podrazumijeva registraciju nedržavaljana koji borave u zemlji kratkoročno;
- Sadrži tačne lične podatke, u najboljem slučaju o svim građanima zemlje i pod striktnim je pravilima zaštite podataka;
- Funkcioniše prema rigoroznim uslovima, kao što je evidentirana (trajna ili privremena) adresa i/ili mjesto prebivališta, kako je zvanično definisano državnim zakonodavstvom.

Podaci iz popisa mogu pomoći posmatračima izbora da stvore približnu demografsku sliku o državi. Moguće je, prema statističkim proračunima zasnovanim na podacima iz popisa, dobiti procjenu udjela građana sa biračkim pravom među stanovništvom za svaku administrativnu jedinicu i uporediti je sa službenim brojem registrovanih birača. Ta informacija može biti korisna posmatračima izbora. Međutim, takvo upoređivanje treba tretirati oprezno usljed različite prirode vršenja registracije i metodologija primijenjenih kod popisa i registracije stanovništva.

Opšte karakteristike sistema za registraciju birača

Posmatrači izbora treba prvo da identifikuju glavne karakteristike sistema registracije birača u zemlji s obzirom na to da sistemi registracije birača variraju značajno među državama učesnicama OEBS-a. Informacije o procesu registracije birača dostupne posmatračima zavise umnogome od formata sistema registracije birača, kao i vremenskog okvira za registraciju. Kako bi se pomoglo posmatračima izbora u izradi pristupa procjeni registracije birača, ovo poglavlje objašnjava neke ključne karakteristike različitih tipova sistema registracije birača i kako ih razlikovati.

A. Aktivna i pasivna registracija birača

U sistemu „*aktivne*“ registracije birača, birači moraju preduzeti korake da kod relevantnih nadležnih organa registruju svoju namjeru o učešću na izborima, ili prije svakog izbornog događaja ili kontinuirano. Ova terminologija naglašava činjenicu da je uključivanje imena birača u spisak rezultat njegove ili njene želje da se registruje. Kako bi se registrovali u takvom sistemu, birači moraju ispuniti posebne registracione formulare i podnijeti ih relevantnim nadležnim organima u određenom vremenskom okviru, ili će preduzeti druge afirmativne korake kako bi obezbijedili da se njihova imena uključe u birački spisak.

U sistemu „*pasivne*“ registracije birača, od birača se ne zahtijeva da sami preuzmu bilo kakve posebne radnje kako bi bili uključeni u biračke spiskove. Ova terminologija naglašava da se birač registruje automatski i da će biti uključen u biračke spiskove bez preduzimanja individualnih radnji. Tim prije, birački spiskovi sastavljaju se na osnovu postojećih podataka koje vode i ažuriraju relevantne državne ili opštinske vlasti. U sistemu pasivne registracije birača, lični podaci birača često se izvuku iz civilnih registara koje obično vode lokalni nadležni organi. U tim slučajevima, tip izvora podataka (npr. registar stanovništva, registri o građanskom statusu, registar pasoša, baza podataka o ličnim podacima) utiče na kvalitet registra birača.

Pasivni sistemi mogu stvoriti pogrešnu percepciju da je registracija birača sasvim automatska i da građani nemaju nikakvu ulogu u njenom vršenju. Međutim, to nije slučaj, jer je kritično kod ovih sistema da građani blagovremeno obavijeste nadležne organe o bilo kakvim promjenama u svojim ličnim podacima ili mjestu prebivališta.

B. Trajna i periodična registracija birača

Administrativni sistemi za registraciju birača nekada se kvalifikuju kao trajni ili periodični. U *trajnom sistemu*, registri se ažuriraju redovno i trajno, svaki put kada se desi neki individualni događaj građanskog statusa. Birači mogu informisati vlasti o promjenama u njihovim biračkim podacima bilo kada, obično kontaktirajući administrativnog službenika. Važno je da sistem obavještanja funkcionise efikasno između različitih javnih organa koji su u to uključeni. Pasivni sistemi su često trajni.

U *periodičnom sistemu*, evidencija se ažurira periodično ili se izrađuje ponovo, bilo prije izbora ili nakon određenog broja godina. U posebnim okolnostima, kao što su postkonfliktne situacije, *periodično* može često značiti i novi početak vršenja registracije tamo gdje su birači sa pravom glasa dodati u novi registar. U velikom broju država učesnica OEBS-a, zakonodavstvo definiše posebni vremenski interval u toku svake godine tokom kojeg se građani pozivaju da prijave promjene u svom biračkom statusu, posebno promjene koje se odnose na mjesto prebivališta ili sticanje ili gubitak državljanstva. Dok su aktivni sistemi često periodični, ponekad mogu biti i trajni, u zemljama gdje su administrativni službenici uvijek otvoreni da prihvate nove ili ažurirane prijave za registraciju.

U nekim državama učesnicama OEBS-a, vlasti mogu odlučiti da ažuriraju registraciju birača koristeći periodični sistem pred same izbore. Takav napor može se osloniti na kampanje registracije birača po sistemu od-vrata-do-vrata ili na uspostavljanje posebnih mjesta za registraciju gdje se vrši prihvatanje prijave od strane individualnih birača. U tim slučajevima, posmatrači izbora treba da ocijene da li su ove kampanje osigurale dovoljan doseg i lak pristup mjestima za registraciju i formularima.

C. Papirni i kompjuterizovani registri

Civilni i birački registri mogu biti ili papirni ili u kompjuterizovanom formatu. Iako proces tačne registracije birača može biti najbolje obezbijeđen putem obimnog, kompjuterizovanog registra, to nije moguće u nekim zemljama. Papirni registri birača i birački spiskovi ne nude iste zaštitne mjere, s obzirom na to da se ne mogu lako uporediti kada su u pitanju višestruki unosi i teži su za ažuriranje.

Kompjuterizovani civilni ili birački registri mogu se centralizovati i organizovati od strane opštine ili druge administrativne jedinice, ili se opštinski registri mogu umrežiti širom države kako bi obezbijedili onlajn usluge, uključujući i unakrsnu provjeru u slučaju višestrukih evidencija. U slučaju umreženih baza podataka, važno je osigurati da softver koji koriste različite administrativne jedinice bude kompatibilan.

U sistemima pasivne registracije birača, moguće je izvući iz kompjuterizovanog registra stanovništva odnosno registar birača i/ili biračke spiskove sa biračkih mjesta, i

preliminarno i finalno, u bilo koje vrijeme kada se izbori sazovu. Aktivni sistemi takođe mogu imati koristi od kompjuterizovanih registara, uzimajući u obzir da se mogu lako ažurirati i provjeriti kada su u pitanju višestruki ili nedostajući unosi. Pristup birača sopstvenoj evidenciji putem interneta dodatno olakšava tačnost registracije birača, ali se mora regulisati kako bi se obezbijedila zaštita podataka i zaštitne mjere. U nekim zemljama, službenici na biračkim mjestima provjeravaju biračke spiskove na računaru, ubrzavajući proces glasanja.

D. Administrativna odgovornost za registraciju birača

Sistem registracije birača može se takođe razlikovati po tome koje je administrativno tijelo odgovorno za njegov nadzor i održavanje. Propisi za registraciju birača u državama učesnicama OEBS-a u velikoj mjeri variraju, i nekoliko različitih institucija mogu biti uključene u različite aspekte procesa, posebno u sistemima gdje su podaci o registraciji birača podset druge baze podataka koje vodi država. Kritično je da pravni okvir obezbijedi jasnu podjelu odgovornosti među institucijama i pojedincima uključenim u registraciju birača. Takva administrativna tijela treba da imaju sredstva za redovno saopštavanje podataka i razmjenu drugih informacija.

Skupljanje i vođenje registara stanovništva i/ili birača kao i biračkih spiskova generalno se smatra administrativnom dužnošću pa je, stoga, obično to zadatak izvršne vlasti, koju obično vrši lokalni organ uprave. U sistemima pasivne registracije, službenici lokalne uprave generalno su odgovorni za sastavljanje i ažuriranje biračkih spiskova koji se zatim daju izbornoj administraciji prije samih izbora. Međutim, izborna administracija može imati mogućnost da pregleda podatke koji su dostavljeni i takođe se može uključiti u odlučivanje o prijavama u vezi sa biračkim spiskovima u periodu neposredno prije izbora.

Neke države učesnice OEBS-a obavezuju izbornu administraciju da vrši sakupljanje i/ili pregled registara birača i preliminarnih biračkih spiskova. U aktivnim sistemima registracije, koji nijesu povezani sa drugim državnim bazama podataka ili aktivnostima, vrlo je vjerovatno da će izborna administracija preuzeti odgovornost za registraciju birača. U tim slučajevima, zakon može da zahtijeva od izborne administracije da uspostavi privremene centre za registraciju na lokalnom nivou prije izbora, ili kao trajni dio organizacione strukture. U drugim slučajevima, zakonom se može tražiti da prijave za registraciju prihvate druge državne institucije koje pružaju usluge građanima, i da ih onda predaju izbornoj administraciji na obradu.

U zemljama gdje izbornu administraciju vrši državni izvršni organ, kao što je Ministarstvo unutrašnjih poslova, taj organ može takođe biti odgovoran za registar stanovništva ili registar birača širom države. U slučajevima gdje je uključeno više od jedne institucije, važno je da se utvrdi ko je odgovoran za konsolidovanje, ažuriranje i pregled podataka i na kom nivou. U slučajevima gdje različite institucije mogu imati kontradiktorne informacije o pojedincu, treba da bude jasno evidencija koje institucije ima prednost.

U zemljama sa posebnim aranžmanom glasanja za birače koji nijesu na svojim mjestima prebivališta, zakonodavstvo može uključiti druge institucije pri sastavljanju biračkih spiskova za posebna biračka mjesta. To mogu biti: Ministarstvo vanjskih poslova (za osoblje ambasada i/ili birača koji žive u inostranstvu), Ministarstvo odbrane (za vojno osoblje), Ministarstvo unutrašnjih poslova (za policijske snage koje održavaju red na dan izbora), Ministarstvo pravde (za zatvorenike i pritvorenike), Ministarstvo zdravlja (za pacijente u bolnicama i/ili lica u socijalnim institucijama), i pomorske vlasti (za brodsku posadu).

Pitanja: Opšte karakteristike sistema registracije birača

Molimo da utvrdite da li:

- Je sistem registracije aktivan ili pasivan;
- Je sistem registracije periodičan ili trajni;
- Se registar birača vodi u papirnom ili kompjuterizovanom formatu;
- Se kompjuterizovana evidencija vodi u samostalnim lokalnim državnim sistemima ili putem baze podataka umrežene širom države;
- Je registar birača poseban, samostalni registar ili je izvučen iz drugog registra, kao što je registar stanovništva;
- Se registar birača izrađuje ponovo za svake izbore ili je to trajni registar koji se redovno ažurira;
- Su različite odgovornosti jasno definisane i da li službenici razumiju „ko šta radi“; i
- Podatke o registraciji birača skupljaju i vode lokalne vlasti, izborna administracija, druge državne institucije ili je u pitanju kombinacija institucija.

Pravni okvir za registraciju birača

Prvi korak za posmatrače izbora i analitičare u smislu razumijevanja sistema registracije birača je analiza relevantnih zakona i propisa. Ovo poglavlje daje smjernice o tome kako treba pristupiti procjeni pravnog okvira za registraciju birača.¹² Procjena treba da se izvrši što je ranije moguće, jer će ona služiti za izradu planova misije za posmatranje izbora koji slijede nakon procesa registracije birača.

A. Opseg pravne procjene

Zakonodavstvo koje definiše pravo glasa i registraciju birača varira značajno u regionu OEBS-a. Procedure registracije birača integralno su povezane sa administrativnom strukturom države i njenom kulturnom tradicijom u odnosu na: (a) sprovođenje izbora; (b) identifikaciju građana; (c) utvrđivanje nedvosmislene i jasno razumljive veze između ličnog identiteta i lokacije na kojoj birač treba da glasa; (d) privatnost ličnih podataka.

Pravni analitičar primarno je odgovoran za analiziranje pravnog okvira, uključujući odredbe za registraciju birača, dok je izborni analitičar odgovoran za praćenje njegove implementacije. Pravni analitičar treba da bude spreman za analizu niza zakona kako bi stekao puno razumijevanje njihovih implikacija za registraciju birača. Treba da prepoznaje koji organi uprave su odgovorni za sastavljanje registara birača i biračkih spiskova i zahtijeva od nadležnih institucija da dostave upravne propise. Posebno, pravni analitičar treba da procijeni zahtjeve za biračko pravo, procedure za ažuriranje i pregled biračkih spiskova i odredbi za zaštitu ličnih podataka, kako je definisano pravnim okvirom.

