



Приручник

за посматрање
регистрације бирача

Приручник

за посматрање
регистрације бирача

Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Варшава, Пољска
www.osce.org/odhr

© OSCE/ODIHR 2018

Сва права задржана. Садржај ове публикације може се слободно користити и умножавати у образовне и друге некомерцијалне сврхе, под условом да се при сваком умножавању наведе ОЕБС/ОДИХР као извор.

ISBN 978-83-66089-02-0

Аутор насловне фотографије: ОЕБС / Urdur Gunnarsdottir

Дизајн: Nona Reuter

Штампа: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Пољска

САДРЖАЈ

I. УВОД	5
А. О овом приручнику	5
Б. Важност регистрације бирача	6
В. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и други међународни стандарди	7
Г. Приступ ОДИНР-а посматрању регистрације бирача	9
II. КОРИСНИ ТЕРМИНИ	11
А. Идентитет и место боравка	11
Б. Евиденција која се односи на бирача и записи из бирачког списка	12
В. Регистар бирача и бирачки спискови	12
Г. Ажурирање регистара бирача и бирачких спискова	13
Д. Могуће грешке приликом ажурирања	14
Ђ. Закључивање регистара бирача	16
Е. Попис и регистрација становништва	17
III. ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА ЗА РЕГИСТРАЦИЈУ БИРАЧА	19
А. Активна и пасивна регистрација бирача	19
Б. Континуирана и периодична регистрација бирача	20
В. Штампани и електронски регистри	20
Г. Административна одговорност за регистрацију бирача	21
IV. ПРАВНИ ОКВИР ЗА РЕГИСТРАЦИЈУ БИРАЧА	23
А. Обухват законске процене	23
Б. Испуњење услова	25
1. Држављанство	25
2. Старост	26
3. Место боравка	26
4. Привремено одузимање бирачког права	27

В	Захтев за ажурирање евиденција из регистра бирача и записа из бирачког списка	28
Г.	Заштита података о личности	29
V. ПРОЦЕЊИВАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ		31
А.	О транспарентности	31
Б.	Период стављања бирачких спискова на увид јавности	32
В.	Едукација бирача	33
VI. ПРОЦЕНА ТАЧНОСТИ		35
А.	О тачности	35
Б.	Обезбеђење тачних регистара	36
В.	Чести проблеми	38
Г.	Изазови посебних аранжмана за гласање	39
	1. Бирачи у земљи, ван свог места боравка	39
	2. Бирачи у иностранству	40
	3. Превремено гласање	41
	4. Мобилно гласање	41
	5. Електронско гласање и коришћење нових технологија за гласање	41
Д.	Ревизије регистара бирача	42
	1. Рачунарски тестови	42
	2. Тестови на терену	43
VII. ПРОЦЕНА ИНКЛУЗИВНОСТИ И ОДСУСТВА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ		45
А.	Учешће националних мањина	45
Б.	Учешће жена	47
В.	Учешће расељених лица	48
Г.	Учешће бескућника	49
VIII. БИРАЧКИ СПИСКОВИ И ИЗБОРНИ ДАН		51
А.	Структура бирачких спискова	51
Б.	Гласање	52
В.	Бројање	54
Г.	Посматрање током изборног дана	54
Д.	После изборног дана	55

Увод

А. О овом приручнику

Сврха овог приручника је да пружи смернице о томе како приступити регистрацији бирача у оквиру целокупног процеса посматрања избора. Иако је ODIHR укључио регистрацију бирача у своју општу методологију за посматрање избора, циљ овог приручника је да обезбеди систематичнији и свеобухватнији приступ посматрању тог кључног дела изборног процеса.¹

Боље разумевање законодавних и административних аспеката регистрације бирача побољшаће рад аналитичара и посматрача у оквиру активности ODIHR-а које се тичу посматрања избора. Циљна група овог приручника су првенствено изборни и правни аналитичари, али ће и други чланови основног тима мисија за посматрање избора, као и дугорочни и краткорочни посматрачи, такође имати користи. Иако мисије за посматрање избора представљају претежну циљну групу овог приручника, користи од њега могу имати и чланови мисија за процену спровођења избора и појединци задужени за друге активности ODIHR-а које се тичу посматрања избора. ODIHR се нада да ће га и друге групе међународних и домаћих посматрача такође користити у својим активностима посматрања.

Приручник садржи:

- ✎ **Увод**, који укључује релевантне међународне стандарде и приступ ОЕБС-а / ODIHR-а регистрацији бирача;
- ✎ **Корисне термине** за разумевање регистрације бирача;
- ✎ Објашњење **општих карактеристика** система за регистрацију бирача;
- ✎ Смерницу о начину анализе **правног оквира** који се односи на регистрацију бирача;

¹ Овај приручник треба читати заједно с Приручником за посматрање избора ОЕБС/ODIHR. Видети и друге документе са смерницама ODIHR, нарочито *Приручник за дугорочне посматраче избора*, *Приручник за надзирање учешћа жена на изборима* и *Смернице за помоћ учешћу националних мањина у изборном процесу*. Ти документи доступни су на линку: <http://www.osce.org/odhr/elections/75352>.

- ✎ Смерницу о начину процењивања **транспарентности** регистрације бирача;
- ✎ Смерницу о начину процењивања **тачности** регистрације бирача;
- ✎ Смерницу о начину процењивања **инклузивности** регистрације бирача; и
- ✎ Коришћење бирачких спискова и посматрање на **дан избора**.

У Приручнику се комбинују објашњења техничких аспеката регистрације бирача и практични савети посматрачима избора о томе како да приступе том процесу. „Тачке испитивања“ на крају неколико поглавља истичу практична питања о свакој теми која може бити корисна за посматраче.

У Приручнику су приказане различите праксе регистрације бирача у државама учесницама ОЕБС-а. Будући да се праксе регистрације бирача у оквиру ОЕБС-а разликују, питања која се анализирају у овом приручнику не морају бити применљива на сваке изборе. Процена конкретних елемената процеса регистрације бирача коју врше посматрачи зависиће од врсте система за регистрацију бирача, рока за процес регистрације и поступака које примењује држава учесница. Време и спровођење одређене посматрачке активности, као и доступни ресурси, утицаће и на то колико ће свеобухватно посматрачи размотрити та питања. Ипак, регистрација бирача сваки пут се мора узети у обзир и укључити у извештавање, а, према потреби, и у препоруке.

Б. Важност регистрације бирача

Све државе учеснице ОЕБС-а препознале су *једнако и ојшшије бирачко љраво* као кључно начело демократског изборног процеса, и обавезале су се да га гарантују. Регистрација бирача је важна основа за обезбеђење једнаког и општег учешћа бирача који имају то право на датим изборима. Поред тога, током изборног процеса на основу броја регистрованих бирача доносе се важне одлуке, као што је одређивање броја административних јединица (изборних јединица), локације бирачких места, броја гласачких листића и изборног материјала који треба одштампати и распоредити по бирачким местима, као и утврђивање излазности.

Транспарентносћ, ѿачносћ и инклузивносћ представљају кључне аспекте обезбеђења интегритета процеса регистрације бирача и кредибилности бирачких спискова. Приликом процењивања процеса регистрације бирача, посматрачи избора треба да се усредсреде на те аспекте. Сваки од њих биће детаљно размотрен у овом приручнику.

Транспарентан, прецизан и инклузиван процес регистрације бирача омогућава бирачима који имају бирачко право да то своје основно грађанско право остваре, а истовремено представља заштиту од покушаја манипулације тим процесом. Бирачки списак обавештава бираче о конкретном месту на коме ће моћи да гласају, а бирачке одборе о томе да ли бирач има право да гласа. Бирачки списак истовремено треба да обезбеди да сваки бирач може да гласа само једном и да спречи гласање лицима која на то немају право.

Регистрација бирача такође отвара могућност да се повећа поверење јавности у изборни процес. Бирачи треба да имају приступ регистру бирача пре изборног дана како би проверили да ли су њихови подаци тачни, и треба да, у оквиру благовременог процеса, буду у могућности да оспоре евентуалне нетачне податке. Копије регистра бирача могу бити обезбеђене политичким странкама и кандидатима да би могли да провере да ли су њихови симпатизери укључени и да користе те информације за вођење кампања. Када се примерци регистра бирача дају политичким странкама и кандидатима, треба размотрити следеће: све странке треба да имају једнак приступ регистру бирача и информације треба да буду обезбеђене у складу с правилима о заштити података. Такође се може размотрити обезбеђење електронског регистра ради електронског претраживања података у складу са законима о заштити података. У неким земљама организације цивилног друштва такође могу да оцењују тачност бирачких спискова користећи тестове на терену и рачунарске тестове, као и да представљају своје налазе јавности.

Поред горе поменутог, регистрација бирача такође представља подршку извесном броју других компонената изборног процеса. У неким државама учесницама, да би се нове политичке странке или кандидати пријавили за учешће на изборима, њихову кандидатуру мора потписима подржати одређен број или проценат регистрованих бирача. Уписивање у регистар бирача такође може да послужи као основа за утврђивање тога да ли кандидати испуњавају услове за кандидовање, нарочито у случају избора код којих систем захтева да бораве у датој изборној јединици током одређеног временског периода. У неким државама учесницама, јавна средства која се користе у кампањи додељују се тако што се утврђује одређени износ по бирачу који има бирачко право.

В. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и други међународни стандарди

Главни задатак за посматраче избора ODIHR-а је да процене у којој мери неки избори, као и процес регистрације бирача, испуњавају стандарде ОЕБС-а и друге међународне стандарде за демократске изборе. У тим начелима, као и у добрим међународним праксама, дефинишу се стандарди које неки процес треба да испуни и треба их третирати као основу за процењивање степена усаглашености држава учесница. Посматрачи ODIHR-а се у својим извештајима позивају на те стандарде.

Посматрачи ODIHR-а процењују усаглашеност са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним стандардима за демократске изборе. У Документу из Копенхагена ОЕБС-а из 1990. године,² државе учеснице ОЕБС-а обавезале су се на низ принципа за демократске изборе. Тај документ представља главну основу за процену изборног процеса, као и регистрације бирача.

У ставу 6 Документа из Копенхагена ОЕБС-а из 1990. године наводи се да:

“...воља народа, слободно и поштено изражена кроз периодичне и веродостојне изборе, основа је за ауторитет и легитимност владе. Државе учеснице ће, сходно томе, поштовати право њихових грађана да учествују у управљању

2 Документ са „Састанка у Копенхагену друге фазе Конференције о људској димензији Конференције о безбедности и сарадње у Европи (КЕБС)”, Копенхаген, 5. јун – 29. јул 1990. године; видети: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

својом земљом, директно или преко представника које су слободно изабрали на фер изборима.”

С тим циљем, државе учеснице ОЕБС-а определиле су се за изванредан број начела наведених у ставу 7, укључујући и „гарантовање општег и једнаког права гласа пунолетним грађанима”. Та начела имају посебну важност за регистрацију бирача и израду бирачких спискова.

Други међународни инструменти у области људских права такође дефинишу стандарде у вези с регистрацијом бирача и обезбеђују основ за њену процену. Посебно, члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*ICCPR*)³ директно се односи на регистрацију бирача: „Сваки грађанин, без икаквог разликовања и без неразумних ограничења, има право и могућност... да гласа и да буде биран на повременим исправно одржаним изборима, уз једнако и опште бирачко право...”.

У Општем коментару 25, Комитет Уједињених нација за људска права, тело које је задужено за обезбеђивање интерпретативних смерница о примени *ICCPR*, предвиђа следеће:

„...Државе морају да предузму делотворне мере како би омогућиле свим лицима с правом гласа да то право остварују. Уколико је прописано да се бирачи уписују у бирачке спискове, тај процес треба поједноставити уз избегавање препрека при уписивању у списак. Ако је за уписивање у спискове потребан доказ о сталном боравку, тај услов треба да буде разуман и без ускраћивања права гласа бескућницима. Сваки вид злоупотребе процеса регистрације бирача или гласања, као и прибегавање застрашивању или принуди гласача, треба да буду забрањени кривичним законима и те законе треба строго примењивати. Потребно је спровести кампање образовања и регистровања бирача како би се обезбедило ефективно остварење права садржаних у члану 25 у добро обавештеном друштву...”⁴.

Други инструменти за људска права потврђују гаранције једнаког поступања. Члан 5 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације (*ICERD*)⁵ предвиђа:

„Државе чланице обавезују се да свакоме гарантују право на једнакост пред законом без обзира на расу, боју или национално или етничко порекло,

³ *ICCPR*, усвојена и отворена за потписивање на основу Резолуције Генералне скупштине 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године; ступила на снагу 23. марта 1976. године; видети: www.ohchr.org.

⁴ Став 11 Општег коментара 25 (*Право на учешће у јавним пословима, бирачко право и право једнаког приступа јавној служби*), усвојеног на Комитету УН за људска права 12. јула 1996. године; видети: www.ohchr.org.

⁵ *ICERD*, усвојена и отворена за потписивање и ратификацију на основу Резолуције Генералне скупштине 2106 (XX) од 21. децембра 1965. године; ступила на снагу 4. јануара 1969. године; видети: www.ohchr.org.

нарочито у погледу уживања... права учешћа на изборима и у управљању јавним пословима.”

Слично томе, члан 7 Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW)⁶ предвиђа следеће:

„Државе чланице предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље, а посебно су дужне да обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да гласају на свим изборима и да буду бирање у сва тела која се бирају путем јавних избора.”

Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије Савета Европе⁷ даје смернице о најбољим праксама за регистрацију бирача. Кодекс наглашава потребу да се:

- ✎ Води стални бирачки списак/спискови;
- ✎ Објављује бирачки списак/спискови;
- ✎ Редовно и стално ажурира бирачки списак/спискови; и
- ✎ Израде административне процедуре, које подлежу судској контроли, како би се омогућило исправљање бирачког списка/спискова.

Г. Приступ ОДИHR-а посматрању регистрације бирача

Кроз активности посматрања избора, нарочито распоређивање мисија за посматрање избора, ОДИHR је у доброј позицији да оцени да ли се поштују начела општег и једнаког права гласа. Важан део је темељна процена колико ефикасно регистрација бирача служи подстицању општег, тајног, једнаког, слободног, праведног, одговорног и транспарентног изборног процеса коме грађани верују.

Посматрачи ОДИHR-а конкретно анализирају процесе који се односе на регистрацију бирача као део комплетне методологије посматрања избора. Мисије за посматрање избора нарочито покушавају да процене тачност, инклузивност и транспарентност процеса регистрације бирача. Иако се многи поступци који се односе на регистрацију бирача спроводе стално или пре распоређивања мисије за посматрање избора, чланови основног тима заједно с дугорочним и краткорочним посматрачима ипак могу да прикупе довољно информација да донесу информисану процену. Приликом посматрања регистрације бирача, важно је проценити и инклузивност и транспарентност тог процеса, као и тачност и квалитет тако насталих бирачких спискова.

⁶ CEDAW, усвојена 18. децембра 1979. (Резолуција 34/180) и ступила на снагу 3. септембра 1981. године; видети: www.ohchr.org. Такође, Општа препорука бр. 23 Комитета CEDAW-а (16. седница, 1997); видети: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm>.

