



Priručnik

za promatranje
registriranja birača

Priručnik

za promatranje
registriranja birača

Publikacija OEES-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava pridržana. Sadržaj ove publikacije dopušteno je slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se uz takvu uporabu OEES/ODIHR navede kao izvor.

ISBN 978-92-9234-999-8

Fotografija na naslovnici: OEES/Urdur Gunnarsdottir

Dizajn: Nona Reuter

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

KAZALO

I. UVOD	5
A. O ovom priručniku	5
B. Važnost registriranja birača	6
C. OESS-ova opredjeljenja i drugi međunarodni standardi	7
D. ODIHR-ov pristup promatranju registriranja birača	9
II. KORISNO NAZIVLJE	11
A. Identitet i prebivalište	11
B. Evidencija birača i upis u popis birača	12
C. Registri birača i popis birača	13
D. Ažuriranje registara birača i popisa birača	13
E. Moguće pogreške pri ažuriranju	14
F. Zatvaranje registara birača	16
G. Popis i registriranje stanovništva	17
III. OPĆE ZNAČAJKE SUSTAVA ZA REGISTRIRANJE BIRAČA	19
A. Aktivno i pasivno registriranje birača	19
B. Stalno i povremeno registriranje birača	20
C. Papirni i kompjutorizirani registri	20
D. Administrativna odgovornost za registriranje birača	21
IV. PRAVNI OKVIR ZA REGISTRIRANJE BIRAČA	23
A. Opseg pravne ocjene	23
B. Uvjeti za ostvarenje biračkoga prava	25
1. <i>Državljanstvo</i>	25
2. <i>Uvjeti starosne dobi</i>	26
3. <i>Uvjeti prebivališta</i>	26
4. <i>Oduzimanje biračkoga prava</i>	27
C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i upisa u popis birača	28
D. Zaštita osobnih podataka	29

V. OCJENA TRANSPARENTNOSTI	31
A. O transparentnosti	31
B. Razdoblje uvida javnosti	32
C. Obuka birača	33
VI. OCJENA TOČNOSTI	35
A. O točnosti	35
B. Osiguravanje točnosti registara	36
C. Uobičajeni problemi	38
D. Izazovi posebnih modaliteta glasovanja	39
1. Birači u zemlji koji su izvan svoga mjesta prebivališta	39
2. Birači u inozemstvu	40
3. Rano glasovanje	41
4. Mobilno glasovanje ili glasovanje kod kuće	41
5. Elektroničko glasovanje i uporaba novih tehnologija za glasovanje	41
E. Revizije registriranja birača	42
1. Računalne provjere	42
2. Terenske provjere	43
VII. OCJENA UKLJUČIVOSTI I NEDISKRIMINACIJE	45
A. Sudjelovanje nacionalnih manjina	45
B. Sudjelovanje žena	47
C. Sudjelovanje raseljenih osoba	48
D. Sudjelovanje beskućnika	49
VIII. POPISI BIRAČA I DAN IZBORA	51
A. Struktura popisa birača	51
B. Glasovanje	52
C. Prebrojavanje	53
D. Promatranje na dan izbora	54
E. Nakon dana izbora	55

Uvod

A. O ovom priručniku

Svrha ovoga priručnika je dati smjernice o pristupu registriranju birača u okviru širih aktivnosti promatranja izbora. Iako je ODIHR uvrstio registriranje birača u svoju opću metodologiju za promatranje izbora, ovaj priručnik nastoji pružiti sustavniji i sveobuhvatniji pristup promatranju ovog ključnog dijela izbornog procesa.¹

Bolje razumijevanje pravnih i upravnih aspekata registriranja birača unaprjeđuje rad analitičara i promatrača u okviru ODIHR-ovih aktivnosti promatranja izbora. Ovaj priručnik prvenstveno je namijenjen izbornim i pravnim analitičarima, ali je koristan i za članove osnovnih timova misija za promatranje izbora (eng. *election observation mission*, EOM), kao i za dugoročne promatrače (eng. *long-term observer*, LTO) i kratkoročne promatrače (eng. *short-term observer*, STO). Iako je ovaj priručnik uglavnom namijenjen misijama za promatranje izbora, također može biti koristan i članovima misija za ocjenu izbora (eng. *election assessment mission*, EAM), kao i pri drugim ODIHR-ovim aktivnostima promatranja izbora. ODIHR se nada kako će biti koristan i za druge međunarodne i domaće skupine promatrača u sklopu njihovih promatračkih aktivnosti.

Ovaj priručnik sadrži sljedeće:

-  **Uvod**, uključujući relevantne međunarodne standarde i pristup OEES-a/ODIHR-a registriranju birača;
-  **korisnu terminologiju** za razumijevanje registriranja birača;

¹ Ovaj priručnik treba čitati zajedno s *Priručnikom za promatranje izbora OEES-a/ODIHR-a*. Također vidjeti druge smjernice ODIHR-a, osobito *Priručnik za dugoročne izborne promatrače*, *Priručnik za promatranje sudjelovanja žena u izborima* i *Smjernice za potporu sudjelovanju nacionalnih manjina u izbornom procesu*. Sve publikacije dostupne su na adresi <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>.

-  Obrazloženje **općih značajki** sustava za registriranje birača;
-  Smjernice o tomu kako raditi pregled **pravnoga okvira** vezanog za registriranje birača;
-  Smjernice o ocjeni **transparentnosti** registriranja birača;
-  Smjernice o ocjeni **točnosti** registriranja birača;
-  Smjernice o ocjeni **uključivosti** registriranja birača; i
-  Uporaba popisa birača i promatranje na **dan izbora**.

Ovaj je priručnik spoj obrazloženja tehničkih aspekata registriranja birača i praktičnih savjeta za izborne promatrače o pristupu ovom procesu. "Pregled pitanja" nakon svakih nekoliko poglavlja ističe praktična pitanja o svakoj temi koja mogu biti korisna promatračima.

Ovaj priručnik odražava raznolikost prakse pri registriranju birača u državama članicama OEES-a. Pošto se praksa registriranja birača unutar OEES-a razlikuje, pitanja kojima se bavi ovaj priručnik ne moraju biti relevantna za svake pojedinačne izbore. Od promatrača se očekuje da procijene specifične elemente procesa registriranja birača ovisno o vrsti sustava za registriranje birača, vremenskog rasporeda procesa registriranja i procedura dane države članice. Vrijeme kada se odvija promatračka aktivnost i njezina rasprostranjenost, kao i raspoloživi resursi, također će odrediti koliko sveobuhvatno promatrači mogu razmotriti ova pitanja. Ipak, registriranje birača se u svakom slučaju mora uzeti u obzir i uvrstiti u izvješćavanje, a po potrebi i u preporuke.

B. Važnost registriranja birača

Sve države članice OEES-a priznale su *jednako i opće biračko pravo* kao ključno načelo demokratskih izbora i opredijelile se kako će jamčiti ovo pravo. Registriranje birača je važan temelj putem kojeg se osigurava jednako i opće sudjelovanje nositelja biračkoga prava na izborima. Pored toga, na temelju broja registriranih birača donose se važne odluke tijekom izbornoga procesa, kao što je određivanje broja administrativnih jedinica i lokacija biračkih mjesta, broja glasačkih listića i izbornog materijala koji se tiska i dostavlja na biračka mjesta i izračunavanje izlaznosti birača.

Transparentnost, točnost i uključivost čine ključne aspekte osiguravanja cjelovitosti procesa registriranja birača i vjerodostojnosti popisa birača. Izborni promatrači trebaju obratiti pozornost na ove aspekte pri ocjeni procesa registriranja birača. O svakom od njih iscrpno će se govoriti u ovom priručniku.

Transparentan, točan i uključiv proces registriranja birača omogućuje kvalificiranim biračima da uživaju svoje temeljno građansko pravo glasa, a istovremeno djeluje kao zaštita protiv pokušaja manipulacije ovim procesom. Popis birača biračima pruža informacije o specifičnoj lokaciji gdje mogu glasovati, a članovima biračkih odbora naznačuje tko ima pravo glasa. Istovremeno birački spisak osigurava da svaki birač

može glasovati samo jednom i spriječiti glasovanje osoba koje nisu kvalificirani birači. Registriranje birača također pruža mogućnost unaprjeđenja povjerenja javnosti u izborni proces. Biračima je potrebno omogućiti pristup biračkom registru prije dana izbora kako bi provjerili točnost svojih podataka i osigurati proces putem kojega mogu pravovremeno tražiti ispravak mogućih netočnosti. Preslike registra birača također se mogu staviti na raspolaganje i političkim strankama i kandidatima kako bi potvrdili kako su njihove pristaše uvrštene u registar i kako bi informacije iz registra koristili za potrebe vođenja svojih kampanja. Kada se preslike 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 sukladno pravilima o zaštiti podataka. Može se razmotriti i stavljanje na raspolaganje registra u elektroničkom obliku kako bi se omogućilo elektronsko pretraživanje podataka sukladno zakonodavstvu o zaštiti podataka. U nekim zemljama skupine civilnoga društva također ocjenjuju točnost popisa birača putem terenskih i računalnih provjera, a svoje nalaze zatim predstavljaju javnosti.