Minimalni standard koji pravni okvir mora da zadovolji je garancija *univerzalnog i jednako* prava glasa. *Univerzalno* znači da svaki građanin sa pravom glasa treba da ima zagantovano pravo glasa, dok *jednako* znači da glasovi svih građana sa pravom glasa imaju istu vrijednost. Pravni okvir mora takođe da obezbijedi princip nediskriminacije pri ostvarivanju prava glasa.

Cjelokupan pravni okvir koji definiše registraciju birača može da obuhvati:

¹² Vidjeti takođe ODIHR-ova Uputstva za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore, dostupno na <https://www.osce.org/odihr/elections/104573?download=true>.

- ✎ Ustavne odredbe;
- ✎ Odredbe izbornog(ih) zakona koji reguliše(u) registraciju birača;
- ✎ Posebne zakone o registraciji birača;
- ✎ Zakone o registraciji stanovništva ili civilnoj registraciji, gdje je to bitno;
- ✎ Drugo važno zakonodavstvo, kao što su zakoni o jeziku ili državljanstvu; i
- ✎ Administrativna pravila i propise koji detaljno opisuju procedure za implementaciju pravnih odredbi.

Ustav države je fundamentalni dokument koji utvrđuje, najčešće generalno, pravo glasa na osnovu državljanstva ili starosne dobi. Član 25 ICCPR-a postavlja standard za poštovanje univerzalnosti, navodeći da „svaki građanin mora imati pravo i priliku ... da učestvuje u sprovođenju javnih poslova, direktno ili putem slobodno izabраних predstavnika“ i „da glasa i bude izabran na pravim periodičnim izborima, koji se sprovode prema univerzalnom i jednakom pravu glasa i tajnim glasanjem, garantujući slobodno izražavanje volje birača“. Opšti komentar 25 dalje navodi da „... Nije dozvoljeno praviti nikakve razlike između građana prilikom uživanja ovih prava po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. ...“

Ustavi mogu uključivati druge elemente sistema predstavljanja, opštih kriterijuma za administrativnu podjelu države i uspostavljanje izbornih oblasti. Neke države učesnice OEBS-a dozvoljavaju nedržavljanima da učestvuju na lokalnim izborima. Takve odredbe mogu uticati na procedure registracije birača.

Odredbe povezane sa registracijom birača često su propisane zakonima o izborima. Međutim, u nekim državama učesnicama postoje posebni zakoni o registraciji birača. U saveznim sistemima, pravne odredbe povezane sa registracijom birača mogu biti dio zakonodavstva saveznih država ili lokalnih administrativnih jedinica. U nekim državama učesnicama OEBS-a, registri birača i birački spiskovi direktno su povezani sa registrima stanovništva i relevantnim zakonodavstvom. Zakoni o jeziku u nekim zemljama mogu takođe imati uticaja na prava osobe u smislu dobijanja državljanstva, i na prava nacionalnih manjina da budu u mogućnosti da dobiju informacije o biračima na svom jeziku.

Administrativni propisi koje izdaje administracija odgovorna za registraciju birača takođe čine važan dio pravnog okvira, jer u najboljoj mogućoj mjeri opisuju procedure registracije do svih potrebnih detalja. Međutim, ne bi trebalo dozvoliti da administrativni zahtjevi ograniče pravo glasa.

B. Biračko pravo

Dok univerzalno pravo glasa podrazumijeva da svakoj osobi treba dozvoliti da glasa, određeni kriterijumi biračkog prava su opšte prihvaćeni u skladu sa međunarodnim standardima. Opšte prihvaćeni uslovi biračkog prava za pravo glasa podrazumijevaju državljanstvo, potrebne godine starosti za pravo glasa, mjesto prebivališta i odsustvo

diskvalifikujućih okolnosti, što može biti utvrđeno zakonom i sudskom odlukom. Pravo osoba da se kandiduju na izborima obično je povezano sa pravom da glasaju. Pravni analitičar treba da prepozna i pažljivo razmotri kriterijume za biračko pravo, uključujući i sve osnove za diskvalifikaciju.

1. Državljanstvo

Državljanstvo je generalno ključni zahtjev za biračko pravo i za kandidovanje na izborima u državama učesnicama OEBS-a. U nekim državama učesnicama, građani koji su primili državljanstvo dobijaju pravo glasa ali im se zabranjuje da budu birani u najviše zvanje državnog službenika. Građani sa dvojnim državljanstvom tipično imaju pravo da glasaju i da se kandiduju na izborima, iako neke države ograničavaju njihovo pravo na kandidovanje. Generalno, smatra se da je suvereno pravo svake države učesnice OEBS-a da definiše državljanstvo.¹³

Pitanja državljanstva rijetko se razmatraju detaljno u okviru ODIHR-ovih aktivnosti posmatranja izbora. Ipak, pošto zakoni o državljanstvu i primanju državljanstva utiču na pravo glasa ili kandidovanja, važno je razumjeti kako zakonodavstvo podstiče ili sprječava ljude, uključujući članove nacionalnih manjina, da postanu državljani i učesnici u javnom životu.

Kao praktična stvar, u državama učesnicama gdje se registri birača izvlače iz registra stanovništva, od pomoći je za posmatrače da razumiju proces kojim se državljani i nedržavljanji razlikuju jedni od drugih tako da su samo oni koji imaju biračko pravo navedeni u registru birača ili biračkom spisku za određene izbore. To postaje važno, na primjer, kada se kriterijumi za biračko pravo razlikuju od jednog izbora do drugog.

U državama članicama EU, rezidentni državljani druge države članice EU imaju pravo da glasaju i da se kandiduju na izborima za Evropski parlament¹⁴ i na lokalnim izborima¹⁵ ali im se obično onemogućuje učestvovati na nacionalnim izborima. Neke države učesnice OEBS-a takođe dozvoljavaju legalnim rezidentnim nedržavljanima da učestvuju na lokalnim izborima. U nekim državama, zakonom se zahtijeva da nedržavljanji koji žele da glasaju na tim izborima individualno podnesu zahtjev za unos u birački spisak. U drugim, uključivanje u registar birača za izbore može biti „automatsko“, zasnovano na podacima koje vodi druga država.

13 ESLJP, presuda Tanasa i Čirtoaka protiv Moldavije. U slučajevima ograničenja po osnovu državljanstva ovo je kršenje prava da budu birani; vidjeti na <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4544713>

14 Direktiva Savjeta 93/109/EC od 6. decembra 1993. godine; vidjeti na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0109>

15 Direktiva Savjeta 94/80/EC od 19. decembra 1993. godine; vidjeti na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0080>

2. Zahtjevi za starosnu dob

Propisivanje granice za minimalnu starosnu dob potrebnu za glasanje je univerzalno u svim državama članicama OEBS-a. Obično, minimalna starosna dob je vezana za propisanu starosnu dob u zemlji, kako je utvrđeno zakonom. Za većinu država učesnica OEBS-a, minimalna starosna dob potrebna za glasanje je između 18. i 21. godine. Postoje takođe slučajevi gdje se starosna dob za glasanje razlikuje u odnosu na različite tipove izbora.

Zakonodavstvo se razlikuje u odnosu na datum do kojeg se potrebne godine starosti za glasanje moraju napuniti. Većina država učesnica OEBS-a zahtijeva da se starosna dob za glasanje dostigne do datuma izbora na kojima neko lice želi da glasa. Takav pristup promovirše dodjeljivanje prava glasa. Međutim, u nekim državama, osoba mora imati godine starosti potrebne za glasanje do kraja perioda registracije birača.

U sistemima pasivne registracije birača, birači koji glasaju prvi put treba da budu automatski uključeni u registar birača i biračke spiskove. U aktivnim sistemima, birači koji glasaju prvi put moraju poštovati administrativne procedure kako bi se registrovali za glasanje. U takvim slučajevima, političke stranke često sprovode ciljane kampanje kako bi podstakli registraciju birača. Izborni analitičar treba da provjeri da li su novi birači dodati u biračke spiskove u skladu sa utvrđenim procedurama.

3. Zahtjevi za prebivalište

Zahtjevi za mjesto prebivališta baziraju biračko pravo na posjedovanju registrovanog mjesta prebivališta u toku određenog vremenskog perioda prije dana izbora, ili neku drugu referentnu vremensku tačku. Takvi zahtjevi mogu uvesti dodatni stepen složenosti, posebno za lokalne državne izbore ili parlamentarne izbore sa većinskim biračkim sistemima koji zahtijevaju prebivalište u određenoj oblasti za biračko pravo u određenoj izbornoj jedinici. Dužina trajanja potrebnog perioda prebivališta može se razlikovati u odnosu na različite tipove izbora.

Zahtjevi za prebivalište često utiču na birače koji su promijenili mjesto prebivališta neposredno pred datum izbora. U mnogim državama učesnicama OEBS-a, birači koji nemaju pravo glasa u izbornoj jedinici svog novog mjesta prebivališta mogu ipak glasati u izbornoj jedinici prethodnog mjesta prebivališta. Često je za kandidovanje na izborima uslov duži boravak u mjestu prebivališta nego što je to slučaj za glasanje.

Postoji nekoliko država učesnica OEBS-a koje dozvoljavaju biračima sa biračkim pravom da glasaju na bilo kom izbornom mjestu u svojoj odnosnoj izbornoj jedinici. Dodatne zaštitne mjere, kao što su označavanje prstiju birača mastilom ili pečatiranjem identifikacionih dokumenata birača nakon glasanja, mogu pratiti takve aranžmane. Takve zaštitne mjere možda se ne primjenjuju ukoliko je registar birača izborne jedinice kompjuterizovan i birački spiskovi sa biračkih mjesta umreženi. U tim slučajevima, sva biračka mjesta u okviru izborne jedinice mogu provjeriti da li su birači već glasali i, tako, spriječiti moguće pokušaje višestrukog glasanja.

U nekim državama učesnicama, birači koji žive i registruju se da glasaju u inostranstvu glasaju u izbornoj jedinici u kojoj su bili registrovani prije odlaska u inostranstvo.

4. Ukidanje biračkih prava

Međunarodni standardi koji se odnose na univerzalno pravo glasa ograničavaju lišavanja prava glasa na dvije osnove: utvrđivanje od strane suda da lice nije mentalno sposobno ili da je osuđeno zbog ozbiljnog zločina. Opšti komentar 25 detaljno razrađuje standarde sadržane u članu 25 ICCPR-a, kao što slijedi:

„...osnovi za takvo lišavanje prava treba da budu objektivni i razumni. Ukoliko je osuđivanje za krivično djelo osnov za ukidanje prava glasa, period tog ukidanja treba da bude proporcionalan krivičnom djelu i kazni. Licima koja su lišena slobode ali nijesu osuđena ne treba oduzeti pravo glasa ...”

Pored toga, stav 24 OEBS-ovog dokumenta iz Kopenhagena usvojenog 1990. godine zahtijeva da „se svako ograničenje prava i sloboda mora, u demokratskom društvu, odnositi na jedan od ciljeva važećeg zakona i biti striktno proporcionalno cilju tog zakona.”

Još uvijek postoje neke države učesnice OEBS-a u kojima, pored zatvorenika, bivši zatvo- renici koji su odslužili svoje kazne i trenutni pritvorenici nemaju pravo glasa. Pravni ana- litičar treba pažljivo da analizira sve procedure za ukidanje glasačkog prava u državama učesnicama, uključujući i proces za revidiranje takvih odluka. Osim toga, izborni analiti- čar treba da procijeni kako se ukidanje i ponovno uspostavljanje evidencije i unosa orga- nizuje u praksi, u cilju identifikovanja svih mogućnosti za neprikladno lišavanje prava glasa.¹⁶

Međunarodni standardi i dobra praksa predlažu da lišavanje glasačkog prava treba da podliježe određenim ograničenjima. Ona podrazumijevaju da:

- ✎ Ograničenja biračkih prava treba da budu definisana u pisanom zakonu;
- ✎ Princip proporcionalnosti kazne u odnosu na krivično djelo treba poštovati; i
- ✎ Mentalna nesposobnost može se utvrditi isključivo odlukom suda.¹⁷

16 Vidjeti presudu ESLJP u predmetu Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva i Frodl protiv Austrije.

17 Vidjeti stav 24 iz OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine. Vidjeti takođe Kodeks dobre prakse o izbornim stvarima Venecijanske komisije.