⁷ Кодекс добре праксе у изборним питањима, Мишљење бр. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.; Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Савет Европе; видети: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)

Одређени чланови мисија за посматрање избора имају посебне улоге у процесу процењивања регистрације бирача:

- ✎ **Правни аналитичар** пажљиво разматра законе, процедуре и прописе који се односе на регистрацију бирача да би утврдио да ли правни оквир промовише тачне и инклузивне бирачке спискове и да ли је у складу са обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и другим међународним стандардима;
- ✎ **Изборни аналитичар** се састаје са службеницима који су одговорни за састављање бирачких спискова, у централној изборној администрацији или у другом министарству или институцији, како би утврдио како је примењен процес регистрације бирача;
- ✎ **Политички аналитичар** се састаје с кандидатима и странкама да би разговарао о степену њиховог поверења у процес регистрације бирача и да би саслушао све што их евентуално брине у вези с тачношћу бирачких спискова или процесом регистрације бирача;
- ✎ **Аналитичар за националне мањине и родни аналитичар** баве се питањем да ли традиционално често маргинализоване групе, као што су националне мањине и жене, могу да потпуно учествују у изборном процесу, укључујући и то да ли се сусрећу с конкретним правним или административним препрекама за регистрацију;
- ✎ **Дугорочни посматрачи** састају се с члановима локалних и регионалних изборних администрација који се баве сачињавањем и вођењем бирачког списка како би утврдили кључне аспекте концепта и функционисања система за регистрацију бирача на том нивоу. Они такође посматрају излагање прелиминарних бирачких спискова, што укључује и обраду свих ажурираних информација или исправки које траже бирачи; и
- ✎ На дан избора, **краткорочни посматрачи** на бирачким местима прикупљају различите податке, укључујући и оне о утврђивању идентитета бирача и коришћењу бирачких спискова. Током посматрања на дан избора постају видљиве све широко заступљене неправилности у бирачким списковима, будући да ће се бирачи и представници политичких странака вероватно жалити ако се они или њихови симпатизери не налазе у бирачким списковима или ако су њихови подаци нетачни.

У случају конкретних проблема у вези с регистрацијом бирача, ODIHR може да одреди **експерта за регистрацију** који ће обезбедити свеобухватнију анализу процеса регистрације бирача. Експерт треба да има довољно техничког знања да разуме одговарајуће компјутерске базе података и поступке за израду и ажурирање бирачког списка.

Корисни термини

Посматрачи избора треба да добро разумеју терминологију и поступке у вези с регистрацијом бирача, нарочито зато што је реч о техничком и сложеном процесу. Ово поглавље садржи дефиниције најчешће коришћених термина у вези с регистрацијом бирача, као и објашњења типичних поступака у процесу регистрације бирача. Чланови основног тима треба да у својим извештајима доследно користе терминологију како би се избегла забуна о томе шта је посматрано.

А. Идентитет и место боравка

Бирач који има право гласа је лице коме устав и закони земље дозвољавају да гласа на конкретним изборима. *Идентификација* тог лица обично се утврђује на основу његовог имена и презимена и датума рођења. Поред тога, често се користе и други подаци за утврђивање идентитета, као што су име оца или мајке и место рођења. У неким државама учесницама, сваком грађанину по рођењу се додељује јединствени матични број који може да садржи личне податке у отвореном или шифрованом облику. Информације које се налазе у бирачком списку треба да буду довољне за утврђивање идентитета, без обзира на њихову врсту. Ако су ти подаци недовољни зато што нека информација недостаје (нпр. ако неко не зна свој датум рођења), то ће утицати на тачност бирачког списка. Одсуство исправних података често има посебно негативан утицај на жене, националне мањине, интерно расељена лица и бескућнике.

Људи обично живе на једном месту које изаберу током разумног временског периода. Место на којем неко лице живи обично се назива његовим *местом боравка*. Место боравка најчешће обезбеђује везу између идентитета лица и географске локације на којој има право да гласа. То у пракси значи да је бирач регистрован за гласање на бирачком месту које обухвата његово место боравка.

Концепт места боравка такође се може дефинисати законским одредбама. У одређеним државама учесницама, иако грађани могу да слободно бирају место боравка, правни оквир од њих захтева да званично објаве или *пријаве* своје место боравка код надлежних органа. Понекад избор места боравка зависи од додатних критеријума, као што је власништво над имовином, доказ места боравка на законом

признатим локацијама или сагласност власника да живи у одређеној непокретности. Неке државе учеснице грађанима дају могућност пријављивања и *пробивалишта* (сталног места боравка) и *боравишта* (привременог места боравка).

У неким случајевима, лице може имати обавезу да борави на неком месту током одређеног временског периода како би могло да гласа или да буде бирано. Временски период код таквог *захтева који се односи на место боравка* обично почиње даном пријављивања места боравка и завршава се заказаним термином избора. Захтеви за дужину боравка на одређеном месту треба да буду оправдани и сразмерни својој сврси.⁸

У читавом региону ОЕБС-а, уобичајена је пракса да се пријављено пребивалиште, односно боравиште даље прецизира навођењем *адресе* грађанина. Адресу обично одређује назив улице и број зграде. Друго могуће тумачење адресе је да је то место изабрано слободном вољом појединца на којем власти могу да ступе у контакт с њим. Дефиниција адресе не треба да се користи да би се онемогућило да се за гласање пријаве бескућници или лица која живе у насељима која државни органи не признају за легална.

Б. Евиденција која се односи на бирача и записи из бирачког списка

Евиденција бирача који има бирачко право представља податке на основу којих се бирач који има бирачко право разликује од свих других бирача који имају бирачко право. С друге стране, *записи* представљају низ података који је довољан за утврђивање идентитета бирача који има бирачко право на бирачком месту на дан избора, имајући у виду аспекте заштите података о личности. Обично је запис део евиденције, будући да евиденција може да укључује податке који нису обухваћени записом, док су сви подаци из записа садржани у евиденцији. Евиденција, односно запис, обично се састоји од *поља* с подацима, а свако поље је састављено од *словних места*. Словна места обухватају слова, цифре или посебне симболе.

У запису у бирачком списку често се наводе, у посебним пољима, име, презиме и датум рођења. Запис такође може да има и поља за идентификациони број, назив улице и број зграде. Евиденција о бирачу, с друге стране, може да укључује и додатне информације, као што су име оца или мајке, пол, место рођења, брачни статус итд. Неке државе учеснице сматрају идентификациони број и адресу заштићеним личним подацима и не укључују их у записе о бирачима у бирачком списку. Међутим, они и даље чине део одговарајуће евиденције.

В. Регистар бирача и бирачки спискови

Регистар бирача је скуп евиденција о свим бирачима који имају бирачко право на одређеним изборима. У смислу овог приручника, термин *регистар* односи се на административне јединице које се састоје од више од једног бирачког места. Општински регистри бирача идеално би укључивали све бираче који имају бирачко право у општини, док би регистар бирача на нивоу државе укључивао све бираче с

⁸ Видети, на пример, Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, Одељак I.1.1.с и Експланаторни извештај, Одељак I.1.1.с, и предмет ЕСПП *Пај* против Француске.

бирачким правом у читавој држави. Ако постоји регистар бирача за читаву државу, појединачни општински или окружни регистри бирача генерално би представљали његове подгрупе.

Слично томе, многе државе учеснице имају *рејистре становништва*, који представљају евиденције о свим грађанима или лицима која бораве у некој општини или у тој држави, укључујући и стране држављане.⁹ Стога, у државама учесницама у чијим системима постоје регистри становништва, регистар бирача обично би био подгрупа регистра становништва, у смислу садржаја евиденција и испуњености услова за уписивање.¹⁰ Ако је регистар становништва електронски, формирање и вођење посебног регистра бирача може бити непотребно, будући да регистар бирача за конкретну административну област може према потреби бити добијен из регистра становништва. Ипак, термин *рејистар бирача* често ће се користити у даљем тексту, будући да постоје државе у којима регистри бирача постоје као посебни регистри, као и државе у којима нема регистра становништва.

Супротно регистру бирача, *бирачки списак* означава низ записа о свим бирачима који имају бирачко право на одређеном бирачком месту. Избори се могу одржати без регистра бирача, али се ретко спроводе без бирачких спискова. Ако се бирачки спискови добију из регистра становништва или регистра бирача, укупан број записа био би једнак броју евиденција у регистру бирача или броју евиденција о бирачима у регистру становништва.

Г. Ажурирање регистра бирача и бирачких спискова

Животне промене појединаца које морају бити приказане у регистру бирача обично се називају *променама личној сјања*. Склапање брака или развод могу да доведу до промене презимена, те и промене званичних параметара идентитета лица. Када напуне број година који је потребан за гласање, грађани постају бирачи који морају бити уписани у регистар бирача и одговарајући бирачки списак. Када бирач умре, његови подаци морају се уклонити из регистра бирача и одговарајућег бирачког списка. Поред тога, нови грађани улазе у круг бирача који имају бирачко право; стога службе које врше измене у евиденцијама за натурализацију/држављанство такође треба да буду повезане с тим системом.

Будући да појединци *мењају место боравка*, можда ће бити потребно да гласају на другом бирачком месту. То би изискивало измену оног дела њихове евиденције, односно записа, који садржи адресу. Конкретно, ако бирач званично не најави промену места боравка надлежним органима, његова регистрација остаће непромењена и његови подаци у бирачком списку за то бирачко место одговараће последњој званично пријављеној адреси.

Када се променилично стање или место боравка, потребно је *ажурирати* одговарајућа поља у евиденцији и записима о бирачима. Добро организован систем регистрације

⁹ Видети Смернице о регистрацији становништва ОЕБС/ОДИНР, доступне на: <https://www.osce.org/odhr/39496?download=true>

¹⁰ На пример, малолетници ће бити обухваћени регистром становништва, али не и регистром бирача.

огледа се у пажљиво осмишљеном и уредно поштованом року за ажурирање регистара и обавештавању других надлежних институција о ажурираним подацима. Када постоји неколико изворних база података за регистар бирача, институција која води те податке треба да буде одговорна за сва ажурирања.

Да би се описале различите врсте ажурирања регистра бирача, за потребе посматрања избора користе се следећи термини:

- ✎ **Додавање** (нове) евиденције регистру бирача односи се на укључивање евиденције о новом бирачу у регистар бирача када неко лице испуни услове за гласање (нпр. напуни 18 година, добије држављанство, врати се из иностранства). На тај начин додаје се нови запис у конкретан бирачки списак који одговара бирачком месту на коме се налази адреса новог бирача;
- ✎ **Пребацивање** евиденције одговара промени адресе бирача који има бирачко право, када се његова евиденција из регистра бирача пребацује из бирачког списка за једно бирачко место у бирачки списак за друго бирачко место. То доводи до брисања одговарајућег записа из бирачког списка с бившег бирачког места и додавања новог записа бирачком списку на новом бирачком месту. Слично томе, у државном регистру евиденције могу да се пребацују из једне локалне административне јединице, општине или изборне јединице у другу;
- ✎ **Исправљање** евиденције тиче се измена евиденција и записа које се не односе на промену адресе или испуњење услова за гласање. Тај запис стога остаје у бирачком списку на одговарајућем бирачком месту;
- ✎ **Повлачење** евиденције односи се на привремено неиспуњавање услова за гласање. Таква евиденција се повлачи из регистра, али се не брише, и може се реактивирати. Међутим, одговарајући запис током периода повлачења брише се из бирачког списка. Слично томе, **враћање** евиденције односи се на поновно испуњавање услова за гласање, а не на додавање евиденције; и
- ✎ **Брисање** евиденције и одговарајућег записа одговара уклањању те евиденције и записа који се односе на бирача који је раније испуњавао услове за гласање из регистра бирача и одговарајућег бирачког списка (нпр. када бирач умре, трајно престане да испуњава услове или изгуби држављанство). Евиденције и записи морају се пажљиво брисати из бирачког списка, јер брисање може да доведе до трајног одузимања бирачког права.

Д. Могуће грешке приликом ажурирања

Регистрација бирача није имуна на ненамерне грешке. Ажурирање евиденција и записа захтева посебну и сталну пажњу како би се регистри и спискови заштитили од грешака, без обзира на врсту система регистрације или то да ли се регистар води у штампаном или електронском формату. Ненамерна замена једног знака из постојеће

евиденције другим, нарочито у електронским регистрима, може случајно да доведе до формирања додатне евиденције.¹¹

Практичари праве разлику између грешака мање и веће важности, и често рачунају на то да ће бирачки одбори рационално третирати грешке. Таква очекивања могу бити оправдана у окружењу у којем влада свеопште поверење. Међутим, постоје околности када би бирачки одбор током изборног дана могао да одбије да неком бирачу изда гласачки листић. Бирач би тако изгубио бирачко право због једне грешке у куцању која се налази у запису из бирачког списка и доводи до неслагања између тог записа и одговарајућих података из исправе којом бирач доказује свој идентитет. То значи да мале грешке могу да угрозе кредибилност бирачких спискова.

Истовремено, грешке које имају јасне последице током изборног дана укључују:

- ✎ **Недодавање евиденције**, где ће последица вероватно бити ускраћивање бирачког права бирачу;
- ✎ **Небрисање евиденције**, где ће последица вероватно бити оптужбе о „мртвим душама“ у бирачким списковима и могући утицај на постизање цензуса (ако се примењује);
- ✎ **Непреношење евиденције**, где ће последица вероватно бити та да бирач неће наћи свој запис у бирачком списку;
- ✎ **Неисправљање грешке, неповлачење или невраћање**, с последицама које су сличне горе наведеним примерима;
- ✎ **Током додавања или пребацивања евиденција унети су нетачни подаци** (нпр. погрешно написана имена, бирачи регистровани на погрешном бирачком месту), што може да доведе до ускраћивања бирачког права бирачу ако не може да се пронађе на списку, или до формирања више евиденција (видети даље у тексту);
- ✎ **Избор погрешне евиденције за уношење исправке или пребацивања**, што такође може да доведе до ускраћивања бирачког права, у овом случају за више од једног бирача; и
- ✎ **Брисање валидне евиденције** (нпр. током чишћења могућих вишеструких евиденција или избором погрешне евиденције за брисање), што доводи до ускраћивања бирачког права.

Друга могућа врста грешке је *група поновљених евиденција*, када о једном бирачу у једном регистру постоји више од једне евиденције. Ако су евиденције идентичне, реч је о *прецизним вишеструким евиденцијама*. Вероватније су *моуће вишеструке евиденције*, тј. група евиденција које се једна од друге разликују по једном или више знакова или чак и поља, и које, приликом пажљивог прегледања, изгледају као да се односе на истог бирача. Групе могућих вишеструких евиденција могу се појавити у оквиру једног бирачког места, где се могу утврдити визуелним прегледом, или се могу појавити у бирачким списковима на различитим бирачким местима. Слично томе,

¹¹ То се нарочито дешава приликом пребацивања ћириличних у латинична слова и обратно. У таквим случајевима, једно лице може имати неколико званичних верзија свог имена у различитим документима.

један запис може бити на једном бирачком месту у оквиру једне јединице локалне самоуправе, док други запис може бити у другој јединици локалне самоуправе.

Чак и у најједноставнијем случају када постоје групе могућих поновљених записа који су визуелно утврђени у бирачким списковима на бирачком месту, потребна је пажљива анализа да би се утврдило да ли се записи у оквиру те групе односе на истог бирача и која евиденција из те групе је исправна. Таква анализа захтева укључивање органа који воде одговарајуће архиве регистара бирача, регистара становништва или матичних књига, будући да су они одговорни за тачност података.

Посматрачи избора треба да буду опрезни приликом оцењивања могућих озбиљних грешака у бирачким списковима. Обично није могуће на лицу места потпуно разумети ситуацију или анализирати узрок неслагања. Ако се током активности посматрања избора открије да неки записи недостају или да постоје поновљени записи, посматрачи треба да покушају да питају надлежне органе како намеравају да реше тај проблем и затим сачине извештај о том питању и начину његовог решавања.

