



# Priručnik

za posmatranje  
registracije birača



# **Priručnik**

za posmatranje  
registracije birača

Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10,  
00-251 Varšava,  
Poljska  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i reproducirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati navođenje OSCE-a/ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-92-9234-979-0

Fotografija na naslovnici: OSCE/Urdur Gunnarsdottir

Dizajn: Nona Reuter

Štamparija: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

# SADRŽAJ

<b>I. UVOD</b>	<b>5</b>
A. O ovom priručniku	5
B. Važnost registracije birača	6
C. OSCE-ova opredjeljenja i drugi međunarodni standardi	7
D. ODIHR-ov pristup posmatranju registracije birača	9
<b>II. KORISNA TERMINOLOGIJA</b>	<b>11</b>
A. Identitet i prebivalište	11
B. Evidencija birača i upis u birački spisak	12
C. Registri birača i birački spiskovi	13
D. Ažuriranje registara birača i biračkih spiskova	13
E. Moguće greške pri ažuriranju	14
F. Zatvaranje registara birača	16
G. Popis i registracija stanovništva	17
<b>III. OPĆE ODLIKE SISTEMA ZA REGISTRACIJU BIRAČA</b>	<b>19</b>
A. Aktivna i pasivna registracija birača	19
B. Kontinuirana i periodična registracija birača	20
C. Papirni i kompjuterizirani registri	20
D. Administrativna odgovornost za registraciju birača	21
<b>IV. PRAVNI OKVIR ZA REGISTRACIJU BIRAČA</b>	<b>23</b>
A. Obuhvat pravne ocjene	23
B. Uslovi za ostvarenje biračkog prava	25
1. <i>Državljanstvo</i>	25
2. <i>Uslovi starosne dobi</i>	26
3. <i>Uslovi prebivališta</i>	26
4. <i>Oduzimanje biračkog prava</i>	27
C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i upisa u birački spisak	28
D. Zaštita ličnih podataka	28
<b>V. OCJENA TRANSPARENTNOSTI</b>	<b>31</b>
A. O transparentnosti	31
B. Period za uvid javnosti	32
C. Edukacija birača	33
<b>VI. OCJENA TAČNOSTI</b>	<b>35</b>
A. O tačnosti	35

<b>B. Osiguravanje tačnosti registara</b>	<b>36</b>
<b>C. Uobičajeni problemi</b>	<b>38</b>
<b>D. Izazovi posebnih modaliteta glasanja</b>	<b>39</b>
1. <i>Birači u zemlji koji su izvan svog mjesta prebivališta</i>	39
2. <i>Birači u inostranstvu</i>	40
3. <i>Prijevremeno glasanje</i>	41
4. <i>Mobilno glasanje ili glasanje kod kuće</i>	41
5. <i>Elektronsko glasanje i upotreba novih tehnologija za glasanje</i>	41
<b>E. Revizije registracije birača</b>	<b>42</b>
1. <i>Kompjuterske provjere</i>	42
2. <i>Terenske provjere</i>	43
<b>VII. OCJENA INKLUZIVNOSTI I NEDISKRIMINACIJE</b>	<b>45</b>
<b>A. Učešće nacionalnih manjina</b>	<b>45</b>
<b>B. Učešće žena</b>	<b>47</b>
<b>C. Učešće raseljenih lica</b>	<b>48</b>
<b>D. Učešće beskućnika</b>	<b>49</b>
<b>VIII. BIRAČKI SPISKOVI I DAN IZBORA</b>	<b>51</b>
<b>A. Struktura biračkih spiskova</b>	<b>51</b>
<b>B. Glasanje</b>	<b>52</b>
<b>C. Prebrojavanje</b>	<b>53</b>
<b>D. Posmatranje na dan izbora</b>	<b>54</b>
<b>E. Nakon dana izbora</b>	<b>55</b>

# Uvod

## A. O ovom priručniku

Svrha ovog priručnika je da da smjernice o pristupu registraciji birača u okviru širih aktivnosti posmatranja izbora. Iako je ODIHR uvrstio registraciju birača u svoju opću metodologiju za posmatranje izbora, ovaj priručnik nastoji pružiti sistematičniji i sveobuhvatniji pristup posmatranju ovog ključnog dijela izbornog procesa.<sup>1</sup>

Bolje razumijevanje pravnih i upravnih aspekata registracije birača unapređuje rad analitičara i posmatrača u okviru ODIHR-ovih aktivnosti posmatranja izbora. Ovaj priručnik prvenstveno je namijenjen izbornim i pravnim analitičarima, ali je koristan i za članove osnovnih timova misija za posmatranje izbora (eng. *election observation mission*, EOM), kao i za dugoročne posmatrače (eng. *long-term observer*, LTO) i kratkoročne posmatrače (eng. *short-term observer*, STO). Iako je ovaj priručnik uglavnom namijenjen misijama za posmatranje izbora, također može biti od koristi i za članove misija za ocjenu izbora (eng. *election assessment mission*, EAM), kao i pri drugim ODIHR-ovim aktivnostima posmatranja izbora. ODIHR se nada da će biti koristan i za druge međunarodne i domaće grupe posmatrača u sklopu njihovih posmatračkih aktivnosti.

Ovaj priručnik sadrži sljedeće:

- 📖 **Uvod**, uključujući relevantne međunarodne standarde i pristup OSCE-a/ODIHR-a registraciji birača;
- 📖 **korisnu terminologiju** za razumijevanje registracije birača;

---

<sup>1</sup> Ovaj priručnik treba čitati zajedno sa *Priručnikom za posmatranje izbora OSCE-a/ODIHR-a*. Također vidjeti druge smjernice ODIHR-a, posebno *Priručnik za dugoročne izborne posmatrače*, *Priručnik za posmatranje učešće žena u izborima* i *Smjernice za podršku učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu*. Sve publikacije dostupne su na adresi <http://www.osce.org/odhr/elections/75352>.

- Objasnjenje **općih odlika** sistema za registraciju birača;
- Smjernice o tome kako vršiti analizu **pravnog okvira** vezanog za registraciju birača;
- Smjernice o ocjeni **transparentnosti** registracije birača;
- Smjernice o ocjeni **tačnosti** registracije birača;
- Smjernice o ocjeni **inkluzivnosti** registracije birača; i
- Upotreba biračkih spiskova i posmatranje na **dan izbora**.

Ovaj priručnik je spoj objašnjenja tehničkih aspekata registracije birača i praktičnih savjeta za izborne posmatrače o pristupu ovom procesu. "Pregled pitanja" nakon svakih nekoliko poglavlja ističe praktična pitanja o svakoj temi koja mogu biti od koristi posmatračima.

Ovaj priručnik odražava raznolikost prakse pri registraciji birača u državama učesnicama OSCE-a. Pošto se praksa registracije birača unutar OSCE-a razlikuje, pitanja kojima se bavi ovaj priručnik ne moraju biti relevantna za svake pojedinačne izbore. Od posmatrača se očekuje da procijene specifične elemente procesa registracije birača u zavisnosti od vrste sistema za registraciju birača, vremenskog rasporeda procesa registracije i procedura date države učesnice. Vrijeme kada se odvija posmatračka aktivnost i njena rasprostranjenost, kao i raspoloživi resursi, također će odrediti koliko sveobuhvatno posmatrači mogu razmotriti ova pitanja. Ipak, registracija birača se u svakom slučaju mora uzeti u obzir i uvrstiti u izvještavanje, a po potrebi i u preporuke.

## **B. Važnost registracije birača**

Sve države učesnice OSCE-a priznale su *jednako i opće biračko pravo* kao ključno načelo demokratskih izbora i opredijelile se da će garantirati ovo pravo. Registracija birača je važna osnova putem koje se osigurava jednako i opće učešće nosilaca biračkog prava na izborima. Pored toga, na osnovu broja registriranih birača donose se važne odluke u toku izbornog procesa, kao što je određivanje broja administrativnih jedinica (okruga) i lokacija biračkih mjesta, broja glasačkih listića i izbornog materijala koji se štampa i dostavlja na biračka mjesta i izračunavanje izlaznosti birača.

*Transparentnost, tačnost i inkluzivnost* čine ključne aspekte osiguranja cjelovitosti procesa registracije birača i vjerodostojnosti biračkih spiskova. Izborni posmatrači trebaju obratiti pažnju na ove aspekte pri ocjeni procesa registracije birača. O svakom od njih će se detaljno govoriti u ovom priručniku.

Transparentan, tačan i inkluzivan proces registracije birača omogućuje kvalificiranim biračima da uživaju svoje temeljno građansko pravo glasa, a istovremeno djeluje kao zaštita protiv pokušaja manipulacije ovim procesom. Birački spisak biračima pruža informacije o specifičnoj lokaciji gdje mogu glasati, a članovima biračkih odbora naznačuje ko ima pravo glasa. Istovremeno birački spisak bi trebao osigurati da svaki



birač može glasati samo jednom i spriječiti glasanje osoba koje nisu kvalificirani birači. Registracija birača također pruža mogućnost unapređenja povjerenja javnosti u izborni proces. Biračima je potrebno omogućiti pristup biračkom registru prije dana izbora kako bi provjerili tačnost svojih podataka i osigurati proces putem kojeg mogu blagovremeno tražiti ispravku eventualnih netačnosti. Kopije registra birača također se mogu staviti na raspolaganje i političkim strankama i kandidatima kako bi potvrdili da su njihove pristalice uvrštene u registar i kako bi informacije iz registra koristili za potrebe vođenja svojih kampanja. Kada se kopije registra birača stavljaju na raspolaganje političkim strankama i kandidatima, treba voditi računa o sljedećem: Sve stranke trebaju imati jednak pristup registru birača, a informacije se trebaju pružati u skladu sa pravilima o zaštiti podataka. Može se razmotriti i stavljanje na raspolaganje registra u elektronskom formatu kako bi se omogućilo elektronsko pretraživanje podataka u skladu sa zakonodavstvom o zaštiti podataka. U nekim zemljama grupe civilnog društva također ocjenjuju tačnost biračkih spiskova putem terenskih i kompjuterskih provjera, a svoje nalaze zatim predstavljaju javnosti.

Pored gore navedenog, registracija birača također djeluje kao podrška i drugim komponentama izbornog procesa. U nekim državama učesnicama jedan od uslova za registraciju nove političke stranke ili kandidata koji se želi kandidirati na izborima je skupljanje potpisa određenog broja ili postotka registriranih birača. Uvrštavanje u registar birača također može činiti osnovu za određivanje prava kandidata da se kandidiraju na izborima, naročito tamo gdje sistem zahtijeva da kandidat ima prijavljeno prebivalište u izornoj jedinici određen period vremena. U nekim državama učesnicama se javna sredstva za predizborne kampanje dodjeljuju na osnovu određene sume po glavi nosioca biračkog prava.

### **C. OSCE-ova opredjeljenja i drugi međunarodni standardi**

Osnovni zadatak ODIHR-ovih posmatrača izbora je da ocijene u kojoj mjeri određeni izbori, uključujući i proces registracije birača, ispunjavaju OSCE-ove i druge međunarodne standarde za demokratske izbore. Ova načela, kao i međunarodni primjeri dobre prakse, definiraju standarde koje proces treba ispuniti i valja ih tretirati kao osnovu za ocjenu usklađenosti država učesnica. ODIHR-ovi izborni posmatrači se u svojim izvještajima pozivaju na ove standarde.

ODIHR-ovi izborni posmatrači ocjenjuju usklađenost sa opredjeljenjima OSCE-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore. Države učesnice OSCE-a su se u OSCE-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine<sup>2</sup> opredijelile za niz načela demokratskih izbora. Dokument čini primarnu osnovu za ocjenu izbornog procesa, koji podrazumijeva i registraciju birača.

---

<sup>2</sup> Dokument "Sastanka u Kopenhagenu Druge konferencije o humanoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE)", Kopenhagen, 5. juni - 29. juli 1990. godine; vidjeti na <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

U stavu 6 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine se navodi:

“... volja naroda, izražena slobodno i pravedno na periodičnim i slobodnim izborima, čini osnovu autoriteta i legitimiteta vlasti. Države učesnice će u skladu s tim poštovati pravo svojih građana na učešće u upravljanju svojom zemljom, ili direktno ili putem predstavnika koje slobodno izaberu na pravednim izborima.”

U tu svrhu su se države učesnice OSCE-a opredijelile za niz načela sadržanih u stavu 7, uključujući i to da će “garantirati opće i jednako biračko pravo svim punoljetnim građanima”. Ova načela posebno su značajna za registraciju birača i izradu biračkih spiskova.

Drugi međunarodni instrumenti za ljudska prava također definiraju standarde vezane za registraciju birača i pružaju osnovu za njenu ocjenu. Naročito se član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (eng. *International Covenant for Civil and Political Rights*, ICCPR)<sup>3</sup> direktno tiče registracije birača: “Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika i bez nerazumnih ograničenja... bira i bude biran na poštenim povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa...”

U svom Općem komentaru br. 25, Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, tijelo zaduženo za pružanje smjernica o tumačenju implementacije ICCPR-a, navodi da:

“... Države moraju preduzeti efektivne mjere kako bi omogućile svim osobama s pravom glasa da to pravo ostvaruju. Ukoliko je registracija birača obavezna, taj proces treba što više pojednostaviti i ne treba nametati prepreke registraciji. Ako je registracija uslovljena prebivalištem, takvi uslovi moraju biti razumni i ne smiju se nametati na način da uskrate pravo glasa beskućnicima. Svaka zloupotreba i miješanje u proces registracije i samo glasanje, kao i zastrašivanje i prinuda birača, trebaju biti zabranjeni krivičnim zakonima, a ti zakoni trebaju se strogo provoditi. Potrebno je provesti kampanje edukacije i registracije birača kako bi se osiguralo efektivno ostvarenje prava iz člana 25. u informiranoj zajednici.”<sup>4</sup>

Drugi instrumenti za ljudska prava afirmiraju garancije nediskriminacije. U članu 5. Međunarodnog pakta o eliminaciji rasne diskriminacije (eng. *International Covenant on the Elimination of Racial Discrimination*, ICERD)<sup>5</sup> se navodi:

“Države članice se obavezuju da garantiraju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike u odnosu na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja ... prava učešća na izborima kao i u upravljanju javnim poslovima.”

3 ICCPR, usvojen i otvoren za potpisivanje Rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16. decembra 1966; stupio na snagu 23. marta 1976; vidjeti [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

4 Stav 11 Općeg komentara br. 25 (*Pravo učešća u javnim poslovima, pravo glasa i pravo jednakog pristupa javnim uslugama*), usvojenog na Komitetu za ljudska prava UN-a 12. jula 1996; vidjeti [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

5 ICERD, usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikaciju Rezolucijom Generalne skupštine 2106 (XX) od 21. decembra 1965; stupio na snagu 4. januara 1969; vidjeti [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

Slično tome, u članu 7. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (eng. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW*)<sup>6</sup> se navodi:

“Države članice preduzimaju sve podesne mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne osigurati, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da glasaju na svim izborima i da budu birane u sva tijela koja se biraju putem javnih izbora.”

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije Vijeća Evrope<sup>7</sup> pruža smjernice o primjerima najbolje prakse za registraciju birača. Kodeks ističe potrebu:

- ✎ Da se uspostave i održavaju stalni birački registri;
- ✎ Da se birački registri objavljuju;
- ✎ Da se birački registri redovno i kontinuirano ažuriraju; i
- ✎ Da postoji upravni postupak, koji podliježe sudskoj kontroli, koji će omogućiti ispravke registara birača.

## **D. ODIHR-ov pristup posmatranju registracije birača**

Zahvaljujući svojim aktivnostima posmatranja izbora, posebno misija za posmatranje izbora, ODIHR je u dobrom položaju da ocijeni da li se poštuju načela općeg i jednakog biračkog prava. Važna komponenta te evaluacije je detaljna ocjena efikasnosti registracije birača u pogledu promoviranja općeg, tajnog, jednakog, slobodnog, pravednog, odgovornog i transparentnog izbornog procesa koji uživa povjerenje građana.

ODIHR-ovi posmatrači specifično razmatraju procese vezane za registraciju birača u okviru ukupne metodologije za posmatranje izbora. Misije za posmatranje izbora naročito nastoje ocijeniti tačnost, inkluzivnost i transparentnost procesa registracije birača. Iako se mnoge procedure vezane za registraciju birača odvijaju ili trajno ili prije posjete misije za posmatranje izbora, članovi osnovnog tima zajedno sa dugoročnim i kratkoročnim posmatračima još uvijek mogu prikupiti dovoljno informacija za donošenje objektivne ocjene. Kod posmatranja registracije birača važno je ocijeniti i inkluzivnost i transparentnost tog procesa, kao i tačnost i kvalitet biračkih spiskova koji čine njegov rezultat.

Pojedini članovi misije za posmatranje izbora imaju specifične uloge u ocjeni procesa registracije birača:

6 CEDAW, usvojena 18. decembra 1979. (Rezolucija 34/180), a stupila na snagu 3. septembra 1981.; vidjeti [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Također, Opća preporuka br. 23 Odbora za CEDAW (16. zasjedanje, 1997.); vidjeti: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>.