Pored gore navedenog, registriranje birača također djeluje kao potpora i drugim komponentama izbornoga procesa. U nekim državama članicama jedan od uvjeta za registriranje nove političke stranke ili kandidata koji se želi kandidirati na izborima je prikupljanje potpisa određenog broja ili postotka registriranih birača. Uvrštavanje u registar birača također može činiti temelj za određivanje prava kandidata za kandidiranje na izborima, osobito tamo gdje sustav zahtijeva da kandidat ima prijavljeno prebivalište u izornoj jedinici određeno vremensko razdoblje. U nekim državama članicama javna sredstva za predizborne kampanje dodjeljuju se na temelju određenog iznosa po glavi nositelja biračkoga prava.

C. OEES-ova opredjeljenja i drugi međunarodni standardi

Temeljni zadatak ODIHR-ovih promatrača izbora jeste ocijeniti u kojoj mjeri određeni izbori, uključujući i proces registriranja birača, ispunjavaju OEES-ove i druge međunarodne standarde demokratskih izbora. Ova načela, kao i međunarodni primjeri dobre prakse, definiraju standarde koje proces treba ispuniti i valja ih tretirati kao temelj za ocjenu usklađenosti država članica. ODIHR-ovi izborni promatrači se u svojim izvješćima pozivaju na ove standarde.

ODIHR-ovi izborni promatrači ocjenjuju usklađenost s opredjeljenjima OEES-a i drugim međunarodnim standardima demokratskih izbora. Države članice OEES-a su se u OEES-ovom Kopenhagenskom dokumentu iz 1990. godine.² opredijelile za niz načela demokratskih izbora. Dokument čini primarnu temelj za ocjenu izbornoga procesa, koji podrazumijeva i registriranje birača.

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

U stavku 6. OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine navodi se:

“... volja naroda, izražena slobodno i pravedno na povremenim i slobodnim izborima, čini temelj autoriteta i legitimiteta vlasti. Države članice će sukladno tomu poštovati pravo svojih građana na sudjelovanje u upravljanju svojom zemljom, ili izravno ili putem predstavnika koje slobodno izaberu na pravednim izborima.”

U tu svrhu su se države članice OESS-a opredijelile za niz načela sadržanih u stavku 7, uključujući i to kako će “jamčiti opće i jednako biračko pravo svim punoljetnim građanima”. Ova načela osobito su važna za registriranje birača i izradu popisa birača.

Drugi međunarodni instrumenti za ljudska prava također definiraju standarde vezane za registriranje birača i pružaju temelj za njezinu ocjenu. Osobito se članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (eng. *International Covenant for Civil and Political Rights*, ICCPR)³ izravno tiče registriranja birača: “Svaki građanin treba imati pravo i mogućnost bez ikakvih razlika i bez nerazumnih ograničenja... birati i biti biran na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa...”

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

“... Države moraju poduzeti djelotvorne mjere kako bi omogućile svim osobama s pravom glasa da to pravo ostvaruju. Ukoliko je registriranje birača obvezna, taj proces treba što više pojednostaviti i ne treba nametati prepreke registriranju. Ako je registriranje uvjetovana prebivalištem, takvi uvjeti moraju biti razumni i ne smiju se nametati na način kako bi uskratili pravo glasa beskućnicima. Svaka zlouporaba i miješanje u proces registriranja i samo glasovanje, kao i zastrašivanje i prinuda birača, trebaju biti zabranjeni kaznenim zakonima, a ti zakoni trebaju se strogo provoditi. Potrebno je provesti kampanje obuke i registriranja birača kako bi se osiguralo učinkovito ostvarenje prava iz članka 25. u dobro informiranoj zajednici.”⁴

Drugi instrumenti za ljudska prava potvrđuju jamčenje nediskriminacije. U članku 5. Međunarodnog pakta o uklanjanju rasne diskriminacije (eng. *International Covenant on the Elimination of Racial Discrimination*, ICERD)⁵ navodi se:

“Države članice obvezuju se jamčiti pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike u odnosu na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko podrijetlo, osobito glede uživanja ... prava sudjelovanja na izborima kao i u upravljanju javnim poslovima.”

3 ICCPR, usvojen i otvoren za potpisivanje Rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI.) od 16. prosinca 1966.; stupio na snagu 23. ožujka 1976.; vidjeti www.ohchr.org.

4 Stavak 11 Općeg komentara br. 25 (*Pravo sudjelovanja u javnim poslovima, pravo glasa i pravo jednakoga pristupa javnim uslugama*), usvojenog na Povjerenstvu za ljudska prava UN-a 12. srpnja 1996.; vidjeti www.ohchr.org.

5 ICERD, usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikaciju Rezolucijom Generalne skupštine 2106 (XX.) od 21. prosinca 1965.; stupio na snagu 4. siječnja 1969.; vidjeti www.ohchr.org.

Slično tomu, u članku 7. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (eng. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW*)⁶ navodi se:

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

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva Vijeća Europe⁷ pruža smjernice o primjerima najbolje prakse za registriranje birača. Kodeks ističe potrebu:

-  Uspostavljanja i održavanja stalnih biračkih registara;
-  Objavljivanja biračkih registara;
-  Redovitog i stalnog ažuriranja biračkih registara; i
-  Postojanje upravnoga postupka, koji podliježe sudskoj kontroli, koji će omogućiti ispravke registara birača.

D. ODIHR-ov pristup promatranju registriranja birača

Zahvaljujući svojim aktivnostima promatranja izbora, osobito misija za promatranje izbora, ODIHR je u dobrom položaju da ocijeni poštuju li se načela općeg i jednakoga biračkog prava. Važna komponenta te ocjene je detaljna ocjena učinkovitosti registriranja birača glede promoviranja općeg, tajnog, jednakog, slobodnog, pravednog, odgovornog i transparentnog izbornoga procesa koji uživa povjerenje građana.

ODIHR-ovi promatrači naročito razmatraju procese vezane za registriranje birača u okviru ukupne metodologije za promatranje izbora. Misije za promatranje izbora osobito nastoje ocijeniti točnost, uključivost i transparentnost procesa registriranja birača. Iako se mnoge procedure vezane za registriranje birača odvijaju ili trajno ili prije posjeta misije za promatranje izbora, članovi osnovnog tima zajedno s dugoročnim i kratkoročnim promatračima još uvijek mogu prikupiti dovoljno informacija za donošenje dobro informirane ocjene. Kod promatranja registriranja birača važno je ocijeniti i uključivost i transparentnost tog procesa, kao i točnost i kvalitetu popisa birača koji čine njegov rezultat.

6 CEDAW, usvojena 18. prosinca 1979. (Rezolucija 34/180), a stupila na snagu 3. rujna 1981.; vidjeti 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.; Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Vijeće Europe; 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).

Pojedini članovi misije za promatranje izbora imaju specifične uloge u ocjeni procesa registriranja birača:

-  **Pravni analitičar** pažljivo pregleda zakone, procedure i propise vezane za registriranje birača kako bi utvrdio promovira li pravni okvir točne i uključive popise birača i je li sukladan opredjeljenjima OESS-a i drugim međunarodnim standardima;
-  **Izborni analitičar** sastaje se s relevantnim službenicima odgovornim za izradu popisa birača, ili u središnjoj izbornoj administraciji ili u nekom drugom ministarstvu ili instituciji, kako bi ocijenio provedbu procesa registriranja birača;
-  **Politički analitičar** sastaje se s kandidatima i strankama kako bi razgovarao o njihovoj razini povjerenja u proces registriranja birača i kako bi saslušao njihove moguće zabrinutosti glede točnosti popisa birača ili procesa registriranja;
-  **Analitičar za nacionalne manjine i analitičar za rodnu ravnopravnost** usredotočuju se na pitanje jesu li skupine koje su često tradicionalno marginalizirane, poput nacionalnih manjina i žena, u stanju ostvariti potpuno sudjelovanje u izbornom procesu, uključujući i to podliježu li možda nekoj specifičnoj pravnoj ili upravnoj prepreci pri registriranju;
-  **Dugoročni promatrači** sastaju se s lokalnim i regionalnim administratorima izbora uključenim u sastavljanje i održavanje registra birača kako bi utvrdili ključne aspekte izrade i funkcioniranja sustava registriranja birača na toj razini. Dugoročni promatrači također promatraju objavljivanje preliminarnih popisa birača, uključujući i obradu mogućih ažuriranja ili ispravaka koje zatraže birači; i
-  Na dan izbora **kratkoročni promatrači** prikupljaju razne podatke, uključujući i podatke o identifikaciji birača i uporabi popisa birača na biračkim mjestima. Tijekom promatranja na dan izbora sve moguće rasprostranjene netočnosti u popisima birača postaju očite jer će se birači i predstavnici političkih stranaka žaliti ako utvrde da njihove pristaše nisu na popisima birača ili su pogrešno upisani.