Ђ. Закључење регистара бирача

Закони у неким државама учесницама ОЕБС-а захтевају да се упис бирача у бирачке спискове заврши до одређеног рока пре изборног дана. После истека рока, регистар бирача је *закључен*. После тога више нису дозвољене никакве измене података. Друге државе учеснице ОЕБС-а дозвољавају, под одређеним условима, уношење измена чак и на сам дан избора.

Када се регистрација бирача заврши, често паралелно с периодом одређеним за увид јавности (видети даље у тексту), може се објавити број регистрованих бирача у читавој држави, по јединицама локалне самоуправе и бирачким местима. Јавно објављивање броја регистрованих бирача пре одржавања избора помаже кандидатима на изборима и повећава укупну транспарентност изборног процеса.

Закључење регистра бирача службеницима задуженим за регистрацију даје времена да анализирају предлоге службеника ангажованих на изборима и бирача за уношење измена у прелиминарне бирачке спискове. Одговарајуће измене потом се уносе у прелиминарне бирачке спискове, како би се сачинио коначан бирачки списак који ће се благовремено доставити бирачким местима.

Када су измене бирачких спискова дозвољене близу изборног дана или на сам дан избора, правни оквири држава учесница ОЕБС-а такође садрже и рок за захтеве за уношење измена како би се омогућила благовремена израда коначних бирачких спискова. Међутим, такви прописи ипак омогућују бирачким одборима да током изборног дана на бирачким местима унесу измене у коначне бирачке спискове ако се неки бирач који има бирачко право појави на бирачком месту и пружи доказе о томе да има бирачко право на том конкретном бирачком месту. Такви докази могу да укључе исправе којима се доказује идентитет, које садрже адресу бирача, потврду за гласање у одсуству или судску одлуку којом се утврђује бирачко право бирача.

Допунски бирачки списак: Списак састављен од додатних записа о бирачима после закључења регистра у периоду пре избора или на дан њиховог одржавања често се назива *допунским* (или *додашним*) *бирачким списком*. У циљу обезбеђења транспарентности, број записа који се налазе у допунском бирачком списку мора бити евидентиран у записнику с бирачког места, у посебном реду, тако да бројеви регистрованих бирача пре и на дан избора буду независно доступни. У неколико држава учесница ОЕБС-а, постоји законски захтев да се широм државе после избора унакрсно провере бирачки спискови, да би се утврдило да ли су допунски бирачки спискови евентуално злоупотребљени како би исти бирач гласао више пута. Могуће уписивање, после избора, записа из допунских бирачких спискова у регистре бирача или становништва захтева посебну пажњу надлежних органа, будући да директно уписивање може да има негативан утицај на тачност регистра бирача.

Е. Попис и регистрација становништва

Попис даје слику демографске ситуације у земљи у одређеном тренутку, што укључује становништво, домаћинства, привреду, итд. Иако попис може да обезбеди корисне информације о новим трендовима, ако се упореди с претходним пописима, таква слика је тачна само у тренутку у којем настане. Пописи се организују периодично, обично сваких десет година. У смислу овог приручника, термин *попис* треба разумети као утврђивање броја становника. У годинама између пописа, демографске промене могу се објашњавати коришћењем статистике или информација из матичних књига или стално ажурираних регистара становника.

С друге стране, *регистрацију* становништва треба сматрати резултатом сталних напора за редовно прикупљање и ажурирање личних података о становништву ради будуће употребе. Регистрација становништва заснива се на званичним документима и редовном ажурирању прикупљених личних информација кад год дође до промене личног стања, као што је рођење, смрт, стицање или губитак држављанства, склапање или развод брака, или промена места боравка. Свака регистрација захтева пажљиво планирање начина на који ће промене личног стања бити евидентирани, где ће оригинали исправа којима се региструју промене личног стања бити чувани и које ће институције бити званично обавештене о свакој промени личног стања.

Треба навести низ разлика између *пописа* и *регистрације становништва*:

Попис:

- ✎ Утврђује број свих људи које пописивачи затекну на дан спровођења пописа, али потенцијално изоставља оне који се не налазе у месту боравка;
- ✎ Обично нема личне идентификације; и
- ✎ Заснива се на тренутном месту боравка.

Регистрација становништва:

- ✎ Спроводи се током дужег временског периода и не региструје лица која нису држављани а краткорочно бораве у земљи;
- ✎ Прикупља тачне личне информације, идеално о свим држављанима неке земље, на основу строгих правила о заштити података; и

- ✎ Користи прецизне термине, као што је регистрована (трајна или привремена) адреса, односно место боравка, у складу са званичном дефиницијом из законодавства те земље.

Подаци из пописа могу да помогну посматрачима на изборима да стекну приближну представу о демографији одређене државе. На основу статистичких обрачуна који се заснивају на подацима с пописа може се направити процена удела становништва које има бирачко право за било коју административну јединицу и упоредити је са званичним бројем регистрованих бирача. Та информација може бити корисна за посматраче на изборима. Међутим, таква поређења треба узимати са опрезом због различите природе тих поступака и методологија које се примењују при попису и регистрацији становника.

Опште карактеристике система за регистрацију бирача

Посматрачи избора најпре треба да утврде главне карактеристике система за регистрацију бирача у земљи, будући да се системи за регистрацију бирача међу државама учесницама ОЕБС-а знатно разликују. Информације о процесу регистрације бирача које су доступне посматрачима умногоме ће зависити од формата система за регистрацију бирача, као и временског оквира за регистрацију. Да би се посматрачима избора помогло да осмисле приступ за оцењивање регистрације бирача, у овом поглављу излажу се кључне карактеристике различитих врста система за регистрацију бирача и разлике између њих.

А. Активна и пасивна регистрација бирача

У оквиру система „активне“ регистрације бирача, бирачи морају да предузму мере да код надлежних органа пријаве своју намеру да учествују на изборима, или пре сваког изборног догађаја или трајно. Тај термин наглашава чињеницу да је уписивање имена бирача у бирачки списак резултат његове одлуке да се региструје. Да би се регистровали у таквом систему, бирачи морају да испуне посебне обрасце за регистрацију и да их предају надлежним органима у датом року, или да на други начин предузму позитивне кораке да обезбеде уписивање свог имена у одговарајући бирачки списак.

У оквиру система „пасивне“ регистрације бирача, од бирача се не захтева предузимање конкретних мера за уписивање у бирачки списак. Тај термин наглашава да се бирач региструје аутоматски и да ће бити уписан у бирачки списак без предузимања појединачних корака. Уместо тога, бирачки спискови се састављају на основу постојећих података које воде и ажурирају надлежни државни или општински органи. У систему пасивне регистрације бирача, лични подаци бирача често се узимају из матичних књига које обично воде органи локалне самоуправе. У таквим случајевима, врста изворних података (нпр. регистар становништва, евиденција из матичних књига, регистар путних исправа, база података исправа које служе за доказивање идентитета) утиче на квалитет регистра бирача.

Пасивни системи могу да дају лажан утисак да је регистрација бирача потпуно аутоматска и да грађани не играју никакву улогу у том процесу. То, међутим, није случај будући да је у тим системима од кључне важности то да грађани благовремено обавесте државне органе о свим променама у својим личним подацима или месту боравка.

Б. Континуирана и периодична регистрација бирача

Административни системи за регистрацију бирача понекад се квалификују као *континуирани* или *периодични*. У *континуираном систему*, регистри се ажурирају редовно и стално, сваки пут када дође до промене личног стања. Бирачи могу да обавесте државне органе о променама у својим бирачким подацима у било ком тренутку, обично тако што ће контактирати административну канцеларију. Важно је да систем обавештавања између различитих јавних органа који су укључени функционише ефикасно. Пасивни системи су често континуирани.

У *периодичном систему*, евиденције се ажурирају периодично или припремају испочетка, или пре изборног догађаја или на сваких неколико година. У изузетним околностима, као што су постконфликтне ситуације, *периодично* такође може да означава нови почетак регистрације када се бирачи који имају бирачко право уписују у нови регистар. У извесном броју држава учесница ОЕБС-а, законодавством се утврђује конкретан временски интервал током сваке године када се грађани позивају да пријаве промене у свом бирачком статусу, нарочито промене места боравка и стицање или губитак бирачког права. Иако су активни системи најчешће периодични, они понекад могу бити и континуирани, у земљама где су административне канцеларије увек отворене за прихватање нових или ажурираних пријава за регистравање.

У неким државама учесницама ОЕБС-а, државни органи могу да одлуче да ажурирају регистре бирача тако што ће пре избора користити периодични систем. Такав подухват може да се ослања на кампање за регистрацију бирача „од врата до врата“ или на отварање посебних интернет страница за регистрацију на којима би се прихватале пријаве појединачних бирача. У таквим случајевима, посматрачи избора треба да процене да ли те кампање обезбеђују довољан обухват и довољно лак приступ интернет страницима и обрасцима за регистрацију.

В. Штампани и електронски регистри

Матичне књиге и регистри бирача могу бити штампани или електронски. Иако се прецизан процес регистрације бирача најбоље може обезбедити уз употребу свеобухватног електронског регистра, то у неким земљама може бити немогуће. Штампани регистри бирача и бирачки спискови не обезбеђују исте заштитне мере, пошто се не могу лако поредити у циљу проналажења вишеструких записа и теже их је ажурирати.

Електронске матичне књиге или регистри бирача могу бити централизовани и организовани по општинама или другим административним јединицама, или општински регистри могу бити умрежени по читавој држави да би омогућили услуге

путем интернета, укључујући и унакрсно поређење ради утврђивања постојања вишеструких евиденција. У случају умрежених база података важно је обезбедити компатибилност софтвера који користе различите административне јединице.

У пасивним системима за регистрацију бирача, могуће је из електронског регистра становништва добити и прелиминарни и коначни регистар бирача и/или бирачке спискове за одређена бирачка места у било ком тренутку када се распишу избори. Активни системи такође могу имати користи од електронских регистара, будући да се могу лако ажурирати и може се проверити да ли постоји више истих записа или да ли неки записи недостају. Приступ бирача својим подацима путем интернета додатно олакшава прецизну регистрацију, али треба да буде регулисан да би се обезбедила довољна заштита података и заштитне мере. У неким земљама, чланови бирачких одбора на бирачким местима проверавају бирачке спискове на рачунару, што убрзава процес гласања.

Г. Административна одговорност за регистрацију бирача

Системи за регистрацију бирача такође се могу разликовати по томе које је административно тело задужено за њихов надзор и одржавање. Прописи о регистрацији бирача у државама учесницама ОЕБС-а знатно се разликују и неколико различитих институција може учествовати у различитим аспектима тог процеса, нарочито у системима где су подаци о регистрацији бирача подгрупа друге базе података коју води држава. Од кључне је важности да законодавни оквир предвиђа јасну поделу одговорности између институција и лица која се баве регистрацијом бирача. Таква административна тела такође треба да имају средства за редовну размену података и других информација.

Састављање и одржавање регистра становништва, односно бирача, као и бирачких спискова генерално се сматра административном дужношћу и стога је то обично задатак за извршну грану власти, који обично извршавају органи локалне самоуправе. У системима пасивне регистрације, службеници локалних власти обично су одговорни за састављање и ажурирање бирачких спискова, који се достављају изборној администрацији пре одржавања избора. Међутим, изборна администрација може да буде у стању да прегледа обезбеђене податке, а такође може бити укључена у одлучивање о жалбама на бирачке спискове у периоду непосредно пре избора.

Неке државе учеснице ОЕБС-а задужују изборну администрацију за састављање, односно контролу регистара бирача и прелиминарних бирачких спискова. У системима активне регистрације, који нису повезани с другим државним базама података или активностима, вероватније је да ће изборна администрација преузети одговорност за регистрацију бирача. У таквим случајевима, закон може да налаже изборној администрацији да формира привремене центре за регистрацију на локалном нивоу пре избора, или као стални део организационе структуре. У другим случајевима, закон може да захтева да пријаве за регистрацију прихвате друге државне службе које обезбеђују услуге јавности, и да их потом пребаце изборној администрацији ради обраде.

У земљама где изборну администрацију врши неки извршни орган државе, као што је Министарство унутрашњих послова, тај орган такође може бити одговоран за регистар становништва или бирача у целој држави. Друге централне институције које могу бити у великој мери укључене у састављање регистра бирача укључују: Министарство правде, државну полицију или државни завод за статистику. У случају када је укључено више од једне институције, важно је утврдити ко је одговоран за консолидацију, ажурирање и анализу података, и на ком нивоу. У случајевима када различите институције имају контрадикторне информације о неком лицу, треба да буде јасно чија евиденција треба да има превагу.

У земљама које обезбеђују посебне аранжмане за бираче који гласају ван пребивалишта, у састављање бирачких спискова за посебна бирачка места, на основу закона, могу бити укључене и друге службе. То могу бити, између осталих: Министарство спољних послова (за запослене у амбасадама и/или бираче који живе у иностранству), Министарство одбране (за војна лица), Министарство унутрашњих послова (за полицијске снаге које одржавају ред на дан избора), Министарство правде (за лица која издржавају затворске казне и лица у притвору), Министарство здравља (за болничке пацијенте и/или лица у социјалним установама) и поморски органи (за бродске посаде).

Тачке испитивања: опште карактеристике система за регистрацију бирача

Утврдите да ли је:

- Систем регистрације активан или пасиван;
- Систем регистрације периодичан или континуиран;
- Регистар бирача штампан или електронски;
- Електронске евиденције се воде у самосталним системима локалних власти или умреженој бази података на нивоу целе државе;
- Регистар бирача посебан, самосталан регистар или је добијен из другог регистра, као што је регистар становништва;
- Регистар бирача се припрема изнова за сваке изборе или је то стални регистар који се редовно ажурира;
- Разне одговорности су јасно дефинисане и запослени разумеју „ко шта ради“; и
- Податке о регистрацији бирача састављају и воде органи локалних власти, изборна администрација, друге државне службе или неколико институција заједно.

Правни оквир за регистрацију бирача

Први корак који посматрачи избора и изборни аналитичари треба да предузму да би разумели систем регистрације бирача јесте анализа релевантних закона и прописа. Ово поглавље обезбеђује смернице за процену правног оквира за регистрацију бирача.¹² Процену треба спровести што пре, будући да ће она утицати на обавештеност планова мисија за посматрање избора за праћење процеса регистрације бирача.

А. Обухват законске процене

Законодавство које регулише бирачко право и регистрацију бирача знатно се разликује у региону ОЕБС-а. Поступци за регистрацију бирача директно су везани за административну структуру државе и њене културне традиције које се односе на: (а) спровођење избора; (б) утврђивање идентитета грађана; (в) формирање недвосмислене и добро схваћене везе између личног идентитета и места на којем бирач треба да гласа; и (г) приватност података о личности.

Правни аналитичар има првенствену одговорност за анализу законодавног оквира, укључујући и одредбе о регистрацији бирача, док изборни аналитичар има одговорност за праћење његове примене. Правни аналитичар треба да буде спреман да анализира низ закона да би потпуно разумео њихове последице по регистрацију бирача. Он треба да утврди административна тела која су одговорна за састављање регистара бирача и бирачких спискова и да тражи административне прописе од надлежних институција. Правни аналитичар посебно треба да оцени захтеве који се тичу испуњења услова за гласање, поступке за ажурирање и преиспитивање бирачких спискова и одредбе за заштиту података о личности, у складу с дефиницијом из законодавног оквира.