C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i unosa u biračkom spisku

Pravnim okvirom treba jasno definisati kome je dozvoljeno da zahtijeva ažuriranje evidencije i/ili unosa registracije, procedure za upućivanje tih zahtjeva, kao i vremenski period tokom kojeg se zahtjevi upućuju. U trajnom sistemu registracije birača, birači treba da budu u mogućnosti da zahtijevaju redovno ažuriranje, u kancelariji nadležnih organa koji vode podatke o registraciji. Takvi zahtjevi ne treba da budu ograničeni na vremenski period samo pred date izbore, osim gdje je to neophodno da se zakluče registri prije dana izbora.

U nekim državama, ljudima je dozvoljeno da upućuju zahtjeve koji utiču na drugu osobu. Takve zahtjeve treba odobriti samo ukoliko je druga osoba obaviještena o tim zahtjevima i ako joj je dozvoljeno da odgovori. Međutim, pravni okvir treba jasno da navede procedure za takav zahtjev kako bi se izbjeglo svako moguće lišavanje prava glasa birača sa biračkim pravom.

Kada se ažuriranje zahtijeva od strane trećeg lica koje nije birač, kao što su političke stranke, kandidati ili druge zainteresovane strane, pravni okvir treba da razjasni sljedeće:

- ✎ Pojedince i grupe koje imaju pravo da upućuju zahtjeve;
- ✎ Proceduru za upućivanje zahtjeva;
- ✎ Potrebne dokaze koji se moraju obezbijediti kao podrška zahtjevu;
- ✎ Proceduru za obavještavanje birača kojeg se to tiče;
- ✎ Pravo birača kojeg se to tiče da bude prisutan ili da na drugi način odgovori;
- ✎ Vremenski okvir za podnošenje i obradu takvih zahtjeva;
- ✎ Pregled procesa kojim se donosi administrativna odluka o prihvatanju ili odbijanju zahtjeva;
- ✎ Način na koji će se birač obavijestiti o administrativnoj odluci;
- ✎ Pravo birača na žalbu na upravnu odluku sudu; i
- ✎ Instituciju koja će donijeti konačnu odluku.

Pravni okvir treba da obezbijedi da se odluke o zahtjevima donose ekspeditivno, u okviru vremenskog perioda posebno definisanog zakonom. Sve odluke moraju podlijegati sudskim žalbama, i sudovi moraju odlučiti o tim žalbama ekspeditivno, u vremenskom periodu posebno definisanom zakonom. Pravni okvir treba da obezbijedi period javnog nadzora (vidjeti u daljem tekstu) kako bi se izvršio pregled svih ažuriranja koja su izvršena od prethodnih izbora.

D. Zaštita ličnih podataka

Pravni analitičar mora pažljivo procijeniti odredbe koje navode koji će lični podaci i podaci koji se tiču birača biti javno navedeni u registrima, i u koje svrhe će se koristiti od strane različitih zainteresovanih strana na izborima. Jedan od izazova u obezbjeđivanju pristupa biračkim registrima i biračkim spiskovima od strane političke stranke, civilne grupe ili pojedinca osim samih birača je naći ravnotežu između opravdanog javnog otkrivanja i zaštite ličnih podataka.¹⁸

Generalno, samo takve informacije potrebne za identifikaciju birača sa pravom glasa na određenim izborima treba da budu javno dostupne, posebno kada je registar birača izvučen iz registra stanovništva, koji uključuje više ličnih podataka. Međunarodni standardi za zaštitu ličnih podataka pružaju posebne zaštitne mjere prilikom obrade ili skladištenja podataka. Informacije o biračima moraju biti tačne, ažurirane i ne previše obimne u odnosu na svrhu za koju se skladište. Takođe postoje obaveze kojima se takvi podaci osiguravaju od uništenja ili slučajnog gubitka, kao i od neovlašćenog pristupa, promjene i širenja.¹⁹

Pravni okvir treba jasno da navede dozvoljene upotrebe informacija koje se dobiju prilikom kontrole registara birača kao i da li se informacije mogu koristiti u druge svrhe osim zahtijevanja ispravki i dovođenja u pitanje registracije birača.²⁰

18 OEBS/ODIHR postojeće obaveze za demokratske izbore u državama učesnicama OEBS-a ukazuju na to da bi „birački spiskovi trebalo da budu aktuelni, tačni, potpuni, lako dostupni za uvid od strane birača sa pravom glasa i – imajući u vidu zaštitu ličnih podataka - vjerovatno od strane drugih (kao što su učesnici na izborima i naučni istraživači) sa legitimnim razlogom za pristup podacima ... Bez obzira na to koji sistem se koristi za kreiranje i vođenje biračkog spiska, neophodno je da sistem bude transparentan i otvoren za verifikaciju birača, političkih konkurenata i posmatrača izbora. Iako postoje važne razlike u vezi sa privatnošću, koje se različito tretiraju u različitim zemljama, potrebno je obezbijediti pristup spisku birača za vršenje verifikacije. U mnogim zemljama, političkim konkurentima i posmatračima izbora ne samo da je dozvoljeno da pregledaju biračke spiskove, već im se dostavljaju i kopije spiskova.” (vidjeti na: <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>, strana 62).

19 Savjet Evrope, Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, Strazbur, 28.01.1981. Evropski ugovor - br. 108, posebno članovi 3, 5 i 7 (<https://rm.coe.int/1680078b37>). Vidjeti i Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, u odnosu na nadzorne organe i tokove prekograničnih podataka, 08.11.2001., Evropski ugovor - br. 181 (<https://rm.coe.int/1680080626>), kao i Direktivu 95/46 / EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnom kretanju tih podataka (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>).

20 Pogledajte i UN Smjernice za regulisanje kompjuterizovanih ličnih podataka, dostupno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r095.htm>.

Pitanja: Pravni okvir za registraciju birača

- Koji zakoni su važeći za registraciju birača?

- Koji upravni propisi pojašnjavaju implementaciju pravnog okvira, da li se ti propisi mogu staviti na raspolaganje članovima misije za posmatranje izbora?

- Da li su odluke donesene ekspeditivno u vremenskom periodu propisanom zakonom?

- Da li cjelokupni pravni okvir podržava principe univerzalnog i jednakog prava glasa?

- Da li zakonodavstvo jasno definiše kriterijume o biračkom pravu, i da li su ti kriterijumi opravdani i u skladu sa međunarodnim standardima?

- Da li postoje zakonske odredbe koje bi mogle dovesti u pitanje registraciju birača iz posebnih grupa, kao što su manjine, žene, siromašni ili nepismeni, ili raseljena lica?

- Da li zakonodavstvo omogućava registraciju pritvorenika, zatvorenika, ili bivših zatvorenika koji su već odslužili svoje kazne?

- Da li su osnovi za lišavanje prava glasa razumni i u skladu sa univerzalno podržanim međunarodnim standardima?

- Da li pravni okvir jasno definiše ko može zahtijevati ažuriranje registara birača i/ili biračkih spiskova, i za koga se takvi zahtjevi mogu uputiti?

- Da li zakonodavstvo obezbjeđuje zaštitu prava birača čija je registracija upitna?

- Da li postoji pojednostavljen proces podnošenja žalbe u odnosu na ažuriranje registra birača i/ili biračkih spiskova?

- Da li pravni okvir navodi koji lični podaci podliježu javnom otkrivanju, svrhe za koje se mogu koristiti i kazne u slučaju zloupotrebe?

- Da li je period javnog nadzora utvrđen i definisan zakonom?

Procjena transparentnosti

Jednako važno za kvalitet pravnog okvira za registraciju birača je efikasnost njegove implementacije. Posmatrači izbora treba da procijene implementaciju procesa registracije birača na osnovu njegove transparentnosti, tačnosti i inkluzivnosti. Ovo poglavlje govori o tome kako posmatrači procjenjuju transparentnost procesa registracije birača.

A. O transparentnosti

Transparentan proces registracije birača je ključan kako bi se osiguralo povjerenje javnosti i, stoga, to je važno pitanje koje posmatrači treba da razmotre. Transparentan proces registracije birača dozvoljava građanima pristup registru birača i biračkim spiskovima za provjeru prije dana izbora. Takođe dozvoljava političkim strankama i grupama civilnog društva da posmatraju različite faze procesa registracije birača.

U zemljama gdje javni pristup registrima birača i biračkim spiskovima nije dozvoljen ili se opstruira, navodi o nepravilnostima ili pokušaju manipulacije biračkim spiskovima mogu smanjiti povjerenje javnosti u integritet registra birača kao i samog izbornog procesa u cjelini. S druge strane, zemlje koje dozvoljavaju biračima i zainteresovanim stranama da provjere i verifikuju biračke spiskove prije dana izbora generalno poboljšavaju nivo javnog povjerenja u njihov integritet i takođe unapređuju kvalitet konačnog registra birača.

Političke stranke i grupe civilnog društva imaju jak interes u posmatranju različitih faza registracije birača, s obzirom na to da je ovo osjetljiv aspekt izbornog procesa i može biti izvor nepovjerenja među zainteresovanim stranama na izborima. Takvi napori pri posmatranju mogu poboljšati javno povjerenje u registar birača ili istaći zabrinjavajuće oblasti kojima se treba baviti. Pravni analitičar treba da verifikuje da li postoji i koja se vrsta pristupa procesu registracije birača, uključujući i registar birača i druga bitna dokumenta, obezbjeđuje političkim strankama i grupama civilnog društva, kao i da identifikuje sve oblasti u kojima pristup nije dozvoljen. Pristup treba da bude dozvoljen i tokom

redovnog vođenja registra birača ili stanovništva, kao i tokom svake predizborne registracije i ažuriranja aktivnosti.

Dok je zadatak pravnog analitičara da verifikuje da pravne odredbe dozvoljavaju pristup procesu registracije biračima i zainteresovanim stranama na izborima, implementacija transparentnog procesa je mnogo šire pitanje koje misija za posmatranje izbora treba da prati i procijeni. Iako je malo vjerovatno da će misija za posmatranje izbora biti prisutna u zemlji kada se registar birača prvobitno sastavlja (u sistemu aktivne registracije birača) ili kada se vrše ažuriranja registra stanovništva (u pasivnom sistemu registracije birača), posmatrači ipak mogu da prikupe informacije i posmatraju važne faze registracije birača koje odražavaju transparentnost cjelokupnog procesa.

B. Period javnog uvida

Neposredno pred izbore, dobra je praksa da nadležni organi objave preliminarne biračke spiskove i izlože ih na javni uvid tokom predviđenog roka na lokacijama koje odgovaraju biračima. Tokom ovog vremena, svaki birač koji je primijetio nepravilnosti ili greške u preliminarnom biračkom spisku ima priliku da obavijesti nadležne organe i traži promjene. Nadležni organi razmatraju zahtjeve i, pod uslovom da su potkrijepljeni dokazima koje propisuje zakon, sprovode reviziju. Minimalni period za javni uvid prije izbora treba da bude definisan zakonom. Koji god se vremenski period izabere, treba da odgovori na sprovođenje promjena prije objavljivanja konačnog biračkog spiska.

Raspored utvrđen zakonom za period javnog uvida treba da odražava sljedeća razmatranja:

- ✎ Objave koje se tiču perioda javnog uvida i rok za registraciju ili zahtijevanje izmjena daju dovoljno vremena da javnost reaguje;
- ✎ Period javnog uvida dovoljno je dug da omogući biračima i drugima da pregledaju biračke spiskove i traže izmjene;
- ✎ Ima dovoljno vremena između kraja perioda javnog uvida i objave konačnog biračkog spiska za obradu izmjena; i
- ✎ Dato je dovoljno vremena za podnošenje žalbi sudu u vezi sa zahtjevima za izmjene koji su odbijeni, prije objave konačnih biračkih spiskova.

Važno je da period javnog nadzora bude dostupan biračima, budući da je to glavna prilika za njih da se upoznaju sa biračkim spiskovima i prepoznaju sve probleme. Široko učešće u procesu doprinosi poboljšanom povjerenju javnosti i unaprjeđuje kvalitet konačnih biračkih spiskova. Kao takva, javnost treba da bude dobro informisana o vremenu i mjestu javnog nadzora. Ta mjesta treba da budu što bliže kako birači ne bi morali da putuju daleko, i radno vrijeme bi trebalo da omogući širem krugu birača da učestvuje, uključujući i one koji rade tokom dana.