U situacijama gdje postoje specifični problemi vezani za registriranje birača ODIHR može odrediti **stručnjaka za registriranje birača** koji će napraviti sveobuhvatniju analizu procesa registriranja birača. Takav stručnjak treba imati zadovoljavajuće tehničko znanje i iskustvo kako bi razumio relevantne računalne baze podataka i procedure za sastavljanje i ažuriranje registra birača.

Korisno nazivlje

Važno je da izborni promatrači imaju jasno razumijevanje nazivlja i procedura vezanih za registriranje birača, osobito zato jer se radi o tehničkom i složenom procesu. U ovom poglavlju dane su definicije uobičajenih naziva vezanih za registriranje birača, kao i obrazloženja tipičnih procedura u okviru procesa registriranja birača. Članovi osnovnog tima trebaju usvojiti dosljedno nazivlje u svom izvještavanju kako bi se izbjegli nesporazumi o tomu šta je uočeno tijekom promatranja.

A. Identitet i prebivalište

Kvalificirani birač je osoba koja prema ustavu i zakonima dane zemlje ima pravo glasa na određenim izborima. Identitet te osobe obično se utvrđuje na temelju imena i prezimena i datuma rođenja. Pored toga često se koriste i drugi podatci putem kojih se utvrđuje identitet osobe, kao što je ime oca ili majke i mjesto rođenja. U nekim državama članicama svaki građanin ima i jedinstveni osobni identifikacijski broj koji se dodjeljuje po rođenju i koji može sadržavati osobne podatke, u otvorenom ili kodiranom obliku. Bez obzira na vrstu informacija koje se uvrštavaju u popis birača, one bi trebale biti dovoljne za utvrđivanje identiteta osobe. Ako su podatci nedovoljni uslijed nedostatka informacija (npr. kada ljudi ne znaju svoj datum rođenja), to će utjecati na točnost registra birača. Žene, nacionalne manjine, raseljene osobe unutar države (eng. *internally displaced persons*, IDP) i beskućnici često su posebno pogođeni nedostatkom točnih podataka.

Ljudi obično stanuju na mjestu po svom slobodnom izboru jedno određeno razumno vremensko razdoblje. 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 kako je birač registriran glasovati na biračkom mjestu čije područje obuhvaća njegovo ili njezino prebivalište.

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

U nekim slučajevima se od osobe može zahtijevati da određeno vremensko razdoblje stanuje na određenoj lokaciji kako bi ostvarila pasivno ili aktivno biračko pravo. Vremensko razdoblje takvog *uvjeta prebivališta* obično se računa od datuma registriranja prebivališta do druge referentne točke vezane za konkretne zakazane izbore. Trajanje stanovanja koje se postavlja kao uvjet treba biti razumno i razmjerno svojoj svrsi.⁸

Diljem regije OEES-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 registriranja beskućnika kao birača ili osoba koje žive u naseljima koja nisu zakonski priznata od državnih vlasti.

B. Evidencija birača i upisni podatci s popisa birača

Evidencija kvalificiranog birača je skup podataka koji razlikuje jednog kvalificiranog birača do svih drugih kvalificiranih birača. S druge strane, *upisni podatci* 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 podatci podskup evidencije, jer evidencija može sadržavati podatke koji nisu sadržani u upisu, dok su upisni podatci sadržani u evidenciji. Evidencija i/ili upisni podatci obično se sastoje od *polja* za podatke, pri čemu se svako polje sastoji od *znakova*. Znakovi podrazumijevaju slova, brojeke i specijalne simbole.

Upisni podatci s popisa birača 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 članicama identifikacijski broj i adresa smatraju se zaštićenim osobnim podacima i ne uvrštavaju se u popise birača. Međutim, ti podatci ipak čine dio odgovarajuće evidencije.

⁸ Vidjeti, na primjer, Venecijansko povjerenstvo, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Poglavlje I.1.1.c i Obrazloženje, Poglavlje I.1.1.c, Py protiv Francuske, predmet na Europskom sudu za ljudska prava.

C. Registri birača i popisi birača

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

Slično tomu, mnoge države članice vode i *registar stanovništva*, koji podrazumijeva evidenciju svih građana ili stanovnika, uključujući i strane državljane, određene općine ili države.⁹ Stoga, za one države članice koje imaju sustave registra stanovništva, registar birača obično čini podskup registra stanovništva i u smislu sadržaja odgovarajuće evidencije i u smislu prava na uvrštavanje.¹⁰ 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 naziv *registar birača* često rabiti jer postoje države gdje su registri birača odvojeni, kao i države koje nemaju registar stanovništva.

Popis birača, za razliku od registra birača, znači skup upisnih podataka o svim kvalificiranim biračima upućenim na specifično biračko mjesto. Izbori se mogu provesti bez registra birača, ali se rijetko provode bez popisa birača. Ako se popisi birača 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 popisa birača

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

Promjena prebivališta može podrazumijevati i promjenu biračkoga mjesta gdje se ostvaruje pravo glasa. To podrazumijeva i potrebu za izmjenom onoga dijela evidencije i/ili upisa koji se odnosi na adresu. Važno je imati na umu da ako birači službeno ne prijave promjenu prebivališta odgovarajućim vlastima, njihova registriranje ostaje nepromijenjena, što znači da ostaju uvršteni u popis birača biračkoga mjesta koje odgovara posljednjoj službeno prijavljenoj adresi.

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

¹⁰ Na primjer, maloljetnici se uvrštavaju u registar stanovništva, ali ne i u registar birača.

U slučaju promjene osobnog stanja ili prebivališta, potrebno je ažurirati odgovarajuća polja u biračkoj evidenciji i upisnim podatcima. Dobro organiziran sustav registriranja odlikuje pažljivo izrađen i primjenjivan vremenski okvir za ažuriranje registara i obavještanje drugih relevantnih institucija o tomu 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 promatranja izbora koristi se sljedeće nazivlje 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 inozemstva). Na temelju toga se u popis birača za biračko mjesto koje obuhvaća adresu novog birača upisuju novi podatci;
-  **prijenos** evidencije odgovara promjeni adrese kvalificiranog birača kada se njegova ili njezina evidencija u registru birača premješta sa popisa birača za jedno biračko mjesto na popis birača za drugo. U kontekstu popisa birača takav čin za posljedicu ima brisanje odgovarajućih upisnih podataka s popisa birača bivšeg biračkog mjesta i upisivanje u popis birača novoga biračkoga mjesta. Na sličan način se u registrima za cijelu državu evidencija prenosi iz jedne lokalne administrativne jedinice, općine ili izborne jedinice u drugu;
-  **ispravak** evidencije odgovara izmjenama evidencije i upisnih podataka koje nisu promjena adrese ili biračkog prava. To znači da birač ostaje upisan u popis birača za dano biračko mjesto;
-  **suspendiranje** evidencije odgovara privremenom gubitku biračkoga prava. Tada se evidencija suspendira, ali ne briše iz registra i može se ponovno aktivirati. Međutim, odgovarajući upisni podatci se brišu sa popisa birača za vrijeme trajanja suspendiranja evidencije. Slično tomu, **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 popisa birača (npr. u slučaju smrti birača, trajnog gubitka prava glasa ili gubitka državljanstva). Kod brisanja evidencije i upisnih podataka sa popisa birača treba biti osobito pažljiv jer brisanje može dovesti do trajnoga oduzimanja biračkog prava.