¹² Видети такође *Priručnik ODIHR-a o razmatranju zakonodavnog okvira za izbore*, доступан на: <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>.

Минимални стандард који правни оквир треба да задовољи јесте гаранција *ојшише* и *једнако* права гласа. *Ојшише* значи да сваком грађанину који испуњава услове треба гарантовати право гласа, док *једнако* значи да гласови свих грађана који имају бирачко право имају исту вредност. Законодавни оквир такође мора да обезбеди начело једнаког третмана у остваривању права гласа.

Целокупан законодавни оквир који дефинише регистрацију бирача може да укључи:

- ✎ Уставне одредбе;
- ✎ Одредбе изборног закона (или више њих) који регулише регистрацију бирача;
- ✎ Конкретне законе о регистрацији бирача;
- ✎ Законе о регистрацији становништва или упису у матичне књиге, где је то релевантно;
- ✎ Друге одговарајуће законе, као што су закони о језику или држављанству; и
- ✎ Административна правила и прописе који детаљно регулишу поступке за примену законских одредаба.

Устав државе је основни документ који утврђује, најчешће на општи начин, право гласа на основу држављанства и старости. Члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*ICCPR*) утврђује стандард за поштовање универзалности и наводи да „сваки грађанин треба да има право и могућност... да учествује у вођењу јавних послова, директно или преко слободно изабраних представника” и „да бира и буде биран на праведно спроведеним, повременим изборима са општим и једнаким правом гласа и тајним гласањем, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача”. Општи коментар 25, поред тога, наводи да: „...Није дозвољено прављење било какве разлике међу грађанима у погледу уживања ових права, било на основу расе, боје коже, пола, језика, религије, политичког или неког другог мишљења, националног или друштвеног порекла, својине, рођења или по било ком другом основу...”.

Устави могу да укључују друге елементе система за заступање, опште критеријуме за административну поделу државе и формирање изборних округа. Неке државе учеснице ОЕБС-а дозвољавају лицима која нису држављани да учествују на локалним изборима. Такве одредбе могу утицати на поступке за регистрацију бирача.

Одредбе које се односе на регистрацију бирача често се налазе у изборним законима. Међутим, у неким државама учесницама постоје посебни закони о регистрацији бирача. У федералним системима, законске одредбе које се односе на регистрацију бирача могу представљати део законодавства федералних држава или локалних административних јединица. У неким државама учесницама ОЕБС-а, регистри бирача и бирачки спискови директно су повезани с регистрима становништва и одговарајућим законодавством. Закони о језику у неким земљама такође могу имати утицаја на право лица да добије држављанство и на права националних мањина да добију информације о бирачима на својим језицима.

Административни прописи које доноси администрација одговорна за регистрацију бирача такође чине важан део законодавног оквира, будући да у идеалном случају

описују поступке регистрације са свим неопходним детаљима. Међутим, не треба дозволити да административни захтеви ограниче право гласа.

Б. Испуњење услова

Док опште право гласа подразумева да свакоме треба дозволити да гласа, на основу међународних стандарда генерално су прихваћени одређени критеријуми који се односе на испуњеност услова за учешће на изборима. Генерално прихваћени услови који се морају испунити да би се учествовало на изборима укључују држављанство, године старости када се стиче бирачко право, место боравка и непостојање дисквалификујућих околности, које могу бити утврђене законом и судском одлуком. Право учешћа на изборима обично је повезано с бирачким правом. Правни аналитичар треба да утврди и пажљиво размотри критеријуме за испуњеност услова за гласање, укључујући и основе за дисквалификацију, ако постоје.

1. Држављанство

Држављанство је генерално кључни захтев за испуњење услова за гласање или учешће на изборима за неку државну функцију у државама учесницама ОЕБС-а. У неким државама учесницама, натурализовани држављани стичу бирачко право, али им је забрањено да буду бирани на највише државне функције. Лица с двојним држављанством обично имају право да бирају и да буду бирана за неку функцију, иако неке државе ограничавају њихово право кандидовања за неку функцију. Дефинисање држављанства генерално се сматра сувереним правом сваке државе учеснице ОЕБС-а.¹³

Питања држављанства ретко се детаљно разматрају у оквиру активности посматрања избора ОДИHR-а. Ипак, будући да закони о држављанству и натурализацији утичу на право гласа или кандидовања на изборима, важно је разумети како то законодавство подстиче или спречава могућност појединаца, укључујући и припаднике националних мањина, да постану држављани и пуноправни учесници у јавном животу.

У пракси, у државама учесницама где се регистри бирача добијају из регистара становника, посматрачима је од помоћи да разумеју поступак за разликовање држављана од оних који то нису због чега су само они који имају бирачко право наведени у регистру бирача или у бирачким списковима за конкретне изборе. То постаје важно, на пример, када се критеријуми за испуњеност услова разликују од једних до других избора.

Држављани држава чланица ЕУ са сталним боравком у другој држави имају право да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент¹⁴ и на локалним

13 Пресуда ЕСЛП у предмету *Tanasa и Chirtoasa* против Молдавије. У случајевима ограничења због држављанства реч је о кршењу права лица да буде бирано; видети: <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4544713>

14 Директива Савета 93/109/ЕС од 6. децембра 1993. године; видети: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0109>

изборима,¹⁵ али обично не могу да учествују на националним изборима. Неке државе учеснице ОЕБС-а такође дозвољавају другим лицима која немају држављанство али законито бораве у њима да учествују на локалним изборима. У неким државама, законом се захтева од лица која нису држављани, а желе да гласају на таквим изборима, да се пријаве појединачно да би били унети у бирачки списак. У другима, уписивање у регистар бирача за те изборе може бити „аутоматско“, на основу других података које води држава.

2. Старосћ

Постојање ограничења које се односи на минималну старост за остваривање бирачког права општа је карактеристика у државама учесницама ОЕБС-а. Минимална старост обично одговара годинама пунолетства у тој земљи, у складу са законом. За већину држава учесница ОЕБС-а лице најраније може гласати кад напуни између 18 и 21 године. Такође има случајева када се старосна граница за гласање може разликовати код различитих врста избора.

Постоје разлике у законодавству у вези с датумом до кога лице које жели да гласа треба да напуни одређен број година. Већина држава учесница ОЕБС-а захтева да се тај број година напуни до дана избора на којима лице жели да гласа. Такав приступ подстиче давање бирачког права. Међутим, у другим државама, лице мора да напуни године старости које су потребне за гласање до краја периода предвиђеног за регистрацију бирача.

У системима пасивне регистрације бирача, лица која гласају по први пут треба да буду аутоматски уписана у регистар бирача и у бирачке спискове. У активним системима, лица која гласају по први пут морају да испоштују административне процедуре да би се пријавила за гласање. У таквим случајевима, политичке странке често спровode кампање подизања свести како би подстакле регистрацију бирача. Аналитичари избора треба да провере да ли су нови бирачи уписани у бирачке спискове у складу са утврђеним процедурама.

3. Место боравка

Код захтева који се односи на место боравка, бирач ће испунити услов за учешће ако претходно пријави место боравка у одређеном временском периоду пре дана одржавања избора или пре неке друге референтне тачке у времену. Такви захтеви могу да укључе и додатни степен сложености, нарочито за изборе за локалне самоуправе или парламентарне изборе с већинским системом гласања, где се захтева да неко лице има место боравка у одређеној области да би могло да гласа у одређеној изборној јединици. Захтевани период боравка може бити различит, у зависности од врсте избора.

¹⁵ Директива Савета 94/80/ЕС од 19. децембра 1994. године; видети: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994L0080>. Такође видети Повељу Европске уније о основним правима, Наслов V – Право грађанства, члан 40; доступно на: www.europarl.europa.eu/charter

Тај захтев често негативно утиче на бираче који су променили место боравка недуго пре дана одржавања избора. У извесном броју држава учесница, бирачи који немају бирачко право у изборној јединици у свом новом месту боравка још увек могу да гласају у изборној јединици у претходном месту боравка. За кандидате се често тражи дужи боравак на једном месту него за бираче.

Постоји неколико држава учесница које дозвољавају бирачима који имају бирачко право да гласају на било ком бирачком месту у својој изборној јединици. Такве аранжмане могу да прате додатне заштитне мере, као што је обележавање прстију бирача мастилом или печатање исправа које служе за доказивање идентитета бирача после гласања. Таквих заштитних мера можда неће бити ако је регистар бирача те изборне јединице електронски и ако су бирачки спискови с бирачких места умрежени. У таквим случајевима, сва бирачка места у оквиру једне изборне јединице могу да провере да ли су бирачи већ гласали и, на тај начин, спрече могуће покушаје да се гласа више пута.

У неким државама учесницама, бирачи који живе и региструју се за гласање у иностранству гласају у изборној јединици у којој су били пријављени пре селидбе у иностранство.

4. Привремено одузимање бирачкој права

Међународни стандарди који се односе на опште право гласа ограничавају ускраћивање права гласа на два основа: уколико суд утврди да лице има нарушену менталну способност или осуду за тешко кривично дело. Општи коментар 25 разрађује стандарде из члана 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*ICCPR*) како следи:

„...основи за ускраћивање овог права треба да буду објективни и разумни. Уколико је осуда за неко кривично дело основ за ограничење права гласа, трајање ограничења треба да буде сразмерно тежини учињеног кривичног дела и казни. Лицима која су лишена слободе али нису осуђена не би требало да буде ускраћено право гласа...”.

Поред тога, став 24 Документа из Копенхагена ОЕБС-а из 1990. године захтева да „свако ограничење права и слобода, у демократском друштву, мора да се односи на један од циљева применљивог закона и мора да буде строго сразмерно циљу тог закона”.

Још увек постоје неке државе учеснице ОЕБС-а у којима је, поред лица на одслужењу затворске казне, право гласа ускраћено и бившим затвореницима који су одслужили своје казне и лицима у притвору. Правни аналитичар треба да пажљиво анализира све процедуре за привремено одузимање бирачког права у држави учесници, укључујући и поступак контроле такве одлуке. Поред тога, изборни аналитичар треба да оцени како су привремено повлачење и враћање евиденција и записа

организовани у пракси, с циљем утврђивања свих могућности за неосновано ускраћивање бирачког права.¹⁶

Међународни стандарди и добра пракса указују на то да ускраћивање бирачког права треба да подлеже одређеним ограничењима. Она укључују захтеве да:

- ✎ Ограничења бирачког права треба да буду дефинисана писаним законима;
- ✎ Треба поштовати начело сразмерности санкције с кривичним делом; и
- ✎ Нарушена ментална способност може се утврдити једино одлуком суда.¹⁷

В. Захтевање ажурирања евиденција из регистра бирача и записа из бирачких спискова

У правном оквиру треба јасно да се наведе коме је дозвољено да тражи ажурирање евиденција и/или записа из регистра, какав је поступак за такве захтеве, и који је рок током кога се могу упутити захтеви. У систему континуиране регистрације бирача, бирачи треба да имају могућност да редовно траже ажурирање у канцеларији органа који води податке о регистрацији. Такви захтеви не треба да буду ограничени на временски период непосредно пре избора, осим када је неопходно да се регистри финализирају пре дана одржавања избора.

У неким државама, може се поднети захтев који утиче на неко друго лице. Такав захтев треба да буде дозвољен само ако је то друго лице обавештено о њему и ако му је дозвољено да одговори. Међутим, законски оквир треба да разјасни конкретне поступке код таквих захтева да би се избегло потенцијално ускраћивање бирачког права бирачу који испуњава услове за гласање.

Када ажурирање може да тражи треће лице које није бирач, нпр. политичка странка, кандидати или друга заинтересована лица, законодавни оквир треба да разјасни:

- ✎ Ко су лица и групе које имају право да подносе захтеве;
- ✎ Који је поступак за подношење захтева;
- ✎ Који докази морају бити приложени уз захтев;
- ✎ Који је поступак за обавештавање бирача на кога ово утиче;
- ✎ Да ли бирач на кога ово утиче има право да буде присутан или да на други начин одговори;
- ✎ Који је рок за подношење и обраду таквих захтева;
- ✎ Поступак разматрања у оквиру којег ће бити донета административна одлука да се прихвати или одбије захтев;
- ✎ На који начин ће бирач бити обавештен о административној одлуци;
- ✎ Да ли бирач има право да се жали суду на административну одлуку; и

¹⁶ Видети пресуде ЕСЉП у предметима Хирст против Велике Британије и Фролд против Аустрије.

¹⁷ Видети став 24 Документа из Копенхагена ОЕБС-а из 1990. године. Видети, такође, Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије.

☞ Која институција ће донети коначну одлуку.

Правни оквир треба да предвиди брзо доношење одлука о захтевима, у року који ће конкретно дефинисати закон. На све одлуке мора постојати право жалбе суду, и судови морају да брзо одлучују о таквим жалбама, у временском року који је изричито наведен у закону. У законском оквиру такође треба да се предвиди период за обезбеђење увида јавности (видети даље у тексту) у сва ажурирања до којих је дошло од претходних избора.

Г. Заштита података о личности

Правни аналитичар треба да пажљиво оцени одредбе у којима се наводи које ће личне информације и подаци бирача бити јавно наведени у регистрима, као и у ком циљу ће их користити различите интересне групе на изборима. Један од изазова код обезбеђивања приступа регистру бирача и бирачким списковима политичким странкама, групама грађана или лицима која нису сами бирачи јесте обезбеђење праве равнотеже између оправданог јавног откривања и заштите података о личности.¹⁸

Генерално, само оне информације које су неопходне за утврђивање идентитета бирача као лица које има бирачко право на одређеним изборима треба да буду јавно доступне, нарочито када се регистар бирача добија из регистра становништва, који укључује личније податке. Међународни стандарди за заштиту података о личности предвиђају посебне заштитне мере приликом обраде или чувања података. Информације о бирачима треба да буду тачне, ажурне и непрекомерне с обзиром на сврху чувања. Такође постоји обавеза обезбеђивања таквих података од уништења или ненамерног губитка, као и од неовлашћеног приступа, мењања или ширења.¹⁹

Законски оквир треба јасно да наведе за шта се смеју користити информације добијене из прегледа регистра бирача и да ли се те информације могу користити и за неку другу сврху осим захтевања исправки или оспоравања регистрације одређеног бирача. У закону нарочито треба да се наведе да ли те информације могу бити

¹⁸ У *Постојећим обавезама ОЕБС/ОДИХР-а за демократске изборе у државама учесницама ОЕБС-а* наводи се следеће: „Бирачки спискови треба да буду ажурни, тачни, потпуни, да им ради инспекције лако могу приступити квалификовани бирачи и – под условом заштите личних информација – могуће и други (као што су кандидати на изборима и научни истраживачи) који имају легитиман разлог да им приступе ... Без обзира на то који систем се користи за састављање и вођење бирачког списка, систем треба да буде транспарентан и отворен за верификацију од стране бирача, политичких учесника и посматрача избора. Иако постоји битна заинтересованост за приватност, којој различите земље могу придавати различиту тежину, треба обезбедити приступ бирачким списковима ради верификације. У многим земљама, не само да политичким учесницима и посматрачима избора није дозвољено да прегледају бирачке спискове већ им се дају копије списка” (Видети: <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>, стр. 62).

¹⁹ Савет Европе, Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, Стразбур, 28. 1. 1981, Серија европских уговора – бр. 108, нарочито чланови 3, 5 и 7 (<https://rm.coe.int/1680078b37>). Видети такође Додатни протокол уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, у вези с надзорним органима и прекограничним протоком података, 8. 11. 2001, Серија европских уговора – бр. 181 (<https://rm.coe.int/1680080626>) као и Директиву 95/46/ЕС Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995. године о заштити лица у односу на обраду података о личности и слободном кретању таквих података (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>).