7 Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Mišljenje N 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.; Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Vijeće Evrope; vidjeti [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

- ✎ **Pravni analitičar** pažljivo pregleda zakone, procedure i propise vezane za registraciju birača kako bi utvrdio da li pravni okvir promovira tačne i inkluzivne biračke spiskove i da li je u skladu sa opredjeljenjima OSCE-a i drugim međunarodnim standardima;
- ✎ **Izborni analitičar** sastaje se sa relevantnim službenicima odgovornim za izradu biračkih spiskova, ili u centralnoj izbornoj administraciji ili u nekom drugom ministarstvu ili instituciji, kako bi ocijenio implementaciju procesa registracije birača;
- ✎ **Politički analitičar** sastaje se sa kandidatima i strankama kako bi razgovarao o njihovom nivou povjerenja u proces registracije birača i kako bi saslušao njihove eventualne zabrinutosti u pogledu tačnosti biračkih spiskova ili procesa registracije;
- ✎ **Analitičar za nacionalne manjine i analitičar za rodnu ravnopravnost** fokusiraju se na pitanje da li su grupe koje su često tradicionalno marginalizirane, poput nacionalnih manjina i žena, u stanju ostvariti potpuno učešće u izbornom procesu, uključujući i to da li eventualno podliježu nekoj specifičnoj pravnoj ili upravnoj prepreci pri registraciji;
- ✎ **Dugoročni posmatrači** sastaju se sa lokalnim i regionalnim administratorima izbora uključenim u sastavljanje i održavanje registra birača kako bi utvrdili ključne aspekte izrade i funkcioniranja sistema registracije birača na tom nivou. Dugoročni posmatrači također posmatraju objavljivanje preliminarne biračkih spiskova, uključujući i obradu eventualnih ažuriranja ili ispravaka koje zatraže birači; i
- ✎ Na dan izbora **kratkoročni posmatrači** prikupljaju razne podatke, uključujući i podatke o identifikaciji birača i upotrebi biračkih spiskova na biračkim mjestima. U toku posmatranja na dan izbora sve eventualne rasprostranjene netačnosti u biračkim spiskovima postaju očite jer će se birači i predstavnici političkih stranaka žaliti ako utvrde da njihove pristalice nisu na biračkim spiskovima ili su pogrešno upisani.

U situacijama gdje postoje specifični problemi vezani za registraciju birača ODIHR može odrediti **stručnjaka za registraciju birača** koji će sačiniti sveobuhvatniju analizu procesa registracije birača. Takav stručnjak treba da ima zadovoljavajuće tehničko znanje i iskustvo kako bi razumio relevantne kompjuterske baze podataka i procedure za sastavljanje i ažuriranje registra birača.

# Korisna terminologija

Važno je da izborni posmatrači imaju jasno razumijevanje terminologije i procedura vezanih za registraciju birača, naročito zato što se radi o tehničkom i kompleksnom procesu. U ovom poglavlju date su definicije uobičajenih termina vezanih za registraciju birača, kao i objašnjenja tipičnih procedura u okviru procesa registracije birača. Članovi osnovnog tima trebaju usvojiti konzistentnu terminologiju u svom izvještavanju kako bi se izbjegli nesporazumi o tome šta je uočeno tokom posmatranja.

## A. Identitet i prebivalište

*Kvalificirani birač* je osoba koja prema ustavu i zakonima date zemlje ima pravo glasa na određenim izborima. *Identitet* te osobe obično se utvrđuje na osnovu imena i prezimena i datuma rođenja. Pored toga se često koriste i drugi podaci putem kojih se utvrđuje identitet osobe, kao što je ime oca ili majke i mjesto rođenja. U nekim državama učesnicama svaki građanin ima i jedinstveni lični identifikacijski broj koji se dodjeljuje po rođenju i koji može sadržavati lične podatke, u otvorenom ili šifriranom formatu. Bez obzira na vrstu informacija koje se uvrštavaju u birački spisak, one bi trebale biti dovoljne za utvrđivanje identiteta osobe. Ako su podaci nedovoljni uslijed nedostajućih informacija (npr. kada ljudi ne znaju svoj datum rođenja), to će utjecati na tačnost registra birača. Žene, nacionalne manjine, interno raseljene osobe (eng. *internally displaced persons*, IDP) i beskućnici često su posebno pogođeni nedostatkom tačnih podataka.

Ljudi obično stanuju na mjestu po svom slobodnom izboru jedan određen razuman period vremena. Mjesto uobičajenog stanovanja osobe naziva se njihovim *prebivalištem*. Prebivalište najčešće povezuje identitet osobe i geografsku lokaciju na kojoj ta osoba može ostvariti svoje pravo glasa. U praksi to znači da je birač registriran da glasa na biračkom mjestu čije područje obuhvata njegovo ili njeno prebivalište.

Koncept prebivališta također može biti definiran pravnim propisima. U nekim državama učesnicama, iako građani slobodno izabiru svoje mjesto prebivališta, pravni okvir zahtijeva da formalno prijave ili *registriraju* prebivalište kod nadležnih vlasti. Ponekad je izbor prebivališta uslovljen dodatnim kriterijima, kao što su vlasništvo nad nekretninom, dokaz o prebivalištu na zakonski priznatim lokacijama ili saglasnost vlasnika za stanovanje u određenoj nekretnini. Neke države učesnice svojim građanima omogućuju da prijave i *stalno prebivalište* i *privremeno boravište*.

U nekim slučajevima se od osobe može zahtijevati da specifičan period vremena stanuje na određenoj lokaciji kako bi ostvarila pasivno ili aktivno biračko pravo. Vremenski period takvog *uslova prebivališta* obično se računa od datuma registracije prebivališta do druge referentne tačke vezane za konkretne zakazane izbore. Trajanje stanovanja koje se postavlja kao uslov treba biti razumno i proporcionalno svojoj svrsi.<sup>8</sup>

Širom regije OSCE-a uobičajeno je uz prijavljeno prebivalište i/ili boravište uključiti i detaljnije podatke u vidu *adrese* dotične osobe. Obično se adresa određuje imenom ulice i kućnim brojem. Drugo moguće tumačenje adrese je lokacija po slobodnom izboru pojedinca na kojoj vlasti mogu komunicirati s dotičnim pojedincem. Definicija adrese ne treba se koristiti u svrhu isključivanja registracije beskućnika kao birača ili osoba koje žive u naseljima koja nisu zakonski priznata od državnih vlasti.

## **B. Evidencija birača i upisni podaci iz biračkog spiska**

*Evidencija* kvalificiranog birača je skup podataka koji razlikuje jednog kvalificiranog birača do svih drugih kvalificiranih birača. S druge strane, *upisni podaci* odnose se na skup podataka koji su dovoljni za identifikaciju kvalificiranog birača na biračkom mjestu na dan izbora, vodeći računa o pitanjima zaštite podataka. Obično su upisni podaci podskup evidencije, jer evidencija može sadržavati podatke koji nisu sadržani u upisu, dok su upisni podaci sadržani u evidenciji. Evidencija i/ili upisni podaci obično se sastoje iz *polja* za podatke, pri čemu se svako polje sastoji od *znakova*. Znakovi podrazumijevaju slova, brojeke i specijalne simbole.

Upisni podaci iz biračkog spiska često uključuju, u odvojenim poljima za podatke, ime, prezime i datum rođenja osobe. Također mogu uključivati polja za identifikacijski broj, ime ulice i kućni broj. Odgovarajuća evidencija birača, s druge strane, može sadržavati i dodatne informacije kao što su ime oca ili majke, spol, mjesto rođenja, bračni status, itd. U nekim državama učesnicama identifikacijski broj i adresa smatraju se zaštićenim ličnim podacima i ne uvrštavaju se u biračke spiskove. Međutim, ti podaci ipak čine dio odgovarajuće evidencije.

---

<sup>8</sup> Vidjeti, naprimjer, Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Poglavlje I.1.1.c i Obrazloženje, Poglavlje I.1.1.c, Py protiv Francuske, predmet na Evropskom sudu za ljudska prava.

## C. Registri birača i birački spiskovi

*Registar birača* je skup evidencije svih birača s pravom glasa na određenim izborima. Za potrebe ovog priručnika termin *registar* se odnosi na administrativne jedinice koje uključuju više od jednog biračkog mjesta. Općinski registri birača u idealnom slučaju obuhvataju sve birače s pravom glasa u toj općini, a državni registar birača sve birače s pravom glasa u državi. Ako postoji registar birača na državnom nivou, pojedinačni općinski ili okružni registri birača obično predstavljaju njegove podskupove.

Slično tome, mnoge države učesnice vode i *registar stanovništva*, koji podrazumijeva evidenciju svih građana ili rezidenata, uključujući i strane državljane, određene općine ili države.<sup>9</sup> Stoga, za one države učesnice koje imaju sisteme registra stanovništva, registar birača obično čini podskup registra stanovništva i u smislu sadržaja odgovarajuće evidencije i u smislu prava na uvrštavanje.<sup>10</sup> Ako je registar stanovništva kompjuteriziran, uspostavljanje i održavanje odvojenog registra birača može biti nepotrebno jer se registar birača za odgovarajuće administrativno područje može po potrebi izvesti iz registra stanovništva. Ipak, u produžetku teksta će se termin *registar birača* često upotrebljavati jer postoje države gdje su registri birača odvojeni, kao i države koje nemaju registar stanovništva.

*Birački spisak*, za razliku od registra birača, znači skup upisnih podataka o svim nosiocima biračkog prava upućenih na specifično biračko mjesto. Izbori se mogu provesti bez registra birača, ali se rijetko provode bez biračkih spiskova. Ako se birački spiskovi izvode iz registra stanovništva ili birača, ukupni broj upisanih jednak je broju evidentiranih u registru birača ili broju evidentiranih birača u registru stanovništva.

## D. Ažuriranje registara birača i biračkih spiskova

Promjene u životima ljudi koje moraju biti evidentirane u registru birača obično se nazivaju *promjenama ličnog stanja*. Sklapanje i razvod braka mogu dovesti do promjene prezimena, a time i formalnih parametara ličnog identiteta osobe. Kada građani steknu punoljetnost za glasanje, postaju birači koji se moraju uvrstiti u registar birača i odgovarajući birački spisak. Evidencija birača se u slučaju njegove smrti uklanja iz registra birača i odgovarajućeg biračkog spiska. Osim toga, novi državljani ulaze u korpus kvalificiranih birača. Stoga agencije koje evidentiraju promjene po pitanju naturalizacije/državljanstva također moraju biti uvezane u sistem.

*Promjena prebivališta* može podrazumijevati i promjenu biračkog mjesta gdje se ostvaruje pravo glasa. To podrazumijeva i potrebu za izmjenom onog dijela evidencije i/ili upisa koji se odnosi na adresu. Važno je imati na umu da ako birači formalno ne prijave promjenu prebivališta odgovarajućim vlastima, njihova registracija ostaje nepromijenjena, što

<sup>9</sup> Vidjeti OSCE/ODIHR, *Smjernice o registraciji stanovništva*, dostupne na: <http://www.osce.org/odihr/documents/39496>.

<sup>10</sup> Naprimjer, maloljetnici se uvrštavaju u registar stanovništva, ali ne i u registar birača.

znači da ostaju uvršteni u birački spisak biračkog mjesta koje odgovara posljednjoj zvanično prijavljenoj adresi.

U slučaju promjene ličnog stanja ili prebivališta, potrebno je *ažurirati* odgovarajuća polja u biračkoj evidenciji i upisnim podacima. Dobro organiziran sistem registracije odlikuje pažljivo izrađen i primjenjivan vremenski okvir za ažuriranje registara i obavještanje drugih relevantnih institucija o tome koje su informacije ažurirane. Tamo gdje postoji nekoliko baza podataka koje su izvori za registar birača, institucija koja održava podatke treba biti zadužena za njihovo ažuriranje.

Za potrebe posmatranja izbora koristi se sljedeća terminologija za različita ažuriranja registra birača:

- ✎ **dodavanje** (nove) evidencije registru birača odgovara uvrštavanju evidencije novog birača u registar birača kada osoba stekne pravo glasa (npr. napuni 18 godina; stekne državljanstvo; vrati se iz inostranstva). Na osnovu toga se u birački spisak za biračko mjesto koje obuhvata adresu novog birača upisuju novi podaci;
- ✎ **prijenos** evidencije odgovara promjeni adrese kvalificiranog birača kada se njegova ili njena evidencija u registru birača premješta iz biračkog spiska za jedno biračko mjesto u birački spisak za drugo. U kontekstu biračkih spiskova takav čin za posljedicu ima brisanje odgovarajućih upisnih podataka iz biračkog spiska bivšeg biračkog mjesta i upisivanje u birački spisak novog biračkog mjesta. Na sličan način se u registrima za cijelu državu evidencija prenosi iz jedne lokalne administrativne jedinice, općine ili izborne jedinice u drugu;
- ✎ **ispravka** evidencije odgovara izmjenama evidencije i upisnih podataka koje nisu promjena adrese ili biračkog prava. To znači da birač ostaje upisan u birački spisak za dato biračko mjesto;
- ✎ **suspendiranje** evidencije odgovara privremenom gubitku biračkog prava. Tada se evidencija suspendira, ali ne briše iz registra i može se ponovo aktivirati. Međutim, odgovarajući upisni podaci se brišu iz biračkog spiska za vrijeme trajanja suspendiranja evidencije. Slično tome, **vraćanje** evidencije odgovara obnovi prava glasa, a ne dodavanju evidencije; i
- ✎ **brisanje** evidencije i pripadajućih upisnih podataka odgovara uklanjanju evidencije i upisnih podataka bivšeg kvalificiranog birača iz registra birača i odgovarajućeg biračkog spiska (npr. u slučaju smrti birača, trajnog gubitka prava glasa ili gubitka državljanstva). Kod brisanja evidencije i upisnih podataka iz biračkih spiskova treba biti naročito pažljiv jer brisanje može dovesti do trajnog oduzimanja biračkog prava.

## E. Moguće greške pri ažuriranju

Registracija birača nije imuna na nenamjerne greške. Ažuriranje evidencije i upisnih podataka zahtijeva posebnu i trajnu pažnju kako bi se izbjegle greške u registrima i



spiskovima, bez obzira na vrstu sistema registracije i to da li se registar vodi na papiru ili u elektronskom formatu. Nehotična zamjena jednog slova postojeće evidencije drugim, posebno kod kompjuteriziranih registara, može dovesti do slučajnog stvaranja suvišne evidencije.<sup>11</sup>

U praksi se obično razlikuju greške manjeg i većeg značaja, te se pretpostavlja da će članovi biračkog odbora na biračkim mjestima racionalno postupati prema greškama. Takva očekivanja mogu biti razumna kada se radi o okruženju koje generalno odlikuje povjerenje. Međutim, u određenim okolnostima može doći i do toga da član biračkog odbora nekom biraču odbije dati glasački listić na dan izbora i time mu oduzme pravo glasa uslijed samo jedne tipografske greške u upisnim podacima sa biračkog spiska koja dovede do neusklađenosti između podataka iz biračkog spiska i podataka na ličnom dokumentu birača. Na taj način i male greške mogu podrivati vjerodostojnost biračkih spiskova.

Istovremeno postoje i greške sa jasnim posljedicama za dan izbora:

- ✎ **neuvršavanje u evidenciju** podrazumijeva veliku vjerovatnoću da će biraču biti oduzeto biračko pravo;
- ✎ **propust da se izbríše evidencija** može rezultirati optužbama da su “mrtvi” na biračkim spiskovima i utjecati na ispunjavanje uslova izlaznosti (tamo gdje su primjenjivi);
- ✎ **neprenošenje evidencije** može rezultirati time da birač ne može naći svoje ime na biračkom spisku;
- ✎ **neuvršavanje ispravke, suspendiranja ili obnove** može imati slične posljedice kao i gore navedeni slučajevi;
- ✎ **Uvršavanje netačnih podataka kod dodavanja ili prenošenja evidencije** (npr. tipografske greške u imenu i prezimenu, birači registrirani za pogrešno biračko mjesto) može dovesti do oduzimanja biračkog prava ako se birači ne mogu naći na spisku ili ako dođe do stvaranja višestruke evidencije (vidjeti ispod);
- ✎ **Izbor pogrešne evidencije za ispravku ili prienos** također može dovesti do oduzimanja biračkog prava, a u ovom slučaju pogađa više od jednog birača; i
- ✎ **brisanje valjane evidencije** (npr. prilikom čišćenja moguće višestruke evidencije ili određivanjem pogrešne evidencije za brisanje), što dovodi do oduzimanja prava glasa.

Još jedna moguća vrsta greške je *grupa višestruke evidencije* kada se birač više puta evidentira u istom registru. Ako su podaci u evidenciji istovjetni, onda se radi o *istovjetnoj višestrukoj evidenciji*. Češće dolazi do *moguće višestruke evidencije*, grupe evidencije koja se razlikuje u samo jednom ili nekoliko znakova, ili čak polja, a za koju se pažljivim pregledom utvrdi da odgovara jednom te istom biraču. Grupe moguće višestruke evidencije mogu se pojaviti na jednom biračkom mjestu, pri čemu ih je moguće utvrditi

<sup>11</sup> Ovo se naročito dešava kod preslavljanja ćiriličnih u latinična slova i obratno. U takvim slučajevima osoba može imati nekoliko službenih verzija svog imena na različitim dokumentima.

vizuelnim pregledom, ili se mogu pojaviti u biračkim spiskovima na više biračkih mjesta. Slično tome, jedan upis može biti uvršten na biračkom mjestu jedne lokalne jedinice dok se drugi nalazi u drugoj lokalnoj jedinici.

Čak i najjednostavniji slučaj grupa moguće višestruke evidencije utvrđene vizuelnim pregledom biračkih spiskova na biračkim mjestima zahtijeva analizu kako bi se utvrdilo da li se podaci iz grupe odnose na istog birača i koji su upisni podaci iz grupe tačni. Takva analiza zahtijeva učešće tijela koja vode odgovarajući registar birača, registar stanovništva ili arhiv podataka o ličnom stanju građana, jer su ona odgovorna za tačnost podataka.

Izborni posmatrači trebaju biti oprezni kada procjenjuju moguće ozbiljne greške u biračkim spiskovima. Obično nije moguće na licu mjesta steći temeljito razumijevanje situacije i analizirati uzrok nedosljednosti. Ako se u toku aktivnosti posmatranja izbora pojave nedostajući ili višestruki izvodi, izborni posmatrači trebaju pitati nadležna tijela kako namjeravaju riješiti to pitanje, a zatim u svoj izvještaj uvrstiti opis problema i kako ga se rješava.