E. Moguće pogreške pri ažuriranju

Registriranje birača nije imuno na nenamjerne pogreške. Ažuriranje evidencije i upisnih podataka zahtijeva posebnu i trajnu pozornost kako bi se izbjegle pogreške u registrima i popisima, bez obzira na vrstu sustava registriranja i to vodi li se registar na papiru ili u elektroničkom obliku. Nehotična zamjena jednog slova postojeće evidencije drugim,

osobito kod kompjutoriziranih registara, može dovesti do slučajnog stvaranja suvišne evidencije.¹¹

U praksi se obično razlikuju pogreške manje ili veće važnosti, te se pretpostavlja kako će članovi biračkog odbora na biračkim mjestima racionalno postupati prema pogreškama. Takva očekivanja mogu biti razumna kada se radi o okruženju koje općenito krasi povjerenje. Međutim, u određenim okolnostima može doći i do toga da član biračkoga odbora nekom biraču odbije dati glasački listić na dan izbora i time mu oduzme pravo glasa uslijed samo jedne tiskarske pogreške u upisnim podatcima s popisa birača koja dovede do neusklađenosti između podataka s popisa birača i podataka na osobnom dokumentu birača. Na taj način i male pogreške mogu podrivati vjerodostojnost popisa birača.

Istovremeno postoje i pogreške s jasnim posljedicama za dan izbora:

-  **neuvrštavanje u evidenciju** podrazumijeva veliku vjerojatnost da će biraču biti oduzeto biračko pravo;
-  **propust da se izbriše evidencija** može rezultirati optužbama kako su “mrtvi” na popisima birača i utjecati na ispunjavanje uvjeta izlaznosti (tamo gdje su primjenjivi);
-  **neprenošenje evidencije** može rezultirati time da birač ne može naći svoje ime na popisu birača;
-  **neuvrštavanje ispravka, zabrane ili obnove** može imati slične posljedice kao i gore navedeni slučajevi;
-  **uvrštavanje netočnih podataka kod dodavanja ili prenošenja evidencije** (npr. tiskarske pogreške u imenu i prezimenu, birači registrirani za pogrešno biračko mjesto) može dovesti do oduzimanja biračkog prava ako se birači ne mogu naći na popisu ili ako dođe do stvaranja višestruke evidencije (vidjeti ispod);
-  **izbor pogrešne evidencije za ispravak ili prijenos** također može dovesti do oduzimanja biračkog prava, a u ovom slučaju pogađa više od jednog birača; i
-  **brisanje valjane evidencije** (npr. prigodom čišćenja moguće višestruke evidencije ili određivanjem pogrešne evidencije za brisanje), što dovodi do oduzimanja biračkog prava.

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

¹¹ Ovo se osobito događa kod prebacivanja ćiriličnih u latinična slova i obratno. U takvim slučajevima osoba može imati nekoliko službenih verzija svoga imena na različitim dokumentima.

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

Čak i najjednostavniji slučaj skupina moguće višestruke evidencije utvrđene vizualnim pregledom popisa birača na biračkim mjestima zahtijeva analizu kako bi se utvrdilo odnose li se podatci iz skupine na istoga birača i koji su upisni podatci iz skupine točni. Takva analiza zahtijeva sudjelovanje tijela koja vode odgovarajući registar birača, registar stanovništva ili arhiv podataka o osobnom stanju građana, jer su ona odgovorna za točnost podataka.

Izborni promatrači trebaju biti oprezni kada ocjenjuju moguće ozbiljne pogreške u popisima birača. Obično nije moguće na licu mjesta steći temeljito razumijevanje situacije i analizirati uzrok nedosljednosti. Ako se tijekom aktivnosti promatranja izbora pojave nedostatni ili višestruki izvodi, izborni promatrači trebaju pitati odgovorna tijela kako namjeravaju riješiti to pitanje, a zatim u svoje izvješće uvrstiti opis problema i kako ga se rješava.

F. Zatvaranje registara birača

Zakonodavstvo u nekim državama članicama OESS-a zahtijeva da se registriranje birača završi u određenom roku prije dana izbora. Nakon isteka tog roka, registar birača se *zatvara*. Naknadne izmjene evidencije nisu dopuštene. Druge države članice OESS-a dopuštaju izmjene čak i na dan izbora, pod specifičnim uvjetima.

Kada se završi registriranje birača, s kojom obično usporedno teče razdoblje 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 registriranje birača prije dana izbora korisno je za kandidate i unaprjeđuje ukupnu transparentnost izbornoga procesa.

Zatvaranje registra birača službenicima zaduženim za registriranje ostavlja vremena analizirati prijedloge službenika i birača o promjenama preliminarnih popisa birača. Odgovarajuće promjene uvrštavaju se u preliminarne popise birača kako bi se izradili konačni popisi birača i pravovremeno dostavili na biračka mjesta.

Tamo gdje su izmjene popisa birača dopuštene neposredno prije ili na sam dan izbora, zakonodavni okviri takvih država članica OESS-a također sadrže i rok za podnošenje zahtjeva za izmjene kako bi službenici mogli pravovremeno izraditi konačne popise birača. Međutim, takvo zakonodavstvo još uvijek dopušta članovima biračkih odbora na biračkim mjestima uvrstiti izmjene u konačne popise birača na dan izbora, ako se na biračkom mjestu pojavi kvalificirani birač koji može dokazati kako ima pravo glasa na tom specifičnom biračkom mjestu. To pravo glasa dokazuje se putem osobnog dokumenta sa adresom birača, potvrdom o glasovanju u odsutnosti ili sudskom odlukom koja uspostavlja pravo glasa tog birača.

dopunski popis birača: Popis sastavljen od dodatno upisanih birača nakon zatvaranja registra neposredno prije ili na dan izbora često se naziva *dopunskim (ili dodatnim) popisom birača*. Transparentnost zahtijeva da se broj upisanih na dopunski popis birača evidentira u odvojenom stavku protokola na biračkom mjestu, kako bi se razdvojili podatci o broju registriranih birača prije i na dan izbora. U nekoliko država članica OEES-a zakon propisuje unakrsnu provjeru popisa birača na državnoj razini nakon izbora kako bi se utvrdilo jesu li dopunski popisi birača možda zlorabljivi za višestruko glasovanje. Mogućnost uvrštavanja upisanih u dopunske popise birača u registre birača ili stanovništva nakon izbora zahtijeva posebnu pozornost od odgovornih službenika, jer izravno uvrštavanje može imati negativan utjecaj na točnost registra birača.

G. Popis i registriranje stanovništva

Popis predstavlja sliku demografske situacije u zemlji, obuhvaća stanovništvo, kućanstva, gospodarstvo, itd. u određenom trenutku. Iako popis kroz usporedbe s prethodnim popisima može pružiti korisne informacije o trendovima u nastajanju, takva slika je točna samo u trenutku svoga nastanka. Popisi se provode povremeno, obično svakih deset godina. U kontekstu ovoga priručnika, naziv *popis* treba tumačiti kao popisivanje stanovništva. U godinama između popisa, demografske promjene mogu se pratiti uporabom statistike ili informacija iz matičnih knjiga ili putem registara stanovništva koji se stalno ažuriraju.

S druge strane, *registriranje* stanovništva treba promatrati kao rezultat trajnih napora da se redovito prikupljaju i ažuriraju osobni podatci o stanovništvu za uporabu u budućnosti. Registriranje stanovništva temelji se na službenim dokumentima i redovitim ažuriranjem prikupljenih osobnih 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 izvorni dokumenti kojima se registriraju ti događaji i koje će institucije biti službeno obavještavane o tim događajima.

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

Popis:

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

Registriranje stanovništva:

- ✎ Provodi se tijekom duljeg razdoblja i ne obuhvaća osobe koji nisu državljani, ali privremeno nastanjeni u zemlji;
- ✎ Prikupljaju se točne osobne informacije, u idealnom slučaju o svim državljanima zemlje i sukladno strogim pravilima o zaštiti podataka; i
- ✎ Radi se pod rigoroznim uvjetima, kao što je prijavljena adresa i/ili mjesto prebivališta i boravišta, prema službenim definicijama iz zakonodavstva te zemlje.

Popisni podatci mogu pomoći izbornim promatračima steći približnu demografsku sliku države. Statističkim izračunima na temelju popisnih podataka moguće je doći do procjene udjela građana s pravom glasa u ukupnom stanovništvu svake administrativne jedinice i usporediti tu brojku sa službenim brojem registriranih birača. Takve informacije mogu biti korisne izbornim promatračima. Međutim, s takvim usporedbama treba postupati oprezno zbog različite prirode aktivnosti i metodologija koje se primjenjuju za potrebe popisa u odnosu na registriranje stanovništva.