коришћене у кампањама политичких странака и кандидата. Закон такође треба да пропише и санкције за злоупотребу информација добијених из регистра бирача.²⁰

Тачке испитивања: законски оквир за регистрацију бирача

- Који се закони односе на регистрацију бирача?

- Који административни прописи разјашњавају примену законодавног оквира и да ли се ти прописи могу ставити на располагање мисији за посматрање избора?

- Да ли се одлуке доносе брзо, у оквиру рока који је конкретно наведен у закону?

- Да ли целокупан законодавни оквир подржава начела општег и једнаког права гласа?

- Да ли законодавство јасно дефинише критеријуме за испуњеност услова за гласање и да ли су ти критеријуми оправдани и усклађени с међународним стандардима?

- Да ли постоје законодавне одредбе које би могле да оспоре регистрацију конкретних група, као што су мањине, жене, сиромашни или неписмени, или расељена лица?

- Да ли законодавство предвиђа регистрацију лица у притвору, лица на одслужењу затворске казне или лица која су раније одслужила затворску казну?

- Да ли су разлози за ускраћивање права гласа оправдани и у складу са општеприхваћеним међународним стандардима?

- Да ли законодавни оквир јасно дефинише ко може да тражи ажурирање регистра бирача и/или бирачких спискова, и за кога такви захтеви могу да се поднесу?

- Да ли законодавство предвиђа заштиту права бирача чија се регистрација доводи у питање?

- Да ли постоји ефикасан жалбени поступак који се односи на ажурирање регистра бирача и/или бирачких спискова?

- Да ли законодавни оквир наводи које личне информације се могу јавно открити, сврхе за које могу бити употребљене и казне за њихову злоупотребу?

- Да ли је период увида јавности утврђен и дефинисан законом?

²⁰ Видети, такође, Смернице УН за регулисање компјутеризованих досијеа личних података, доступне на: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r095.htm>.

Процењивање транспарентности

Ефикасност примене законодавног оквира за регистрацију бирача има једнаку важност као и његов квалитет. Посматрачи избора треба да процењују спровођење процеса регистрације бирача на основу његове транспарентности, тачности и инклузивности. У овом поглављу разматрају се начини на које посматрачи могу да процене транспарентност поступка регистрације бирача.

А. О транспарентности

Транспарентан процес регистрације бирача кључан је за обезбеђење поверења јавности и стога представља важно питање које посматрачи треба да размотре. Транспарентан процес регистрације бирача омогућава јавни приступ регистру бирача и бирачким списковима ради контроле пре дана одржавања избора. Такође омогућује политичким странкама и организацијама цивилног друштва да посматрају различите фазе процеса регистрације бирача.

У земљама где јавни приступ регистру бирача и бирачким списковима није дозвољен или се омета, оптужбе о нетачним подацима или покушајима манипулације бирачким списковима могу да смање поверење јавности у интегритет регистра бирача, као и целокупан поступак избора. С друге стране, земље које дозвољавају бирачима и лицима заинтересованим за изборе да проверавају и верификују бирачке спискове пре дана одржавања избора генерално ће повећати поверење јавности у њихов интегритет и побољшати квалитет коначног регистра бирача.

Политичке странке и организације цивилног друштва генерално су веома заинтересоване за посматрање различитих фаза регистрације бирача, будући да је то осетљив аспект изборног процеса и може да представља извор неповерења међу лицима заинтересованим за изборе. Такво посматрање може да повећа поверење јавности у регистар бирача или да нагласи области у којима постоји проблем који би требало решити. Правни аналитичар би требало да процени да ли и какав приступ процесу регистрације бирача имају политичке странке и организације цивилног друштва, укључујући и приступ регистру бирача и другим релевантним документима, и да утврде све области, ако постоје, где приступ није дозвољен. Приступ треба да

буде дозвољен и током редовног вођења регистра бирача или становника, као и током свих активности које се тичу регистрације и ажурирања пре избора.

Иако је задатак правног аналитичара да потврди да законске одредбе дозвољавају бирачима и интересним групама на изборима приступ процесу регистрације бирача, примена транспарентног процеса много је шире питање које мисија за посматрање избора треба да прати и процени. Иако мисија за посматрање избора вероватно неће бити присутна у земљи током првобитног састављања регистра бирача (у систему активне регистрације бирача) или када се буду ажурирали подаци у регистру становника (у систему пасивне регистрације бирача), посматрачи ипак могу да прикупљају информације и посматрају важне фазе регистрације бирача које одражавају транспарентност читавог процеса.

Б. Период стављања бирачких спискова на увид јавности

У периоду пре избора, добра је пракса власти да објављују прелиминарне бирачке спискове и да бирачима омогуће увид у њих у одређеном временском периоду на прикладним местима. Током тог периода, сваки бирач који примети нетачности или грешке у прелиминарним бирачким списковима може да о томе обавести надлежни орган и да захтева измене. Надлежни орган разматра захтеве и, ако су поткрепљени доказима у складу са законом, обрађује измене. Минималан период за стављање спискова на увид јавности пре избора треба дефинисати законом. Који год период да се изабере, он треба да буде довољан за спровођење измена пре објављивања коначног бирачког списка.

Законом утврђен временски оквир за стављање спискова на увид јавности треба да одрази следеће околности:

- Најаве о периоду стављања спискова на увид јавности, као и о року за регистрацију или захтевање измена дају јавности довољно времена за одговор;
- Период за стављање спискова на увид јавности довољно је дуг да омогући бирачима и осталима да прегледају бирачке спискове и захтевају измене;
- Између завршетка периода када су бирачки спискови стављени на увид јавности и објављивања коначних бирачких спискова има довољно времена за обрађивање измена; и
- Остављено је довољно времена за жалбе суду у вези са одбијеним захтевима за измене пре објављивања коначних бирачких спискова.

Важно је да поступак за обезбеђење увида јавности буде приступачан бирачима, будући да је то за њих главна прилика да се упознају с бирачким списковима и уоче евентуалне проблеме. Масовно учешће у том процесу доприноси већем поверењу јавности и побољшава квалитет коначних бирачких спискова. Као таква, јавност треба да буде добро обавештена о времену и месту стављања спискова на увид. Та места треба да што више буду на локалном нивоу, како бирачи не би морали дуго да путују, а радно време треба да омогући учешће широком спектру бирача, укључујући и онима који преко дана раде.

Политичке странке и организације цивилног друштва треба да током периода стављања спискова на увид јавности увек имају могућност да проверавају спискове

и оспоравају одређене записе. Добра пракса је да се регистар бирача, уз поштовање приватности и у складу с прописима о заштити података, интересним групама на изборима обезбеди у електронском облику како би се ти подаци могли лако претражити. Власти могу да размотре могућност објављивања на интернету верзије бирачког списка која се може преузети, с функцијом претраживања. После обраде исправки, власти такође треба да, у оквиру мера транспарентности, обезбеде коначне бирачке спискове политичким странкама и организацијама цивилног друштва.

Будући да се бирачки спискови стављају на увид јавности непосредно пре изборног дана, тај дан често се поклапа с периодом ангажовања мисије за посматрање избора. Дугорочни посматрачи могу да прикупе важне информације о транспарентности процеса регистрације бирача током периода стављања бирачких спискова на увид јавности тако што ће разговарати с надлежним локалним властима и интересним групама на изборима, као и путем директног посматрања овог процеса, где је то могуће.

Кад се састају с локалним властима, дугорочни посматрачи треба да питају колико измена је тражено, колико је одобрено, да ли је било приговора или жалби, и колико је активна била јавност приликом проверавања прелиминарних бирачких спискова. Такође је важно састати се с представницима политичких странака и кандидата, као и домаћим посматрачима, како би се сазнала њихова мишљења о поступку стављања бирачких спискова на увид јавности. Ако је било много жалби, дугорочни посматрачи треба да питају за природу тих жалби, процес контроле и исход тих случајева.

И у случајевима ограничених ресурса за посматрање процеса стављања бирачких спискова на увид јавности, ипак је за дугорочне посматраче корисно да обаве извесан број посета местима на којима је омогућен увид јавности у зони коју посматрају, да би постављали питања која је обезбедила мисија за посматрање избора о вођењу овог процеса и да би редовно обавештавали мисије за посматрање избора о својим налазима. Такве посете могу да омогуће увид у то како се спроводи процес обезбеђења увида јавности у бирачке спискове, да ли се поступци доследно примењују у читавој земљи и да ли постоје неки очигледни проблеми на посећеним местима. Такве посете такође омогућавају дугорочним посматрачима да боље разумеју овај процес да би могли да обавештено воде разговоре с локалним властима и лицима заинтересованим за изборе.

В. Едукација бирача






Да би оствариле своја грађанска и политичка права и испуниле своје дужности, интересне групе на изборима морају потпуно разумети кораке који су потребни да би се потврдило да ли бирачи и кандидати испуњавају услове за учешће на изборима и да би се обезбедило уписивање бирача у регистре бирача. У транспарентном поступку регистрације бирача, одговорна администрација мора такође да предузме мере да јавности обезбеди благовремене и потпуне информације о постојећим поступцима.

Мисија за посматрање избора треба да утврди које кораке су локалне и централне административне власти предузеле да обавесте бираче и интересне групе о поступку регистрације бирача и да процени да ли бирачи имају адекватне информације о стављању бирачких спискова на увид јавности и другим активностима у оквиру

регистрације бирача. Иако је тешко утврдити да ли је јавност адекватно обавештена, посматрачи избора могу да за мишљење питају саговорнике, као што су представници цивилног друштва, новинари и припадници академске заједнице.

Добра је пракса да се јавни функционери припреме и широко рекламирају материјале за едукацију бирача, као и да најаве рокове за завршетак активности регистрације бирача. Понекад, законске одредбе могу да предвиђају да се информативни материјали и обрасци обезбеде и на другим језицима у регионима где су ти језици у широкој употреби.

Материјали за едукацију бирача треба да садрже информације о:

-  Критеријумима које треба задовољити ради учешћа на изборима;
-  Поступку регистрације;
-  Документима за доказивање идентитета који су потребни за регистрацију;
-  Месту и радном времену службеника задужених за регистрацију; и
-  Роковима за предавање захтева за регистрацију или измену бирачких спискова.

Политичке странке могу да унапреде напоре органа јавне власти који се односе на едукацију бирача тако што ће те информације раширити путем своје мреже симпатизера. Активно цивилно друштво такође може да одигра важну улогу у спровођењу кампања за едукацију бирача, иако такви напори треба да допуне, а не замене, улогу изборне администрације у едукацији бирача.

Тачке испитивања: транспарентност и стављање бирачких спискова на увид јавности

- Да ли је поступак регистрације бирача генерално транспарентан?

- Да ли се прелиминарни бирачки спискови објављују и/или излажу приликом обезбеђења увида јавности?

- Да ли је временски рок за обезбеђење увида јавности довољно дуг да омогући интересним групама на изборима да прегледају спискове и траже измене?

- Да ли је временски рок за обезбеђење увида јавности довољно дуг да омогући обраду свих тражених измена и упућивање жалби?

- Да ли су регистри бирача и/или бирачки спискови доступни политичким странкама и организацијама цивилног друштва пре истека рока за закључење спискова?

- Да ли су коначни бирачки спискови доступни политичким странкама и организацијама цивилног друштва?

- Да ли су администратори избора и други службеници предузели мере како би обавестили бираче и интересне групе о периоду стављања бирачких спискова на увид јавности и другим активностима у вези с регистрацијом бирача?

- Да ли постоје тврдње да у бирачким списковима постоје нетачности које могу да утичу на укупно поверење у изборни процес? Ако је тако, да ли су такве оптужбе поткрепљене доказима?

Процена тачности

Само тачан регистар бирача може да обезбеди опште и једнако право гласа. Истовремено, одржавање прописно ажурираног регистра бирача поставља велике изазове пред службенике задужене за регистрацију. Важно је да посматрачи буду свесни тих проблема и да буду спремни да процене тачност регистра бирача и рад одговарајућих администратора при обезбеђивању тачности. Ово поглавље разматра важно питање тачности и како му посматрачи могу приступити.

А. О тачности

Постоји неколико аспеката тачности које изборни посматрачи треба да узму у обзир када процењују регистре бирача:

- ✎ Све евиденције треба да буду приложене уз бираче који имају бирачко право;
- ✎ Информације треба да буду ажурне и да одражавају скорије промене у личном стању или месту боравка, као и животне догађаје;
- ✎ Списак треба да буде потпун и да укључи све бираче који имају бирачко право; и
- ✎ Не треба да постоје никакве грешке у писању или у другим подацима.

Истовремено, посматрачи избора треба да имају на уму да ни један регистар бирача није савршен. Бирачки спискови представљају „снимак“ одређеног сегмента становништва у датом периоду времена. С променама у личном стању или месту боравка, „снимак“ се мења и потребно је време да би се ти догађаји одразили у регистрима.

Ни један међународни стандард не предвиђа нумерички израз тачности бирачких спискова, или прихватљиве маргине грешака у њима. У друштву где изборе карактерише висок степен поверења јавности, бојазан за нетачности у бирачким списковима може бити мала. Истовремено, на местима где је поверење јавности на ниском нивоу, неколико нетачности може да створи основу за широко заступљене спекулације о могућим манипулацијама током изборног дана.

Изборни закони неких држава учесница ОЕБС-а постављају посебне захтеве који се односе на излазност да би избори били важећи. Ако се захтеви који се односе на излазност не задовоље, закони често захтевају понављање избора. Излазност се генерално утврђује на основу броја регистрованих бирача тако што се потписи бирача преброје на крају изборног дана. Тачност састављених бирачких спискова стога има додатну важност.

Процена тачности регистра бирача и спискова бирача централно је питање за мисије за посматрање избора, али и један од најтежих задатака. Будући да међународни посматрачи избора вероватно неће посматрати почетне фазе регистрације бирача, нити имати времена и ресурса који су потребни за спровођење свеобухватне оцене регистра бирача, они ће се у великој мери ослањати на информације које долазе од службеника задужених за изборе, политичких странака, организација цивилног друштва и других извора.

Иако приликом процене тачности регистра бирача, посматрачима избора могу бити корисне неке врсте статистичких података, такве информације треба узети с опрезом. Како је већ речено, нарочито подаци из пописа заснивају се на другачијој методологији од регистра становништва. Цифре које се односе на регистрацију бирача могу се упоредити са цифрама с претходних избора да би се проверило да ли постоје знатнија одступања.

Б. Обезбеђење тачних регистара

Тачни бирачки спискови производ су дугог и повремено компликованог процеса прикупљања, ажурирања и обраде личних података бирача. Бирачки спискови могу бити тачни само када службеници задужени за њихово састављање савесно и благовремено спроводе своју дужност, и када грађани обезбеде своје личне податке у законским роковима. Правилна регистрација захтева сарадњу и службеника и бирача, мада до грешака увек може доћи.

Редовно и тачно ажурирање евиденција бирача од кључне је важности за тачност бирачких спискова на дан избора, нарочито код система пасивне регистрације бирача. Међутим, ажурирање евиденција захтева посебну пажњу како би се регистри заштитили од умножавања записа. Квалитет тог процеса зависиће од ефикасности службеника задужених за регистрацију приликом извршавања дужности. Изборни аналитичар треба да се састане са службеницима задуженим за регистрацију и да пита како обезбеђују тачност ажурираних података у регистру бирача и са каквим конкретним изазовима се суочавају.