## **F. Zatvaranje registara birača**

Zakonodavstvo u nekim državama učesnicama OSCE-a zahtijeva da se registracija birača završi u određenom roku prije dana izbora. Nakon isteka tog roka, registar birača se *zatvara*. Naknadne izmjene evidencije nisu dozvoljene. Druge države učesnice OSCE-a dozvoljavaju izmjene čak i na dan izbora, pod specifičnim uslovima.

Kada se završi registracija birača, s kojom obično paralelno teče period kada je omogućen uvid javnosti (vidjeti ispod), moguće je objaviti broj registriranih birača u cijeloj državi razvrstan prema lokalnoj jedinici uprave i prema biračkom mjestu. Objavljivanje brojki koje se odnose na registraciju birača prije dana izbora korisno je za kandidate i unapređuje ukupnu transparentnost izbornog procesa.

Zatvaranje registra birača službenicima zaduženim za registraciju ostavlja vremena da analiziraju prijedloge službenika i birača o promjenama preliminarnih biračkih spiskova. Odgovarajuće promjene uvrštavaju se u preliminarne biračke spiskove kako bi se izradili konačni birački spiskovi i blagovremeno dostavili na biračka mjesta.

Tamo gdje su izmjene biračkih spiskova dozvoljene neposredno prije ili na sam dan izbora, zakonodavni okviri takvih država učesnica OSCE-a također sadrže i rok za podnošenje zahtjeva za izmjene kako bi službenici mogli blagovremeno izraditi konačne biračke spiskove. Međutim, takvo zakonodavstvo još uvijek dozvoljava članovima biračkih odbora na biračkim mjestima da uvrste izmjene u konačne biračke spiskove na dan izbora, ako se na biračkom mjestu pojavi kvalificirani birač koji može dokazati da ima pravo glasa na tom specifičnom biračkom mjestu. To pravo glasa dokazuje se putem ličnog dokumenta sa adresom birača, potvrdom o glasanju u odsustvu ili sudskom odlukom koja uspostavlja pravo glasa tog birača.

**dopunski birački spisak:** Spisak sastavljen od dodatno upisanih birača nakon zatvaranja registra neposredno prije ili na dan izbora često se naziva *dopunskim (ili dodatnim) biračkim spiskom*. Transparentnost zahtijeva da se broj upisanih na dopunski birački spisak evidentira u odvojenoj stavci protokola na biračkom mjestu, kako bi se razdvojili podaci o broju registriranih birača prije i na dan izbora. U nekoliko država učesnica OSCE-a zakon propisuje unakrsnu provjeru biračkih spiskova na državnom nivou nakon izbora kako bi se utvrdilo da li su dopunski birački spiskovi eventualno zloupotrebjavani za višestruko glasanje. Mogućnost uvrštavanja upisanih u dopunske biračke spiskove u registre birača ili stanovništva nakon izbora zahtijeva posebnu pažnju od nadležnih službenika, jer direktno uvrštavanje može imati negativan utjecaj na tačnost registra birača.

## G. Popis i registracija stanovništva

*Popis* predstavlja sliku demografske situacije u zemlju, obuhvata stanovništvo, domaćinstva, ekonomiju, itd. u određenom trenutku. Iako popis kroz poređenja sa prethodnim popisima može pružiti korisne informacije o nastajućim trendovima, takva slika je tačna samo u trenutku svog nastanka. Popisi se provode periodično, obično svakih deset godina. U kontekstu ovog priručnika, termin *popis* treba tumačiti kao popisivanje stanovništva. U godinama između popisa, demografske promjene mogu se pratiti upotrebom statistike ili informacija iz matičnih knjiga ili putem registara stanovništva koji se stalno ažuriraju.

S druge strane, *registraciju* stanovništva treba posmatrati kao rezultat trajnih napora da se redovno prikupljaju i ažuriraju lični podaci o stanovništvu za upotrebu u budućnosti. Registracija stanovništva zasniva se na službenim dokumentima i redovnom ažuriranju prikupljenih ličnih informacija kad god dođe do nekog od najvažnijih događaja u životu, kao što je rođenje, smrt, stjecanje ili gubitak državljanstva, sklapanje braka, razvod braka ili promjena prebivališta. Svako registriranje zahtijeva pažljivo planiranje toga kako će se evidentirati ti događaji, gdje će se pohranjivati originalni dokumenti kojima se registriraju ti događaji i koje će institucije biti formalno obavještavane o najvažnijim događajima u životu.

Treba imati na umu nekoliko razlika između *popisa* i *registracije stanovništva*:

### Popis:

- Popisuju se svi ljudi koje popisivači pronađu u danima provođenja popisa, ali je moguće da će biti isključene osobe koje u to vrijeme nisu na svojoj adresi prebivališta;
- Obično ne obuhvata podatke za identifikaciju osobe; i
- Zasniva se na trenutnom mjestu prebivališta.

### **Registraciji stanovništva:**

- ✎ Provođi se tokom dužeg perioda i ne obuhvata nedržavljane privremeno nastanjene u zemlji;
- ✎ Prikupljaju se tačne lične informacije, u idealnom slučaju o svim državljanima zemlje i u skladu sa strogim pravilima o zaštiti podataka; i
- ✎ Radi se pod rigoroznim uslovima, kao što je prijavljena adresa i/ili mjesto prebivališta i boravišta, prema formalnim definicijama iz zakonodavstva te zemlje.

Popisni podaci mogu pomoći izbornim posmatračima da steknu približnu demografsku sliku države. Statističkim obračunima na osnovu popisnih podataka moguće je doći do procjene udjela građana s pravom glasa u ukupnom stanovništvu svake administrativne jedinice i uporediti tu brojku sa službenim brojem registriranih birača. Takve informacije mogu biti korisne izbornim posmatračima. Međutim, s takvim poređenjima treba postupati oprezno zbog različite prirode aktivnosti i metodologija koje se primjenjuju za potrebe popisa u odnosu na registraciju stanovništva.

# Opće odlike sistema registracije birača

Izborni posmatrači na prvom mjestu trebaju identificirati osnovne odlike sistema registracije birača u zemlji, jer se sistemi registracije birača značajno razlikuju među državama učesnicima OSCE-a. Informacije o procesu registracije birača dostupne posmatračima u velikoj mjeri će zavisi od formata sistema registracije birača, kao i od vremenskog okvira registracije. Kako bi se pomoglo izbornim posmatračima da izrade pristup ocjeni registracije birača, u ovom poglavlju objašnjene su neke od ključnih odlika različitih vrsta sistema registracije birača i kako ih razlikovati.

## A. Aktivna i pasivna registracija birača

U sistemu "aktivne" registracije birača birači moraju preduzeti aktivnost da kod relevantnog organa registriraju svoju namjeru učešća u izborima, ili prije svakih zasebnih izbora ili na kontinuiranoj osnovi. Ovom terminologijom naglašava se činjenica da uvrštavanje imena birača na birački spisak proizlazi iz njegove odluke da se registrira. Da bi se registrirali u takvom sistemu birači moraju ispuniti specifične formulare za registraciju i podnijeti ih odgovarajućim tijelima u predviđenom roku, ili učiniti druge afirmativne korake kako bi se pobrinuli da njihova imena budu uvrštena u odgovarajući birački spisak.

U sistemu "pasivne" registracije birača od birača se ne zahtijeva nikakva specifična aktivnost na vlastitu inicijativu kako bi bili uvršteni u biračke spiskove. Ovdje terminologija naglašava činjenicu da je birač automatski registriran i da se uvrštava na birački spisak bez potrebe da preduzme neku pojedinačnu aktivnost. Umjesto toga, birački spiskovi sastavljaju se na osnovu postojećih podataka koje vode i ažuriraju relevantne državne ili općinske vlasti. U sistemu pasivne registracije birača, lični podaci birača često se

izvode iz matičnih knjiga koje obično vode organi lokalne uprave. U takvim slučajevima vrsta izvora podataka (npr. registar stanovništva, matične knjige, registar pasoša, baza podataka za lične dokumente) utiče na kvalitet registra birača.

Sistemi pasivne registracije mogu stvoriti pogrešan dojam da je registracija birača u potpunosti automatska i da građani nemaju nikakvu ulogu u njoj. To, međutim, nije tako, jer je u takvim sistemima od ključnog značaja da građani blagovremeno obavijeste vlasti o bilo kakvoj promjeni svojih ličnih podataka i prebivališta.

## **B. Kontinuirana i periodična registracija birača**

Administrativni sistemi registracije birača ponekad se kvalificiraju kao *kontinuirani*, odnosno kao *periodični*. U *kontinuiranom sistemu* registri se ažuriraju redovno i trajno, svaki put kada dođe do promjene ličnog stanja pojedinačnog građanina. Birači mogu obavijestiti vlasti o promjenama svojih biračkih informacija u svako vrijeme, obično tako što će kontaktirati odgovarajući administrativni ured. Važno je da sistem međusobnog obavještanja relevantnih javnih vlasti efikasno funkcioniše. Sistemi pasivne registracije često su kontinuirani.

U *periodičnom sistemu* evidencija se ažurira periodično ili se iznova priprema, ili prije izbora ili jednom u svakih nekoliko godina. U iznimnim slučajevima, kao što su post-konfliktne situacije, *periodičnost* može označavati i početnu registraciju kojom se kvalificirani birači uvrštavaju u novi registar. U nekoliko država učesnica OSCE-a zakonodavstvo predviđa specifičan interval u toku svake godine kada su građani pozvani da prijave promjene svog biračkog statusa, naročito promjene prebivališta i stjecanja ili gubitka prava glasa. Iako su sistemi aktivne registracije najčešće periodični, ponekad mogu biti i kontinuirani, recimo u zemljama gdje administrativni uredi kontinuirano primaju nove ili ažurirane zahtjeve za registraciju.

U nekim državama učesnicama OSCE-a vlasti mogu izabrati da registraciju birača ažuriraju upotrebom periodičnog sistema neposredno pred izbore. Takve aktivnosti mogu se oslanjati na kampanje registracije birača od-vrata-do-vrata ili na uspostavljanje specifičnih mjesta za registraciju na kojima se primaju zahtjevi od pojedinačnih birača. U takvim slučajevima izborni posmatrači trebaju ocijeniti da li takve kampanje postižu dovoljan obuhvat, odnosno da li su mjesta i formulari za registraciju dovoljno pristupačni.

## **C. Papirni i kompjuterizirani registri**

Matične knjige i birački registri mogu se voditi ili na papiru ili u kompjuteriziranom formatu. Iako se tačnost procesa registracije birača može osigurati putem sveobuhvatnog kompjuteriziranog registra, to često nije izvodivo u svim zemljama. Registri birača i birački spiskovi koji se vode na papiru ne podrazumijevaju iste zaštite jer se ne mogu lako porediti kako bi se tražili višestruki upisi, a teže ih je i ažurirati.

Kompjuterizirane matične knjige ili birački registri mogu se centralizirati i organizirati prema općini ili drugoj administrativnoj jedinici, odnosno, općinski registri mogu se umrežiti na državnom nivou kako bi se omogućile internetske usluge, uključujući i unakrsne provjere za utvrđivanje moguće višestruke evidencije. U slučaju umreženih baza podataka važno je osigurati kompatibilnost softvera koji koriste različite administrativne jedinice.

U sistemima pasivne registracije birača moguće je iz kompjuteriziranog registra stanovništva izvesti odgovarajući registar birača i/ili biračke spiskove za biračka mjesta, i preliminarne i konačne, u bilo kom trenutku kada se raspišu izbori. Sistemi aktivne registracije također mogu imati koristi od kompjuteriziranih registara zahvaljujući lakoći ažuriranja i pretraživanja u svrhu pronalaženja višestrukih ili nedostajućih upisa. Pristup birača vlastitoj evidenciji putem interneta dodatno unapređuje tačnost registracije birača ali mora biti reguliran kako bi se osigurala dovoljna zaštita podataka. U nekim državama službenici na biračkom mjestu provjeravaju biračke spiskove putem kompjutera što ubrzava proces glasanja.

#### **D. Administrativna odgovornost za registraciju birača**

Sistem registracije birača može se razlikovati i po tome koji je upravni organ nadležan za nadzor nad sistemom i njegovo održavanje. Propisi o registraciji birača u državama učesnicama OSCE-a značajno se razlikuju, pri čemu je moguće da nekoliko različitih institucija učestvuje u različitim aspektima procesa, posebno u sistemima gdje su podaci registracije birača podskup neke druge baze podataka koja se vodi na državnom nivou. Od presudnog je značaja da pravni okvir osigura jasnu podjelu nadležnosti među institucijama i pojedincima uključenim u registraciju birača. Svi takvi upravni organi trebaju imati sredstva za redovni prenos podataka i razmjenu drugih informacija.

Izrada i održavanje registara stanovništva i/ili birača i biračkih spiskova obično se smatra administrativnom dužnošću i stoga se obično povjerava izvršnoj vlasti, a tipično je provode lokalni organi vlasti. U sistemima pasivne registracije službenici lokalne vlasti obično su odgovorni za izradu i ažuriranje biračkih spiskova koji se onda dostavljaju izbornoj administraciji prije dana izbora. Međutim, ponekad je izbornoj administraciji omogućeno da provede reviziju dostavljenih podataka, a može biti uključena i u odluke o žalbama vezanim za biračke spiskove u periodu neposredno pred izbore.

Neke države učesnice OSCE-a svoje izborne administracije zadužuju sa izradu i/ili reviziju registara birača i preliminarne biračkih spiskova. U sistemima aktivne registracije koji nisu povezani sa drugim vladinim bazama podataka ili aktivnostima, veća je vjerovatnoća da će izborna administracija preuzeti odgovornost registracije birača. U takvim slučajevima zakon može izbornoj administraciji propisati uspostavljanje privremenih centara za registraciju na lokalnom nivou pred izbore, odnosno kao stalni dio njihove organizacijske strukture. U drugim slučajevima zakon može zahtijevati da druge vladine agencije koje pružaju javne usluge zaprimaju zahtjeve za registraciju koje će onda prosljeđivati izbornoj administraciji na obradu.

U zemljama gdje administraciju izbora obavlja izvršni državni organ, kao što je ministarstvo unutrašnjih poslova, taj organ također može biti nadležan i za registar stanovništva ili birača na državnom nivou. Druge centralne institucije koje mogu biti značajno uključene u izradu registara birača su: ministarstvo pravde, državna policija i državni institut za statistiku. U slučajevima gdje je uključeno više od jedne institucije važno je utvrditi ko je nadležan za konsolidiranje, ažuriranje i reviziju podataka i na kom nivou. U slučaju da različite institucije imaju oprečne podatke o nekom pojedincu, treba biti jasno čija će se evidencija uzimati kao mjerodavna.

U zemljama koje omogućavaju specijalne modalitete glasanja za birače odsutne iz mjesta prebivališta, zakonodavstvo može uključiti i druge agencije u izradu biračkih spiskova za specijalna biračka mjesta. To mogu biti: ministarstvo vanjskih poslova (za osoblje ambasada i/ili birače nastanjene u inostranstvu), ministarstvo odbrane (za vojno osoblje); ministarstvo unutrašnjih poslova (za policijske snage zaposlene na održavanju javnog reda na dan izbora); ministarstvo pravde (za zatvorenike i pritvorenike); ministarstvo zdravstva (za pacijente u bolnicama i/ili osobe u institucijama socijalne skrbi); i pomorske vlasti (za posade brodova).

#### **Pregled pitanja: opće odlike sistema registracije birača**

Potrebno je odrediti:

- Da li je sistem registracije aktivan ili pasivan;
- Da li je sistem registracije periodičan ili kontinuiran;
- Da li se registar birača vodi na papiru ili u kompjuteriziranom formatu;
- Da li se kompjuterizirana evidencija vodi u samostalnim sistemima lokalnih vlasti ili u umreženoj bazi podataka za cijelu zemlju;
- Da li je registar birača odvojen samostalan registar ili se izvodi iz nekog drugog registra, kao što je registar stanovništva;
- Da li se registar birača priprema iznova za svake izbore ili je stalan registar koji se redovno ažurira;
- Da li su različite nadležnosti jasno definirane tako da službenici razumiju "ko radi šta"; i
- Da li podatke za registraciju birača sastavljaju i održavaju lokalne vlasti, izborna administracija, druge državne agencije ili kombinacija institucija.



# Pravni okvir za registraciju birača

Za potrebe razumijevanja sistema registracije birača, prvi korak za posmatrača i izborne analitičare podrazumijeva analizu relevantnih zakona i propisa. U ovom poglavlju date su smjernice o tome kako pristupiti ocjeni pravnog okvira za registraciju birača.<sup>12</sup> Tu ocjenu treba provesti što ranije jer će utjecati na planove misije za posmatranje izbora vezane za praćenje procesa registracije birača.

## A. Obuhvat pravne ocjene

Zakonodavstvo koje uređuje biračko pravo i registraciju birača značajno se razlikuje širom regije OSCE-a. Procedure za registraciju birača integralno su povezane sa administrativnom strukturom države i njenim kulturnim tradicijama o: (a) provođenju izbora; (b) identifikaciji građana; (c) uspostavljanju nedvosmislene i jasne veze između ličnog identiteta i mjesta gdje će birač glasati; i (d) privatnosti ličnih podataka.

Pravni analitičar je prvenstveno odgovoran za analizu pravnog okvira, uključujući i odredbe o registraciji birača, dok je izborni analitičar zadužen za praćenje njegove implementacije. Pravni analitičar treba biti spreman da analizira niz zakona kako bi stekao potpuno razumijevanje njihovih implikacija za registraciju birača. Također će morati utvrditi koji su upravni organi odgovorni za sastavljanje registara birača i biračkih spiskova i od odgovarajućih institucija tražiti upravne propise. Pravni analitičar naročito treba ocijeniti uslove kvalificiranosti za glasanje, procedure za ažuriranje i pregled biračkih spiskova i odredbe o zaštiti ličnih podataka sadržane u pravnom okviru.