Političkim strankama i grupama civilnog društva takođe treba dati priliku da provjere spiskove i ispituju posebne nosive tokom perioda javnog uvida. Dobrom praksom se

obezbjeduje registar birača zainteresovanim stranama na izborima u kompjuterizovanom formatu, uz poštovanje privatnih pitanja i u skladu sa propisima o zaštiti podataka, tako da se informacije mogu lako pretražiti. Nadležni organi bi trebalo da razmotre postavljanje verzije biračkog spiska koja se može preuzeti, uz funkciju za pretraživanje na internetu. Nakon obrade ispravki, nadležni organi treba takođe da obezbijede političkim strankama i grupama civilnog društva konačne biračke spiskove kao mjeru transparentnosti. .

Pošto se period javnog uvida odvija pred sam dan izbora, često se podudara sa periodom raspoređivanja članova misije za posmatranje izbora. Dugoročni posmatrači mogu prikupiti važne informacije o transparentnosti procesa registracije birača tokom perioda javnog nadzora razgovarajući sa odgovornim lokalnim nadležnim organima i stranama zainteresovanim za izbore, kao i posmatrajući proces iz prve ruke, gdje je to moguće.

Kada se sastanu sa lokalnim nadležnim organima, dugoročni posmatrači treba da se raspitaju o tome koliko izmjena je traženo, koliko ih je odobreno, da li ima bilo kakvih pritužbi ili žalbi, kao i koliko su građani aktivni u provjeri preliminarnih biračkih spiskova. Takođe je važno da se sastanu sa predstavnicima političkih stranaka ili kandidata, kao i domaćim posmatračima, kako bi saznali koje je njihovo mišljenje o procesu javnog uvida. Ukoliko ima bilo kakvih žalbi, dugoročni posmatrači treba da se raspitaju o prirodi tih žalbi, izvrše uvid u postupak i ishod tih predmeta.

Čak i kada postoje ograničeni izvori za posmatranje procesa javnog nadzora, ipak je korisno za da dugoročni posmatrači posjete mjesta gdje je moguće obaviti javni uvid u svojoj oblasti posmatranja, postavite pitanja koja im daju članovi misije za posmatranje izbora o sprovođenju procesa, i da redovno izvještavaju misiju za posmatranje izbora o svojim nalazima. Takve posjete mogu obezbijediti ocjenu načina na koji se vrši javni uvid, da li se procedure dosljedno implementiraju širom države i da li postoje očiti problemi na mjestima koja su posjetili. Takve posjete takođe omogućavaju dugoročnim posmatračima da bolje razumiju proces kako bi upotpunili informacijama svoje razgovore sa lokalnim nadležnim organima i zainteresovanim stranama na izborima.







C. Edukacija birača

Kako bi ostvarili svoja građanska i politička prava i ispunili svoje odgovornosti, zainteresovane strane na izborima moraju u potpunosti razumjeti korake koji su potrebni kako bi se potvrdilo biračko pravo birača i kandidata i kako bi se obezbijedilo uključivanje birača u biračke spiskove. U transparentnom procesu registracije birača, odgovorna uprava mora takođe preduzeti mjere da građanima obezbijedi blagovremene i potpune informacije o promijenjenim procedurama.

Misija za posmatranje izbora treba da utvrdi koje su korake lokalni i centralni upravni organi preduzeli da obavijeste birače i zainteresovane strane na izborima o procesu registracije birača i procijene da li birači imaju odgovarajuće informacije o javnom uvidu i drugim aktivnostima registracije birača. Iako je teško utvrditi da je javnost adekvatno

informisana, posmatrači izbora mogu pitati sagovornike, kao što su predstavnici civilnog društva, novinari i akademici, o njihovom mišljenju.

Dobra je praksa za državne službenike da pripreme i naširoko oglašavaju materijale o edukaciji birača i da objave rokove do kojih se aktivnosti registracije birača završavaju. Ponekad, pravne odredbe mogu propisivati da se informativni materijali i formulari obezbijede na dodatnim jezicima u oblastima gdje se drugi jezici znatno koriste.

-  Materijali za edukaciju birača treba da uključuju informacije o:
-  Kriterijumima za biračko pravo;
-  Procedurama za registraciju;
-  Identifikacionim dokumentima potrebnim za registraciju;
-  Lokaciji i radnom vremenu službenika za registraciju; i
-  Rokovima za podnošenje zahtjeva za registraciju ili izmjene u biračkim spiskovima.

Političke stranke mogu povećati napore državnih vlasti u odnosu na edukaciju birača širenjem ove informacije putem mreža svojih pristalica. Aktivno civilno društvo takođe može igrati važnu ulogu u sprovođenju kampanja o edukaciji birača, iako takvi napori treba da dopune, prije nego zamijene, ulogu izborne administracije u edukaciji birača.

Pitanja: Transparentnost i javni nadzor

- Da li postoji potpuna transparentnost u procesu registracije birača?

- Da li se preliminarni birački spiskovi objavljuju i/ili prikazuju tokom perioda javnog nadzora?

- Da li je vremenski okvir za javni nadzor dovoljan da omogući zainteresovanim stranama na izborima da pregledaju spiskove i traže izmjene?

- Da li je vremenski okvir za javni nadzor dovoljan da omogući obradu svih traženih izmjena i za žalbe?

- Da li su registri birača i/ili birački spiskovi dostupni političkim strankama i grupama civilnog društva prije roka za zaključivanje spiskova?

- Da li su konačni birački spiskovi dostupni političkim strankama i grupama civilnog društva?

- Da li su izborni službenici i drugi zvaničnici učinili napore da informišu birače i zainteresovane strane na izborima o periodu javnog nadzora i drugim aktivnostima registracije birača?

- Da li postoje navodi o neispravnostima u biračkim spiskovima koji utiču na cjelokupno povjerenje u izborni proces? Ako postoje, da li su takve optužbe potkrijepljene?

Procjenjivanje tačnosti

Samo tačan registar birača može osigurati univerzalno i jednako pravo glasa. U isto vrijeme, vođenje ažuriranog registra važan je izazov za službenike za registraciju. Važno je da posmatrači budu svjesni ovih pitanja i spremni da procijene tačnost registra birača i učinka relevantnih administratora koji ga ažuriraju. Sljedeće poglavlje bavi se važnim pitanjem tačnosti i time kako mu posmatrači mogu pristupiti.

A. O tačnosti

Postoji nekoliko aspekata tačnosti koje bi posmatrači izbora trebalo da razmotre pri procjeni registara birača:

- ✎ Svaka evidencija treba da bude pridružena biraču sa pravom glasa;
- ✎ Informacije treba da budu aktuelne, odražavajući nedavne promjene građanskog statusa ili mjesta prebivališta kao i životne događaje;
- ✎ Spisak treba da bude potpun, uključujući sve birače sa pravom glasa; i
- ✎ Ne smije biti slovnih grešaka ili bilo kojih drugih grešaka u podacima.

U isto vrijeme, posmatrači izbora treba da imaju na umu da nijedan registar birača nije savršen. Birački spiskovi predstavljaju „snimak” određenog segmenta stanovništva u određenom trenutku. Kako se promjene građanskog statusa ili mjesta prebivališta dešavaju, snimci se mijenjaju, i potrebno je vrijeme da se ti događaji odraze u registrima.

Ne postoje nikakvi međunarodni standardi koji propisuju numeričko izražavanje tačnosti, ili prihvatljivu marginu greške biračkih spiskova. U društvu gdje izbore karakteriše visok stepen javnog povjerenja, može biti malo zabrinutosti zbog nepravilnosti u biračkim spiskovima. U isto vrijeme, u kontekstu gdje ima malo javnog povjerenja, nekoliko nepravilnosti može stvoriti osnov za rasprostranjenu špekulaciju o mogućoj manipulaciji na dan izbora.

Izorno zakonodavstvo nekih država učesnica OEBS-a podrazumijeva posebne zahtjeve o izlaznosti kako bi relevantni izbori bili važeći. Ukoliko se ti zahtjevi o izlaznosti ne

zadovolje, zakonodavstvo često traži da se izbori ponove. Izlaznost se generalno utvrđuje na osnovu broja registrovanih birača brojanjem potpisa birača na biračkim spiskovima na kraju izbornog dana. Tačnost sastavljenog biračkog spiska stoga dobija dodatnu važnost.

Dok je procjenjivanje registra birača i biračkih spiskova centralno pitanje za misiju za posmatranje izbora, to je ujedno i jedan od najtežih zadataka. Kako međunarodni posmatrači izbora ne posmatraju početne faze registracije birača, ili nemaju vremena i potrebnih sredstava da sprovode sveobuhvatnu procjenu registra birača, umnogome će se osloniti na državne službenike, političke stranke, grupe civilnog društva i druge izvore.

Dok neke vrste statističkih podataka mogu biti korisne za posmatrače izbora prilikom procjene tačnosti registra birača, tim informacijama bi trebalo pristupiti oprezno. Kako je navedeno u prethodnom tekstu, posebno podaci o popisu zasnovani su na različitim metodologijama u odnosu na registraciju stanovništva. Brojke registracije birača mogu se uporediti sa onima sa prethodnih izbora kako bi se provjerile u slučaju velikih oscilacija.

B. Obezbjedivanje tačnih registara

Tačni birački spiskovi proizvod su dugotrajnog i, ponekad, komplikovanog procesa prikupljanja, ažuriranja i obrade ličnih podataka birača. Do tačnih biračkih spiskova može se doći samo kada službenici odgovorni za njihovo sastavljanje ostvaruju svoju dužnost konzistentno i blagovremeno, i kada građani daju svoje lične podatke u zakonskom roku. Pravilna registracija zahtijeva saradnju službenika i birača, ali greške se uvijek mogu desiti.

Redovno i tačno ažuriranje registara birača je ključ za tačnost biračkih spiskova na dan izbora, posebno u sistemima pasivne registracije birača. Međutim, ažuriranje registara zahtijeva posebnu pažnju u cilju zaštite registara od višestrukih evidencija. Kvalitet ovog procesa zavisi od efikasnosti službenika za registraciju prilikom izvršavanja njihovih obaveza. Izborni analitičar treba da se sastane sa službenicima za registraciju i pita ih kako obezbjeđuju da ažuriranje registra birača bude tačno i sa kojim se posebnim izazovima suočavaju.

U slučajevima gdje su različite lokalne institucije odgovorne za vođenje podataka koji se odnose na građanski status i prebivalište, dobra komunikacija između njih je od ključne važnosti, posebno u velikim urbanim sredinama koje obično karakteriše intenzivna migracija. Isto tako, lokalne institucije moraju imati sredstva za tekuću razmjenu informacija sa institucijama na državnom nivou, tako da će se svako ažuriranje na lokalnom nivou odraziti na centralni nivo. Kada odgovornost za vođenje registara birača dijele nekoliko različitih institucija, redovno informisanje je posebno potrebno, kao i adekvatan nivo kompetencije i ujednačenosti procedura.

Registri birača će biti tačni samo ako građani blagovremeno obavijeste službenike za registraciju o svakoj izmjeni njihovog građanskog statusa, prebivališta ili registra birača.

Posmatrači izbora treba da traže sve faktore koji bi mogli spriječiti učešće i negativno uticati na tačnost registra birača. Na primjer, zbijen vremenski okvir za registraciju birača može onemogućiti adekvatan vremenski period biračima da se registruju ili ažuriraju svoju evidenciju. U seoskim oblastima, građani će možda morati dugo putovati kako bi se registrovali, što može biti opstruirajući faktor.

Proces prenosa podataka iz papirne evidencije u ujedinjeni registar birača u elektronskom formatu može dovesti do pitanja koja se tiču integriteta podataka. Na primjer, podaci mogu uključivati građane koji su stariji nego što je vjerovatno (objašnjeno neregistrovanom smrću, posebno u izolovanim seoskim oblastima) ili sa različitim ili višestrukim prezimenima (usljed promjene bračnog stanja, lokalnog običaja, itd). U tim okolnostima, može biti neophodno da se isprave zastarjeli ili dvostruki unosi.²¹

Drugi način ažuriranja registra birača podrazumijeva planirano slanje poštom obavještenja svakom biraču u vezi sa informacijama o njegovoj ili njenoj biračkoj evidenciji. Pravni okvir treba da obezbijedi smjernice o tome kako službenici treba da obrade poštu koja se vrati kao neisporučena. Neke države šalju takva obavještenja jednostavno kao poziv biračima da potvrde ili ažuriraju podatke, dok druge ne šalju nikakva obavještenja.

Sve metode ažuriranja ili uklanjanja unosa iz registra birača treba sprovesti sa izuzetnom pažnjom, kako bi se izbjeglo lišavanje birača njihovog prava glasa.