У случајевима када су различите локалне институције одговорне за вођење података о личном стању и месту боравка, добра комуникација између њих је од кључне важности, нарочито у великим градским областима које обично карактеришу интензивне миграције. Слично томе, локалне институције такође морају да имају средства за сталну размену информација са институцијама на државном нивоу, тако да се сва ажурирања унета на локалном нивоу одразе на централном нивоу. Када се одговорност за одржавање регистара бирача подели између неколико различитих институција, редовна и благовремена размена података и информација

је нарочито потребна, као што је то случај и са адекватним нивоом способности и једнообразности у процедурама.

Регистри бирача биће тачни само ако грађани благовремено обавесте службенике задужене за регистрацију о свим променама свог личног стања, места боравка или података. Посматрачи избора треба да обратe пажњу на све факторе који би могли да спрече учешће и негативно утичу на тачност регистра бирача. На пример, кратак временски рок за регистрацију бирача можда неће дати бирачима довољно времена за регистрацију или ажурирање података. У сеоским областима, грађани ће можда морати дуго да путују да би се регистровали, што може да представља један од ограничавајућих фактора.

Процес пребацивања података са штампаних евиденција у јединствени електронски регистар бирача може да покрене питања која се односе на интегритет података. На пример, подаци могу да обухвате грађане за које се испостави да су старији него што је то могуће (што се објашњава нерегистрованом смрћу, нарочито у изолованим сеоским областима) или оне с различитим презименима или са више презимена (због промене брачног статуса, локалног обичаја, итд.). У таквим околностима, може бити неопходно исправљање застарелих или дуплираних записа.²¹

Други метод за ажурирање регистра бирача укључује периодично слање поштом обавештења сваком бирачу у вези са информацијама из његове бирачке евиденције. Законски оквир би требало да обезбеди упутства о томе на који начин службеници треба да обраде пошту која се врати као неиспоручена. Неке државе шаљу таква обавештења само да би позвале бираче да потврде или ажурирају информације, док друге не шаљу никаква обавештења.

Све методе ажурирања или уклањања записа из регистра бирача треба спроводити с великом пажњом, да би се избегло ускраћивање бирачког права бирачима који испуњавају услове за гласање.

Рутинске тешкоће које се односе на тачност регистрације бирача вероватно ће се повећати током периода корените политичке транзиције или у постконфликтној ситуацији. Могла би да постоје ограничења која се односе на институционални капацитет, као и на финансирање. У неким случајевима, биће потребно да се изради нови систем за регистрацију. Када се уводи нови систем за регистрацију грађана или бирача, велики изазови укључују:

- ✎ Пажљиво осмишљавање система, укључујући проток информација и комуникацију између институција и унутар њих;
- ✎ Одрживост система;
- ✎ Почетно прикупљање личних података; и
- ✎ Чишћење и усмеравање података.

²¹ Неке државе учеснице ОЕБС-а покушавају да то спроведу тако што се посећују адресе наведене у прелиминарном бирачком списку, обично у организацији локалне управе.

Може бити потребан дуготрајан координисан рад у читавој држави да би нови систем за регистрацију почео да ефикасно функционише.

В. Чести проблеми

Посматрачи избора треба да буду свесни неколико честих проблема с бирачким списковима да би били спремни да оцене евентуалне политичке оптужбе. У случајевима када се сматра да има превише бирача на списковима, може се поставити питање интегритета гласања и може доћи до оптужби за превару, нпр. да се гласало више пута. У случајевима када се сматра да неких бирача нема на списковима, може доћи до оптужби да се некеме ускраћује бирачко право.

Постоји неколико разлога за превелик број бирача у списковима, који укључују:

- ✎ **„Мртве душе“** – имена преминулих која нису уклоњена из спискава;
- ✎ **Унутрашње миграције** – појединци су се преселили унутар земље, али се нису одјавили сами или нису уклоњени из бирачких спискава на претходном месту боравка; и
- ✎ **Спољашње миграције** – појединци су се преселили у иностранство, али њихова имена нису уклоњена или имају право да остану на бирачком списку да би задржали право гласа.

Није неуобичајено да се у некој заједници велики број људи или пресели на друго место у земљи, или привремено или трајно напусти земљу због економских или других околности. У таквим случајевима, може да постоји превелик број имена у бирачким списковима.

Такође постоји неколико разлога због којих појединци можда неће бити уписани у бирачки списак, укључујући:

- ✎ **Недостатак прописне документације** – издати су ажурирани документи и они су потребни за гласање, али их одређени сегменти становништва, као што су старији људи, можда нису тражили;
- ✎ **Нови бирачи** – бирачи пуне потребне године старости за стицање бирачког права, али можда нису тражили да буду уписани или можда нису додати у бирачке спискове; и
- ✎ **Препреке за учешће** – одређене маргинализоване групе, као што су жене, националне мањине, бескућници или расељена лица, можда су недовољно заступљени на бирачким списковима због друштвених конвенција, административних препрека или дискриминације.

Посматрачи избора треба да опрезно приступе оптужбама за нетачности у бирачким списковима, као и свим званичним изјавама о тачности регистра бирача, укључујући нумеричке податке. Такве оптужбе током изборног периода обично постану политичка питања. Посматрачи избора треба да траже доказе за оптужбе о нетачностима или манипулацијама бирачким списковима. Такође треба да сазнају

да ли су предати званични приговори, и да подсети интересне групе да мисија за посматрање избора не учествује у законом регулисаном поступку пресуђивања.

Г. Изазови посебних аранжмана за гласање

Многе државе учеснице ОЕБС-а дозвољавају посебне аранжмане за гласање како би изашле у сусрет бирачима који су можда далеко од свог места боравка на дан избора. Неке државе учеснице такође омогућавају бирачима у иностранству да гласају или да гласају раније. Посматрачи избора треба да буду свесни да такви посебни аранжмани могу да искомпликују задатак регистрације бирача и да утичу на тачност бирачких спискова на дан избора.

Изборни аналитичар треба да утврди који су посебни аранжмани за гласање дозвољени на основу закона и како утичу на бирачке спискове. У неким земљама, записи „посебних бирача“ уклањају се из бирачких спискова. У другим земљама, бирачким одборима се на бирачком месту издаје посебан списак „посебних бирача“ како би им се саопштило да ће ти бирачи гласати на другом месту. Реч је о заштитним мерама које спречавају да неко гласа више пута или да се лажно представи као одсутни бирач.

Посматрачи избора могу да се сретну са следећим врстама посебних аранжмана за гласање:

1. Бирачи у земљи, ван свој месџа боравка

Приликом регистрације бирача који се налазе ван места боравка током периода регистрације треба да се направи разлика између бирача који су својом вољом одсутни и оних који не могу да избегну одсуствовање због обавеза или због служења казне затвора. У неким државама учесницама, бирачи који својом вољом нису у месту пребивалишта могу да региструју боравиште и потом се региструју за гласање у тој изборној јединици или им се даје уверење за гласање у одсуству. У другим државама учесницама, једина опција за те бираче је да се врате у своје пребивалиште на дан избора и да тамо гласају. Алтернативно, неке државе учеснице ОЕБС-а пружају могућност гласања поштом.

Уверење за гласање у одсуству: Уверење за гласање у одсуству обично издају власти да би омогућиле бирачима да гласају на бирачком месту које није оно на коме су уписани. Добра пракса показује да се бирач који добије то уверење уписује у списак на „новом“ бирачком месту после изузимања са „старог“, и да се уверење прилаже бирачком списку пошто бирач гласа.

Бирачи који не могу да избегну одсуствовање из свог пребивалишта обично су професионална војна лица и лица на одслужењу војног рока, полицијски службеници, студенти, болнички пацијенти, лица у установама социјалне заштите, бродске посаде, лица на одслужењу затворске казне и лица у притвору. Регистрација тих категорија бирача генерално спада у одговорност надлежних институција и централних изборних административних тела.

Регистрација бирача који припадају војсци разликује се између држава учесница ОЕБС-а, нарочито када су у питању лица на одслужењу војног рока. У неким државама учесницама, Министарство одбране може да обезбеди спискове лица на одслужењу војног рока и њихове локације органима задуженим за регистрацију да би им омогућило да буду уписани у бирачке спискове за цивилна бирачка места у местима где служе војску. У другим државама учесницама, за војску се формирају посебна бирачка места у војним базама, иако најбоља пракса указује да такви аранжмани треба да се организују само изузетно. У трећим државама учесницама, лица на служењу војног рока гласају поштом и њихови гласови се испоручују изборним јединицама у њиховим пребивалиштима. Коначно, неколико држава учесница забрањује гласање припадницима војске, супротно начелу општег и једнаког права гласа.

Слични аранжмани за регистрацију бирача могу постојати и за полицијске службенике, бродске посаде, студенте, болничке пацијенте, лица у установама социјалне заштите, лица на одслужењу затворске казне и лица у притвору. Посматрачи избора треба да питају за такве аранжмане и да процене како је начело општег и једнаког права гласа примењено у односу на бираче у земљи који се налазе ван свог пребивалишта. Посматрачи избора такође треба да сазнају какав систем постоји за враћање имена бирача у бирачки списак када се врате у своја пребивалишта.

2. Бирачи у иностранству

Мере којима се грађанима који привремено бораве ван земље омогућује да гласају примењују се у низу држава учесница ОЕБС-а, али њихови модалитети се разликују будући да не постоје изричито међународни стандарди. Аранжмани за гласање у иностранству морају да успоставе равнотежу између давања бирачког права бирачима који испуњавају услове и обезбеђења интегритета и транспарентности гласања. У државама где постоје проблеми с тачношћу бирачких спискова, гласање у иностранству понекад је још један фактор који томе доприноси, без обзира да ли је то оправдано или не.

Иако се директно посматрање гласања у иностранству генерално налази изван мандата мисије за посматрање избора, ипак је важно да посматрачи избора разумеју одредбе и систем за регистрацију бирача који бораве у иностранству, будући да он директно утиче на тачност бирачких спискова. Посебно је важно сазнати да ли записи који се односе на бираче који бораве у иностранству и даље остају у бирачким списковима у земљи.

Известан број држава учесница не предвиђа гласање бирача који имају бирачко право и бораве у иностранству. У системима пасивне регистрације, подаци бирача који живе у иностранству генерално остају у бирачким списковима јер задржавају право да гласају у земљи. Међутим, то може да доведе до оптужби за злоупотребу због претпоставке да бирачи у земљи који знају личне податке оних који се налазе у иностранству могу да гласају више пута.

Неке од држава учесница ОЕБС-а које дозвољавају гласање у иностранству захтевају да се бирачи унапред пријаве у дипломатским представништвима и затим се њихове евиденције и/или записи код куће повлаче да би се избегло могуће умножавање

броја регистрованих бирача и могућност злоупотребе. Друге државе учеснице ОЕБС-а дозвољавају ад хок регистрацију бирача када се појаве да гласају на бирачким местима у дипломатским представништвима на изборни дан. У таквим случајевима, бирачи који гласају у иностранству, који могу бити редовно регистровани у бирачким списковима код куће, праве нове, можда поновљене записе који доводе до умножавања укупног броја регистрованих бирача. У таквим случајевима, надлежни органи треба да после избора провере да ли је било случајева злоупотребе тако што ће упоредити бирачке спискове у земљи са онима у иностранству.

3. Превремено гласање

Известан број држава учесница ОЕБС-а дозвољава бирачима да гласају на посебним изборним местима пре избора, да би се повећало учешће и изашло у сусрет бирачима који можда неће бити у могућности да гласају на својим бирачким местима на дан избора. Понекад превремено гласање почиње чак и неколико недеља пре изборног дана. Посебан изазов који се односи на превремено гласање јесте могући сукоб између распореда за регистрацију бирача и превременог гласања, будући да превремено гласање може почети пре истека периода за регистрацију бирача.

У државама које дозвољавају превремено гласање, може бити потребна посебна координација да би се у бирачким списковима на бирачким местима назначили бирачи који ће гласати раније. Тиме би се омогућила заштита од могуће злоупотребе, као што је гласање више пута.

4. Мобилно гласање

Известан број држава учесница ОЕБС-а дозвољава бирачима који су везани за своје домове да гласају код куће. Бираче везане за дом посећује мобилни тим чланова бирачког одбора са изборног места, који би требало да одражава састав тог бирачког одбора. Гласање се може одржати пре дана избора или на тај дан. Прописи обично предвиђају да мобилни тимови морају да врате заокружене гласачке листиће на бирачка места пре њиховог затварања.

У ту сврху, сачињавају се мобилни бирачки спискови на основу конкретних захтева бирача који су везани за своје домове. Ти бирачи треба да буду избрисани из редовних бирачких спискова на бирачком месту (спискови се такође могу и обележити). Бирачки одбори ће такође морати да предузму додатне процесне напоре да спроведу заштиту од могуће злоупотребе, као што је нпр. кршење тајности гласања (током гласања, као и током бројања), вршење утицаја на бираче и покушаји да се гласа више пута.

5. Елекџронско гласање и коришћење нових технологија за гласање

Државе учеснице настављају да испитују могућности нових технологија за гласање приликом спровођења избора, нарочито да би се олакшала изборна администрација и учешће бирача.

Током последњих година, дошло је до повећања свести о могућим ограничењима и ризицима који су повезани са употребом ових технологија или њиховим пребрзим увођењем. Иако нове технологије за гласање могу да учине изборни процес лакшим и за бираче и за изборну администрацију, оне такође стварају нове проблеме који се тичу перцепције транспарентности и одговорности у изборном процесу. Да би нове технологије за гласање биле успешне, од кључне је важности да уживају поверење јавности, тако што ће бити усаглашене са истим обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а и међународним стандардима као и традиционални начини гласања, као што је обезбеђење тајности гласа, одговорност и транспарентност процеса гласања и бројања.

До изазова долази када држава учесница бирачима нуди више опција за гласање, укључујући и гласање путем интернета. У тим ситуацијама нарочито је тешко осигурати да појединац не гласа двапут. То се може постићи или преко бирачких потврда за које је потребна тајна шифра или тражењем апликације за гласање преко интернета. Такве алтернативе могу да предвиђају одређени временски период током гласања унапред када бирачи који имају бирачко право могу да гласају преко интернета. Државни органи морају да обезбеде заштиту од могућности гласања више пута, тј. бирачи који гласају преко интернета треба да буду идентификовани у регистру бирача. Ако бирач који се пријавио за гласање преко интернета дође на бирачко место са жељом да гласа на штампаном листићу, његов електронски глас треба поништити.

Коришћење нових технологија за гласање такође отвара два питања. Прво се односи на начела заштите података, односно да ли и како су подаци о личности заштићени током аутоматске обраде регистара бирача. Друго питање је како су исти ти подаци, заједно с тајношћу гласања, заштићени после гласања.

Посебну пажњу треба поклонити начину уклањања података након што више нису потребни и томе да ли изборно законодавство предвиђа поступке за уклањање података.

Д. Ревизије регистара бирача

Постоје различити начини за процењивање тачности регистра бирача. Иако мисије за посматрање избора генерално не могу да врше тестирања регистра бирача, посматрачи треба да питају да ли су такви тестови спроведени од стране државних органа или других лица заинтересованих за изборе. Надлежна администрација или органи такође могу дозволити изборним аналитичарима да у електронској бази података спроведу једноставне тестове, као што је тражење дуплих записа или непотпуне евиденције.