<sup>12</sup> Vidjeti također ODIHR Priručnik o reviziji pravnih okvira za izbore, dostupan na: <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>.

Minimalni standard koji pravni okvir mora ispuniti je garancija *općeg i jednakog biračkog* prava. Pridjev *opći* podrazumijeva da se svakom kvalificiranom građaninu garantira pravo glasa, a pridjev *jednako* znači da glasovi svih kvalificiranih građana imaju istu vrijednost. Pravni okvir također mora osigurati načelo nediskriminacije u uživanju prava glasa.

Ukupni pravni okvir kojim se uređuje registracija birača može uključivati:

- Ustavne odredbe;
- Odredbe izbornog (izbornih) zakona kojima se uređuje registracija birača;
- Specifične zakone o registraciji birača;
- Zakone o registraciji stanovništva ili matičnim knjigama, tamo gdje su relevantni;
- Drugo relevantno zakonodavstvo, kao što su zakoni o jeziku ili o državljanstvu; i
- Upravna pravila i propise kojima se detaljno određuju procedure za implementaciju pravnih odredbi.

Ustav države je osnovni dokument koji uspostavlja, najčešće u općenitom smislu, pravo glasa na osnovu državljanstva i starosne dobi. Članom 25. ICCPR-a uspostavljen je standard poštivanja univerzalnosti, pri čemu se navodi da "svaki građanin ima pravo i mogućnost da ... sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika" i "da bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača." U Općem komentaru br. 25 se dalje navodi da "... Nije dozvoljeno pravljenje bilo kakve razlike među građanima u pogledu uživanja ovih prava, bilo na osnovu rase, boje kože, spola, jezika, religije, političkog ili nekog drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, svojine, rođenja ili po bilo kom drugom osnovu..."

Ustavi mogu sadržavati i druge elemente sistema zastupanja, opće kriterije administrativne podjele države i uspostavljanja izbornih jedinica. Neke države učesnice OSCE-a dozvoljavaju nedržavljanima da učestvuju u lokalnim izborima. Takve odredbe mogu utjecati na procedure registracije birača.

Odredbe vezane za registraciju birača često se utvrđuju izbornim zakonima. Međutim, u nekim državama učesnicama postoje zasebni zakoni o registraciji birača. U federalnim sistemima pravne odredbe o registraciji birača mogu biti sadržane u zakonodavstvu federalnih država ili lokalnih administrativnih jedinica. U nekim državama učesnicama OSCE-a registri birača i birački spiskovi direktno su povezani sa registrima stanovništva i odgovarajućim zakonodavstvom. Zakoni o jeziku u nekim državama također mogu utjecati na pravo osobe da stekne državljanstvo, kao i na prava nacionalnih manjina da dobiju informacije za birače na svojim jezicima.

Upravni propisi koje izdaje uprava nadležna za registraciju birača također čine važan dio pravnog okvira jer u idealnom slučaju opisuju procedure registracije sa svim

neophodnim detaljima. Međutim, administrativni uslovi ne bi smjeli ograničavati pravo glasa.

## **B. Uslovi za ostvarenje biračkog prava**

Iako opće biračko pravo implicira pravo glasa svake osobe, određeni kriteriji za ostvarenje ovog prava općenito su prihvaćeni u skladu sa međunarodnim standardima. Općenito prihvaćeni uslovi za ostvarenje biračkog prava uključuju državljanstvo, starosnu dob za pravo glasa, prebivalište i odsustvo diskvalifikacijskih okolnosti koje se uspostavljaju zakonom i sudskom odlukom. Pravo osobe da bude birana obično je povezano s pravom glasa. Pravni analitičar treba identificirati i pažljivo razmotriti kriterije za ostvarenje biračkog prava, uključujući i sve eventualne razloge za diskvalifikaciju.

### **1. Državljanstvo**

Državljanstvo je najčešće ključni uslov za ostvarenje prava glasa i prava kandidiranja za državnu funkciju u državama učesnicama OSCE-a. U nekim državama učesnicama se naturaliziranim državljanima dodjeljuje pravo glasa, ali nemaju pravo da budu birani na najviše državne funkcije. Dvojni državljani tipično imaju pravo da biraju i da budu birani, iako neke države ograničavaju njihovo pravo da budu birani. Definiranje državljanstva se općenito smatra suverenim pravom svake države učesnice OSCE-a.<sup>13</sup>

Pitanja vezana za državljanstvo rijetko se detaljno razmatraju u okviru ODIHR-ovih aktivnosti posmatranja izbora. Ipak, pošto zakoni o državljanstvu i naturalizaciji utječu na pravo osobe da bira i bude birana, važno je razumjeti kako to zakonodavstvo ohrabruje ili ograničava mogućnost pojedinaca, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, da steknu državljanstvo i postanu punopravni učesnici u javnom životu.

U praktičnom smislu, u državama učesnicama gdje se registri birača izvode iz registara stanovništva, korisno je da posmatrač i razumiju proces putem kojeg se pravi razlika između državljana i nedržavljana kako bi samo oni koji imaju pravo glasa bili uvršteni u registar birača ili biračke spiskove za određene izbore. Ovo postaje važno, naprimjer, kada se kriteriji za ostvarenje prava razlikuju od jednih izbora do drugih.

U državama članicama EU, rezidentni državljani drugih država članica EU imaju pravo da biraju i budu birani na izborima za Evropski parlament<sup>14</sup> i na lokalnim izborima,<sup>15</sup> ali su obično isključeni iz mogućnosti učestvovanja u državnim izborima. Određene države

<sup>13</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Tanasa i Chirtoaca protiv Moldavije. U slučajevima ograničenja na osnovu državljanstva, to predstavlja povredu prava osobe da bude birana; vidjeti <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm-&action=html&highlight=Tanase&sessionid=95467604&skin=hudoc-en>.

<sup>14</sup> Direktiva Vijeća 93/109/EZ od 6. decembra 1993; vidjeti: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=guichett).

<sup>15</sup> Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. decembra 1994; vidjeti: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:en:NOT>. Vidjeti također Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, Glava V - Prava građana, član 40, dostupno na: [www.europarl.europa.eu/charter](http://www.europarl.europa.eu/charter).

učesnice OSCE-a također dozvoljavaju i drugim nedržavljanima sa zakonitim boravištem da učestvuju u lokalnim izborima. U nekim državama se zakonom od onih koji nisu državljani, a žele glasati na takvim izborima traži da pojedinačno podnesu zahtjev za uvrštavanje na birački spisak. U drugima uvrštavanje u registar birača za takve izbore može biti "automatsko" i zasnovano na drugim podacima koje država vodi.

## *2. Uslovi starosne dobi*

Nametanje minimalne dobne granice za pravo glasa univerzalno se primjenjuje u svim državama učesnicama OSCE-a. Tipično se minimalna starosna dob veže za zakonom utvrđenu dob punoljetnosti u datoj državi. U većini država učesnica OSCE-a minimalna starosna dob za ostvarenje prava glasa je između 18 godina i 21 godinu. Postoje i slučajevi gdje se dob za pravo glasa razlikuje za različite vrste izbora.

Zakonodavstvo se razlikuje po pitanju datuma do kojeg osoba mora napuniti starosnu dob za ostvarenje prava glasa. U većini država učesnica OSCE-a osoba mora napuniti starosnu dob za ostvarenje prava glasa do dana izbora na kojima želi glasati. Takav pristup promovira dodjeljivanje prava glasa. Međutim, u drugim državama osoba mora napuniti starosnu dob za stjecanje prava glasa do kraja perioda registracije birača.

U sistemima pasivne registracije birača, oni koji glasaju po prvi put trebali bi automatski biti uvršteni u registre birača i biračke spiskove. U sistemima aktivne registracije, oni koji glasaju po prvi put moraju se pridržavati upravnih procedura registracije birača. U takvim slučajevima političke stranke često provode kampanje za ohrabrivanje registracije birača. Izborni analitičar treba provjeriti da li se novi birači dodaju na biračke spiskove u skladu sa ustanovljenim procedurama.

## *3. Uslovi prebivališta*

Uslovi prebivališta kvalificiranost birača vezuju za prijavljeno prebivalište u određenom periodu prije dana izbora ili za neki drugi referentni trenutak. Takvi uslovi mogu uvesti dodatni stepen kompleksnosti, posebno kod lokalnih izbora ili parlamentarnih izbora sa većinskim sistemom glasanja za koje je uslov prebivalište u određenom području kako bi se ostvarilo pravo glasa u određenoj izbornoj jedinici. Dužina zahtijevanog perioda boravka može se razlikovati za različite vrste izbora.

Uslovi prebivališta često pogađaju birače koji su promijenili mjesto prebivališta blizu dana izbora. U nekoliko država učesnica birači koji nisu kvalificirani u izbornoj jedinici novog prebivališta još uvijek mogu glasati u izbornoj jedinici bivšeg prebivališta. Često je uslov prebivališta za ostvarenje prava osobe da bude birana duži od perioda potrebnog za ostvarenje prava glasa.

U nekolici država učesnica kvalificirani birači mogu glasati na bilo kojem biračkom mjestu u svojoj izbornoj jedinici. Dodatne zaštite, kao što je označavanje prstiju birača tintom ili njihovih ličnih dokumenata pečatom nakon što glasaju, ponekad čine sastavni

dio takvih uređenja. Takve zaštite mogu biti odsutne ako je registar birača za izbornu jedinicu kompjuteriziran i ako su birački spiskovi sa biračkim mjestima umreženi. U takvim slučajevima sva biračka mjesta unutar izborne jedinice mogu provjeriti da li je birač već glasao i time spriječiti eventualne pokušaje višestrukog glasanja.

U nekim državama učesnicama birači koji žive i registriraju se za glasanje u inostranstvu glasaju u izbornoj jedinici u kojoj su bili registrirani prije odlaska u inostranstvo.

#### 4. Oduzimanje biračkog prava




Međunarodni standardi o općem biračkom pravu ograničavaju uskraćivanje biračkog prava na dvije osnove: kada je osoba sudskom odlukom lišena poslovne sposobnosti ili kada je osuđena za teško krivično djelo. Opći komentar br. 25 sadrži sljedeće objašnjenje standarda predviđenih članom 25. ICCPR-a:

“...Osnove za uskraćivanje ovog prava treba da budu objektivne i razumne. Ukoliko je osuda za neko krivično djelo osnova za ograničenje prava glasa, trajanje ograničenja treba da bude srazmjerno težini učinjenog krivičnog djela i kazni. Licima koja su lišena slobode ali nisu osuđena ne bi trebalo da bude uskraćeno pravo glasa...”

Pored toga, u stavu 24 Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. navodi se uslov da “Svako ograničenje prava i sloboda u demokratskom društvu mora biti vezano za neki od ciljeva primjenjivog zakona i strogo srazmjerno svrsi tog zakona.”

Još uvijek postoje neke države učesnice OSCE-a gdje su, pored zatvorenika, i bivši zatvorenici koji su odslužili svoje kazne i aktuelni pritvorenici lišeni prava glasa. Pravni analitičar treba pažljivo analizirati sve eventualne procedure za oduzimanje prava u državi učesnici, uključujući i proces za reviziju takve odluke. Nadalje, izborni analitičar treba ocijeniti kako se oduzimanje i ponovno uvrštavanje evidencije i upisivanje organiziraju u praksi, u cilju identificiranja eventualnih mogućnosti neprimjerenog oduzimanja biračkog prava.<sup>16</sup>

Međunarodni standardi i primjeri dobre prakse sugeriraju da uskraćivanje biračkih prava treba podlijegati određenim ograničenjima. Takva ograničenja uključuju sljedeće uslove:

-  da ograničenja biračkih prava budu propisana zakonom;
-  da se poštuje načelo proporcionalnosti kazne u odnosu na počinjeno djelo; i
-  da se osoba može lišiti poslovne sposobnosti samo odlukom suda.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vidjeti Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Hirst protiv UK i Frotl protiv Austrije

<sup>17</sup> Vidjeti stav 24 Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. Vidjeti također Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije.

### **C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i upisa u birački spisak**

Pravni okvir treba jasno odrediti kome je dozvoljeno da podnese zahtjev za ažuriranje evidencije registracije i/ili upisa, koja je procedura za podnošenje takvih zahtjeva i koji je vremenski rok u kojem se zahtjevi mogu podnijeti. U sistemu kontinuirane registracije birača, podnošenje zahtjeva za ažuriranje trebalo bi biti omogućeno na redovnoj osnovi, putem ureda organa vlasti kod kojeg se vode podaci o registraciji. Takvi zahtjevi ne bi trebali biti ograničeni na period neposredno pred izbore, osim kada je to potrebno da bi se finalizirali registri pred dan izbora.

U nekim državama je pojedincima dozvoljeno da podnesu zahtjev koji se odnosi na drugu osobu. Takvi zahtjevi bi trebali biti dozvoljeni samo pod uslovom da ta druga osoba bude obaviještena o zahtjevu i da joj bude omogućeno da se o njemu očituje. Međutim, pravni okvir bi trebao razjasniti specifične procedure za takve zahtjeve kako bi se izbjegla mogućnost oduzimanja biračkog prava kvalificiranim biračima.

Kada zahtjev za ažuriranje u ime birača mogu podnijeti treće osobe, kao što su političke stranke, kandidati ili druge zainteresirane strane, pravni okvir bi jasno trebao odrediti:

- ✎ Pojedince i grupe koji imaju pravo da podnesu zahtjev;
- ✎ Proceduru podnošenja zahtjeva;
- ✎ Neophodne dokaze koji se moraju dostaviti u prilog zahtjevu;
- ✎ Proceduru obavještanja birača na kojeg se zahtjev odnosi;
- ✎ Prava birača na kojeg se zahtjev odnosi da bude prisutan ili da se na drugi način očituje;
- ✎ Vremenske rokove za podnošenje i obradu takvih zahtjeva;
- ✎ Proces revizije putem kojeg se donosi upravna odluka o prihvatanju ili odbijanju zahtjeva;
- ✎ Način na koji se birač obavještava o upravnoj odluci;
- ✎ Pravo birača da podnese žalbu na upravnu odluku kod suda; i
- ✎ Instituciju koja će donijeti konačnu odluku.

Pravni okvir treba predvidjeti da se odluke o zahtjevima donose ekspeditivno, u zakonom tačno predviđenom roku. Sve odluke moraju biti podložne žalbenom postupku na sudu, a sudovi moraju ekspeditivno odlučivati po žalbama, u zakonom tačno predviđenom roku. Pravni okvir također treba predvidjeti period uvida javnosti (vidjeti ispod) kako bi se omogućila revizija svih ažuriranja načinjenih od prethodnih izbora.

### **D. Zaštita ličnih podataka**

Pravni analitičar treba pažljivo ocijeniti odredbe kojima se određuje koje će lične informacije i podaci o biraču biti javno navedeni u registrima i u koje svrhe ih mogu

koristiti različiti akteri izbora. Jedan od izazova kod omogućavanja pristupa registrima birača i biračkim spiskovima za političke stranke, civilne grupe i treća lica je pronaći pravu ravnotežu između razumnog javnog objelodanjivanja i zaštite ličnih podataka.<sup>18</sup>

Općenito, informacije neophodne za identifikaciju birača kao kvalificiranog za određene izbore treba učiniti dostupnim javnosti, naročito kada se registar birača izvodi iz registra stanovništva koji sadrži više ličnih podataka. Međunarodni standardi zaštite ličnih podataka predviđaju specijalne zaštite za obradu i pohranjivanje podataka. Informacije o biračima trebaju biti tačne, ažurirane i ne trebaju biti preopširne u odnosu na svrhu u koju se pohranjuju. Postoje i obaveze osiguranja takvih podataka od uništenja ili slučajnog gubitka, kao i od neovlaštenog pristupa, izmjena i širenja takvih podataka.<sup>19</sup>

Pravni okvir treba jasno navesti dozvoljene upotrebe informacija stečenih uvidom u registre birača i to da li se te informacije mogu koristiti u neke druge svrhe pored zahtjeva za ispravkom ili osporavanja registracije datog birača. Zakon naročito treba odrediti da li se informacije mogu koristiti za potrebe vođenja kampanje političkih stranaka i kandidata. Također je potrebno zakonski odrediti sankcije za zloupotrebu informacija dobijenih iz registara birača.<sup>20</sup>

---

18 U OSCE/ODIHR-ovim *Postojećim opredjeljenjima za demokratske izbore u državama učesnicama OSCE-a* navodi se da "Birački spiskovi trebaju biti aktuelni, tačni, kompletni, lako dostupni kvalificiranim biračima za uvid i – podložno zaštiti ličnih informacija– moguće i drugima (kao što su natjecatelji na izborima i naučni istraživači) koji imaju legitime razloge da im pristupe... Bez obzira na sistem koji se koristi za izradu i vođenje biračkog spiska, taj sistem mora biti transparentan i otvoren za verifikaciju od strane birača, političkih natjecatelja i posmatrača izbora. Uz uvažavanje važnih razmatranja u pogledu privatnosti, koja u različitim državama mogu imati različitu težinu, pristup biračkim spiskovima u svrhu verifikacije podataka treba biti omogućen. U mnogim zemljama ne samo da se političkim natjecateljima i izbornim posmatračima omogućuje uvid u biračke spiskove, već im se dostavljaju i kopije spiskova" (vidjeti:<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>, str. 62).

19 Vijeće Evrope, Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, Strasbourg, 28.01.1981. Evropski sporazumi – br. 108, naročito članovi 3, 5. i 7. (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/108.htm>) Vidjeti također Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, 08.11.2001, Evropski sporazumi – br. 181 (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/181.htm>), kao i Direktivu 95/46/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. oktobra 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>).