Uobičajene poteškoće za tačnost registra birača će se vjerovatno povećavati tokom perioda osnovne političke tranzicije ili u postkonfliktnim situacijama. Treba da postoje granice institucionalnog kapaciteta, kao i finansiranja. U nekim slučajevima, novi sistem registracije će se morati kreirati. Kada se inicira novi sistem za civilnu ili biračku registraciju, glavni izazovi uključuju:

- ✎ Pažljivu izradu sistema, uključujući tokove informacija i komunikacije kako između tako i unutar institucija;
- ✎ Održivost sistema;
- ✎ Početno prikupljanje ličnih podataka; i
- ✎ Čišćenje i racionalizacija podataka.

Dugoročan, koordiniran rad širom države može biti potreban kako bi novi sistem registracije počeo efikasno funkcionisati.

C. Uobičajeni problemi

Posmatrači izbora treba da imaju na umu nekoliko uobičajenih problema sa biračkim spiskovima, kako bi bili spremni da procijene bilo kakve političke navode. U slučajevima gdje se smatra da ima previše birača u biračkim spiskovima, mogu se postaviti pitanja

21 Neke države učesnice OEBS-a pokušavaju da ovo urade posjećujući fizičke adrese sa preliminar-nog biračkog spiska. To obično organizuju lokalni nadležni organi.

vezana za integritet glasa i optužbe o krađi, kao što je višestruko glasanje. U slučajevima gdje se vjeruje da ljudi nisu na spiskovima, može doći do prijave zbog lišavanja prava glasa.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih ima previše ljudi na biračkim spiskovima, uključujući:

- ✎ **Pokojnici** – imena preminulih osoba nije uklonjena sa spiskova;
- ✎ **Interna migracija** – ljudi su se preselili unutar države ali se nisu odjavili ili nisu izbrisani sa biračkih spiskova u njihovom prethodnom mjestu prebivališta; i
- ✎ **Eksterna migracija** – ljudi su se preselili u inostranstvo ali njihova imena nisu izbrisana sa spiska ili im je dozvoljeno da ostanu na biračkom spisku kako bi zadržali pravo glasa.

Nije uobičajeno za veliki broj ljudi u okviru jedne zajednice da se sele ili unutar države ili da napuste zemlju privremeno ili trajno usljed ekonomskih ili drugih okolnosti. U tim slučajevima, može biti viška imena u biračkim spiskovima.

Takođe postoji nekoliko razloga zbog kojih ljudi nisu uključeni u birački spisak, a to su:

- ✎ **Nedostatak ispravne dokumentacije** – ažurirana dokumenta su izdata i potrebna su za glasanje, ali određeni segmenti stanovništva, kao što su stariji ljudi, možda ih nisu tražili;
- ✎ **Novi birači** – birači koji napune godine potrebne za glasanje možda nisu tražili uključivanje u spisak ili možda nisu dodati u birački spisak; i
- ✎ **Prepreke za učešće** – određene marginalizovane grupe, kao što su žene, nacionalne manjine ili beskućnici i raseljena lica, mogu biti nedovoljno zastupljeni u biračkim spiskovima usljed društvenih konvencija, administrativnih barijera ili diskriminatorne prakse.

Posmatrači izbora treba pažljivo da se bave svim navodima o neispravnosti biračkih spiskova, kao i svim službenim izjavama o tačnosti registra birača, uključujući i numeričke podatke. Uobičajeno je da takvi navodi postanu politička pitanja tokom izbornog perioda. Posmatrači izbora treba da traže dokaz o svim navodima o nepravilnostima ili manipulacijama biračkim spiskovima. Oni takođe treba da otkriju da li su podnesene službene žalbe, dok podsjećaju zainteresovane strane da misija za posmatranje izbora nije dio procesa pravnog postupka.

D. Izazovi posebnih aranžmana glasanja

Mnoge države učesnice OEBS-a dozvoljavaju posebne aranžmane glasanja kako bi udovoljile određenim grupama birača koji su možda odsutni iz mjesta prebivališta na dan izbora. Neke države učesnice OEBS-a takođe prave aranžmane koji omogućavaju biračima u inostranstvu da glasaju, ili omogućavaju biračima da glasaju prijepremeno. Posmatrači izbora treba da imaju na umu da takvi posebni aranžmani mogu

zakomplikovati zadatak registracije birača i mogu uticati na tačnost biračkih spiskova na dan izbora.

Izborni analitičar treba da sazna koji su posebni aranžmani dozvoljeni zakonom i kako oni utiču na biračke spiskove. U drugim zemljama, odvojeni spisak „posebnih birača“ se izdaje službenicima na biračkim mjestima da ih obavijeste da će ti birači glasati na drugim mjestima. Takve mjere su mjere zaštite od dvostrukog glasanja ili predstavljanja odsutnog birača.

Posmatrači izbora mogu naići na sljedeće vrste posebnih aranžmana glasanja:

1. Birači unutar države, van svog mjesta prebivališta

Prilikom registracije birača koji nijesu na svom mjestu prebivališta tokom perioda registracije treba napraviti razliku u odnosu na birače koji se odluče da budu odsutni i one koji su neizbježno odsutni zbog dužnosti ili obaveze. U nekim državama učesnicama, moguće je da birači koji izaberu da budu odsutni registruju privremeno mjesto prebivališta i onda se registruju za glasanje u datoj izbornoj jedinici ili da im se obezbijedi sertifikat za glasanje u odsustvu. U drugim državama učesnicama, jedina opcija za ove birače je da se vrate u svoje mjesto prebivališta na dan izbora i glasaju tamo. Alternativno, neke države učesnice OEBS-a daju mogućnost glasanja poštom.

Sertifikat za glasanje u odsustvu. Sertifikat za glasanje u odsustvu obično izdaju vlasti kako bi omogućile biračima da glasaju na izbornom mjestu koje nije ono koje im je dodijeljeno. Dobra praksa predlaže da se birači koji imaju sertifikat za glasanje u odsustvu uključe u „novi“ birački spisak biračkog mjesta nakon što se isključe iz „starog“ spiska, i da se sertifikat za glasanje u odsustvu doda biračkom spisku nakon što taj birač glasa.

Birači koji su neizbježno odsutni iz svog mjesta prebivališta obično podrazumijevaju vojna zanimanja i regrute, policijske službenike, univerzitetske studente, hospitalizovane pacijente, ljude u socijalnim institucijama, brodske posade, zatvorenike i pritvorenike. Registracija birača ovih kategorija birača obično je odgovornost nadležnih institucija i centralnih organa izborne administracije.

Registracija vojnog osoblja razlikuje se u pojedinačnim državama učesnicama OEBS-a, posebno kada su u pitanju regruti. U nekim državama učesnicama OEBS-a Ministarstvo odbrane može obezbijediti spiskove regruta i njihove lokacije organima nadležnim za registraciju, kako bi im omogućili da se upišu u biračke spiskove za civilna izborna mjesta na lokalitetima u kojima služe.

U drugim državama učesnicama, posebna izborna mjesta formiraju se za vojno osoblje u vojnim bazama, iako najbolja praksa predlaže da se takvi aranžmani organizuju samo kao izuzeci. Opet, u nekim drugim državama učesnicama, regruti glasaju poštom i njihovi se glasovi dostavljaju izbornim jedinicama u njihovim mjestima prebivališta. Na kraju, nekoliko država učesnica ne dozvoljava glasanje vojnom osoblju, suprotno principu o univerzalnom i jednakom pravu glasa.

Slični aranžmani za registraciju birača mogu se koristiti za policijske službenike, brodsku posadu, univerzitetske studente, hospitalizovane pacijente, ljude u socijalnim ustanovama, zarobljenike i pritvorenike. Posmatrači izbora treba da se raspitaju o ovim aranžmanima i procijene kako se implementira univerzalno i jednako pravo glasa u odnosu na birače unutar zemlje koji su van svog mjesta prebivališta. Posmatrači izbora takođe treba da se raspitaju o sistemu za vraćanje imena birača u biračke spiskove nakon što se vrate u svoje mjesto prebivališta.

2. Birači u inostranstvu

Mjere kojima se dozvoljava građanima koji su privremeno u inostranstvu da glasaju su implementirane u nekoliko država učesnica OEBS-a, ali modaliteti variraju, s obzirom na to da nema eksplicitnih međunarodnih standarda. Aranžmani za glasanje u inostranstvu moraju uspostaviti ravnotežu između promovisanja prava glasa birača sa biračkim pravom i obezbjeđivanja integriteta i transparentnosti glasanja. U državama u kojima postoji zabrinutost u smislu tačnosti biračkih spiskova, glasanje u inostranstvu nekada bude sjedinjavajući faktor, bez obzira da li je to opravdano ili ne.

Dok je direktno posmatranje glasanja u inostranstvu generalno van područja misije za posmatranje izbora, ipak je važno da posmatrači izbora razumiju odredbe i sistem za registraciju birača u inostranstvu, s obzirom na to da on direktno utiče na tačnost biračkih spiskova. Od posebne je važnosti raspitati se da li unosi birača u inostranstvu ostaju u biračkim spiskovima unutar države.

Veliki broj država učesnica ne omogućava glasanje biračima sa pravom glasa koji borave u inostranstvu. U sistemima pasivne registracije, unosi birača koji borave u inostranstvu generalno ostaju u biračkim spiskovima zato što oni zadržavaju pravo glasa u državi. Međutim, to može podstaći navode o zloupotrebi pretpostavke da birači u zemlji koji znaju lične podatke onih koji su u inostranstvu glasaju više od jedanput.

Među onim državama učesnicama OEBS-a koje omogućavaju glasanje u inostranstvu, neke traže od birača da se registruju u diplomatskim predstavništvima unaprijed i onda ukinu svoju evidenciju i/ili unose u domovini kako bi izbjegli mogući porast ukupnog broja registrovanih birača i potencijalne zloupotrebe. Druge države učesnice OEBS-a dozvoljavaju *ad hoc* registraciju birača kada dođu na biračka mjesta u diplomatskim predstavništvima da glasaju na dan izbora. U tim slučajevima, birači koji glasaju u inostranstvu, a koji mogu biti redovno registrovani u svojim matičnim biračkim spiskovima, prave novi, vjerovatno drugi unos, koji dovodi do uvećanog ukupnog broja registrovanih birača. U tim slučajevima, nadležne vlasti treba da provjere nakon izbora da li je bilo slučajeva zloupotrebe tako što će uporediti biračke spiskove unutar države sa onima van nje.

3. Privremeno glasanje

Veliki broj država učesnica OEBS-a dozvoljava biračima da glasaju na posebnim biračkim mjestima prije izbora, kako bi poboljšale učešće i izašle u susret biračima koji nijesu u mogućnosti da glasaju na svojim biračkim mjestima na dan izbora. Poseban izazov kod

prijevremenog glasanja je mogući sukob rasporeda za registraciju birača i prijevremenog glasanja, s obzirom na to da prijevremeno glasanje može početi prije isteka roka za registraciju birača.

U državama koje dozvoljavaju prijevremeno glasanje, može biti potrebna posebna koordinacija da bi se ukazalo na prijevremene birače u biračkim spiskovima na biračkim mjestima. To bi moglo formirati zaštitne mjere od moguće zloupotrebe, kao što je višestruko glasanje.

4. Mobilno ili glasanje od kuće

Znatan broj država učesnica OEBS-a dozvoljava biračima koji nisu pokretni da glasaju kod kuće. Birače koji glasaju od kuće posjećuje mobilni tim članova komisije izbornog mjesta, koji treba da odražava sastav relevantne komisije. Glasanje se može izvršiti prije ili na sam dan izbora. Obično, propisi definišu da timovi za mobilno glasanje moraju vratiti glasačke listiće biračkim mjestima prije njihovog zatvaranja.

Kako bi se ovo izvršilo, mobilni birački spiskovi se formiraju na osnovu posebnih zahtjeva birača koji glasaju od kuće. Ovi birači treba da se izbrišu iz redovnih biračkih spiskova biračkog mjesta (spiskovi bi takođe mogli imati i pribilješku). Komisije na biračkim mjestima moraju dati dodatne proceduralne napore u cilju zaštite od mogućih zloupotreba, kao što je kršenje tajnosti glasanja (tokom glasanja kao i tokom prebrojavanja), uticaj na birače i pokušaje višestrukog glasanja.

5. Elektronsko glasanje i upotreba novih tehnologija za glasanje

Države učesnice nastavljaju da istražuju mogućnosti novih tehnologija za glasanje (NTG) pri sprovođenju izbora, posebno s namjerom da olakšaju izbornu administraciju i učesće birača.