1. Рачунарски шесџови

Једна од метода за процену тачности регистра бирача је рачунарски тест, који се најлакше спроводи у централизованој (или умреженој) бази података за регистрацију. Добра је изборна пракса да надлежна администрација врши редовне ревизије своје базе података регистрованих бирача, нарочито да би пронашла могуће грешке

или поновљене евиденције. Ако се регистар бирача учини доступним политичким странкама и организацијама цивилног друштва у електронском облику, оне такође могу да тестирају регистре бирача и да објаве резултате да би ојачале поверење јавности у тачност регистра или да се заузимају за побољшања нетачног регистра.

Законодавни оквир треба да предвиди учесталост ревизија регистра или бирачких спискова коју ће вршити органи задужени за регистрацију, без обзира на то да ли је систем за регистрацију активан или пасиван. Такве ревизије такође могу да укључе редовне унакрсне провере јавних база података које воде друге службе и примену интерних софтверских програма за откривање сумњивих записа. После ревизије, орган који води регистар бирача треба да обави сва ажурирања регистра бирача у складу са утврђеним процедурама.

2. Тестинови на штерену

Организације цивилног друштва или политичке странке такође могу да спроведу низ насумичних провера регистра бирача или бирачких спискова да би утврдиле да ли подаци одговарају бирачима и да ли су сви бирачи који треба да буду на бирачким списковима тачно регистровани.²² Такво истраживање може бити интензивна активност и изискивати велику мрежу волонтера у читавој земљи. Посматрачи избора треба да буду свесни основне методологије за спровођење таквих тестова да би били у стању да оцене поузданост резултата.

Постоје два главна типа тестова који се могу спровести на терену да би се проценила тачност бирачких спискова:

- ✎ **Тестови „тачности“** процењују тачност бирачких спискова. Они треба да обухвате лица која јесу на списку, али не треба да буду, као што су преминула лица, или да утврде информације које могу бити застареле због измена личног стања или места боравка. Волонтери покушавају да нађу насумично изабран узорак људи с бирачког списка да би утврдили да ли су њихове личне информације ажуриране и још увек тачне.
- ✎ **Тестови „свеобухватности“** оцењују свеобухватност бирачких спискова. Они треба да обухвате лица која би требало да буду на списку, али нису. Волонтери користе методу за насумичан избор бирача који имају бирачко право на јавним местима и потом проверавају да ли се тај бирач налази у регистру бирача и да ли су његове личне информације тачне.
- ✎ Да би ови тестови били поуздано средство за процењивање тачности бирачких спискова, треба да се спроводе на репрезентативним узорцима становништва и записа у бирачким списковима.

22 За више информација видети: *Изградња поверења у процес регистрације бирача: Водич Националног демократског института (NDI) намењен политичким странкама и грађанским организацијама (2001)*, www.ndi.org.

Тачке испитивања: процењивање тачности

- Утврдити које су институције у пракси и на основу законских одредаба укључене у ажурирање матичних књига и/или регистра бирача, и проценити како се подаци из различитих извора деле и интегришу.

- Тражити примерке образаца за регистрацију или захтева за ажурирање, у зависности од врсте система регистрације бирача. Проценити да ли ти формулари одговарају правном оквиру за регистрацију.

- Тражити број регистрованих бирача, ако је могуће по изборним јединицама.

- Упоредити број регистрованих бирача са сличним подацима с последњих избора. Ако постоје знатна одступања, питати да ли постоје околности које су их могле изазвати.

- Проценити успешност приступа за идентификацију, анализу и уклањање потенцијалних грешака у бирачким списковима, као што су групе могућих поновљених евиденција, записи који се односе на преминула лица, записи који недостају, итд.

- Питати да ли су предати приговори у вези с регистрацијом бирача или самим регистром бирача и да ли је нешто урађено по питању тих приговора. Питати представнике политичких странака и организација цивилног друштва за мишљење у вези с тачношћу бирачких спискова.

- Ако постоје докази за оптужбе да постоје озбиљни недостаци у регистру бирача, питати службенике за њих и питати које даље мере намеравају да предузму.

- Утврдити све посебне аранжмане за гласање и размотрити како они могу да утичу на тачност бирачких спискова.

- Сазнати да ли органи задужени за регистрацију спроводе редовне ревизије регистра бирача, и ако је то случај, сазнати резултате претходне ревизије. Питати које даље мере су предузели у вези с резултатима ревизије.

- Питати домаће посматраче да ли су извршили рачунарска тестирања бирачких спискова или тестирања бирачких спискова на терену да би утврдили њихову тачност. Ако је то случај, покушајте да оцените њихову методологију и размотрите њихове налазе.

- У случају нетачности у бирачким списковима, проценити да ли оне утичу на одређену групу или групе бирача (односно симпатизере одређене странке, становнике одређене области или бираче који припадају националној мањини).

Процена инклузивности и одсуства дискриминације

Важан аспект једнакости и универзалности права гласа јесте инклузивност бирачких спискова и њихово састављање без дискриминације. Посебну пажњу треба усмерити на укључивање националних мањина, жена и бескућника у регистар бирача и бирачке спискове. У постконфликтним ситуацијама, посебну пажњу треба обратити на укључивање интерно расељених лица и избеглица. Ово поглавље разматра начин на који мисије за посматрање избора могу да размотре та питања и процене инклузивност процеса регистрације бирача.

А. Учешће националних мањина

Државе учеснице ОЕБС-а обавезале су да заштите право националних мањина на учешће у јавном животу, укључујући и изборе. Савет Европе се такође бавио политичким правима лица која припадају националним мањинама у својој Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина.²³ Иако такви међународни инструменти, као и уставне одредбе и изборни закони, конкретно штите право националних мањина да учествују, у пракси они могу да доведу до дискриминације, нарочито кад је реч о учествовању у политичком животу.

Посматрачи избора треба да оцене како одредбе о регистрацији бирача и поступци за њено спровођење олакшавају или обесхрабрују политичко учешће мањинских група. Иако у мисијама за посматрање избора може да се налази и аналитичар за националне мањине, сви чланови основног тима треба да прате та питања у оквиру својих дужности. Истовремено, дугорочни и краткорочни посматрачи такође треба да буду свесни конкретних проблема који утичу на учешће мањина, како би јачали своју способност посматрања. ODIHR је објавила конкретне смернице о учешћу

²³ Савет Европе, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, Стразбур, 1. фебруар 1995. године, Одељак III, члан 20.

националних мањина на изборима које дају даља упутства о томе на који начин мисије за посматрање избора могу да се баве овим питањима.²⁴

Мањинско становништво чији језици нису званични може бити спречено да учествује у регистрацији становништва, односно бирача. У идеалном случају, формулари за регистрацију, информативни материјали и материјали за рад на терену при регистрацији бирача треба да буду доступни на мањинским језицима, нарочито у областима у којима се такви језици широко користе. Треба такође размотрити излагање бирачких спискова на мањинском језику паралелно са списковима на званичном језику, да би бирачима било лакше да пронађу своја имена.²⁵ У случајевима када се користи више језика, грешке у преводу или транслитерацији бирачких спискова могу да смање могућност бирача који припадају мањинама да нађу своја имена.

Још један потенцијални проблем који може да има несразмеран ефекат на регистрацију бирача који припадају мањинском становништву јесте систем за регистрацију бирача у иностранству. Припадници мањина често насељавају области у близини државних граница и чланови њихових породица могу да буду с друге стране границе. У таквим областима, припадници мањина могу често прелазити границу. Ако држава одлучи да из бирачких спискова искључи држављане који су прешли границу после одређеног рока из изборног календара и који се нису пријавили по повратку, таква изузимања могу да имају несразмерно лош утицај на мањинско становништво.

За посматраче избора од кључне је важности да буду свесни изазова који могу да спрече одређену мањинску групу да се региструје или да буде регистрована за гласање. На пример, Роми (заједнице Рома, Ашкалија и Египћана) често живе у неформалним насељима и немају званичну адресу, те не могу бити регистровани као легални становници. У неким државама учесницама, негативан утицај на Роме може имати непоседовање личних докумената или докумената којима се доказује идентитет, због чега могу остати искључени из регистра бирача.

Државе учеснице ОЕБС-а усвојиле су различите приступе за бројање припадника националних мањина. Услед тога, неке државе могу да обезбеде процене броја припадника мањина, а друге не могу. Међутим, генерално се сматра да уписивање личних информација о етничкој припадности у бирачке спискове одступа од добре праксе.²⁶ Истовремено, у неким државама учесницама ОЕБС-а места се додељују кандидатима националних мањина које изаберу припадници тих мањина. У таквим случајевима, они ће можда морати да буду уписани на посебном бирачком списку

²⁴ ОЕБС/ОДИHR, Смернице за учешће националних мањина у изборном процесу, доступно на: <https://www.osce.org/odihr/elections/124067?download=true>.

²⁵ Према ставу 32.5 Документа из Копенхагена, националне мањине имају право на „ширење, приступ и размену информација на матерњем језику“. Видети такође Оквирну конвенцију (члан 9, став 1) и Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије (став 1.3).

²⁶ Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, стр. 12; видети такође Одељак 2.4.с на стр. 30. Видети такође Оквирну конвенцију (члан 15), која предвиђа да ни од једног кандидата ни бирача не треба тражити да наведу своју припадност националној мањини.

или ће можда морати да се изјасне као припадници мањинске заједнице на дан избора.

Б. Учешће жена

Још од Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, документи о људским правима признају право на једнакост права, укључујући и учешће у политичком животу без обзира на род.²⁷ Скорији документи, као што је Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), обавезују државе да обезбеде право на једнако учешће жена и мушкараца као бирача и кандидата. Ипак, жене се често суочавају с препрекама за праведно и ваљано заступање због дискриминације на основу рода, која често има корен у традиционалним културним праксама и стереотипима, укључујући и оне који се односе на њихово учешће у јавном животу.

У том контексту, посматрачи избора треба да процене меру у којој процедуре и одредбе које се односе на регистрацију бирача олакшавају учешће жена у политичком животу или их спречавају у томе. ODIHR је објавила приручник који помаже посматрачима приликом обављања овог задатка.²⁸ Иако неке мисије за посматрање избора могу да у саставу имају и аналитичара за родна питања, одговорност је свих чланова основног тима да прате та питања у оквиру својих укупних надлежности. Пажњу свих посматрача треба скренути на све конкретне проблеме који спречавају учешће жена, да би се повећала њихова способност да процене тај процес.

У оквиру регистрације бирача, државе треба да покушају да успоставе системе регистрације који олакшавају потпуну једнакост учешћа мушкараца и жена. Треба се стално бавити праксама у неким државама учесницама које још увек стављају надлежност за одлучивање у име жена у руке мушкарца који је глава породице. Посматрачи избора треба да нарочито воде рачуна о томе како такви имплицитни обичаји могу да утичу на регистрацију бирача и на поступак гласања, укључујући и приступ правним средствима. Опште информације о стопи неписмених међу мушкарцима и женама могу бити корисне приликом утврђивања да ли су кампање подизања свести о регистрацији бирача адекватне, и да ли постоје неке посебне кампање намењене женама бирачима. Може бити корисно утврдити како институције које су одговорне за регистар бирача решавају питање промене имена жена после удаје и да ли се посебно жене суочавају с тешкоћама приликом добијања неопходних докумената, нпр. после промене места боравка. Иако уставне одредбе и изборни закони могу да директно проглашавају родну једнакост и штите права жена, у пракси жене ипак могу да остану на маргинама јавног живота, нарочито кад је реч о политичком учешћу и гласању.

У случајевима када се у регистру бирача наводи пол, корисно је направити поређење с подацима из пописа како би се утврдило да ли се жене региструју за гласање подједнако често као и мушкарци. То је генерално лакше код система пасивне

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

²⁸ ОЕБС/ОДИHR Приручник за посматрање учешћа жена на изборима, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/elections/1393>.

регистрације, будући да они обично укључују информације о полу у појединачним евиденцијама. Иако може бити тешко наћи сличне разложене информације за системе активне регистрације, такви подаци су од нарочитог интереса, јер показују да ли су жене и мушкарци предузели једнаку иницијативу да би учествовали. Различити фактори (нпр. приступачност и локација канцеларија за регистрацију, могућност путовања без пратње, обавезе у домаћинству, почетак радног времена, питања писмености, итд.), који су често изван контроле жена, могу да утичу на то да ли ће моћи да се пријаве да буду регистроване као бирачи. Посматрачи избора би могли да забележе да ли је канцеларија за регистрацију приступачна женама (и мушкарцима) бирачима, нарочито у сеоским областима.

V. Учешће расељених лица

До расељавања знатног броја лица из њихових места боравка може доћи током и после оружаних сукоба, социјалних немира или природних катастрофа. У таквим околностима, погођена држава мора да с посебном пажњом обезбеди регистрацију расељених лица, укључујући и оне који треба да буду бирачи, као и да олакша њихово учешће на изборима. Међународне организације као што су УН, ОЕБС или Међународна организација за миграције могу да одиграју активну улогу у регистрацији бирача који су расељена лица.

Лица која су расељена у границама државе чији су држављани генерално се називају *интерно расељеним лицима*, док се она која су расељена изван граница државе чији су држављани генерално називају *избеглицима*. Учешће расељених лица на изборима треба да буде у складу са законодавством државе чији су држављани. Иако власти треба да предузму неопходне мере да би обезбедиле да интерно расељена лица могу да гласају, гласање избеглица зависи од тога да ли држава предвиђа гласање изван земље или да ли је успоставила посебне аранжмане да омогући избеглицима да гласају.

Неколико проблема може да спречи укључивање расељених лица у бирачке спискове:

- ❏ Расељено становништво често је покретно, било да се самостално пребацује с једне локације на другу, да је смештено у кампу или привременом смештају и/или да ће га касније надлежни органи преселити на другу локацију;
- ❏ Расељена лица су можда изгубила исправе којима доказују идентитет и могу да имају ограничен приступ службама које их могу заменити. То је нарочито важно у областима где су матичне књиге покрадене или уништене; и
- ❏ Расељена лица могу оклевати да се региструју из страха од застрашивања или одмазде.

У неким случајевима, расељена лица која су смештена у одређеној заједници могу испуњавати услове за гласање у административној јединици где су живела пре него што су расељена. Међутим, могу оклевати да се ту пријаве због проблема личне безбедности или из страха да би пријављивање у бившој заједници могло довести до губитка права у вези са статусом расељених лица. Неки већински изборни системи

такође могу да допринесу ограничавању права гласа интерно расељених лица, будући да је учешће повезано с регистрацијом у конкретној изборној јединици.

У земљама чије је становништво расељено, посматрачи избора треба да се састану с надлежним органима и сазнају које мере су предузете да би се спровела регистрација расељених бирача. Ако постоји привремени смештај за интерно расељена лица, мисија за посматрање избора треба да покуша да га посети и да посматра рад на регистрацији бирача.

Г. Учешће бескућника

Бескућницима је такође потребно посветити посебну пажњу јер можда нису пријављени у регистру бирача због тога што немају пријављено пребивалиште. Добра пракса предвиђа да место боравка или адреса не треба да буде дефинисана на такав начин да из гласања искључи лица која немају регистровано пребивалиште или адресу, а који би иначе имали право гласа. Посматрачи треба да процене да ли постоје одредбе које омогућују бескућницима да гласају, као и које су то одредбе.

Тачке испитивања: инклузивност регистра бирача

- Идентификовати све групе које су можда искључене, чак и делимично, из регистрације бирача због бирократских или системских недостатака у оквиру процеса. Проценити да ли традиционална локална култура може да има утицај на инклузивност регистрације бирача у појединим регионима или на нивоу целе државе.

- Питати која документа су потребна да би се доказало да лице испуњава услове за регистрацију. Утврдити да ли постоје околности које би довеле до тога да лице не поседује такве документе или које би ограничиле могућност лица да их добије.