20 Vidjeti također Smjernice UN-a u vezi sa kompjuteriziranim dosjeima osobnih podataka, dostupne na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/564/84/IMG/NR056484.pdf?OpenElement>.

## Pregled pitanja: Pravni okvir za registraciju birača

- Koji se zakoni odnose na registraciju birača?

---

- Koji upravni propisi razjašnjavaju implementaciju zakonodavnog okvira i da li se ti propisi mogu staviti na raspolaganje misiji za posmatranje izbora?

---

- Da li se odluke donose ekspeditivno u zakonski specificiranom roku?

---

- Da li ukupni pravni okvir poštuje načela općeg i jednakog biračkog prava?

---

- Da li zakonodavstvo jasno definiira kriterije za pravo glasa i da li su ti kriteriji razumni i usklađeni sa međunarodnim standardima?

---

- Postoje li pravne odredbe koje bi mogle osporiti registraciju birača iz specifičnih grupa, kao što su manjine, žene, siromašni ili nepismeni, ili raseljene osobe?

---

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

---

- Da li su razlozi za uskraćivanje biračkih prava razumni i usklađeni sa općeprihvaćenim međunarodnim standardima?

---

- Da li pravni okvir jasno definiira ko može podnijeti zahtjev za ažuriranje registra birača i/ ili biračkih spiskova i u čije ime se mogu podnijeti takvi zahtjevi?

---

- Da li zakonodavstvo predviđa zaštitu prava birača čija se registracija dovodi u pitanje?

---

- Postoji li pojednostavljen žalbeni proces u pogledu ažuriranja registra birača i/ili biračkih spiskova?

---

- Da li pravni okvir specificira koje lične informacije podliježu javnom objelodanjivanju, u koje se svrhe mogu koristiti i koje su kazne za njihovu zloupotrebu?

---

- Da li je period uvida javnosti uspostavljen i definiran zakonom?

---



# Ocjena transparentnosti

Efikasnost implementacije pravnog okvira za registraciju birača jednako je važna kao i njegov kvalitet. Izborni posmatrači trebaju ocijeniti implementaciju procesa registracije birača na osnovu njegove transparentnosti, tačnosti i inkluzivnosti. Ovo poglavlje se bavi tim kako posmatrači mogu ocijeniti transparentnost procesa registracije birača.

## A. O transparentnosti

Transparentan proces registracije birača ključan je za osiguranje pouzdanja javnosti i stoga predstavlja važno pitanje koje posmatrači trebaju razmotriti. Transparentan proces registracije birača javnosti omogućuje pristup registru birača i biračkim spiskovima za potrebe revizije prije izbora. Također omogućuje političkim strankama i grupama civilnog društva da posmatraju različite faze procesa registracije birača.

U zemljama gdje pristup javnosti registru birača i biračkim spiskovima nije dozvoljen ili je otežan, navodi o netačnostima ili pokušajima manipulacije biračkim spiskovima mogu umanjiti pouzdanje javnosti u integritet registra birača, kao i u izborni proces u cjelini. S druge strane, zemlje koje dozvoljavaju biračima i akterima izbora da provjere i potvrde biračke spiskove prije dana izbora općenito će time unaprijediti nivo pouzdanja javnosti u njihov integritet i poboljšati kvalitet konačnog registra birača.

Političke stranke i grupe civilnog društva općenito imaju snažan interes za uvid u različite faze registracije birača, jer ona čini osjetljiv aspekt izbornog procesa i može biti izvor nepovjerenja među akterima izbora. Takvi napori za omogućavanje uvida mogu unaprijediti pouzdanje javnosti u registar birača ili naglasiti problematična područja za koja je potrebno naći rješenja. Pravni analitičar treba utvrditi da li je omogućen i kako se ostvaruje pristup procesu registracije birača, uključujući pritom registar birača i druge relevantne dokumente, koji se pruža političkim strankama i grupama civilnog

društva, te identificirati eventualna područja gdje pristup nije dozvoljen. Pristup treba biti dozvoljen i tokom redovnog održavanja registra birača ili stanovništva i tokom eventualnih aktivnosti registracije i ažuriranja neposredno pred izbore.

Iako je provjera da li pravne odredbe omogućuju pristup procesu registracije birača za birače i aktere izbora zadatak pravnog analitičara, implementacija transparentnog procesa je mnogo šire pitanje koje prati i ocjenjuje misija za posmatranje izbora. Iako je malo vjerovatno da će misija za posmatranje izbora biti prisutna u zemlji u vrijeme prvobitne izrade registra birača (u sistemu aktivne registracije birača) ili za vrijeme stalnog ažuriranja registra stanovništva (u sistemu pasivne registracije birača), posmatrači još uvijek mogu prikupiti informacije i ostvariti uvid u važne faze registracije birača koje odražavaju transparentnost cjelokupnog procesa.

## **B. Period za uvid javnosti**

U predizbornom periodu preporučljivo je sa stanovišta dobre prakse da vlasti objave preliminarne biračke spiskove i izlože ih uvidu javnosti na propisan period i na mjestima koja pogoduju biračima. Za to vrijeme, svaki birač koji primijeti netačnosti ili greške u preliminarim biračkim spiskovima ima mogućnost da obavijesti nadležne vlasti i zatraži izmjene. Nadležne vlasti razmatraju zahtjeve i, ako su potkrijepljeni dokazima u skladu sa zakonom, obrađuju izmjene. Minimalni period uvida javnosti prije izbora treba biti utvrđen zakonom. Koji god vremenski period bude određen, trebao bi omogućiti implementaciju izmjena prije objavljivanja konačnog biračkog spiska.

Zakonom utvrđeni vremenski rokovi za period uvida javnosti trebaju odražavati sljedeće elemente koji se uzimaju u obzir:

- ✎ Najave perioda uvida javnosti i roka za registraciju ili traženje izmjena ostavljaju javnosti dovoljno vremena da se očituje;
- ✎ Period uvida javnosti dovoljno je dugačak da omogući biračima i drugima da pregledaju biračke spiskove i zatraže izmjene;
- ✎ Ostavljeno je dovoljno vremena između kraja perioda uvida javnosti i objavljivanja konačnih biračkih spiskova za obradu izmjena; i
- ✎ Ostavljeno je dovoljno vremena za sudske žalbe na odluke o odbijanju zahtjeva za izmjenama, prije objavljivanja konačnih biračkih spiskova.

Važno je da proces uvida javnosti bude pristupačan biračima, jer im to predstavlja glavnu priliku da se upoznaju sa biračkim spiskovima i utvrde eventualne probleme. Široko učešće u ovom procesu doprinosi unapređenju pouzdanja javnosti i poboljšava kvalitet konačnih biračkih spiskova. Zbog toga javnost treba biti dobro obaviještena o vremenu i mjestu gdje je omogućen uvid. Mjesta za uvid trebaju biti što više u njihovom mjestu kako birači ne bi morali prelaziti velike razdaljine, a radno vrijeme bi trebalo omogućiti pristup što većeg broja birača, uključujući i one koji preko dana rade.

Političkim strankama i grupama civilnog društva također treba omogućiti provjeru spiskova i osporavanje specifičnih upisa za vrijeme perioda uvida javnosti. Primjer dobre prakse je da se registar birača stavi na raspolaganje akterima izbora u kompjuteriziranom formatu, pridržavajući se aspekata privatnosti i u skladu sa propisima o zaštiti podataka, kako bi se olakšalo pretraživanje informacija. Vlasti bi mogle razmotriti objavljivanje biračkog spiska na internetu sa mogućnošću pretraživanja i preuzimanja (*download*). Nakon obrade ispravki, vlasti bi također trebale političkim strankama i grupama civilnog društva staviti na raspolaganje konačne biračke spiskove, što bi predstavljalo mjeru u prilog transparentnosti.

Pošto se period uvida javnosti odvija neposredno pred dan izbora, često se poklapa sa periodom razmještanja misije za posmatranje izbora. Dugoročni posmatrači mogu prikupiti važne informacije o transparentnosti procesa registracije birača tokom perioda uvida javnosti tako što će razgovarati sa nadležnim lokalnim vlastima i akterima izbora i tako što će, tamo gdje je to moguće, posmatrati proces iz prve ruke.

Pri susretima sa lokalnim vlastima dugoročni posmatrači trebaju ustanoviti koliko je izmjena zatraženo, koliko je odobreno, da li je bilo pritužbi ili žalbi, te koliko je javnost bila aktivna u provjeri preliminarnih biračkih spiskova. Također je važno sastati se sa predstavnicima političkih stranaka i kandidata, kao i sa domaćim posmatračima, kako bi saznali njihova mišljenja o procesu uvida javnosti. U slučaju da je bilo žalbi, dugoročni posmatrači se trebaju raspitati o prirodi žalbi, procesu revizije i ishodima postupaka.

Čak i kada su resursi za posmatranje procesa uvida javnosti ograničeni, još uvijek je korisno da dugoročni posmatrači provedu niz posjeta mjestima uvida javnosti u svom području posmatranja, da postave pitanja koja dobiju od misije za posmatranje izbora o vođenju tog procesa i da redovno obavještavaju misiju o svojim saznanjima. Takve posjete mogu pružiti pregled provedbe procesa uvida javnosti, pomoći pri utvrđivanju toga da li se procedure provode dosljedno širom zemlje i da li postoje očiti problemi na posjećenim lokacijama. Ove posjete također omogućavaju dugoročnim posmatračima da bolje razumiju proces, što će im dati informacije za diskusije sa lokalnim vlastima i akterima izbora.

### **C. Edukacija birača**






Kako bi ostvarili svoja građanska i politička prava i ispunili svoje dužnosti, zainteresirani akteri izbora moraju u potpunosti razumjeti korake neophodne da se potvrdi kvalificiranost birača i kandidata i da se osigura uvrštavanje birača na biračke spiskove. U transparentnom procesu registracije birača, nadležna uprava također mora preduzeti mjere da javnosti pruži blagovremene i potpune informacije o neophodnim procedurama.

Misija za posmatranje izbora treba utvrditi koje su korake preduzeli lokalni i centralni upravni organi kako bi obavijestili birače i aktere o procesu registracije birača, a zatim

ocijeniti da li birači imaju adekvatne informacije o omogućavanju uvida javnosti i drugim aktivnostima registracije birača. Iako je teško utvrditi da li je javnost adekvatno obaviještena, izborni posmatrači mogu pitati svoje sagovornike, kao što su predstavnici civilnog društva, novinari i akademska zajednica, za njihovo mišljenje.

Smatra se dobrom praksom da javni službenici pripreme i pobrinu se za široko oglašavanje materijala za edukaciju birača, te da objave rokove do kojih se aktivnosti registracije birača trebaju završiti. Ponekad pravne odredbe mogu propisati stavljanje na raspolaganje informativnih materijala i formulara na dodatnim jezicima u regijama gdje je upotreba tih jezika rasprostranjena.

Materijali za edukaciju birača trebaju sadržavati informacije o:

-  Kriterijima za ostvarenje biračkog prava;
-  Procedurama registracije;
-  Ličnim dokumentima potrebnim za registraciju;
-  Mjestu i radnom vremenu službenika za registraciju; i
-  Rokovima za podnošenje zahtjeva za registraciju ili izmjenu biračkog spiska.

Političke stranke mogu podržati napore javnih vlasti u pogledu edukacije birača tako što će te informacije širiti putem svojih mreža pristalica. Aktivno civilno društvo također može odigrati važnu ulogu u provođenju kampanja edukacije birača, iako bi takvi napori trebali nadopunjavati, a ne zamijeniti ulogu izborne administracije u edukaciji birača.

#### Pregled pitanja: Transparentnost i uvid javnosti

- Da li je proces registracije birača općenito transparentan?
- Da li se preliminarni birački spiskovi objavljuju i/ili izlažu za potrebe perioda za uvid javnosti?
- Da li je trajanje perioda za uvid javnosti dovoljno da omogući akterima izbora da pregledaju spiskove i zatraže izmjene?
- Da li je trajanje perioda uvida javnosti dovoljno da omogući obradu zahtjeva za izmjenama i eventualnih žalbi?
- Da li su registri birača i/ili birački spiskovi stavljeni na raspolaganje političkim strankama i grupama civilnog društva prije roka za zatvaranje spiskova?
- Da li se konačni birački spiskovi stavljaju na raspolaganje političkim strankama i grupama civilnog društva?
- Da li su administratori izbora i drugi službenici učinili napore da informiraju birače i aktere o periodu za uvid javnosti i drugim aktivnostima registracije birača?
- Postoje li optužbe o netačnostima u biračkim spiskovima koje bi mogle utjecati na ukupno povjerenje u izborni proces? Ako postoje, da li su takvi navodi potkrijepljeni?

# Ocjena tačnosti

Samo tačan registar birača može osigurati opće i jednako biračko pravo. U isto vrijeme, propisno ažuriranje registra birača stavlja značajne izazove pred službenike za registraciju. Važno je da posmatrači imaju na umu ova pitanja i da budu spremni ocijeniti tačnost registra birača i uspješnost relevantnih administratora u osiguravanju te tačnosti. U ovom poglavlju razmatra se važno pitanje tačnosti i kako mu posmatrači mogu pristupiti.

## A. O tačnosti

Nekoliko je aspekata tačnosti koje izborni posmatrači trebaju razmotriti pri ocjeni registara birača:

- ✎ Svaka stavka u evidenciji treba biti vezana za kvalificiranog birača;
- ✎ Informacije trebaju biti aktuelne i odražavati skorašnje promjene ličnog stanja i prebivališta, kao i najvažnijih događaja u životu birača;
- ✎ Spisak treba biti potpun i uključivati sve kvalificirane birače; i
- ✎ Ne treba biti slovnih niti drugih grešaka u podacima.

U isto vrijeme, izborni posmatrači trebaju imati na umu činjenicu da nijedan registar birača nije savršen. Birački spiskovi predstavljaju "snimak" određenog segmenta stanovništva u određenom trenutku. S promjenama ličnog stanja i prebivališta mijenja se i snimak, a evidentiranje tih promjena u registrima zahtijeva vrijeme.

Ne postoje međunarodni standardi koji bi pružili numerički izraz tačnosti ili prihvatljivu marginu odstupanja za biračke spiskove. U društvu u kojem izbore odlikuje visok stepen povjerenja javnosti vjerovatno će biti malo zabrinutosti o netačnostima u biračkim

spiskovima. Isto tako, kada je povjerenje javnosti na niskom nivou, nekolicina netačnosti može postati osnova za rasprostranjene špekulacije o mogućim manipulacijama na dan izbora.

Izorno zakonodavstvo nekih država učesnica OSCE-a sadrži specifične uslove o izlaznosti birača kako bi se izbori smatrali valjanim. Ako se ne ispune ti uslovi izlaznosti, zakonodavstvo često nalaže ponavljanje izbora. Izlaznost se obično određuje prebrojavanjem potpisa birača na biračkim spiskovima na kraju dana izbora u odnosu na broj registriranih birača. Stoga tačnost u izradi biračkih spiskova poprima dodatni značaj.

Iako je ocjena tačnosti registra birača i biračkih spiskova od suštinskog značaja, također predstavlja i jedan od najtežih zadataka misije za posmatranje izbora. Pošto međunarodni izborni posmatrači najvjerovatnije neće biti u prilici da posmatraju prvobitne faze registracije birača i neće imati neophodnog vremena i resursa da provedu sveobuhvatne evaluacije registra birača, u velikoj mjeri će se oslanjati na informacije koje dobiju od službenika za izbore, političkih stranaka, grupa civilnog društva i iz drugih izvora.

Iako će neke vrste statističkih podataka biti korisne izbornim posmatračima u ocjeni tačnosti registra birača, takvim informacijama treba obazrivo pristupiti. Kako je ranije navedeno, metodologija za prikupljanje popisnih podataka naročito se razlikuje od metodologije registracije stanovništva. Brojke iz registracije birača mogu se porediti sa brojkama iz perioda prethodnih izbora i tako provjeriti da li je došlo do značajnih fluktuacija.

## **B. Osiguravanje tačnosti registara**

Tačni birački spiskovi rezultat su dugog i ponekad kompliciranog procesa prikupljanja, ažuriranja i obrade ličnih podataka birača. Birački spiskovi mogu biti tačni samo kada službenici zaduženi za njihovu izradu savjesno i blagovremeno obavljaju svoju dužnost i kada građani svoje lične podatke dostavljaju u zakonom propisanim rokovima. Ispravna registracija zahtijeva saradnju službenika i birača, ali uvijek se mogu pojaviti greške.

Redovno i tačno ažuriranje evidencije birača je ključno za tačnost biračkih spiskova na dan izbora, naročito u sistemima pasivne registracije birača. Međutim, ažuriranje evidencije zahtijeva posebnu pažnju kako bi se registri zaštitili od višestrukog evidentiranja. Kvalitet ovog procesa zavisi od efikasnosti službenika za registraciju pri obavljanju svojih zaduženja. Izborni analitičar treba se sastati sa službenicima za registraciju i pitati kako osiguravaju tačnost pri ažuriranju registra birača i s kojim se specifičnim izazovima susreću.

Tamo gdje su različite lokalne institucije odgovorne za vođenje podataka o ličnom stanju i prebivalištu, njihova dobra međusobna komunikacija je od ključnog značaja, posebno u velikim urbanim područjima koja obično odlikuje intenzivna migracija. Isto tako, lokalne institucije moraju imati načina da održe stalnu razmjenu informacija sa

institucijama na državnom nivou tako da sva ažuriranja učinjena na lokalnom nivou budu odražena i na centralnom nivou. Kada nadležnost za vođenje registara birača dijeli više različitih institucija, redovna i blagovremena razmjena podataka i informacija naročito je neophodna, kao i adekvatan nivo kompetentnosti i jednoobraznost procedura.