U posljednjih nekoliko godina, svijest o mogućim ograničenjima i rizicima u vezi sa upotrebom ovih tehnologija ili njihovim pretjerano brzim uvođenjem se povećala. Dok nove tehnologije za glasanje mogu učiniti izborni proces lakšim i za birače i za izbornu administraciju, takođe mogu uvesti nova pitanja u vezi sa percepcijom transparentnosti i odgovornosti u izbornom procesu. Da bi nove tehnologije za glasanje bile efikasne, ključno je da uživaju javno povjerenje, zadovoljavajući iste zahtjeve OEBS-a i međunarodne standarde kao i tradicionalna sredstva glasanja, kao što je obezbjeđivanje tajnosti glasanja, kao i odgovornost i transparentnost procesa glasanja i prebrojavanja.

Izazovi nastaju kada država učesnica ponudi više opcija glasanja svojim biračima, uključujući i glasanje putem interneta. U ovim situacijama, posebno je teško obezbijediti da se ne desi dvostruko glasanje. To se može postići ili putem sertifikata o glasanju koji zahtijeva tajnu lozinku, ili zahtjevom za glasanje putem interneta. Takve alternative mogu obezbijediti određeni vremenski period tokom prijevremenog glasanja kada birači sa pravom glasa mogu glasati putem interneta. Nadležni organi se moraju zaštititi od mogućeg višestrukog glasanja, tj. internet birače treba identifikovati u registrima

birača. Ukoliko birač koji je registrovan da glasa putem interneta dođe na biračko mjesto sa željom da glasa na glasačkom listiću, elektronsko glasanje se poništava.

Upotreba novih tehnologija za glasanje takođe postavlja dva seta pitanja. Prvo se tiče principa zaštite podataka, dakle, da li i kako se štite lični podaci tokom automatske obrade registara birača. Drugo pitanje je kako se isti podaci, zajedno sa tajnim glasanjem, štite nakon glasanja.

Posebna pažnja mora se obratiti na to kako se podaci odlažu onda kada više nijesu potrebni i da li su procedure za odlaganje podataka predviđene izbornim zakonodavstvom.

E. Revizije registracije birača

Postoje različiti načini za procjenu tačnosti registra birača. Dok je generalno nemoguće da misija za nadgledanje izbora sprovode testove registra birača, posmatrači izbora treba da se raspitaju da li su takvi testovi rađeni, ili od strane vlasti ili od strane neke druge zainteresovane strane na izborima. Nadležna uprava ili organ takođe mogu dozvoliti izbornim analitičarima da sprovedu jednostavne testove u kompjuterizovanoj bazi podataka, kao što je pretraga dvostrukih unosa ili nepotpune evidencije.

1. Računarski testovi

Jedan način za procjenu tačnosti registra birača je računarski test, koji se najlakše sprovodi na centralizovanoj (ili umreženoj) bazi podataka o registraciji. Dobra je izborna praksa za relevantni odbor da izvrši redovne revizije baze podataka o registraciji birača, posebno kako bi se prepoznale moguće greške ili višestruka evidencija. Ukoliko je registar birača dostupan političkim strankama i grupama civilnog društva u digitalnom formatu, oni takođe mogu sprovesti testiranja registra birača i javno objaviti rezultate kako bi izgradili povjerenje javnosti u tačan registar ili kako bi omogućili ispravke u neispravnom registru.

Pravni okvir bi trebalo da propisuje učestalost kojom organi za registraciju treba da vrše reviziju registara ili biračkih spiskova, bez obzira na to da li je sistem za registraciju aktivan ili pasivan. Takve revizije mogu takođe podrazumijevati redovne unakrsne provjere sa javnom bazom podataka koju vode druge institucije i upotrebom internog softverskog programa dizajniranog da otkrije sumnjive unose. Nakon revizije, svako moguće ažuriranje registra birača treba da uvedu organi koji vode registar birača u skladu sa utvrđenim procedurama.




2. Testovi na terenu

Grupe civilnog društva ili političke stranke mogu takođe sprovoditi niz nasumičnih provjera ili registra birača ili biračkih spiskova kako bi utvrdili da li podaci odgovaraju biračima i da li su svi birači koji bi trebalo da su u biračkim spiskovima evidentirani tačno.²² Takav pregled može biti obiman posao i zahtijevati široku nacionalnu mrežu volontera.

²² Za više informacija, vidi Izgradnja povjerenja u proces registracije birača: NDI Vodič za praćenje namijenjen političkim strankama i građanskim organizacijama (2001) na www.ndi.org.

Posmatrači izbora treba da imaju na umu osnovnu metodologiju za sprovođenje takvih testova kako bi procijenili pouzdanost rezultata.

Postoje dva glavna tipa testova na terenu koji se mogu sprovesti u cilju procjene tačnosti biračkih spiskova:

-  **Testovi tačnosti** procjenjuju tačnost biračkih spiskova. Oni su namijenjeni da se otkriju ljudi koji su na spisku ali ne bi trebalo da budu, kao što su preminuli, ili da identifikuju informacije koje mogu biti zastarjele usljed promjena građanskog statusa ili mjesta prebivališta. Volonteri pokušavaju da lociraju uzorak ljudi koji su nasumično izabrani iz biračkog spiska kako bi se utvrdilo da li su njihovi podaci ažurirani i još uvijek tačni.
-  **Testovi sveobuhvatnosti** procjenjuju sveobuhvatnost biračkih spiskova. Namijenjeni su da otkriju ljude koji bi trebalo da su na spisku ali nijesu. Volonteri koriste metod nasumičnog izbora birača sa pravom glasa na javnim mjestima i onda provjeravaju da li su birači uključeni u registar birača, kao i da li su njihovi lični podaci tačni.
-  Kako bi ovi testovi bili pouzdana alatka za pristup tačnosti biračkih spiskova, treba ih sprovesti na reprezentativnim uzorcima unosa u biračkom spisku i registru stanovništva.

Pitanja: Procjena tačnosti

- Utvrdite koje su institucije u praksi i prema zakonskim odredbama uključene u ažuriranje civilnog registra i/ili registra birača i procijenite kako se podaci iz različitih izvora dijele i integrišu.
- Tražite primjerke formulara za registraciju ili formulara potrebnih za zahtjev ažuriranja, u zavisnosti od vrste sistema za registraciju birača. Procijenite da li formulari odgovaraju pravnom okviru za registraciju.
- Tražite brojeve registrovanih birača, po izbornoj jedinici, ako je moguće.
- Uporedite brojeve registrovanih birača sa sličnim podacima sa posljednjih izbora. Ukoliko ima značajnih oscilacija, raspitajte se o mogućim okolnostima koje su ih možda uzrokovale.
- Procijenite efikasnost pristupa identitetu, analizirajte i uklonite eventualne greške u biračkim spiskovima, kao što su grupe mogućih višestrukih evidencija, unosi preminulih, nedostajući unosi, itd.
- Pitajte da li su podnesene žalbe zbog procesa registracije birača ili registra birača kao takvog i da li se djelovalo povodom tih žalbi. Pitajte političke stranke i predstavnike civilnog društva za mišljenje o tačnosti biračkih spiskova.
- Ukoliko su navodi o ozbiljnim greškama u registru birača potkrijepljeni dokazima, raspitajte se o njima kod službenika i pitajte ih kako namjeravaju da djeluju.
- Identifikujte sve posebne aranžmane za glasanje i razmotrite kako bi oni mogli uticati na tačnost biračkih spiskova.

-
- Saznajite da li vlasti za registraciju sprovode redovne revizije registra birača, i ako sprovode, pitajte za rezultate prethodne revizije. Pitajte ih kako provjeravaju rezultate revizije.
-
- Pitajte domaće posmatrače da li su sproveli računarske ili testove na terenu biračkih spiskova kako bi utvrdili njihovu tačnost. Ako jesu, pokušajte da procijenite njihovu metodologiju i pregledajte njihove nalaze.
-
- U slučaju da su birački spiskovi tačni, procijenite da li utiču na neku posebnu grupu ili grupe birača (npr. pristalice posebne političke stranke, stanovnike neke oblasti, ili birače koji pripadaju nekoj nacionalnoj manjini).
-

Procjena inkluzivnosti i nediskriminacije

Važan aspekt jednakosti i univerzalnosti biračkog prava je da birački spiskovi budu sveobuhvatni i sastavljeni na osnovima nediskriminacije. Posebnu pažnju treba obratiti na uključivanje nacionalnih manjina, žena i beskućnika u registar birača i birački spisak. U postkonfliktnim situacijama, posebnu pažnju treba usmjeriti na uključivanje interno raseljenih lica i izbjeglica. Sljedeće poglavlje se bavi time kako misije za posmatranje izbora mogu razmotriti ova pitanja i procijeniti inkluzivnost procesa registracije birača.

A. Učešće nacionalnih manjina

Države učesnice OEBS-a obavezale su se da štite prava nacionalnih manjina koje učestvuju u javnom životu, uključujući i izbore. Savjet Evrope takođe govori i o političkim pravima onih koji pripadaju nacionalnim manjinama u svojoj Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.²³ Dok takvi međunarodni instrumenti, kao i ustavne odredbe i izborni zakoni, posebno štite prava nacionalnih manjina koje učestvuju, u praksi oni mogu rezultirati diskriminacijom, posebno u smislu političkog učešća.

Posmatrači izbora treba da procijene kako odredbe i procedure registracije birača ili olakšavaju ili obeshrabuju političko učešće manjinskih grupa. Dok misije za posmatranje izbora mogu uključiti analitičara za nacionalne manjine, svi članovi ključnog tima treba da prate ova pitanja kao dio svoje odgovornosti. U isto vrijeme, dugoročni i kratkoročni posmatrači takođe treba da znaju sva posebna pitanja koja utiču na učešće manjina, kako bi se ojačala njihova sposobnost posmatranja. ODIHR je objavio posebne

²³ Savjet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Strazbur, 1. februar 1995. godine. Odjeljak III, član 20.

uputstva o učešću nacionalnih manjina na izborima koje daju dalje smjernice o tome kako misije za posmatranje izbora treba da se bave ovim pitanjem.²⁴

Manjinsko stanovništvo koje koristi nezvanični jezik može biti spriječeno da učestvuje u registraciji stanovništva i/ili birača. U najboljem slučaju, formulari za registraciju, informacije i ciljani materijal za registraciju birača treba da budu dostupni na manjinskim jezicima posebno na područjima gdje se ti jezici znatno koriste. Takođe treba razmotriti prikazivanje biračkih spiskova na manjinskom jeziku, paralelno sa spiskovima na službenom jeziku, kako bi biračima bilo lakše da pronađu svoja imena.²⁵ U slučajevima gdje se koristi više jezika, greške u prevodu ili prepisivanju na drugo pismo u biračkim spiskovima mogu uticati na mogućnost manjinskih birača da nađu svoja imena.

Drugo potencijalno pitanje koje bi moglo dovesti do disproporcije efekta na registraciju birača koji pripadaju manjinskoj populaciji je sistem za registraciju birača u inostranstvu. Manjinske populacije često nastanjuju oblasti blizu državnih granica i možda imaju članove porodice sa druge strane granice. U tim oblastima može doći do frekventnih graničnih prelaza od strane manjinskog stanovništva. Ukoliko država odluči da isključi iz biračkih spiskova građane koji su prešli granicu nakon isteka roka za registraciju i registrovali se po povratku, onda takva isključivanja mogu neproporcionalno uticati na manjinsko stanovništvo.

Kritično je za posmatrače izbora da budu svjesni izazova koji mogu spriječiti posebne manjinske grupe da se registruju za glasanje. Na primjer, Romi (zajednice Roma, Aškallija i Egipćana) često žive u neformalnim naseljima i, kao takvi, nemaju službenu adresu i ne mogu se registrovati kao legalni stanovnici. U nekim državama učesnicama, na Rome može uticati nedostatak lične dokumentacije ili identifikacije, i, kao takvi, oni mogu ostati isključeni iz registra birača.

Države učesnice OEBS-a su usvojile različite pristupe numerisanju stanovništva nacionalnih manjina. Kao rezultat, neke države mogu biti u poziciji da procijene broj određenih manjina, dok druge ne mogu. Međutim, generalno se smatra da uključivanje ličnih podataka o etničkoj pripadnosti u biračke spiskove odstupa od dobre prakse.²⁶ U isto vrijeme, u nekim državama učesnicama OEBS-a opredjeljuju se mjesta za kandidate nacionalnih manjina, koje biraju članovi te manjine. U tim slučajevima, birači možda moraju biti registrovani u posebnom biračkom spisku ili se identifikovati kao članovi manjinske zajednice na dan izbora.