Opće značajke sustava registriranja birača

Izborni promatrači na prvom mjestu trebaju identificirati temeljne značajke sustava registriranja birača u zemlji, jer se sustavi registriranja birača znatno razlikuju među državama članicama OEES-a. Informacije o procesu registriranja birača dostupne promatračima u velikoj mjeri će ovisiti o obliku sustava registriranja birača, kao i od vremenskog okvira registriranja. Kako bi se pomoglo izbornim promatračima izraditi pristup procjeni registriranja birača, u ovom poglavlju obrazložene su neke od ključnih značajki različitih vrsta sustava registriranja birača i kako ih razlikovati.

A. Aktivno i pasivno registriranje birača

U sustavu *“aktivnog” registriranja birača* birači moraju poduzeti aktivnost kod relevantnog tijela registrirati svoju namjeru sudjelovanja na izborima, ili prije svakih zasebnih izbora ili na stalnoj osnovi. Ovim nazivljem naglašava se činjenica kako uvrštavanje imena birača na popis birača proizlazi iz njegove ili njezine odluke da se registrira. Kako bi se registrirali u takvom sustavu birači moraju ispuniti posebne obrasce za registriranje i podnijeti ih odgovarajućim tijelima u predviđenom roku, ili učiniti druge afirmativne korake kako bi se pobrinuli da njihova imena budu uvrštena na odgovarajući popis birača.

U sustavu *“pasivnog” registriranja birača* od birača se ne zahtijeva nikakva posebna aktivnost na vlastitu inicijativu kako bi bili uvršteni na popise birača. Ovdje nazivlje naglašava činjenicu da je birač automatski registriran i da se uvrštava na popis birača bez potrebe poduzimanja neke određene aktivnosti. Umjesto toga, popisi birača sastavljaju se na temelju postojećih podataka koje vode i ažuriraju relevantne državne ili općinske vlasti. U sustavu pasivnog registriranja birača, osobni podatci birača često se izvode iz

matičnih knjiga koje obično vode tijela lokalne uprave. U takvim slučajevima vrsta izvora podataka (npr. registar stanovništva, matične knjige, registar putovnica, baza podataka osobnih dokumenata) utječe na kvalitetu registra birača.

Sustavi pasivnog registriranja mogu stvoriti pogrešan dojam kako je registriranje birača u potpunosti automatsko i kako građani nemaju nikakvu ulogu u njemu. To, međutim, nije tako, jer je u takvim sustavima od ključne važnosti da građani pravovremeno obavijeste vlasti o bilo kakvoj promjeni svojih osobnih podataka i prebivališta.

B. Stalno i povremeno registriranje birača

Administrativni sustavi registriranja birača ponekad se kvalificiraju kao *stalni*, odnosno kao *povremeni*. U *stalnom sustavu* registri se ažuriraju redovito i trajno, svaki put kada dođe do promjene osobnoga 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 sustav međusobnog obavješćivanja relevantnih javnih vlasti učinkovito funkcionira. Sustavi pasivne registriranja često su stalni.

U *povremenom sustavu* evidencija se ažurira povremeno ili se iznova priprema, prije izbora ili jednom svakih nekoliko godina. U iznimnim slučajevima, kao što su poslijeratne situacije, *povremenost* može označavati i početno registriranje kojim se kvalificirani glasači uvrštavaju u novi registar. U nekoliko država članica OEES-a zakonodavstvo predviđa poseban interval tijekom svake godine kada su građani pozvani da prijave promjene svoga biračkog statusa, osobito promjene prebivališta i stjecanja ili gubitka prava glasa. Iako su sustavi aktivnog registriranja najčešće povremeni, ponekad mogu biti i stalni, recimo u zemljama gdje administrativni uredi stalno primaju nove ili ažurirane zahtjeve za registriranje.

U nekim državama članicama OEES-a vlasti mogu izabrati registriranje birača ažurirati uporabom povremenoga sustava neposredno prije izbora. Takve aktivnosti mogu se oslanjati na kampanje registriranja birača od-vrata-do-vrata ili na uspostavljanje određenih mjesta za registriranje na kojima se primaju zahtjevi od pojedinačnih birača. U takvim slučajevima izborni promatrači trebaju ocijeniti postižu li takve kampanje dovoljan obuhvat, odnosno jesu li mjesta i obrasci za registriranje dovoljno pristupačni.

C. Papirni i kompjutorizirani registri

Matične knjige i birački registri mogu se voditi ili na papiru ili u kompjutoriziranom obliku. Iako se točnost procesa registriranja birača može osigurati putem sveobuhvatnog kompjutoriziranog registra, to često nije izvodivo u svim zemljama. Registri birača i popisi birača koji se vode na papiru ne podrazumijevaju iste zaštite jer se ne mogu lako usporediti kako bi se tražili višestruki upisi, a teže ih je i ažurirati.

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

U sustavima pasivnog registriranja birača moguće je iz kompjutoriziranog registra stanovništva izvesti odgovarajući registar birača i/ili popise birača za biračka mjesta, i preliminarne i konačne, u bilo kojem trenutku kada se raspišu izbori. Sustavi aktivnog registriranja također mogu imati koristi od kompjutoriziranih registara zahvaljujući lakoći ažuriranja i pretraživanja u svrhu pronalaženja višestrukih ili nedostatnih upisa. Pristup birača vlastitoj evidenciji putem interneta dodatno unaprijeđuje točnost registriranja birača ali mora biti reguliran kako bi se osigurala dovoljna zaštita podataka. U nekim državama službenici na biračkom mjestu provjeravaju popise birača putem računala što ubrzava proces glasovanja.

D. Administrativna odgovornost za registriranje birača

Sustav registriranja birača može se razlikovati i po tomu koje je upravno tijelo zaduženo za nadzor nad sustavom i njegovo održavanje. Propisi o registriranju birača u državama članicama OEES-a znatno se razlikuju, pri čemu je moguće da nekoliko različitih institucija sudjeluje u različitim aspektima procesa, osobito u sustavima gdje su podatci registriranja birača podskup neke druge baze podataka koja se vodi na državnoj razini. Od presudne je važnosti da pravni okvir osigura jasnu podjelu odgovornosti među institucijama i pojedincima uključenim u registriranje birača. Sva takva upravna tijela trebaju imati sredstva za redovitu komunikaciju podataka i razmjenu drugih informacija.

Izrada i održavanje registara stanovništva i/ili birača i popisa birača obično se smatra administrativnom dužnošću i stoga se obično povjerava izvršnoj vlasti, a tipično je provode lokalna tijela vlasti. U sustavima pasivnog registriranja službenici lokalne vlasti obično su odgovorni za izradu i ažuriranje popisa birača koji se onda dostavljaju izornoj administraciji prije dana izbora. Međutim, ponekad je izornoj administraciji omogućeno provesti reviziju dostavljenih podataka, a može biti uključena i u odluke o žalbama vezanima za popise birača u razdoblju neposredno pred izbore.

Neke države članice OEES-a svoje izborne administracije zadužuju sa izradu i/ili reviziju registara birača i preliminarne popisa birača. U sustavima aktivnog registriranja koji nisu povezani s drugim vladinim bazama podataka ili aktivnostima, veća je vjerojatnost da će izborna administracija preuzeti odgovornost registriranja birača. U takvim slučajevima zakon može izornoj administraciji propisati uspostavljanje privremenih središta za registriranje na lokalnoj razini 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 registriranje, koje će onda prosljeđivati izornoj administraciji na obradu.

U zemljama gdje administraciju izbora obavlja izvršno državno tijelo, kao što je ministarstvo unutarnjih poslova, to tijelo također može biti zaduženo i za registar stanovništva ili birača na državnoj razini. Druge središnje institucije koje mogu biti značajno uključene u izradu registara birača su: ministarstvo pravosuđa, državna policija i državni institut za statistiku. U slučajevima gdje je uključeno više od jedne institucije važno je utvrditi tko je odgovoran za konsolidiranje, ažuriranje i reviziju podataka i na kojoj razini. U slučaju da različite institucije imaju oprečne podatke o nekom pojedincu, treba biti jasno čija će se evidencija uzimati kao mjerodavna.