Registri birača će biti tačni ako građani blagovremeno obavijeste službenike za registraciju o promjenama svog ličnog stanja, prebivališta ili biračke evidencije. Izborni posmatrači trebaju obratiti pažnju na faktore koji bi mogli otežati učešće i negativno utjecati na tačnost registra birača. Naprimjer, kratak rok za registraciju birača možda neće ostaviti dovoljno vremena biračima da se registriraju ili da ažuriraju svoju evidenciju. U ruralnim područjima će građani možda morati prelaziti velike razdaljine kako bi se registrirali, što može predstavljati odvrćajući faktor.

Proces prijenosa podataka sa evidencije na papiru u objedinjeni registar birača u elektronskom formatu može potaknuti pitanja o integritetu podataka. Naprimjer, podaci mogu uključivati građane koji su stariji nego što izgledaju (što se objašnjava neprijavlivanjem smrti glasača, naročito u zabačenim ruralnim područjima) ili sa različitim ili višestrukim prezimenima (uslijed promjene bračnog statusa, lokalnih običaja, itd.). U takvim okolnostima može biti neophodno ispraviti zastarjele ili duplicirane upise.<sup>21</sup>

Drugi metod ažuriranja registra birača podrazumijeva planirano slanje poštanske obavijesti svakom biraču o informacijama u njegovoj ili njenoj evidenciji. Pravni okvir treba sadržavati smjernice o tome kako službenici trebaju postupiti sa poštanskim obavijestima koje budu vraćene kao nedostavljene. U nekim državama se takve obavijesti šalju samo kao način da se birači pozovu da potvrde ili ažuriraju svoje informacije, dok se u drugim obavijesti uopće ne šalju.

Svi metodi ažuriranja ili uklanjanja upisa iz registra birača trebaju se primjenjivati uz značajan oprez kako bi se izbjeglo oduzimanje biračkog prava kvalificiranim biračima.

Uobičajene poteškoće za tačnu registraciju birača vjerovatno će se povećati tokom perioda osnovne političke tranzicije ili u post-konfliktnim situacijama. Također je moguće da će institucionalni kapaciteti i finansiranje biti ograničeni. U nekim slučajevima će biti potrebno uspostaviti novi sistem registracije. Pokretanje novog sistema registracije građana ili birača podrazumijeva sljedeće značajne izazove:

- ✎ Pažljivo planiranje sistema, uključujući informacije i način komunikacije kako između tako i unutar institucija;
- ✎ Održivost sistema;
- ✎ Početno prikupljanje ličnih podataka; i
- ✎ Čišćenje i racionalizacija podataka.

---

21. Neke države učesnice OSCE-a nastoje ovo postići putem posjeta fizičkim adresama na preliminarnom biračkom spisku. To obično organizira lokalna uprava.

Kako bi novi sistem registracije počeo efikasno funkcionirati vjerovatno će biti potreban dugotrajni koordinirani rad širom države.

### C. Uobičajeni problemi

Izborni posmatrači trebaju biti svjesni nekoliko uobičajenih problema koji se javljaju u vezi sa biračkim spiskovima, kako bi bili spremni da procijene eventualne političke optužbe. Postojanje sumnje da je previše birača upisano na spiskove može dovesti u pitanje integritet glasanja i mogu se pojaviti optužbe o prevari, recimo u vidu višestrukog glasanja. U slučajevima gdje ljudi nedostaju sa spiskova mogu se pojaviti optužbe o oduzimanje biračkog prava.

Nekoliko je razloga zbog kojih može doći do prekomjernog broja ljudi na biračkim spiskovima, uključujući:

- ✎ **“mrtvi”** – imena preminulih osoba nisu uklonjena iz spiskova;
- ✎ **Interna migracija** – ljudi se sele unutar zemlje ali se nisu odjavili ili nisu uklonjeni sa biračkih spiskova u svom bivšem mjestu prebivališta; i
- ✎ **Eksterna migracija** – ljudi su se iselili u inostranstvo ali se nisu odjavili ili imaju pravo ostati na biračkom spisku i zadržati svoja biračka prava.

Nije neobično da veliki broj ljudi iz određene zajednice promijeni prebivalište ili unutar zemlje ili da privremeno ili trajno napuste zemlju zbog ekonomskih i drugih okolnosti. U takvim slučajevima može doći do prekomjernog broja imena na biračkim spiskovima.

Nekoliko je razloga zbog kojih je moguće da ljudi ne budu uvršteni na biračke spiskove, uključujući:

- ✎ **nedostatak odgovarajuće dokumentacije** – izdaju su ažurirani dokumenti koji su neophodni za glasanje, ali određeni segmenti stanovništva, kao što su stariji ljudi, još ih nisu izvadili;
- ✎ **novi birači** – birači koji su upravo napunili dob potrebnu za ostvarenje prava glasa možda nisu podnijeli zahtjev za uvrštavanje ili još nisu uvršteni na biračke spiskove; i
- ✎ **Prepreke za učešće** – određene marginalizirane grupe, kao što su žene, nacionalne manjine i beskućnici ili raseljene osobe, mogu biti nedovoljno zastupljene na biračkim spiskovima iz razloga društvenih konvencija, upravnih prepreka ili diskriminatorne prakse.

Izborni posmatrači trebaju obazrivo pristupiti navodima o netačnostima na biračkim spiskovima, kao i zvaničnim izjavama o tačnosti registra birača, uključujući i numeričke podatke. Uobičajeno je da takvi navodi postanu politička pitanja u predizbornom periodu. Izborni posmatrači trebaju tražiti dokaze za sve navode o netačnostima ili



manipulaciji biračkim spiskovima. Također trebaju saznati da li su podnesene zvanične pritužbe i podsjetiti aktere da misija za posmatranje izbora ne učestvuje u procesu pravnog presuđivanja.

## D. Izazovi posebnih modaliteta glasanja

Mnoge države učesnice OSCE-a omogućavaju modalitete glasanja koji izlaze u susret određenim grupama birača odsutnim iz mjesta prebivališta na dan izbora. Neke države učesnice također imaju rješenja putem kojih birači mogu glasati u inostranstvu ili kojim se biračima omogućuje da glasaju ranije. Izborni posmatrači trebaju biti svjesni da takva posebna rješenja mogu zakomplicirati zadatak registracije birača i utjecati na tačnost biračkih spiskova na dan izbora.

Izborni analitičar treba saznati koji su posebni modaliteti glasanja dozvoljeni zakonom i kako to utječe na biračke spiskove. U nekim zemljama se upisni podaci "posebnih birača" uklanjaju iz biračkih spiskova. U drugim se članovima biračkih odbora izdaje odvojen spisak "posebnih birača" kako bi im se stavilo do znanja da će ti birači glasati drugdje. Takve mjere predstavljaju zaštitu od višestrukog glasanja i glasanja u ime odsutnih birača.

Izborni posmatrači mogu se susresti sa sljedećim vrstama posebnih modaliteta glasanja:

### 1. Birači u zemlji koji su izvan svog mjesta prebivališta

Registracija birača koji su odsutni iz svog mjesta prebivališta za vrijeme perioda registracije treba razlikovati birače koji slobodno izaberu da budu odsutni od onih koji su neizbježno odsutni zbog obaveze ili primoranosti. U nekim državama učesnicama biračima koji slobodno izaberu odsustvo može biti omogućeno da prijave privremeno boravište i da se registriraju za glasanje u toj izbornoj jedinici ili da dobiju potvrdu za glasanje u odsustvu. U drugim državama učesnicama jedina mogućnost koja se nudi ovim biračima je da se na dan izbora vrate u svoje mjesto prebivališta i tu glasaju. Neke države učesnice OSCE-a kao alternativu nude mogućnost glasanja poštom.

**Potvrda za glasanje u odsustvu:** Vlasti obično izdaju potvrdu za glasanje u odsustvu (eng. *absentee voting certificate*, AVC) kako bi biračima omogućile glasanje na nekom drugom biračkom mjestu od onog koje im je dodijeljeno. Dobra praksa ukazuje na to da birači sa ovakvim potvdama trebaju biti uvršteni u birački spisak na "novom" biračkom mjestu nakon što se izbrišu sa "starog" spiska i da se potvrda treba priložiti uz birački spisak nakon što birač glasa.

Birači koji su neizbježno odsutni iz mjesta prebivališta obično uključuju vojna lica i regrute, policijske službenike, studente univerziteta, hospitalizirane pacijente, osobe u institucijama socijalne skrbi, posade brodova, zatvorenike i pritvorenike. Registracija

birača za takve kategorije birača obično je povjerena odgovarajućim institucijama i tijelima centralne izborne administracije.

Registracija birača za vojno osoblje razlikuje se u pojedinačnim državama učesnicama OSCE-a, posebno u slučaju regruta. U nekim državama učesnicama ministarstvo odbrane tijelima za registraciju dostavlja spiskove regruta i njihov razmještaj kako bi bili uvršteni na biračke spiskove civilnih biračkih mjesta na lokalitetima gdje služe vojni rok.

U drugim državama učesnicama se uspostavljaju posebna biračka mjesta za vojno osoblje u vojnim bazama, iako najbolja praksa ukazuje da takva rješenja trebaju biti organizirana samo iznimno. U trećim državama učesnicama regruti glasaju poštom, a njihovi glasovi se dostavljaju izbornim jedinicama u njihovim mjestima prebivališta. Konačno, nekoliko država učesnica zabranjuje glasanje vojnom osoblju, što je protivno načelu općeg i jednakog biračkog prava.

Slična rješenja registracije birača mogu biti uspostavljena za policijske službenike, posade brodova, studente univerziteta, hospitalizirane pacijente, osobe u institucijama socijalne skrbi, zatvorenike i pritvorenike. Izborni posmatrači trebaju se raspitati o ovim rješenjima i ocijeniti primjenu načela općeg i jednakog biračkog prava u odnosu na birače u zemlji koji su izvan svog mjesta prebivališta. Izborni posmatrači također trebaju prikupiti informacije o sistemu za vraćanje imena birača na biračke spiskove po njihovom povratku u mjesto prebivališta.

## **2. Birači u inostranstvu**

Mjere kojima se građanima koji su privremeno u inostranstvu omogućuje da glasaju provode se u nekoliko država učesnica OSCE-a, ali njihovi modaliteti se razlikuju jer ne postoje izričiti međunarodni standardi. Modaliteti glasanja u inostranstvu moraju napraviti ravnotežu između omogućavanja prava glasa kvalificiranim biračima i osiguravanja integriteta i transparentnosti glasanja. U državama gdje postoje zabrinutosti u pogledu tačnosti biračkih spiskova, glasanje u inostranstvu može usložnjavati tu problematiku, bez obzira da li je opravdano ili ne.

Iako direktno posmatranje glasanja u inostranstvu općenito ne spada u djelokrug misije za posmatranje izbora, još uvijek je važno da izborni posmatrači razumiju odredbe i sistem registracije birača u inostranstvu, jer će to direktno utjecati na tačnost biračkih spiskova. Posebno je važno saznati da li birači u inostranstvu ostaju upisani i na biračke spiskove u zemlji.

Nekoliko država učesnica ne omogućuje glasanje kvalificiranim biračima nastanjenim u inostranstvu. U sistemima pasivne registracije birači nastanjenih u inostranstvu obično ostaju upisani na biračke spiskove jer oni zadržavaju svoje pravo glasa u zemlji. Međutim, to može dovesti do optužbi za zloupotrebu, zbog pretpostavke da birači u zemlji koji su upoznati sa ličnim podacima onih u inostranstvu to mogu iskoristiti za višestruko glasanje.

Među državama učesnicama OSCE-a koje dozvoljavaju glasanje u inostranstvu, neke zahtijevaju da se birači unaprijed registriraju u diplomatskim predstavništvima, nakon čega se njihova evidencija i/ili upis suspendira iz registra i/ili spiskova u zemlji kako bi se izbjegla moguća naduvavanje ukupnog broja registriranih birača i mogućnost zloupotrebe. Druge države učesnice OSCE-a dozvoljavaju *ad hoc* registraciju birača kada se pojave na biračkim mjestima u diplomatskim predstavništvima na dan izbora. U takvim slučajevima birači koji glasaju u inostranstvu a već su uvršteni u biračke spiskove u zemlji stvaraju novi i potencijalno višestruki upis što dovodi do inflacije ukupnog broja registriranih birača. U takvim slučajevima nadležne vlasti trebaju nakon izbora provjeriti da li je bilo slučajeva zloupotrebe tako što će uporediti biračke spiskove u zemlji sa onim iz inostranstva.

### 3. Prijevremeno glasanje

Nekoliko država učesnica OSCE-a dozvoljava biračima da glasaju na posebnim biračkim mjestima prije izbora kako bi poboljšali učešće i izašli u susret biračima koji nisu u mogućnosti glasati na svojim biračkim mjestima na dan izbora. Ponekad prijevremeno glasanje počinje i nekoliko sedmica prije dana izbora. Specifičan izazov vezan za rano glasanje je mogući sukob termina registracije birača i prijevremenog glasanja, jer prijevremeno glasanje može početi prije isteka roka za registraciju birača.

U državama koje omogućuju prijevremeno glasanje može biti potrebna koordinacija kako bi se na biračkim spiskovima na biračkim mjestima istakli glasači koji prijevremeno glasaju. To se čini u svrhu zaštite od mogućnosti zloupotrebe kao što je višestruko glasanje.

### 4. Mobilno glasanje ili glasanje kod kuće

Nekoliko država učesnica OSCE-a dozvoljava biračima koji su nepokretni da glasaju kod svoje kuće. Birače koji glasaju kod kuće posjećuje mobilni tim članova biračkog odbora koji treba odražavati sastav tog odbora. Glasanje se može obaviti unaprijed ili na dan izbora. Propisi obično nalažu da mobilni timovi moraju vratiti ispunjene glasačke listiće na biračka mjesta prije njihovog zatvaranja.

Za potrebe ove aktivnosti izrađuju se birački spiskovi za mobilno glasanje na osnovu specifičnih zahtjeva koje podnose nepokretni birači. Te birače treba ukloniti iz redovnih biračkih spiskova na biračkim mjestima (u spiskove se mogu unijeti napomene u tom smislu). Birački odbori moraju preduzeti dodatne proceduralne napore kako bi uspostavili zaštitu od moguće zloupotrebe poput kršenja tajnosti glasanja (i tokom glasanja i tokom prebrojavanja), utjecanja na birače i pokušaja višestrukog glasanja.

### 5. Elektronsko glasanje i upotreba novih tehnologija za glasanje

Države učesnice i dalje istražuju mogućnosti novih tehnologija za glasanje (eng. *new voting technologies*, NVT) u provođenju izbora, posebno kako bi olakšale administraciju izbora i učešće birača.

U skorije vrijeme je došlo do povišene svijesti o mogućim ograničenjima i rizicima povezanim sa upotrebom ovih novih tehnologija i njihovim prebrzim uvođenjem. Iako NVT mogu olakšati izborni proces i za birače i za izbornu administraciju, ipak uvode novu problematiku vezanu za percepcije o transparentnosti i odgovornosti unutar izbornog procesa. Da bi NVT bile efikasne od presudnog je značaja da uživaju povjerenje javnosti tako što će ispuniti ista opredjeljenja OSCE-a i međunarodne standarde kao i tradicionalni načini glasanja, kao što je osiguranje tajnosti glasanja, te odgovornost i transparentnost procesa glasanja i prebrojavanja glasova.

Izazovi se pojavljuju kada država učesnica svojim biračima ponudi više opcija za glasanje, uključujući i glasanje putem interneta. U takvim situacijama je posebno teško osigurati da ne dođe do višestrukog glasanja. To se može postići ili putem potvrda za glasanje koje sadrže tajnu lozinku ili tako što se nametne obaveza podnošenja zahtjeva za glasanje putem interneta. Takve alternative mogu se primijeniti na specifičan period tokom prijevremenog glasanja kada kvalificirani birači mogu glasati putem interneta. Vlasti moraju uspostaviti zaštite protiv mogućeg višestrukog glasanja, tj. glasači preko interneta trebaju biti identificirani u registru birača. Ako se birač koji se registrirao za glasanje putem interneta pojavi na biračkom mjestu i želi tu glasati, potrebno je poništiti njegov elektronski glas.

Upotreba NVT također povlači još dvije grupe pitanja. Prva se tiče načela zaštite podataka, naime, da li su lični podaci zaštićeni tokom automatske obrade registara birača i kako. Drugo pitanje je kako se ti isti podaci, a uz njih i tajnost glasanja, štite nakon okončanja glasanja.

Potrebno je obratiti posebnu pažnju na to kako se postupa sa podacima nakon što više nisu potrebni i koje su procedure za odlaganje podataka predviđene izbornim zakonodavstvom.

## **E. Revizije registracije birača**

Postoje različiti načini ocjene tačnosti registra birača. Iako misijama za posmatranje izbora općenito nije omogućeno da provedu provjere registra birača, izborni posmatrači trebaju se raspitati da li su takve provjere provele ili vlasti ili drugi akteri izbora. Nadležna uprava ili organ vlasti također mogu dozvoliti izbornim analitičarima da provedu jednostavne provjere kompjuterizirane baze podataka, kao što je pretraživanje kojim se utvrđuje postojanje višestruke ili nepotpune evidencije.

### *1. Kompjuterske provjere*

Jedan metod ocjene tačnosti registra birača je kompjuterska provjera koja se najlakše primjenjuje na centraliziranoj (ili umreženoj) bazi podataka registracije. Smatra se dobrom izbornom praksom kada nadležna uprava redovno provodi reviziju svoje baze podataka registracije birača, a naročito kako bi utvrdila moguće greške ili višestruku evidenciju. Ako se registar birača stavi na raspolaganje političkim strankama i grupama

civilnog društva u digitalnom formatu i oni također mogu provesti provjere registra birača i objaviti svoje rezultate kako bi unaprijedili povjerenje javnosti u tačnost registra ili zagovarali poboljšanja u slučaju netačnosti registra.