24 OEBS/ODIHR, Smjernice za pomoć u učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu, dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/124067?download=true>.

25 Prema stavu 32.5 Dokumenta iz Kopenhagena, nacionalne manjine imaju pravo „da šire, da imaju pristup i razmjenjuju informacije na svom maternjem jeziku”. Vidjeti i Okvirnu konvenciju (član 9, stav 1), i Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije (stav I.3).

26 Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije, str.12; vidjeti i Odjeljak 2.4c na str.30. Vidjeti i Okvirnu konvenciju (član 15), koja propisuje da ne treba zahtijevati ni od kandidata ni od birača da ukažu na svoje afinitete u odnosu na nacionalne manjine.

B. Učešće žena

Pravo na jednaka prava, uključujući i političko učešće bez obzira na pol, priznato je dokumentima o ljudskim pravima još od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine.²⁷ Noviji dokumenti, kao što je Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, obavezuju države da osiguraju prava ravnopravnog učešća žena i muškaraca birača i kandidata. Ipak, žene se često suočavaju sa barijerama za pravičnu i efikasnu zastupljenost zbog diskriminacije zasnovane na rodnoj pripadnosti, koja je često ukalupljena u tradicionalne kulturne prakse i stereotipe, uključujući i one u pogledu njihovog učešća u javnom životu.

U tom kontekstu, posmatrači izbora treba da procijene stepen do kojeg procedure i odredbe za registraciju birača olakšavaju ili obeshrabruju političko učešće žena. ODIHR je objavio Priručnik za pomoć posmatračima u vezi sa ovim zadatkom.²⁸ Iako neke misije za posmatranje izbora mogu uključivati rodnog analitičara, odgovornost svih ključnih članova tima je da prate ova pitanja kao dio svojih ukupnih odgovornosti. Svi posmatrači treba da obrate pažnju na sva posebna pitanja koja sprječavaju učešće žena kako bi se poboljšala njihova sposobnost procjene procesa.

U okviru registracije birača, države bi trebalo da nastoje da uspostave sisteme registracije koji olakšavaju punu ravnopravnost učešća muškaraca i žena. Praksa u nekim državama učesnicama koje još uvijek imaju tendenciju da daju nadležnosti za donošenje odluka muškoj glavi porodice u ime ženskih srodnika treba stalno rješavati. Posmatrači izbora treba posebno pažljivo da posmatraju i kako takvi običaji mogu uticati na procese registracije i obradu glasanja, uključujući i pristup pravnim lijekovima. Opšte informacije o stopama nepismenosti među muškarcima i ženama mogu biti korisne u određivanju toga da li su kampanje za podizanje svijesti o registraciji birača adekvatne i da li postoje posebne kampanje usmjerene na žene birače. Može biti korisno odrediti kako institucije odgovorne za registar birača mijenjaju imena žena nakon sklapanja braka i da li se žene, prije svega, suočavaju s poteškoćama u dobijanju potrebnih dokumenata, npr. nakon promjene mjesta prebivališta. Dok ustavne odredbe i izborni zakoni mogu posebno proglasiti rodnu ravnopravnost i zaštititi prava žena, u praksi žene i dalje mogu ostati na periferiji javnog života, posebno u pogledu političkog učešća i glasanja.

U slučajevima kada registar birača ukazuje na pol, korisno je uporediti ga sa popisnim podacima kako bi se utvrdilo da li se žene registruju da glasaju istom učestalošću kao i muškarci. Ovo je generalno lakše sa sistemima pasivne registracije, jer oni obično uključuju informacije o polu u pojedinačnim evidencijama. Iako bi bilo teško pronaći slične raščlanjene informacije za aktivne sisteme registracije, takvi podaci su od posebnog interesa, jer pokazuju da li su žene i muškarci podjednako inicirani na učešće. Različiti faktori (npr. pristupačnost i lokacija kancelarija za registraciju, mogućnost putovanja bez pratnje, domaće odgovornosti, radno vrijeme, pitanja pismenosti, itd), koji su često van

²⁷ Vidjeti na: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.

²⁸ OEBS/ODIHR Priručnik za posmatranje učešća žena na izborima, dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/13938>.

kontrole žena, mogu uticati na to da li se one mogu prijaviti za registraciju kao birači. Posmatrači izbora mogu naznačiti da li je kancelarija za registraciju birača dostupna ženama (i muškarcima) biračima, posebno u seoskim područjima.

C. Učešće raseljenih lica

U toku i nakon oružanih sukoba, društvenih preokreta ili prirodnih katastrofa može doći do raseljavanja znatnog broja ljudi iz njihovih mjesta prebivališta. U takvim okolnostima, pogođena država mora da pruži posebnu brigu kako bi osigurala registraciju raseljenih lica, uključujući i birače, i olakšala njihovo učešće na izborima. Međunarodne organizacije kao što su UN, OEBS ili Međunarodna organizacija za migracije (IOM) mogu imati aktivnu ulogu u registraciji birača raseljenih lica.

Ljudi raseljeni unutar granica svoje države se obično nazivaju *interno raseljena lica* (IRL), a raseljena lica izvan granica svoje države obično se nazivaju *izbjeglicama*. Učešće raseljenih lica na izborima treba da bude u skladu sa zakonodavstvom države čije državljanstvo ta lica imaju. Dok vlasti treba da preduzmu neophodne mjere kako bi osigurale da raseljeni mogu glasati, glasanje izbjeglica zavisi od toga da li država obezbjeđuje glasanje izvan zemlje ili je napravila posebne aranžmane kako bi izbjeglicama omogućila glasanje.

Nekoliko pitanja može ometati uključivanje raseljenih lica u biračke spiskove:

- ✎ Raseljene populacije su često u tranzitu, bez obzira na to da li se kreću nezavisno od jedne lokacije prema drugoj, da li su smještene u kampu ili imaju privremeni smeštaj i/ili su naknadno preseljene na drugu lokaciju od strane nadležnih organa;
- ✎ Raseljena lica su možda izgubila lična dokumenta i možda imaju ograničen pristup institucijama koje ih mogu zamijeniti. Ovo je naročito značajno u oblastima u kojima su građanske evidencije ukradene ili uništene; i
- ✎ Raseljena lica možda ne žele da se registruju zbog straha od zastrašivanja ili kazne.

U nekim slučajevima, raseljena lica smještena u određenoj zajednici mogu imati pravo da se registruju kako bi glasala u administrativnoj jedinici u kojoj su živjeli prije raseljavanja. Međutim, oni možda ne žele da se registruju zbog pitanja lične sigurnosti ili iz straha da bi registracija u njihovoj bivšoj zajednici mogla dovesti do gubitka prava povezanih sa njihovim statusom raseljenog lica. Neki većinski izborni sistemi takođe mogu doprinijeti ograničenju biračkog prava za raseljena lica, s obzirom na to da je učešće vezano za registraciju u određenoj izbornoj jedinici.

U zemljama sa raseljenim stanovništvom, posmatrači izbora treba da se sastanu sa relevantnim nadležnim organima i saznaju koje mjere su preduzete za obavljanje registracije birača kada su ovi ljudi u pitanju. Ako postoji privremeni smještaj za interno raseljena lica, misija za posmatranje izbora treba da pokuša da ih posjeti i prati vršenje registracije birača.

D. Učešće beskućnika

Beskućnici takođe zahtijevaju posebnu pažnju, jer ne mogu biti registrovani u registru birača zbog nedostatka registrovanog prebivališta. Dobra praksa predviđa da prebivalište ili adresu ne treba definisati na način koji uskraćuje glasanje ljudima bez registrovanog prebivališta ili adrese a koji bi u suprotnom mogli da glasaju. Posmatrači treba da procijene da li su i koje odredbe donesene kako bi se beskućnicima omogućilo glasanje.

Pitanja: Uključenost u registraciju birača

- Identifikujte sve grupe koje mogu biti isključene, čak i djelimično, iz registracije birača usljed birokratskih ili sistemskih nedostataka u procesu. Procijenite da li tradicionalna lokalna kultura može uticati na inkluzivnost registracije birača, u određenim regionima ili u cijeloj državi.

- Pitajte koja dokumenta su potrebna za dokazivanje prava na registraciju. Utvrdite da li postoje okolnosti koje bi dovele do toga da osoba ne posjeduje ova dokumenta ili bi ograničile mogućnost osobe da ih dobije.

- Utvrdite da li postoje uslovi za pismenost ili troškovi koji mogu spriječiti određene birače da učestvuju.

- U slučaju populacije nacionalnih manjina, pitajte da li su informacije i formulari za registraciju dostupni na njihovom(im) jeziku(cima).

- Pitajte vlasti da li su statistički podaci o broju žena registrovanih za glasanje na raspolaganju, u poređenju sa muškarcima.

- Tamo gdje se shvata da su žene ili nacionalno manjinsko stanovništvo nedovoljno zastupljeni u biračkim spiskovima, utvrdite da li lokalne vlasti ili civilno društvo sprovode posebne programe za podsticanje i omogućavanje njihove registracije.

- Pitajte o dužini prebivališta koje je potrebno da bi se steklo pravo na glasanje na izborima kao i za rok za registraciju i procijenite da li ovi faktori mogu negativno uticati na bilo koju grupu birača, posebno birača koji su se možda nedavno preselili ili čija tradicionalna kultura uključuje nestalan način života.

- Utvrdite i da li postoje specijalni kampovi ili drugi privremeni smještaj za raseljena lica, ili da li postoje specifične oblasti u kojima može biti veća koncentracija raseljene populacije.

- Pokušajte da dobijete informacije o stvarnom broju raseljenih lica, uključujući interno raseljena lica i izbjeglice. Utvrdite njihovo mjesto prebivališta i status državljanstva.

- Pitajte o svim mjerama koje su preduzete kako bi se raseljenim licima obezbijedila službena dokumenta o identitetu ili druga dokumenta koja odražavaju njihov status. Utvrdite da li su učinjeni napor (i od strane koga) da im se pomogne pri registraciji kako bi mogli da glasaju.

- Utvrdite da li zakonske odredbe ili propisi dozvoljavaju interno raseljenim licima da glasaju na njihovoj trenutnoj lokaciji ili ranijem prebivalištu i da li interno raseljena lica mogu da ostvare svoje pravo glasa u skladu njima.

- Raspitajte se o državama koje bi omogućile beskućnicima da ostvare svoje pravo glasa.

Birački spiskovi i dan izbora

Kvalitet biračkih spiskova testira se na biračkim mjestima na dan izbora. Identifikacija i obrada birača na biračkim mestima mogu dati jasne naznake integriteta procesa registracije birača u cjelini. Sljedeće poglavlje objašnjava pitanja vezana za korišćenje biračkih spiskova na dan izbora, kao i pružanje smjernica o tome kako misije za posmatranje izbora mogu najefikasnije posmatrati proces.

A. Struktura biračkih spiskova

Najbolja praksa je da zakonodavstvo jasno navede lične podatke potrebne za pojedinačni unos u birački spisak koji se koristi na biračkim mjestima na dan izbora. To osigurava transparentnost i jedinstvenost biračkih spiskova za bilo koje izbore. Široko se smatra da se osoba može identifikovati imenom, prezimenom i datumom rođenja. Drugi metodi koji se koriste za identifikaciju birača su njihova adresa, broj identifikacionog dokumenta kao što su pasoš, individualni registarski broj birača ili jedinstveni matični broj. Pri objavljivanju registra birača ili biračkih spiskova, vlasti treba da razmotre probleme vezane za privatnost i propise o zaštiti podataka, kako je opisano u Poglavlju IV.D.

Ako su registri stanovništva i/ili birača organizovani kao baze podataka, većina softvera za baze podataka omogućava da se podaci sortiraju po većem broju polja. Stoga, jedinstveni registar može omogućiti prikazivanje podataka u spiskovima različitih formata. U većini slučajeva, birački spiskovi na biračkim mjestima se organizuju sa unosima sortiranim po abecednom redoslijedu prema prezimenima ili adresama, ako su adrese dodijeljene ravnomjerno za sva urbana i seoska područja. Izbor načina sortiranja podataka se obično vrši uzimajući u obzir informacije uključene u lična dokumenta koja se najčešće koriste za identifikaciju birača u cilju obezbjeđivanja efikasne i nesmetane obrade birača od strane službenika na biračkim mjestima.