U zemljama koje omogućuju posebne modalitete glasovanja za birače odsutne iz mjesta prebivališta, zakonodavstvo može uključiti i druge agencije u izradu popisa birača za posebna biračka mjesta. To mogu biti: ministarstvo vanjskih poslova (za osoblje veleposlanstava i/ili birače nastanjene u inozemstvu), ministarstvo obrane (za vojno osoblje); ministarstvo unutarnjih poslova (za policijske snage zaposlene na održavanju javnog reda na dan izbora); ministarstvo pravosuđa (za zatvorenike i pritvorenike); ministarstvo zdravlja (za pacijente u bolnicama i/ili osobe u institucijama socijalne skrbi); i pomorske vlasti (za posade brodova).

Pregled pitanja: opće značajke sustava registriranja birača

Potrebno je odrediti:

- ☐ Je li sustav registriranja aktivan ili pasivan;
- ☐ Je li sustav registriranja povremen ili stalan;
- ☐ Vodi li se registar birača na papiru ili u kompjutoriziranom obliku;
- ☐ Vodi li se kompjutorizirana evidencija u samostalnim sustavima lokalnih vlasti ili u umreženoj bazi podataka za cijelu zemlju;
- ☐ Je li je registar birača odvojeni samostalni registar ili se izvodi iz nekog drugog registra, kao što je registar stanovništva;
- ☐ Priprema li se registar birača iznova za svake izbore ili je stalan registar koji se redovito ažurira;
- ☐ Jesu li različite odgovornosti jasno definirane tako da službenici razumiju "tko radi što"; i
- ☐ Sastavljaju li i održavaju li podatke za registriranje birača lokalne vlasti, izborna administracija, druge državne agencije ili kombinacija institucija.

Pravni okvir za registriranje birača

Za potrebe razumijevanja sustava registriranja birača, prvi korak za promatrače i izborne analitičare podrazumijeva analizu relevantnih zakona i propisa. U ovom poglavlju dane su smjernice o tomu kako pristupiti ocjeni pravnoga okvira za registriranje birača.¹² Tu ocjenu treba provesti što ranije jer će utjecati na planove misije za promatranje izbora vezane za praćenje procesa registriranja birača.

A. Opseg pravne ocjene

Zakonodavstvo koje uređuje biračko pravo i registriranje birača znatno se razlikuje diljem regije OEES-a. Procedure za registriranje birača integralno su povezane s administrativnom strukturom države i njezinim kulturnim tradicijama o: (a) provedbi izbora; (b) identifikaciji građana; (c) uspostavljanju nedvosmislene i jasne veze između osobnog identiteta i mjesta gdje će birač glasovati; i (d) privatnosti osobnih podataka.

Pravni analitičar je prvenstveno odgovoran za analizu pravnoga okvira, uključujući i odredbe o registriranju birača, dok je izborni analitičar zadužen za praćenje njegove provedbe. Pravni analitičar treba biti spreman analizirati niz zakona kako bi stekao potpuno razumijevanje njihovih implikacija za registriranje birača. Također će morati utvrditi koja su upravna tijela odgovorna za sastavljanje registara i popisa birača i od odgovarajućih institucija tražiti upravne propise. Pravni analitičar osobito treba ocijeniti uvjete kvalificiranosti za glasovanje, procedure za ažuriranje i pregled popisa birača i odredbe o zaštiti osobnih podataka sadržane u pravnom okviru.

¹² 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 jamstvo *općeg i jednakog biračkog* prava. Pridjev *opći* podrazumijeva se da se svakom kvalificiranom građaninu jamči 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 registriranje birača može uključivati:

-  Ustavne odredbe;
-  Odredbe izbornog (izbornih) zakona kojima se uređuje registriranje birača;
-  Posebne zakone o registriranju birača;
-  Zakone o registriranju 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 provedbu pravnih odredbi.

Ustav države je temeljni dokument koji uspostavlja, najčešće u općenitom smislu, pravo glasa temeljem državljanstva i starosne dobi. Člankom 25. ICCPR-a uspostavljen je standard poštovanja univerzalnosti, pri čemu se navodi kako "svaki građanin ima pravo i mogućnost ... sudjelovati u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika" i "birati i biti biran pravedno provedenim, povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasovanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača." U Općem komentaru br. 25 dalje se navodi "...Nije dopušteno pravljenje bilo kakve razlike među građanima glede uživanja ovih prava, bilo na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili nekog drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, imovine, rođenja ili na bilo kojem drugom temelju..."

Ustavi mogu sadržavati i druge elemente sustava zastupanja, opće kriterije administrativne podjele države i uspostavljanja izbornih jedinica. Neke države članice OEES-a dopuštaju osobama koje nisu državljani sudjelovati u lokalnim izborima. Takve odredbe mogu utjecati na procedure registriranja birača.

Odredbe vezane za registriranje birača često se utvrđuju izbornim zakonima. Međutim, u nekim državama članicama postoje posebni zakoni o registriranju birača. U federalnim sustavima pravne odredbe o registriranju birača mogu biti sadržane u zakonodavstvu federalnih država ili lokalnih administrativnih jedinica. U nekim državama članicama OEES-a registri i popisi birača izravno su povezani s registrima stanovništva i odgovarajućim zakonodavstvom. Zakoni o jeziku u nekim državama također mogu utjecati na pravo osobe za stjecanje državljanstva, kao i na prava nacionalnih manjina na dobivanje informacija za birače na svojim jezicima.

Upravni propisi koje izdaje administracija zadužena za registriranje birača također čine važan dio pravnog okvira jer u idealnom slučaju opisuju procedure registriranja sa svim nužnim detaljima. Međutim, administrativni uvjeti ne bi smjeli ograničavati pravo glasa.

B. Uvjeti za ostvarivanje biračkog prava

Iako opće biračko pravo uključuje pravo glasa svake osobe, određeni kriteriji za ostvarenje ovoga prava općenito su prihvaćeni sukladno međunarodnim standardima. Općenito prihvaćeni uvjeti za ostvarenje biračkoga prava uključuju državljanstvo, starosnu dob za pravo glasa, prebivalište i odsutnost 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 ostvarivanje biračkoga prava, uključujući i sve moguće razloge za diskvalifikaciju.

1. Državljanstvo

Državljanstvo je najčešće ključni uvjet za ostvarenje prava glasa i prava kandidiranja za državnu dužnost u državama članicama OEES-a. U nekim državama članicama naturaliziranim državljanima se dodjeljuje pravo glasa, ali nemaju pravo biti birani za najviše državne dužnosti. Dvojni državljani tipično imaju pravo birati i biti birani, iako neke države ograničavaju njihovo pravo da budu birani. Definiranje državljanstva općenito se smatra suverenim pravom svake države članice OEES-a.¹³

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

U praktičnom smislu, u državama članicama gdje se registri birača izvode iz registara stanovništva, korisno je da promatrači razumiju proces putem kojega se pravi razlika između državljana i osoba koje nemaju državljanstvo kako bi samo oni koji imaju pravo glasa bili uvršteni u registar birača ili popise birača za određene izbore. Ovo postaje važno, na primjer, kada se kriteriji za ostvarenje prava razlikuju od jednih izbora do drugih.

U državama članicama EU, stanovnici državljani drugih država članica EU imaju pravo birati i biti birani na izborima za Europski parlament¹⁴ i na lokalnim izborima,¹⁵ ali su obično isključeni iz mogućnosti sudjelovanja na državnim izborima. Određene države članice OEES-a također dopuštaju i drugim osobama koje nisu državljani sa zakonitim boravištem sudjelovati na lokalnim izborima. U nekim državama se zakonom od osoba

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

¹⁴ Smjernica Vijeća 93/109/EZ od 6. prosinca 1993.; vidjeti: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=guichett.

¹⁵ Smjernica Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994.; vidjeti: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:en:NOT>. Vidjeti također Povelju Europske unije o temeljnim pravima, Glava V. - Prava građana, članak 40., dostupno na: www.europarl.europa.eu/charter.

koje nisu državljani a koje žele glasovati na takvim izborima traži da pojedinačno podnesu zahtjev za uvrštavanje na popis birača. U drugima uvrštavanje u registar birača za takve izbore može biti “automatsko” i utemeljeno na drugim podacima koje država vodi.

2. Uvjeti starosne dobi

Nametanje minimalne dobne granice za pravo glasa univerzalno se primjenjuje u svim državama članicama OESS-a. Tipično se minimalna starosna dob veže za zakonom utvrđenu dob punoljetnosti u danoj državi. U većini država članica OESS-a minimalna starosna dob za ostvarivanje 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 kojega osoba mora napuniti starosnu dob za ostvarivanje prava glasa. U većini država članica OESS-a osoba mora napuniti starosnu dob za ostvarivanje prava glasa do dana izbora na kojima želi glasovati. Takav pristup promovira dodjeljivanje prava glasa. Međutim, u drugim državama osoba mora napuniti starosnu dob za stjecanje prava glasa do kraja razdoblja registriranja birača.