Pravni okvir treba propisati koliko često tijela za registraciju provode revizije registara ili biračkih spiskova, bez obzira da li je sistem registracije aktivan ili pasivan. Takve revizije mogu podrazumijevati i redovne unakrsne provjere u odnosu na javne baze podataka koje vode druge agencije i primjenu internih softverskih programa namijenjenih otkrivanju upitnih upisa. Nakon revizije se sva eventualna ažuriranja registra birača trebaju vršiti u skladu sa ustanovljenim procedurama i to treba raditi tijelo koje vodi registar birača.

## 2. Terenske provjere

Grupe civilnog društva i političke stranke također mogu provesti niz nasumičnih provjera registra birača ili biračkih spiskova kako bi utvrdili da li podaci odgovaraju biraču i da li su svi birači koji bi trebali biti na biračkim spiskovima tačno evidentirani.<sup>22</sup> Takvo istraživanje može biti rasprostranjena aktivnosti i zahtijeva široku mrežu volontera širom zemlje. Izborni posmatrači trebaju biti upoznati sa osnovnom metodologijom za provođenje ovih provjera kako bi mogli ocijeniti pouzdanost dobijenih rezultata.

Dvije su osnovne vrste terenskih provjera koje se mogu provesti kako bi se ocijenila tačnost biračkih spiskova:

- ✎ **Provjere spiska u odnosu na osobe** ocjenjuju aktuelnost biračkih spiskova. Smišljene su da utvrde osobe koje su na spisku a ne bi trebale biti, kao što su preminuli, ili lične informacije koje su zastarjele uslijed promjene ličnog stanja ili prebivališta. Volonteri nastoje naći uzorak osoba koje su nasumično izbrane iz biračkog spiska kako bi utvrdili da li su njihove lične informacije aktuelne i još uvijek tačne.
- ✎ **Provjere osoba u odnosu na spisak** ocjenjuju sveobuhvatnost biračkih spiskova. Osmišljene su da utvrde osobe koje bi trebale biti na spisku ali nisu. Volonteri koriste metodu nasumične selekcije kvalificiranih birača na javnim mjestima, a zatim provjeravaju da li je birač uvršten u registar birača i da li su njegovi lični podaci tačno upisani.
- ✎ Kako bi ove provjere bile pouzdana sredstva za ocjenjivanje tačnosti biračkih spiskova, trebaju se provoditi na reprezentativnim uzorcima upisa u birački spisak i stanovništva.

---

<sup>22</sup> Za više informacija vidjeti *Izgradnja povjerenja u proces registracije birača: NDI-jev Vodič za monitoring za političke stranke i građanske organizacije* (2001) na [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

### Pregled pitanja: Ocjenjivanje tačnosti

- Utvrditi koje institucije u praksi i u skladu sa pravnim odredbama učestvuju u ažuriranju civilne evidencije i/ili registra birača i ocijeniti kako se podaci iz različitih izvora razmjenjuju i uvrštavaju.

---

- Tražiti kopije formulara za registraciju ili formulara za podnošenje zahtjeva za ažuriranje, u zavisnosti od vrste sistema za registraciju birača. Ocijeniti da li su formulari usklađeni sa pravnim okvirom za registraciju.

---

- Tražiti broj registriranih birača, po mogućnosti razvrstanih po izbornim jedinicama.

---

- Uporediti broj registriranih birača sa odgovarajućim podacima sa prošlih izbora. Ako se ustanove značajne fluktuacije, raspitati se o mogućim okolnostima koje su do njih dovele.

---

- Ocijeniti efikasnost pristupa utvrđivanju, analizi i čišćenju potencijalnih grešaka u biračkim spiskovima, kao što su grupe moguće višestruke evidencije, upisi preminulih osoba, nedostajući upisi, itd.

---

- Pitati da li su podnesene pritužbe na proces registracije birača ili na registar birača kao takav i da li se postupalo po takvim pritužbama. Pitati predstavnike političkih stranaka i civilnog društva za njihovo mišljenje o tačnosti biračkih spiskova.

---

- Ako su navodi o ozbiljnim nedostacima registra birača potkrijepljeni dokazima, raspitati se o njima kod službenika i pitati šta planiraju preduzeti po tom pitanju.

---

- Identificirati eventualne posebne modalitete glasanja i razmotriti njihov utjecaj na tačnost biračkih spiskova.

---

- Saznati da li tijela za registraciju redovno provode reviziju registra birača i pregledati rezultate prethodne revizije ako je rađena. Pitati kako postupaju po rezultatima revizije.

---

- Pitati domaće posmatrače da li su proveli kompjuterske ili terenske provjere biračkih spiskova u svrhu utvrđivanja njihove tačnosti. Ako jesu, pokušati ocijeniti njihovu metodologiju i pregledati njihove nalaze.

---

- U slučaju netačnosti u biračkim spiskovima, ocijeniti da li pogađaju neku specifičnu grupu ili grupe birača (npr. pristalice određene stranke, stanovnike određenog područja ili birače koji pripadaju nekoj nacionalnoj manjini).

---

# Ocjena inkluzivnosti i nediskriminacije

Važan aspekt jednakog i općeg biračkog prava je da birački spiskovi budu inkluzivni i sastavljeni na nediskriminativnim osnovama. Posebnu pažnju treba posvetiti uključivanju nacionalnih manjina, žena i beskućnika u registar birača i biračke spiskove. U post-konfliktnim situacijama, pažnja se specifično treba usmjeriti na uključivanje raseljenih lica i izbjeglica. U ovom poglavlju se govori o tome kako misije za posmatranje izbora mogu razmotriti ova pitanja i ocijeniti inkluzivnost procesa registracije birača.

## A. Učešće nacionalnih manjina

Države učesnice OSCE-a opredijelile su se za zaštitu prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu, uključujući izbore. Vijeće Evrope također se govori o političkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u svojoj Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.<sup>23</sup> Iako međunarodni instrumenti, kao i ustavne odredbe i izborni zakoni, konkretno štite prava nacionalnih manjina na učešće, u praksi može doći do diskriminacije, posebno u pogledu političkog učešća.

Izborni posmatrači trebaju ocijeniti kako odredbe i procedure registracije olakšavaju ili otežavaju političko učešće manjinskih grupa. Iako će u misiji za posmatranje izbora možda biti prisutan i analitičar za nacionalne manjine, svi članovi osnovnog tima trebaju pratiti ovu problematiku u sklopu svojih dužnosti. U isto vrijeme, dugoročne i kratkoročne posmatrače treba obavijestiti o svim eventualnim specifičnim pitanjima koja utječu na učešće manjina, kako bi se ojačale njihove sposobnosti posmatranja. ODIHR je objavio

<sup>23</sup> Vijeće Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Strasbourg, 1. februar 1995., Poglavlje III, član 20.

specifične smjernice za učešće nacionalnih manjina na izborima koje pružaju dalje upute o tome kako misije za posmatranje izbora mogu pristupiti ovoj problematici.<sup>24</sup>

Manjinskim populacijama koje ne koriste službene jezike može biti otežano učešće u registraciji stanovništva i/ili birača. U idealnom slučaju, registracijski formulari, informacije i promotivni materijali za registraciju birača trebaju biti izrađeni i na manjinskim jezicima, posebno u područjima gdje je upotreba tih jezika rasprostranjena. Također treba uzeti u obzir izlaganje biračkih spiskova na manjinskim jezicima, paralelno sa spiskovima na službenom jeziku, kako bi biračima bilo lakše da nađu svoja imena.<sup>25</sup> Tamo gdje je u upotrebi više jezika, greške u prijevodu ili prebacivanju s jednog pisma na drugo u biračkim spiskovima mogu utjecati na mogućnost manjinskih birača da nađu svoja imena.

Drugi potencijalni problem koji može nesrazmjerno utjecati na registraciju birača iz manjinskih populacija je sistem za registraciju birača u inostranstvu. Manjinske populacije često naseljavaju područja u blizini državne granice i mogu imati članove porodice s druge strane granice. U takvim slučajevima građani koji su pripadnici manjina često prelaze granicu. Ako država odluči da iz biračkih spiskova isključi birače koji su prešli granicu nakon određenog roka u izbornom kalendaru, a koji se nisu registrirali po povratku, takva isključenja mogu nesrazmjerno pogađati manjinsko stanovništvo.

Od presudnog je značaja da izborni posmatrači budu svjesni izazova koji mogu spriječiti specifičnu manjinsku grupu da se registrira ili da bude registrirana za glasanje. Naprimjer, Romi (romske, aškalijske i egipćanske zajednice) često žive u neformalnim naseljima i kao takvi nemaju zvaničnih adresa, što ih sprečava da budu registrirani kao zakoniti rezidenti. U nekim državama učesnicama Romi mogu biti pogođeni i nedostatkom ličnih ili identifikacijskih dokumenata i zbog toga mogu biti isključeni iz registra birača.

Države učesnice OSCE-a usvojile su različite pristupe popisivanju populacija nacionalnih manjina. Uslijed toga će neke države biti u stanju da procijene broj pripadnika odgovarajućih manjina, a druge neće. Međutim, općenito se smatra da uvrštavanje informacija o etničkoj pripadnosti na biračke spiskove nije u skladu sa dobrom praksom.<sup>26</sup> Istovremeno, u nekim državama učesnicama OSCE-a zastupnička mjesta dodjeljuju se kandidatima nacionalne manjine koje biraju pripadnici te manjine. U takvim slučajevima će se birači eventualno morati registrirati na posebnom biračkom spisku ili se identificirati kao pripadnici manjinske zajednice na dan izbora.

---

<sup>24</sup> OSCE/ODIHR, Smjernice za učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu, dostupne na <http://www.osce.org/odihr/elections/13963>.

<sup>25</sup> Prema stavu 32.5 Kopenhaškog dokumenta, nacionalne manjine imaju pravo na "širenje, pristup i razmjenu informacija na svom maternjem jeziku". Vidjeti također Okvirnu konvenciju (član 9, stav 1) i Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (stav I.3).

<sup>26</sup> Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, str. 12; vidjeti također Poglavlje 2.4.c na str. 30. Vidjeti također Okvirnu konvenciju (član 15), prema kojoj se ni od kandidata ni od birača ne treba zahtijevati da se izjasne kao pripadnici nacionalne manjine.



## B. Učešće žena

Jednakost prava, uključujući i pravo na političko učešće bez obzira na spol, priznato je u dokumentima o ljudskim pravima još od Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine.<sup>27</sup> Skoriji dokumenti, kao što je CEDAW, obavezuju države da osiguraju pravo jednakog učešća žena i muškaraca kao birača i kandidata. Uprkos tome, žene se uslijed rodne diskriminacije—nerijetko ukorijenjene u tradicionalnim kulturološkim praksama i stereotipima, uključujući i u pogledu njihovog učešća u javnom životu—često susreću sa preprekama za pravednu i efikasnu zastupljenost.

U tom smislu izborni posmatrači trebaju ocijeniti mjeru u kojoj procedure i odredbe za registraciju birača olakšavaju ili otežavaju političko učešće žena. ODIHR je objavio priručnik da posmatračima pomogne u izvršenju ovog zadatka.<sup>28</sup> Iako neke misije za posmatranje izbora uključuju i analitičara za problematiku rodne ravnopravnosti, svi članovi osnovnog tima dužni su pratiti ova pitanja u sklopu svojih ukupnih dužnosti. Svi posmatrači trebaju biti obaviješteni o postojanju specifičnih pitanja koja otežavaju učešće žena kako bi se unaprijedila njihova sposobnost da ocijene cjelokupni proces.

Države bi u okviru registracije birača trebale nastojati da uspostave sisteme registracije koji omogućuju potpunu jednakost učešća muškaraca i žena. Potrebno je nastaviti nastojanja da se riješi problem prakse u nekim državama učesnicama koje još uvijek imaju tendenciju da donošenje odluka u ime ženskih srodnika dodjeljuju muškoj glavi porodice. Izborni posmatrači posebno trebaju obratiti pažnju na to kako takvi običaji utječu na registraciju birača i biračke procese, uključujući i pristup pravnim lijekovima. Opće informacije o stopama pismenosti među muškarcima i ženama mogu biti korisne za utvrđivanje efikasnosti kampanja za podizanje svijesti o registraciji birača i da li postoje posebne kampanje za birače usmjerene na žene. Može biti korisno odrediti kako institucije odgovorne za registraciju birača postupaju po pitanju promjene prezimena kod žena nakon braka i da li žene, specifično, nailaze na poteškoće pri vađenju neophodnih dokumenata, npr. nakon promjene prebivališta. Iako ustavne odredbe i izborni zakoni ponekad specifično proglašavaju jednakost spolova i štite prava žena, u praksi žene još uvijek mogu ostati na periferiji javnog života, pogotovo što se tiče političkog učešća i glasanja.

Tamo gdje se u registru birača navodi spol, korisno je uporediti ga sa popisnim podacima kako bi se utvrdilo da li se žene registriraju za glasanje u istoj mjeri kao i muškarci. Ovo je općenito lakše kod sistema pasivne registracije jer oni obično uključuju podatke o spolu u pojedinačnoj evidenciji. Iako može biti teško naći slične razvrstane podatke kod sistema aktivne registracije, takvi podaci su od posebnog interesa jer pokazuju da li žene i muškarci jednako preuzimaju inicijativu za učešće.

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

28 OSCE/ODIHR *Priručnik za posmatranje učešća žena na izborima*, dostupan na <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

Različiti faktori (npr. pristupačnost lokacije ureda za registraciju, mogućnost putovanja bez pratnje, obaveze u domaćinstvu, radno vrijeme, pitanja pismenosti, itd.), koji su često izvan kontrole žena, mogu utjecati na to da li će se one moći registrirati za glasanje. Izborni posmatrači mogu primijetiti da li je ured za registraciju birača pristupačan ženama (i muškarcima) s pravom glasa, posebno u ruralnim područjima.

### C. Učešće raseljenih lica

Do raseljenosti značajnog broja ljudi izvan njihovih mjesta prebivališta može doći tokom i nakon oružanih sukoba, socijalnih nemira i prirodnih nepogoda. U takvim okolnostima pogođena država mora posvetiti posebnu pažnju tome da osigura registraciju raseljenih lica, između ostalog i kao birača, te da omogući njihovo učešće na izborima. Međunarodne organizacije kao što su UN, OSCE i Međunarodna organizacija za migraciju (eng. *International Organization for Migration*, IOM) mogu preuzeti aktivnu ulogu u registraciji raseljenih lica za glasanje.

Ljudi raseljeni unutar granica države svog državljanstva obično se nazivaju *interno raseljenim licima* (eng. *internally displaced persons*, IDP), a oni raseljeni izvan granica države svog državljanstva obično se nazivaju *izbjeglicama*. Učešće raseljenih lica na izborima treba biti u skladu sa zakonodavstvom države u kojoj ti ljudi imaju državljanstvo. Dok organi vlasti trebaju preduzeti neophodne mjere kako bi osigurala da interno raseljeni mogu glasati, glasanje izbjeglica zavisi od toga da li država omogućuje glasanje u inostranstvu, odnosno da li je usvojila poseban modalitet glasanja za izbjeglice.

Nekoliko stvari može otežati uvrštavanje raseljenih lica na biračke spiskove:

- ✎ Populacije raseljenih su često nepostojane, ili zato što se samostalno premještaju s jedne lokacije na drugu, smještaju u kampove ili privremeni smještaj i/ili ih nadležne vlasti kasnije premještaju na drugu lokaciju;
- ✎ Raseljena lica često izgube svoje lične dokumente, a pristup agencijama u kojima ih mogu zamijeniti može im biti ograničen. Ovo je posebno značajno u područjima gdje su matične knjige otuđene ili uništene; i
- ✎ Raseljena lica se mogu ustručavati od registracije iz straha od zastrašivanja ili odmazde.

U nekim slučajevima se raseljenim licima smještenim u određenoj zajednici daje pravo registracije za glasanje u administrativnoj jedinici gdje su živjeli prije prisilne migracije. Međutim, mogu se ustručavati od registriranja zbog pitanja lične sigurnosti ili straha da će ih registracija u bivšoj zajednici lišiti prava koja proističu iz njihovog statusa raseljenog lica. Neki većinski izborni sistemi također mogu doprinijeti ograničavanju prava interno raseljenih lica, pošto je učešće vezano za registraciju u specifičnoj izbornoj jedinici.

U zemljama sa populacijama raseljenih lica, izborni posmatrači trebaju se sastati sa nadležnim vlastima i saznati koje su mjere preduzete u svrhu provođenja registracije

birača među ovom populacijom. Ako postoji privremeni smještaj za interno raseljena lica, misija za posmatranje izbora trebala bi pokušati da ga posjeti i posmatra provođenje registracije birača.

#### **D. Učešće beskućnika**

Beskućnici također zahtijevaju posebnu pažnju, jer mogu biti isključeni iz registra birača zbog toga što nemaju prijavljeno prebivalište. Dobra praksa ukazuje na to da se prebivalište ili adresa ne trebaju definirati na način da pravo glasa uskrate ljudima bez prijavljenog prebivališta ili adrese koji bi inače imali pravo glasa. Posmatrači trebaju ocijeniti da li su i kakva rješenja uspostavljena kako bi se omogućilo beskućnicima da glasaju.

##### **Pregled pitanja: Inkluzivnost registracije birača**

- Identificirati grupe koje su eventualno isključene, čak i djelomično, iz registracije birača uslijed birokratskih ili sistemskih nedostataka procesa. Ocijeniti da li tradicionalna lokalna kultura utječe na inkluzivnost registracije birača u specifičnim regijama ili širom zemlje.

---

- Pitati koji su dokumenti potrebni za dokazivanje prava na registraciju. Utvrditi da li eventualno postoje okolnosti koje bi mogle dovesti do toga da osoba ostane bez takvih dokumenata ili koje bi mogle ograničiti sposobnost osobe da ih pribavi.