Sortiranje unosa biračkih spiskova prema prezimenima po abecednom redu izgleda da je najčešća praksa u učesnicama OEBS-a. To omogućava identifikaciju birača na dan izbora sa ličnim dokumentima koja ne sadrže adresu. Takvi birački spiskovi su takođe korisni u oblastima u kojima adrese nijesu ravnomjerno dodijeljene, kao i u državama

učesnicama u kojima se zakonodavstvom o zaštiti podataka adrese smatraju zaštićenim podacima. Takođe je moguće izraditi preliminarne biračke spiskove sa unosima sortiranim po adresama za period javnog nadzora, i biračke spiskove za dan izbora sortirane po prezimenima po abecednom redu. U nekim državama učesnicama, birački spiskovi se postavljaju na ili oko biračkog mesta kako bi birači mogli da provjere da li su njihova imena na spisku i da su na ispravnom biračkom mjestu, prije glasanja.

B. Glasanje

Svi napori koji se preduzimaju za sastavljanje, ažuriranje, pregled, objavljivanje i distribuciju biračkih spiskova se sjedinjuju na dan izbora. Birački spisak je jedan od najvažnijih dokumenata pri ruci tokom sprovođenja glasanja. Njegova upotreba u toku dana, uključujući i mogućnost korišćenja dodatnog biračkog spiska, služi kao osnova za utvrđivanje koliko je ljudi glasalo, upoređujući taj broj sa brojem izdatih glasačkih listića, brojem glasačkih listića koji se nalaze u glasačkoj kutiji i brojem glasova.

Najvažnije pitanje za birače je da pronađu svoja imena na biračkim spiskovima kada idu na glasanje i to će vjerovatno uticati na njihovo povjerenje u izborni proces u cjelini. Da bi se to desilo, birači moraju ići na pravo biračko mjesto; prema tome, birački spiskovi na biračkim mjestima moraju pravilno odražavati lične podatke svih birača koji su dodijeljeni odgovarajućem biračkom mjestu, a birači moraju biti obaviješteni o tome koje biračko mjesto im je dodeljeno.

Iako se procedure razlikuju u pojedinačnim državama učesnicama, u većini slučajeva ključni korak koji uključuje birački spisak prilikom obrade birača na dan izbora je *identifikacija birača*. Identifikacija birača generalno je definisana zakonom, uključujući i vrste dokumenata, ako ih ima, koje su neophodne za glasanje birača. U većini slučajeva, birač predočava lični dokument službeniku biračkog mjesta, čiji je zadatak da nađe biračko ime na biračkom spisku. U nekim državama, osoba bez ikakvog dokumenta o identitetu može se smatrati identifikovanom ako jedan ili dva svjedoka potvrde identitet te osobe. Kada se pronađe ime birača, ili se od birača traži da potpiše birački spisak, ili službenik biračkog mjesta sam potpiše ili stavi oznaku pored unosa o biraču, kako bi naznačio da je lice dobilo glasački listić.

Dobro obučeni službenici na biračkim mjestima, tačni birački spiskovi i birači koji su na dan izbora obaviješteni o svojim pravima i odgovornostima doprinose okruženju povjerenja javnosti i nesmetanog procesa glasanja. U takvim uslovima, problemi na biračkim mjestima su generalno izolovani. Međutim, propusti u bilo kojoj od ovih oblasti mogu dovesti do kašnjenja, frustracije, narušavanja ili čak nemira na biračkim mjestima.

Postoji niz razloga zbog kojih unos birača možda nije pronađen u biračkom spisku:

- ✎ Birač je tražio ispravku ili prenos njegove ili njene evidencije. U slučaju zahtjeva za prenos, on ili ona može biti registrovan/a na drugom biračkom mjestu;
- ✎ Prikaz imena birača na biračkom spisku razlikuje se od onog u identifikacionom dokumentu koji je on ili ona dostavio/la;

- ✎ Ime birača je greškom izostavljeno;
- ✎ Birač je dodijeljen drugom biračkom mjestu; i
- ✎ U sistemu aktivne registracije birač nikada nije registrovan ili je registrovan nakon roka za određene izbore.

U zavisnosti od zakonodavnog okvira, kada se unos birača ne može naći na biračkom spisku, biraču se ne daje glasački listić ili, ukoliko se pravo glasa može utvrditi, ime birača je uključeno u dodatni birački spisak, a biraču se daje glasački listić. U nekim državama učesnicama, utvrđivanje prava glasa na dan izbora može uključiti lokalne vlasti, policiju ili sudove. U takvim okolnostima, izborni zakon obično obavezuje ove institucije da rade tokom glasanja. U nekoliko država učesnica, biraču se može dozvoliti da glasa sa *privremenim* ili ponuđenim glasačkim listićem.

Privremeni glasački listić

U nekim državama, privremeni ili ponuđeni glasački listić izdaje se biračima kojih nema na biračkom spisku, tako da njihovo pravo glasa može potvrditi lokalni organ za registraciju ili viša izborna komisija nakon što se glasanje završi. Glasovi birača koji ispunjavaju uslove biće prebrojani. Dobra praksa u takvim slučajevima ukazuje na to da se biračima daje glasački listić, koverat za tajnost i spoljašnji koverat, na kojem mogu dati lične podatke za kasniju verifikaciju.

U nekim državama učesnicama, službenici biračkih mjesta dobijaju kompjutersku opremu koja omogućava pristup biračkim spiskovima za cijelu izbornu jedinicu. U tom slučaju, službenici biračkog mjesta mogu informisati birače da li ih ima na biračkim spiskovima, i ako ima, na kojem su biračkom mjestu.

C. Prebrojavanje

Birački spisak, uključujući mogućnost dodatnog biračkog spiska ili mobilnog i/ili biračkog spiska za glasanje od kuće, postaje sastavni dio prebrojavanja glasova nakon što se izbori završe. Bez obzira na to da li se glasovi prebrojavaju na biračkom mjestu ili na nekoj drugoj lokaciji, kao što je centar za prebrojavanje u izornoj jedinici, službenici biračkih mjesta su obično dužni da popune protokol u kojem dokumentuju glasanje za svoje biračko mjesto.

U najvećem broju slučajeva prva faza prebrojavanja obuhvata određivanje broja birača koji glasaju tako što se prebrojava broj potpisa na biračkom spisku ili broj unosa o glasanju označenih od strane službenika biračkog mjesta, kao i sva imena birača na dodatnom biračkom spisku ili birača koji su glasali na privremenim listićima. Ovaj broj treba da odgovara unosima u protokolu za broj izdatih glasačkih listića i broju glasačkih listića u glasačkoj kutiji, bez obzira na bilo koji glasački listić koji je možda bio oštećen i zamijenjen.

D. Posmatranje dana izbora

Kratkoročni posmatrači dolaze u državu učesnicu OEBS-a koja održava izbore nekoliko dana prije dana izbora i napuštaju je nekoliko dana nakon dana izbora, u skladu sa

metodologijom ODIHR-a za posmatranje izbora. Ključni tim može uputiti kratkoročne posmatrače da prikupe korisne informacije o upotrebi i kvalitetu biračkih spiskova na biračkom mjestu na dan izbora. Standardni formulari posmatrača za posmatranje glasanja obično uključuju nekoliko pitanja koja se odnose na biračke spiskove koji mogu biti prilagođeni sistemu u državi koja učestvuje. Kako je broj kratkoročnih posmatrača značajan, njihovi nalazi se mogu sistematizovati u pokušaju da se utvrde širi trendovi u vezi sa implementacijom sistema registracije birača.

Konsolidovani rezime nalaza kratkoročnih posmatrača treba da sadrži neke indikacije o ukupnoj tačnosti biračkih spiskova i koliko je efikasno organizovana faza procesa glasanja koja uključuje biračke spiskove tokom dana izbora.

Kratkoročni posmatrači treba da posmatraju registraciju birača na dan izbora, gdje god je to primjenjivo.²⁹ Kratkoročni posmatrači takođe mogu da primijete da li je proces identifikacije birača bio sproveden nesmetano i u skladu sa propisima, da li je bilo birača na dodatnom biračkom spisku, da li je bilo birača kojima su odbijeni glasački listići jer njihova imena nijesu bila na spisku, i da li je bilo navoda o višestrukom glasanju.

Istovremeno, važno je da glavni tim ima na umu da kratkoročnih posmatrača mogu dati indikaciju problema, ali oni nijesu u mogućnosti da utvrde razlog za bilo kakve probleme sa biračkim spiskom ili ko može biti odgovoran. Detaljna analiza takvih pitanja traje puno vremena i zahtijeva potpunu saradnju organa domaćina. Bilo koje pritužbe ili navodi o biračkom spisku na dan izbora mogu biti praćeni od strane dugoročnih posmatrača i glavnog tima kako bi se napravila konačna ocjena.

Pitanja: Birački spiskovi i dan izbora

- Koji lični podaci se pojavljuju na biračkim spiskovima i kako su organizovani? Da li omogućavaju nesmetanu obradu birača?

- Da li su birački spiskovi postavljeni u ili oko biračkog mjesta?

- Koje procedure se koriste za identifikaciju birača, i može li birač bez ikakvog identifikacionog dokumenta biti identifikovan od strane svjedoka?

- Šta propisuje pravni okvir ako se ime birača ne nađe u biračkom spisku? Da li se biraču odbija glasački listić ili postoji način utvrđivanja njegovog biračkog prava na dan izbora? Postoji li opcija privremenog glasačkog listića?

- Da li pravni okvir propisuje da se označavanje birača koji su glasali na biračkom spisku uporedi sa brojem izdatih glasačkih listića, i brojem listića u glasačkoj kutiji?

²⁹ Registrovanje birača na dan izbora obezbjeđuje se nacionalnim zakonodavstvom nekih država učesnica. Obezbjedjivanje ovog postupka i dalje je stranačko pitanje, što dovodi u suprotnost dodjeljivanje biračkog prava i integritet glasanja. Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije, dio 1.2.iv, kaže: „treba da postoji upravni postupak - koji je predmet sudske kontrole - ili sudski postupak, koji omogućava registraciju birača koji nije registrovan; registracija ne bi trebalo da se održava na biračkom mjestu na dan izbora.”

-
- Da li kratkoročni posmatrači nalaze bilo kakve indikacije velikog broja birača kojima nijesu dati glasački listići jer nijesu bili na biračkom spisku ili slučajevje višestrukog glasanja? Kako se postupalo u ovim slučajevima?

 - Da li je bilo grupa mogućih višestrukih unosa na istom biračkom mjestu?

 - Da li su korišćeni dodatni birački spiskovi, i koliko unosa je već bilo uključeno u dodatne biračke spiskove u vrijeme posjete?

 - Da li je bilo nekih pritužbi ili navoda od strane zainteresovanih strana na izborima u vezi sa biračkim spiskovima na dan izbora, i kako su one riješene? Da li su podnosioci žalbi bili zadovoljni rješenjem spora?

 - Da li je učešće birača propisno utvrđeno tokom prebrojavanja po osnovu unosa birača koji su označeni na biračkim spiskovima kao oni koji su glasali?
-

E. Postizborni dan

Nakon dana održavanja izbora i nakon objavljivanja preliminarnih i konačnih rezultata, posmatrači izbora treba da ocijene rezultate s posebnim osvrtom na broj registrovanih birača, odziv i probleme koji se mogu pojaviti na dan izbora u vezi sa registracijom birača, kao što su birači kojima nije dozvoljeno da glasaju ili njihova imena nijesu nađena na biračkim spiskovima. Posmatrači izbora treba takođe da prate postupanje po svim pritužbama. Glavni tim takođe može da uporedi podatke dobijene od kratkoročnih posmatrača sa zvaničnim podacima o rezultatima o registrovanim biračima, povećanjem registracije birača (naročito na dan izbora), biračima koji su glasali tokom dana i poslednjim objavljivanjem broja izlaznosti.

Jedno pitanje koje može nastati tokom izbornog procesa su stranke koje zahtijevaju pristup potpisanom biračkom spisku (tj. biračkim spiskovima koji se koriste na dan izbora, a koji uključuju i potpise onih koji su glasali). Nacionalno zakonodavstvo nekih država učesnica predviđa objavljivanje ovih spiskova.³⁰ Pitanja koja se uzimaju u obzir prilikom razmatranja publikacije su tajnost glasanja, zaštita podataka, pristup posmatrača i sveukupno povjerenje u izborni proces i rezultate izbora. Istovremeno, sistem žalbi i pritužbi treba da obezbijedi efikasna pravna sredstva kad god zainteresovane strane na izborima izražavaju sumnju u vezi sa manipulacijom izlaznosti birača.

³⁰ Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima Venecijanske komisije, dio 1.4.c, kaže da: “spisak lica koja zaista glasaju ne treba objavljivati”.