U sustavima pasivnog registriranja birača, oni koji glasuju po prvi put trebali bi automatski biti uvršteni u registre i popise birača. U sustavima aktivnog registriranja, oni koji glasuju po prvi put moraju se pridržavati upravnih procedura registriranja birača. U takvim slučajevima političke stranke često provode kampanje za ohrabivanje registriranja birača. Izborni analitičar treba provjeriti dodaju li se novi birači na popise birača sukladno utvrđenim procedurama.

3. Uvjeti prebivališta

Uvjeti prebivališta pravo glasa vezuju za prijavljeno prebivalište u određenom razdoblju prije dana izbora ili za neki drugi referentni trenutak. Takvi uvjeti mogu uvesti dodatni stupanj složenosti, osobito kod lokalnih izbora ili parlamentarnih izbora s većinskim sustavom glasovanja za koje je uvjet prebivalište u određenom području kako bi se ostvarilo pravo glasa u određenoj izbornoj jedinici. Dužina zahtijevanog razdoblja boravka može se razlikovati za različite vrste izbora.

Uvjeti prebivališta često pogađaju birače koji su promijenili mjesto prebivališta blizu dana izbora. U nekoliko država članica birači koji nemaju pravo glasa u izbornoj jedinici novog prebivališta još uvijek mogu glasovati u izbornoj jedinici bivšeg prebivališta. Često je uvjet prebivališta za ostvarivanje prava osobe da bude birana duži od razdoblja potrebnog za ostvarivanje prava glasa.

U nekolicini država članica kvalificirani birači mogu glasovati na bilo kojem biračkom mjestu u svojoj izbornoj jedinici. Dodatne zaštite, kao što je označavanje prstiju birača tintom ili njihovih osobnih dokumenata pečatom nakon što glasuju, ponekad čine sastavni dio takvih uređenja. Takvih zaštita ne mora biti ako je registar birača za izbornu

jedinicu kompjutoriziran i ako su popisi birača s biračkih mjesta umreženi. U takvim slučajevima sva biračka mjesta unutar izborne jedinice mogu provjeriti je li je birač već glasovao i time spriječiti moguće pokušaje višestrukoga glasovanja.

U nekim državama članicama birači koji žive i registriraju se za glasovanje u inozemstvu glasuju u izbornoj jedinici u kojoj su bili registrirani prije odlaska u inozemstvo.

4. Oduzimanje biračkog prava

Međunarodni standardi o općem biračkom pravu ograničavaju uskraćivanje biračkoga prava temeljem dvije stvari: kada je osoba sudskom odlukom lišena poslovne sposobnosti ili kada je osuđena za teško krivično djelo. Opći komentar br. 25 sadrži sljedeće obrazloženje standarda predviđenih člankom 25. ICCPR-a:

“...Temelji za uskraćivanje ovoga prava trebaju biti objektivni i razumni. Ukoliko je osuda za neko krivično djelo temelj za ograničenje prava glasa, trajanje ograničenja treba biti razmjerno težini počinjenoga krivičnog djela i kazni. Osobama koje su lišene slobode ali nisu osuđene ne bi trebalo biti uskraćeno pravo glasa...”

Pored toga, u stavku 24. Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. navodi se uvjet: “Svako ograničenje prava i sloboda u demokratskom društvu mora biti vezano za neki od ciljeva primjenjivog zakona i strogo razmjerno svrsi tog zakona.”

Još uvijek postoje neke države članice OESS-a gdje su, pored zatvorenika, i bivši zatvorenici koji su odslužili svoje kazne i aktualni pritvorenici lišeni prava glasa. Pravni analitičar treba pažljivo analizirati sve može bitne procedure za oduzimanje prava glasa u državi članici, uključujući i proces za reviziju takve odluke. Nadalje, izborni analitičar treba ocijeniti kako se oduzimanje i ponovno uvrštavanje evidencije i upisivanje organiziraju u praksi, s ciljem identificiranja eventualnih mogućnosti neprimjerenog oduzimanja biračkog prava.¹⁶

Međunarodni standardi i primjeri dobre prakse sugeriraju kako uskraćivanje biračkih prava treba podlijeagati određenim ograničenjima. Takva ograničenja uključuju sljedeće uvjete:

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

¹⁶ Vidjeti stavak 24. Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. Vidjeti također Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva.

¹⁷ Vidjeti stavak 24. Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. Vidjeti također Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva.

C. Zahtjevi za ažuriranje evidencije registra birača i upisa u popis birača

Pravni okvir treba jasno odrediti komu je dopušteno podnijeti zahtjev za ažuriranje evidencije registriranja i/ili upisa, koja je procedura za podnošenje takvih zahtjeva i koji je vremenski rok u kojem se zahtjevi mogu podnijeti. U sustavu stalnog registriranja birača, podnošenje zahtjeva za ažuriranje trebalo bi biti omogućeno na redovitoj osnovi, putem ureda tijela vlasti kod kojeg se vode podatci o registriranju. Takvi zahtjevi ne bi trebali biti ograničeni na razdoblje neposredno pred izbore, osim kada je to potrebno kako bi se završili registri pred dan izbora.

U nekim je državama pojedincima dopušteno podnijeti zahtjev koji se odnosi na drugu osobu. Takvi zahtjevi bi trebali biti dopušteni samo pod uvjetom 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 skupine koji imaju pravo podnijeti zahtjev;
-  Proceduru podnošenja zahtjeva;
-  Nužne dokaze koji se moraju dostaviti u prilog zahtjevu;
-  Proceduru informiranja birača na kojeg se zahtjev odnosi;
-  Prava birača na kojeg se zahtjev odnosi da bude nazočan 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 na podnošenje žalbe na upravnu odluku kod suda; i
-  Instituciju koja će donijeti konačnu odluku.

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

D. Zaštita osobnih podataka

Pravni analitičar treba pažljivo ocijeniti odredbe kojima se određuje koje će osobne informacije i podatci o biraču biti javno navedeni u registrima i u koje svrhe ih mogu koristiti različiti akteri izbora. Jedan od izazova kod omogućavanja pristupa registrima i popisima birača za političke stranke, civilne skupine i treće osobe je pronaći pravu ravnotežu između razumnog javnog objavljivanja i zaštite osobnih podataka.¹⁸

Općenito, informacije nužne za identifikaciju birača kao kvalificiranog za određene izbore treba učiniti dostupnim javnosti, osobito kada se registar birača izvodi iz registra stanovništva koji sadrži više osobnih podataka. Međunarodni standardi zaštite osobnih podataka predviđaju posebne zaštite za obradu i pohranjivanje podataka. Informacije o biračima trebaju biti točne, ažurirane i ne trebaju biti preopširne u odnosu na svrhu u koju se pohranjuju. Postoje i obveze osiguravanja takvih podataka od uništenja ili slučajnog gubitka, kao i od neovlaštenog pristupa, izmjena i širenja takvih podataka.¹⁹

Pravni okvir treba jasno navesti dopuštene uporabe informacija stečenih uvidom u registre birača i to mogu li se te informacije koristiti u neke druge svrhe pored zahtjeva za ispravkom ili osporavanja registriranja danog birača. Zakon posebno treba odrediti mogu li se informacije koristiti za potrebe vođenja kampanje političkih stranaka i kandidata. Također je potrebno zakonski odrediti sankcije za zlouporabu informacija dobijenih iz registara birača.²⁰

18 U OESS/ODIHR-ovim *Postojećim opredjeljenjima za demokratske izbore u državama članicama OESS-a* navodi se da "Popisi birača trebaju biti aktualni, točni, cjeloviti, lako dostupni kvalificiranim biračima na uvid i – podložno zaštiti osobnih informacija – omogućeno i drugima (kao što su natjecatelji na izborima i znanstveni istraživači) koji imaju opravdane razloge pristupiti im... Bez obzira na sustav koji se koristi za izradu i vođenje popisa birača, taj sustav mora biti transparentan i otvoren za verificiranje od strane birača, političkih natjecatelja i promatrača izbora. Uz uvažavanje važnih razmatranja glede privatnosti, koja u različitim državama mogu imati različitu težinu, pristup popisima birača u svrhu verificiranja podataka treba biti omogućen. U mnogim zemljama ne samo da se političkim natjecateljima i izbornim promatračima omogućuje uvid u popise birača, već im se dostavljaju i preslike popisa" (vidjeti: <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>, str. 62).