---

- Utvrditi da li postoje uslovi pismenosti ili troškovi koji bi mogli spriječiti učešće određenih birača.

---

- U slučaju populacija nacionalnih manjina, pitati da li su informacije i formulari za registriranje dostupni na njihovom jeziku/njihovim jezicima.

---

- Pitati vlasti da li su dostupni statistički podaci o broju žena registriranih za glasanje, u odnosu na muškarce.

---

- Tamo gdje postoji percepcija da su žene ili populacije nacionalnih manjina nedovoljno zastupljene na biračkim spiskovima, utvrditi da li lokalne vlasti ili civilno društvo provode posebne programe za ohrabivanje ili omogućavanje njihove registracije.

---

- Pitati koje se trajanje boravka uzima kao uslov za ostvarivanje prava glasa na izborima i koji je rok za registraciju, te ocijeniti da li ti faktori mogu negativno utjecati na neku grupu birača, naročito birača koji su se nedavno doselili ili čija tradicionalna kultura podrazumijeva nestalan način života.

---

- Utvrditi da li postoje posebni kampovi ili drugi privremeni smještaj uspostavljen za raseljena lica, odnosno da li je u određenim regijama veća koncentracija raseljenih populacija.

---

- Pokušati pribaviti informacije o stvarnom broju raseljenih, uključujući interno raseljene i izbjeglice. Utvrditi njihov boravišni status i status njihovog državljanstva.

---

- Raspitati se o eventualnim mjerama preduzetim kako bi se raseljenim licima osigurali lični dokumenti ili drugi dokumenti kojima se potvrđuje njihov status. Utvrditi da li su načinjeni napor (i ko ih je preduzeo) da im se pomogne pri registraciji za glasanje.

---

- 
- Utvrditi da li pravne odredbe i propisi dozvoljavaju interno raseljenim licima da glasaju u mjestu gdje se trenutno nalaze ili u mjestu prethodnog prebivališta i da li im je omogućeno da ostvare svoje biračko pravo u skladu s tim propisima.
- 
- Raspitati se o rješenjima koja omogućuju beskućnicima da ostvare svoje pravo glasa.
-

# Birački spiskovi i dan izbora

Kvalitet biračkih spiskova stavlja se na provjeru na biračkim mjestima na dan izbora. Identifikacija i obrada birača na biračkim mjestima može biti jasan pokazatelj integriteta procesa registracije birača u cjelini. Ovo poglavlje objašnjava pitanja vezana za upotrebu biračkih spiskova na dan izbora, te pruža smjernice o tome kako misije za posmatranje izbora mogu najefikasnije posmatrati taj proces.

## A. Struktura biračkih spiskova

Najbolja praksa je da zakonodavstvo jasno naznači lične podatke potrebne za pojedinačni opis u birački spisak koji se koristi na biračkom mjestu na dan izbora. Time se osigurava transparentnost i jednoobraznost biračkih spiskova za svake izbore. Uvriježeno je mišljenje da se identitet osobe utvrđuje na osnovu imena i prezimena i datuma rođenja. Drugi načini identifikacije birača su putem adrese, broja ličnog dokumenta kao što je pasoš, pojedinačnog broja registriranog birača ili jedinstvenog ličnog identifikacijskog broja. Pri objavljivanju registra birača ili biračkih spiskova vlasti trebaju imati na umu pitanja privatnosti i propise o zaštiti podataka opisane u Poglavlju IV.D.

Ako su registri stanovništva i/ili birača organizirani u baze podataka, većina softvera za baze podataka omogućuje da se podaci razvrstavaju prema nekoliko polja. Na taj način jedan registar može omogućiti predstavljanje podataka iz spiskovima u različitim formatima. Birački spiskovi na biračkim mjestima većinom su organizirani sa upisima poredanim po abecedi prema prezimenu, ili prema adresama ako su adrese jednoobrazne za sva urbana i ruralna područja. Izbor načina sortiranja podataka općenito uzima u obzir informacije iz ličnih dokumenata koji se obično koriste za identifikaciju birača kako bi se osigurala efikasna i nesmetana obrada birača od strane službenika na biračkim mjestima.

Sortiranje upisa na biračkim spiskovima po abecednom redu prema prezimenu je, po svemu sudeći, najučestalija praksa u državama učesnicama OSCE-a. Time se omogućuje identifikacija birača na dan izbora pomoću ličnih dokumenata na kojima nije upisana adresa. Tako sortirani birački spiskovi također su korisni tamo gdje adrese nisu jednoobrazne, kao i u državama učesnicama u kojima se prema zakonodavstvu o zaštiti podataka adrese smatraju zaštićenim podacima. Moguće je proizvesti preliminarne biračke spiskove sa upisima sortirani prema adresi za potrebe perioda uvida javnosti, a da birački spiskovi za dan izbora budu sortirani prema prezimenu po abecednom redu. U nekim država učesnicama birački spiskovi se izlažu na biračkom mjestu ili u njegovoj blizini kako bi birači mogli provjeriti da li su na spisku i da li su na ispravnom biračkom mjestu prije glasanja.

## **B. Glasanje**

Svi napori preduzeti za potrebe izrade, ažuriranja, kontrole, objavljivanja i distribucije biračkih spiskova objedinjuju se na dan izbora. Birački spisak je među najvažnijim dokumentima koji su na raspolaganju tokom provođenja glasanja. Njegova upotreba cijelog tog dana, uključujući i moguću upotrebu dopunskog biračkog spiska, čini osnovu za određivanje koliko je ljudi glasalo, poređenje tog broja sa brojem izdatih glasačkih listića, brojem glasačkih listića iz glasačke kutije i brojem glasova.

Za birače je najvažnije da svoja imena nađu na biračkim spiskovima kada dođu da glasaju, a to će najvjerojatnije utjecati na njihovo povjerenje u izborni proces u cjelini. Kako bi se to desilo, birači moraju otići na ispravno biračko mjesto; stoga, birački spiskovi na biračkim mjestima moraju sadržavati tačne lične podatke svih birača dodijeljenih tom biračkom mjestu, a birači moraju biti obaviješteni o biračkom mjestu na koje su raspoređeni.

Iako se procedure razlikuju u različitim državama učesnicama, u velikoj većini slučajeva ključni korak kojim se birački spisak uključuje u obradu birača na dan izbora je *identifikacija birača*. Identifikacija birača je općenito utvrđena zakonom, uključujući i odredbe o vrsti dokumentacije koja je eventualno potrebna da bi birač mogao pristupiti glasanju. U većini slučajeva birač na biračkom mjestu daje lični dokument na uvid službeniku koji ima zadatak da ime birača pronađe na biračkom spisku. U nekim državama identitet osobe bez ličnog dokumenta može potvrditi jedan ili dva svjedoka. Kada se njegovo ime pronađe na biračkom spisku, od birača se traži ili da potpiše birački spisak ili će službenik na biračkom mjestu staviti svoj supotpis ili označiti upis birača kako bi naznačio da je ta osoba dobila glasački listić.

Dobro obučeni službenici na biračkim mjestima, tačni birački spiskovi i birači koji su obaviješteni o svojim pravima i dužnostima na dan izbora doprinose okruženju povjerenja javnosti i nesmetanom procesu glasanja. U takvim okolnostima su problemi na biračkim mjestima općenito izolirani incidenti. Međutim, propusti u bilo kom od ovih područja mogu dovesti do kašnjenja, frustracija, ometanja, pa čak i nemira na biračkim mjestima.

Nekoliko je razloga zbog kojih može doći do toga da birač ne bude upisan u birački spisak:

- ✎ Birač je tražio ispravku ili prijenos svoje evidencije. U slučaju zahtjeva za prijenosom evidencije moguće je da će birač biti registriran na drugom biračkom mjestu;
- ✎ Ime birača na biračkom spisku razlikuje se od onoga kako je napisano na ličnom dokumentu koji birač predloži;
- ✎ Ime birača izostavljeno je greškom;
- ✎ Birač je raspoređen na drugo biračko mjesto; i
- ✎ U sistemima aktivne registracije, birač se nikad nije registrirao ili se registrirao nakon isteka roka za određene izbore.

U zavisnosti o zakonodavnog okvira, kada se ime birača ne može naći na biračkom spisku na biračkom mjestu, biraču se uskraćuje glasački listić, odnosno, ako se pravo glasa može utvrditi, ime birača se uvrštava u dopunski birački spisak i birač dobija glasački listić. U nekim državama učesnicama, utvrđivanje prava glasa na dan izbora može uključivati lokalne vlasti, policiju ili sudove. U takvim okolnostima izborni zakon obično obavezuje te institucije da ostanu otvorene dok traje glasanje. U nekim državama učesnicama, biraču se može dozvoliti da glasa putem *provizornog* ili nepotvrđenog glasačkog listića.

### Provizorni glasački listić

U nekim državama se provizorni ili nepotvrđeni glasački listići izdaju biračima koji se ne nalazi na biračkom spisku kako bi se njihovo pravo glasa moglo potvrditi kod lokalnih tijela za registraciju ili kod više izborne komisije nakon okončanja glasanja. Glasovi kvalificiranih birača će se brojati. U takvim slučajevima dobra praksa ukazuje da se biračima treba dati glasački listić, koverta za osiguranje tajnosti i vanjska koverta na koju mogu napisati lične podatke za potrebe kasnije potvrde.

U nekim državama učesnicama su službenici na biračkim mjestima opremljeni kompjuterima koji im omogućuju da pristupe biračkim spiskovima cijele izborne jedinice. U takvim slučajevima službenici na biračkim mjestima mogu biračima dati informacije o tome da li se nalaze na biračkim spiskovima i uputiti ih na odgovarajuće biračko mjesto.

## C. Prebrojavanje

Birački spisak, uključujući i eventualni dopunski birački spisak ili birački spisak za mobilno glasanje/glasanje kod kuće, postaje sastavni dio prebrojavanja glasova nakon zatvaranja biračkih mjesta. Bez obzira na to da li se glasovi broje na biračkom mjestu ili na nekoj drugoj lokaciji, kao što je centar za prebrojavanje izborne jedinice, službenici sa biračkog mjesta obično moraju provesti protokolarne aktivnosti kojima dokumentiraju glasanje na svom biračkom mjestu.

U većini slučajeva prva faza prebrojavanja sastoji se od utvrđivanja broja birača koji su glasali tako što se prebroje potpisi na biračkom spisku, odnosno broj upisa na biračkom spisku koje su službenici na biračkom mjestu označili, kao i broj imena birača na dopunskom biračkom spisku ili birača koji su glasali putem provizornih glasačkih listića. Taj broj treba odgovarati upisima na protokolu za broj izdatih glasačkih listića i broju glasačkih listića u glasačkoj kutiji, bez obzira na glasačke listiće koji su eventualno oštećeni i zamijenjeni.

#### **D. Posmatranje na dan izbora**

Kratkoročni posmatrači dolaze u državu učesnicu OSCE-a u kojoj se održavaju izbori nekoliko dana prije dana izbora, a odlaze nekoliko dana nakon dana izbora, u skladu sa metodologijom ODIHR-a za posmatranje izbora. Osnovni tim može uputiti kratkoročne posmatrače da prikupe korisne informacije o upotrebi i kvalitetu biračkih spiskova na biračkim mjestima na dan izbora. Standardne posmatračke liste za provjeru za potrebe posmatranja glasanja obično uključuju nekoliko pitanja vezanih za biračke spiskove koja se mogu prilagoditi sistemu ustanovljenom u datoj državi učesnici. S obzirom na brojnost kratkoročnih posmatrača, njihovi nalazi mogu se sistematizirati kako bi se utvrdili širi trendovi vezani za provođenje sistema registracije birača.

Konsolidirani sažetak nalaza kratkoročnih posmatrača trebao bi ukazati na ukupnu tačnost biračkih spiskova i efikasnost organizacije faze procesa glasanja u kojoj su korišteni birački spiskovi na dan izbora.

Kratkoročni posmatrači trebaju posmatrati registraciju na dan izbora gdje god je to moguće.<sup>29</sup> Kratkoročni posmatrači također mogu opaziti da li se proces identifikacije birača provodi nesmetano i u skladu sa propisima, da li su birači uvrštavani na dopunski birački spisak, da li je nekim biračima odbijeno izdavanje glasačkog listića zato što njihova imena nisu bila na spisku i da li je došlo do optužbi za višestruko glasanje.

Također je važno da osnovni tim ima na umu to da iako kratkoročni posmatrači mogu ukazati na probleme, oni nisu u poziciji da utvrde razloge zbog kojih je došlo do problema sa biračkim spiskovima ili ko eventualno snosi odgovornost za nastale probleme. Detaljna analiza takvih pitanja zahtijeva dosta vremena, kao i potpunu saradnju vlasti države domaćina. Kako bi došli do konačne ocjene, dugoročni posmatrači i osnovni tim mogu pratiti eventualne pritužbe ili optužbe vezane za biračke spiskove izjavljene na dan izbora.

---

<sup>29</sup> Domaće zakonodavstvo nekih država učesnica omogućuje registraciju birača na dan izbora. Omogućavanje ove procedure i dalje je političko pitanje odnosa prava glasa i integriteta glasanja. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, u dijelu 1.2.iv navodi da: "mora postojati upravni postupak - koji podliježe sudskoj kontroli - ili sudski postupak, koji omogućuje registriranje birača koji nije bio registriran; registriranje se ne smije vršiti na biračkom mjestu na dan izbora."



## Pregled pitanja: Birački spiskovi i dan izbora

- Koji su lični podaci uvršteni u biračke spiskove i kako su organizirani? Omogućuju li nesmetanu obradu birača?

---

- Da li su birački spiskovi izloženi na biračkom mjestu ili u njegovoj blizini?

---

- Koje se procedure koriste za identificiranje birača i mogu li identitet birača koji nema ličnih dokumenata potvrditi svjedoci?

---

- Šta propisuje pravni okviru u slučaju da se ime birača ne nalazi na biračkom spisku? Da li se tada biraču odbija izdati glasački listić ili postoji način utvrđivanja prava glasa na dan izbora? Postoji li mogućnost izdavanja provizornog glasačkog listića?

---

- Omogućuje li pravni okvir poređenje ukupnog broja birača označenih na biračkom spisku kao da su glasali sa brojem izdatih glasačkih listića i brojem glasačkih listića u glasačkoj kutiji?

---

- Da li su kratkoročni posmatrači naišli na indikacije da je velikom broju birača odbijeno izdavanje glasačkih listića zato što nisu nađeni na biračkim spiskovima ili na slučajeve višestrukog glasanja? Kako se postupalo u ovim slučajevima?

---

- Da li je bilo grupa moguće višestruke evidencije u okviru istog biračkog mjesta?

---

- Da li su korišteni dopunski birački spiskovi i koliko je birača već bilo upisano u dopunske biračke spiskove u vrijeme posjete?

---

- Da li je bilo pritužbi ili optužbi od strane aktera izbora o biračkim spiskovima na dan izbora i kako su riješene? Da li su podnosioci pritužbi zadovoljni sa rješenjem spora?

---

- Da li je učešće birača ispravno utvrđeno tokom prebrojavanja na osnovu upisanih birača označenih na biračkom spisku kao da su glasali?

## E. Nakon dana izbora

Nakon dana izbora i objave preliminarnih i konačnih rezultata, izborni posmatrači trebaju ocijeniti rezultate posebno uzimajući u obzir broj registriranih birača, izlaznost i pitanja koja su se eventualno pojavila na dan izbora u vezi sa registracijom birača, kao što je onemogućavanje glasanja biračima ili nepronalaženje njihovih imena na biračkim spiskovima. Izborni posmatrači također trebaju pratiti rješavanje eventualnih pritužbi. Osnovni tim također može biti u mogućnosti da uporedi podatke od kratkoročnih posmatrača sa podacima iz zvaničnih rezultata o registriranim biračima, povećanju registracije birača (posebno na dan izbora), broju birača koji su glasali tokom dana i konačnim rezultatom izlaznosti.

Jedno pitanje koje se može pojaviti tokom izbornog procesa odnosi se na stranke koje traže pristup potpisanim biračkim spiskovima (tj. biračkim spiskovima koji su korišteni na dan izbora i na koje su se potpisali oni koji su glasali). Domaće zakonodavstvo nekih država učesnica predviđa objavljivanje tih spiskova.<sup>30</sup> Pitanja koja treba uzeti u obzir

<sup>30</sup> Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, u dijelu I.4.c navodi da: "spisak osoba koje su glasale ne treba biti objavljen.

kada se razmatra objavljivanje su tajnost glasanja, zaštita podataka, pristup posmatrača i ukupno povjerenje u izborni proces i rezultate izbora. U isto vrijeme, u sistemu pritužbi i žalbi treba predvidjeti efikasne pravne lijekove kada akteri izbora navedu sumnju o manipulacijama sa brojkama odaziva birača.



Svrha ovog priručnika je da pruži smjernice o pristupu registraciji birača u okviru širih aktivnosti posmatranja izbora. Ovaj priručnik je spoj objašnjenja tehničkih aspekata registracije birača i praktičnih savjeta za posmatrače izbora o pristupu ovom procesu.

Priručnik sadrži:

- ☞ *Uvod*, uključujući relevantne međunarodne standarde i pristup OSCE-a/ ODIHR-a registraciji birača;
- ☞ *Korisnu terminologiju* za razumijevanje registracije birača;
- ☞ Objašnjenje *općih odlika* sistema za registraciju birača;
- ☞ Smjernice o tome kako vršiti analizu *pravnog okvira* vezanog za registraciju birača;
- ☞ Smjernice o ocjeni *transparentnosti* registracije birača;
- ☞ Smjernice o ocjeni *tačnosti* registracije birača;
- ☞ Smjernice o ocjeni *inkluzivnosti* registracije birača; i
- ☞ Upotreba biračkih spiskova i posmatranje na *dan izbora*.