- Утврдити да ли постоје захтеви у вези с писменошћу или трошковима који би могли да спрече учешће одређених бирача.

- У случају припадника националних мањина, питати да ли су информације о регистрацији и обрасци за регистрацију доступни на њиховом језику или језицима.

- Питати власти да ли постоје статистички подаци о броју жена које су пријављене за гласање, у односу на број мушкараца.

- Када се примети да су жене или припадници националних мањина недовољно заступљени на бирачким списковима, утврдити да ли локалне власти или организације цивилног друштва спроводе посебне програме за подстицање и олакшавање њихове регистрације.

- Питати за дужину боравка која је потребна да би неко могао да гласа на изборима, као и рок за регистрацију, и проценити да ли ти фактори могу да изврше негативан утицај на било коју групу бирача, нарочито на бираче који су се можда недавно преселили или чија традиционална култура подразумева покретљивији начин живота.

- Утврдити да ли постоје посебни кампови или други привремени смештај за расељена лица, или да ли постоје посебни региони с већом концентрацијом расељеног становништва.

-
- Покушати да се добију информације о тренутном броју расељених лица, укључујући интерно расељена лица и избеглице. Утврдити њихов статус који се односи на пребивалиште и држављанство.
-
- Питати за мере које су предузете да би се расељеним лицима обезбедиле званичне исправе којима се доказује њихов идентитет или друге исправе које указују на њихов статус. Утврдити да ли су учињени напори (и од стране кога) да им се помогне да се региструју за гласање.
-
- Утврдити да ли законске одредбе или прописи омогућују интерно расељеним лицима да гласају на садашњем или претходном месту боравка и да ли интерно расељена лица могу да сходно томе остваре своје бирачко право.
-
- Питати за одредбе које омогућују бескућницима да остваре своје право гласа.
-

Бирачки спискови и изборни дан

Квалитет бирачких спискова ставља се на пробу на бирачким местима на дан избора. Идентификација и обрада бирача на бирачким местима може да да јасне назнаке интегритета процеса регистрације бирача у целини. Ово поглавље објашњава питања која се односе на коришћење бирачких спискова на дан избора, и обезбеђује упутства о томе како мисије за посматрање избора могу да посматрају тај процес на најефикаснији начин.

А. Структура бирачких спискова

Најбоља пракса је да се законодавством јасно пропишу лични подаци потребни за индивидуални упис у бирачки списак, који ће се користити на бирачким местима на дан избора. Тиме се обезбеђује транспарентност и једнообразност бирачких спискова за све изборе. Генерално се сматра да се лице може идентификовати именом, презименом и датумом рођења. Друге методе које се користе за утврђивање идентитета бирача су адреса, број исправе којом се доказује идентитет, као што је пасош, индивидуални број регистрације бирача или јединствени матични број грађана. Када се објављују регистар бирача или бирачки спискови, државни органи треба да размотре питања приватности и законе који се односе на заштиту података, како је описано у поглављу IV.Г.

Ако је регистар становништва и/или бирача организован у облику базе података, већина софтвера за базе података омогућава да подаци буду сортирани по броју поља. Стога, јединствени регистар може да омогући представљање података у списковима различитих формата. У већини случајева, бирачки спискови на бирачким местима организовани су тако што су записи поредани азбучним или абецедним редом по презимену или по адреси, ако су адресе додељене јединствено за све градске и сеоске области. Избор начина сортирања података генерално се врши тако што се узимају у обзир подаци из исправа које се најчешће користе за доказивање

идентитета бирача, како би се обезбедио ефикасан и несметан процес обраде бирача од стране бирачког одбора на бирачком месту.

Сортирање записа из бирачког списка по презименима пореданим азбучним или абecedним редом представља најчешћу праксу у државама учесницама ОЕБС-а. То омогућује да се идентитет бирача током изборног дана утврди на основу исправа које служе за доказивање идентитета, које не садрже адресу. Такви бирачки спискови су такође корисни у областима где се адресе не додељују на јединствен начин, као и у државама учесницама у којима се адреса, на основу закона о заштити података, сматра заштићеним податком. Такође је могуће сачинити прелиминарне бирачке спискове у којима су, током периода стављања спискова на увид јавности, записи поредани по адресама, и бирачке спискове за изборни дан, који су сортирани по презименима пореданим азбучним или абecedним редом. У неким државама учесницама, бирачки спискови су изложени на бирачком месту или око њега, тако да бирачи пре гласања могу да провере да ли се њихова имена налазе на списку и да ли су на правом бирачком месту.

Б. Гласање

Све мере предузете да би се саставили, ажурирали, ставили на увид, објавили и дистрибуирали бирачки спискови стичу се током изборног дана. Бирачки списак је један од најважнијих докумената током спровођења гласања. Његова употреба током читавог дана, укључујући и могућу употребу допунског бирачког списка, служи као основ за утврђивање броја људи који су гласали, поређење тог броја с бројем одштампаних гласачких листића, бројем листића који је нађен у гласачкој кутији, и бројем гласова.

Најважнија ствар за бираче је да нађу своје име на бирачком списку када изађу да гласају, и то ће вероватно утицати на њихово поверење у изборни процес у целини. Да би то учинили, бирачи морају да оду на право бирачко место; стога, бирачки спискови на бирачким местима морају да садрже тачне личне податке свих бирача који су уписани на конкретном бирачком месту, а бирачи морају да буду обавештени о бирачком месту на коме су уписани.

Иако се процедуре у појединачним државама учесницама разликују, у великој већини случајева кључни корак који се односи на бирачки списак приликом обраде бирача на дан избора јесте *утврђивање идентитета бирача*. Утврђивање идентитета бирача генерално је дефинисано законом, што укључује и врсте исправа које су евентуално потребне бирачу да би му било дозвољено да гласа. У већини случајева, бирач показује исправу која служи за доказивање идентитета члану бирачког одбора, чији је задатак да у бирачком списку нађе име бирача. У неким државама, лице без идентификационе исправе може се сматрати идентификованим ако један или два сведока потврде његов идентитет. Када се име бирача пронађе, од бирача се тражи да потпише бирачки списак или ће члан бирачког одбора такође ставити свој потпис или неки знак поред записа тог бирача да би назначио да је то лице примило гласачки листић.

Обучени чланови бирачких одбора, тачни бирачки спискови и бирачи који су обавештени о својим правима и дужностима током изборног дана доприносе атмосфери јавног поверења и несметаног процеса гласања. Под таквим условима, проблеми на бирачким местима генерално су изоловани. Међутим, грешке у било којој од тих области могу да доведу до одлагања, фрустрације, поремећаја, па чак и немира на бирачким местима.

Постоји извештај број разлога због којих бирач не може да нађе своје податке на бирачком списку:

- ✎ Бирач је тражио исправку или пребацавање своје евиденције. У случају захтева за пребацавање, он може бити регистрован на другом бирачком месту;
- ✎ Начин на који је име бирача написано у бирачком списку разликује се од оног на показаној исправи којом доказује свој идентитет;
- ✎ Име бирача је грешком изостављено;
- ✎ Бирач је уписан на другом бирачком месту; и
- ✎ У систему активне регистрације, бирач се никад није регистровао или се регистровао после рока за одређене изборе.

У зависности од законодавног оквира, када подаци неког бирача не могу да се пронађу у бирачком списку на бирачком месту, бирачу се не дозвољава да гласа или, ако се може утврдити да има бирачко право, име тог бирача уписује се у допунски бирачки списак и издаје му се гласачки листић. У неким државама учесницама, органи локалне самоуправе, полиција или судови могу се укључити у утврђивање да ли неко лице има бирачко право на дан избора. У таквим околностима, закон о изборима обично обавезује те институције да раде док су отворена бирачка места. У неколико држава учесница, бирачу може бити дозвољено да гласа користећи *привремени* или непотврђени гласачки листић.

Привремени листић

У неким државама, привремени или непотврђени гласачки листићи издају се бирачима којих нема у бирачком списку, како би по завршетку гласања локални органи за регистрацију или виша изборна комисија могли да потврде да ли имају бирачко право. Биће бројани само гласови бирача који имају бирачко право. Добра пракса у таквим случајевима је да се бирачима да гласачки листић, коверат који штити тајност гласа, и спољашњи коверат на коме могу да наведу личне податке у циљу касније провере.

У неким државама учесницама, бирачким одборима се обезбеђује рачунарска опрема која дозвољава приступ бирачким списковима за читаву изборну јединицу. У таквом случају, чланови бирачких одбора могу да кажу бирачима да ли се налазе у бирачком списку, и ако је то случај, на ком бирачком месту.

В. Бројање

По затварању бирачких места, бирачки списак, укључујући и могући допунски бирачки списак или списак за мобилно гласање, постаје саставни део бројања гласова. Без обзира на то да ли се гласови броје на бирачком месту или на некој другој локацији, као што је центар за бројање у изборној јединици, чланови бирачких одбора генерално имају обавезу да сачине записник у којем документују активност гласања на свом бирачком месту.

У већини случајева, прва фаза бројања састоји се од утврђивања броја бирача који су гласали тако што се броји број потписа на бирачком списку или број записа који су чланови бирачког одбора обележили у знак да је бирач гласао, као и евентуално имена бирача на допунском бирачком списку или бирача који су гласали користећи привремени листић. Тај број треба да одговара подацима из записника који се односе на број издатих гласачких листића и број листића у гласачкој кутији, без обзира на оштећене и замењене листиће.

Г. Посматрање током изборног дана

Краткорочни посматрачи долазе у државу учесницу ОЕБС-а у којој се одржавају избори неколико дана пре и одлазе неколико дана после изборног дана, у складу с методологијом ODIHR-а за посматрање избора. Основни тим може да да инструкције краткорочним посматрачима да током изборног дана прикупљају корисне информације о коришћењу и квалитету бирачких спискова на бирачком месту. Стандардне листе за проверу које користе посматрачи генерално се састоје од неколико питања која се односе на бирачке спискове и која се могу прилагодити систему у држави учесници. Пошто је број краткорочних посматрача знатан, њихови налази могу да буду систематизовани како би се утврдили општији трендови који се односе на примену система регистрације бирача.

Консолидовани резиме налаза краткорочних посматрача треба да пружи назнаке о укупној тачности бирачких спискова и колико ефикасно је фаза процеса гласања која укључује бирачке спискове организована током изборног дана.

Краткорочни посматрачи треба да посматрају регистрацију бирача на дан избора, кад год је то примењиво.²⁹ Краткорочни посматрачи такође могу да посматрају да ли је процес утврђивања идентитета бирача спроведен глатко и у складу с прописима, да ли је било бирача на допунским бирачким списковима, да ли је неким бирачима ускраћено издавање гласачких листића зато што им имена нису била на списку и да ли је било оптужби да је неко гласао више пута.

Истовремено, важно је да основни тим упамти да иако краткорочни посматрачи могу да упозоре на проблеме, они нису у позицији да утврде разлог било ког проблема

²⁹ Регистрација бирача на дан избора предвиђена је законодавством неких држава учесница. Обезбеђење ове процедуре остаје партијско питање, јер супротставља коришћење бирачког права интегритету гласа. Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије у делу 1.2.iv наводи: „Требало би да постоји управни поступак – који подлеже судској контроли – или судски поступак, који омогућује бирачима који нису уписани у пописе да буду уписани; не би требало дозволити да се уписивање бирача обавља на бирачким местима на дан избора”.

с бирачким списком или одговорно лице. Детаљна анализа таквих питања захтева много времена и пуну сарадњу власти земље домаћина. Све приговоре или оптужбе које се односе на бирачке спискове током изборног дана могу да испрате дугорочни посматрачи и основни тим како би сачинили коначну процену.

Тачке испитивања: бирачки спискови и изборни дан

- Који лични подаци се појављују на бирачким списковима и како су организовани? Да ли омогућују несметану обраду бирача?

- Да ли су бирачки спискови постављени на бирачком месту или у близини њега?

- Који поступци се примењују за утврђивање идентитета бирача, и могу ли бираче без исправа за доказивање идентитета идентификовати сведоци?

- Шта прописује законодавни оквир ако име бирача не може да се пронађе у бирачком списку? Да ли се бирачу ускраћује гласачки листић или постоји начин да се на дан избора утврди да ли испуњава услове? Постоји ли могућност привременог гласа?

- Да ли законодавни оквир предвиђа поређење евиденција о бирачима за које је на бирачком списку обележено да су гласали и броја издатих гласачких листића, као и броја листића у гласачкој кутији?

- Да ли су краткорочни посматрачи пронашли назнаке да је великом броју бирача ускраћено издавање гласачких листића јер се нису налазили у бирачким списковима или да ли је било случајева да је неко гласао више пута? Како су решени такви случајеви?

- Да ли је било група могућих поновљених записа у оквиру истог бирачког места?

- Да ли су коришћени додатни бирачки спискови и колико записа је већ укључено у додатне бирачке спискове у време посете?

- Да ли је било приговора или жалби од стране лица заинтересованих за изборе у вези с бирачким списковима на дан избора и како су они решени? Да ли су жалиоци били задовољни решењем спора?

- Да ли је прописно утврђено учешће бирача током бројања на основу података о бирачима за које је у бирачком списку забележено да су гласали?

Д. После изборног дана

После изборног дана и објављивања прелиминарних и коначних резултата, посматрачи избора треба да оцене резултате, посебно обраћајући пажњу на број регистрованих бирача, излазност и проблеме у вези с регистрацијом бирача који су се можда појавили током изборног дана, као нпр. да бирачима није дозвољено да гласају или да нису нашли своја имена у бирачким списковима. Посматрачи избора такође треба да прате решавање евентуалних приговора. Основни тим можда може да упореди податке краткорочних посматрача са званичним резултатима о регистрованим бирачима, повећању регистрације бирача (нарочито током изборног дана), бирачима који су гласали током тог дана и коначним објављивањем броја изашлих бирача.

Питање које се може појавити током изборног процеса односи се на странке које траже приступ потписаном бирачком списку (тј. бирачким списковима коришћеним током изборног дана, који укључују потписе бирача који су гласали). Национално законодавство неких држава учесница предвиђа објављивање тих спискова.³⁰ Питања која треба узети у обзир приликом разматрања објављивања јесу тајност гласања, заштита података, приступ посматрача и укупно поверење у изборни процес и изборне резултате. Истовремено, систем приговора и жалби треба да обезбеди ваљан правни лек кад год интересне групе на изборима изразе сумње у погледу манипулација излазношћу.

³⁰ Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије у делу I.4.с наводи следеће: „Пописи особа које гласају не треба да буду објављени“.

Сврха овог приручника је да пружи смернице о томе како приступити регистрацији бирача у оквиру целокупног процеса посматрања избора. У Приручнику се комбинују објашњења техничких аспеката регистрације бирача и практични савети посматрачима избора о томе како да приступе овом процесу.

Приручник садржи:

- ✎ *Увод*, који укључује релевантне међународне стандарде и приступ ОЕБС-а / ОДИHR-а регистрацији бирача;
- ✎ *Корисне термине* за разумевање регистрације бирача;
- ✎ *Објашњење основних карактеристика* система за регистрацију бирача;
- ✎ Смерницу о начину анализе *правног оквира* који се односи на регистрацију бирача;
- ✎ Смерницу о начину процењивања *транспарентности* регистрације бирача;
- ✎ Смерницу о начину процењивања *шачности* регистрације бирача;
- ✎ Смерницу о начину процењивања *инклузивности* регистрације бирача; и
- ✎ *Коришћење бирачких спискова и посматрање на дан избора.*