19 Vijeće Europe, Konvencija o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka, Strasbourg, 28.1.1981. Europski sporazumi – br. 108, osobito članci 3., 5. i 7. (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/108.htm>) Vidjeti također Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka, u svezi s nadzornim tijelima i prekograničnim protokom podataka, 8.11.2001, Europski sporazumi – br. 181 (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/181.htm>), kao i Smjernicu 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u svezi 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 svezi s kompjutoriziranim 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 registriranje birača

- ☐ Koji se zakoni odnose na registriranje birača?
- ☐ Koji upravni propisi razjašnjavaju provedbu zakonodavnog okvira i mogu li se propisi staviti na raspolaganje misiji za promatranje izbora?
- ☐ Donose li se odluke po ubrzanom postupku u zakonski određenom roku?
- ☐ Poštuju li ukupni pravni okvir načela općeg i jednakog biračkog prava?
- ☐ Definira li zakonodavstvo jasno kriterije za pravo glasa i jesu li ti kriteriji razumni i usklađeni s međunarodnim standardima?
- ☐ Postoje li pravne odredbe koje bi mogle osporiti registriranje birača iz specifičnih skupina, kao što su manjine, žene, siromašni ili nepismeni, ili raseljene osobe?
- ☐ Predviđa li zakonodavstvo registriranje pritvorenika, zatvorenika ili bivših zatvorenika koji su već odslužili svoje kazne?
- ☐ Jesu li razlozi za uskraćivanje biračkih prava razumni i usklađeni s općeprihvaćenim međunarodnim standardima?
- ☐ Definira li pravni okvir jasno tko može podnijeti zahtjev za ažuriranje registara birača i/ili popisa birača i u čije ime se mogu podnijeti takvi zahtjevi?
- ☐ Predviđa li zakonodavstvo zaštitu prava birača čije se registriranje dovodi u pitanje?
- ☐ Postoji li pojednostavljen žalbeni postupak glede ažuriranja registra birača i/ili popisa birača?
- ☐ Određuje li pravni okvir koje osobne informacije podliježu javnom objavljivanju, u koje se svrhe mogu koristiti i koje su kazne za njihovu zlouporabu?
- ☐ Je li razdoblje uvida javnosti uspostavljeno i definirano zakonom?

Ocjena transparentnosti

Učinkovitost provedbe pravnoga okvira za registriranje birača jednako je važna kao i njegova kvaliteta. Izborni promatrači trebaju ocijeniti provedbu procesa registriranja birača na temelju njegove transparentnosti, točnosti i uključivosti. Ovo poglavlje se bavi tim kako promatrači mogu ocijeniti transparentnost procesa registriranja birača.

A. O transparentnosti

Transparentan proces registriranja birača ključan je za osiguravanje povjerenje javnosti i stoga predstavlja važno pitanje koje promatrači trebaju razmotriti. Transparentan proces registriranja birača javnosti omogućuje pristup registru birača i popisima birača za potrebe revizije prije izbora. Također omogućuje političkim strankama i skupinama civilnoga društva promatrati različite faze procesa registriranja birača.

U zemljama gdje pristup javnosti registru birača i popisima birača nije dopušten ili je otežan, navodi o netočnostima ili pokušajima manipulacije popisima birača mogu umanjiti povjerenje javnosti u integritet registra birača, kao i u izborni proces u cjelini. S druge strane, zemlje koje dopuštaju biračima i akterima izbora provjeriti i potvrditi popise birača prije dana izbora općenito će time unaprijediti razinu povjerenja javnosti u njihov integritet i poboljšati kvalitetu konačnog registra birača.

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

te identificirati moguća područja gdje pristup nije dopušten. Pristup treba biti dopušten i tijekom redovitog održavanja registra birača ili stanovništva i tijekom mogućih aktivnosti registriranja i ažuriranja neposredno pred izbore.

Iako je provjera omogućuju li pravne odredbe pristup procesu registriranja birača za birače i aktere izbora zadatak pravnoga analitičara, provedba transparentnog procesa je mnogo šire pitanje koje prati i ocjenjuje misija za promatranje izbora. Iako je malo vjerojatno da će misija za promatranje izbora biti nazočna u zemlji u vrijeme prvobitne izrade registra birača (u sustavu aktivnog registriranja birača) ili za vrijeme stalnoga ažuriranja registra stanovništva (u sustavu pasivnog registriranja birača), promatrači još uvijek mogu prikupiti informacije i ostvariti uvid u važne faze registriranja birača koje odražavaju transparentnost cjelokupnoga procesa.

B. Razdoblje uvida javnosti

U predizbornom razdoblju preporučljivo je s gledišta dobre prakse da vlasti objave preliminarne popise birača i izlože ih uvidu javnosti na propisano razdoblje i na mjestima koja pogoduju biračima. Za to vrijeme, svaki birač koji primijeti netočnosti ili pogreške u preliminarnim popisima birača ima mogućnost obavijestiti odgovorne vlasti i zatražiti izmjene. Odgovorne vlasti razmatraju zahtjeve i, ako su potkrijepljeni dokazima sukladno zakonu, obrađuju izmjene. Minimalno razdoblje uvida javnosti prije izbora treba biti utvrđeno zakonom. Koje god vremensko razdoblje bude određeno, trebalo bi omogućiti provedbu izmjena prije objavljivanja konačnog popisa birača.

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

-  Najave razdoblja uvida javnosti i roka za registriranje ili traženje izmjena ostavljaju javnosti dovoljno vremena za očitovanje;
-  Razdoblje uvida javnosti dovoljno je dugo kako bi omogućilo biračima i drugima pregledati popise birača i zatražiti izmjene;
-  Ostavljeno je dovoljno vremena između kraja razdoblja uvida javnosti i objavljivanja konačnih popisa birača za obradu izmjena; i
-  Ostavljeno je dovoljno vremena za sudske žalbe na odluke o odbijanju zahtjeva za izmjenama, prije objavljivanja konačnih popisa birača.

Važno je da proces uvida javnosti bude pristupačan biračima, jer im to predstavlja glavnu priliku upoznati se s popisima birača i utvrditi moguće probleme. Široko sudjelovanje u ovom procesu doprinosi unaprjeđenju povjerenja javnosti i poboljšava kvalitetu konačnih popisa birača. 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 udaljenosti, a radno vrijeme bi trebalo omogućiti pristup što većeg broja birača, uključujući i one koji tijekom dana rade.

Političkim strankama i skupinama civilnoga društva također treba omogućiti provjeru popisa i osporavanje specifičnih upisa za vrijeme razdoblja uvida javnosti. Primjer dobre prakse je registar birača staviti na raspolaganje akterima izbora u kompjutoriziranom obliku, pridržavajući se aspekata privatnosti i sukladno propisima o zaštiti podataka, kako bi se olakšalo pretraživanje informacija. Vlasti bi mogle razmotriti objavljivanje popisa birača na internetu s mogućnošću pretraživanja i preuzimanja (*download*). Nakon obrade ispravaka, vlasti bi također trebale političkim strankama i skupinama civilnoga društva staviti na raspolaganje konačne popise birača, što bi predstavljalo mjeru u prilog transparentnosti.

Pošto se razdoblje uvida javnosti odvija neposredno pred dan izbora, često se poklapa s razdobljem razmjешtanja misije za promatranje izbora. Dugoročni promatrači mogu prikupiti važne informacije o transparentnosti procesa registriranja birača tijekom razdoblja uvida javnosti tako što će razgovarati s odgovornim lokalnim vlastima i akterima izbora i tako što će, tamo gdje je to moguće, promatrati proces iz prve ruke.

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

Čak i kada su resursi za promatranje procesa uvida javnosti ograničeni, još uvijek je korisno da dugoročni promatrači provedu niz posjeta mjestima uvida javnosti u svom području promatranja, postavljaju pitanja koja dobiju od misije za promatranje izbora o vođenju toga procesa i redovito informiraju misiju o svojim saznanjima. Takvi posjeti mogu pružiti pregled provedbe procesa uvida javnosti, pomoći pri utvrđivanju toga provode li se procedure dosljedno diljem zemlje i postoje li očiti problemi na posjećenim lokacijama. Ovi posjeti također omogućuju dugoročnim promatračima bolje razumjeti proces, što će im dati informacije za rasprave s lokalnim vlastima i akterima izbora.

C. Obuka birača

Kako bi ostvarili svoja građanska i politička prava i ispunili svoje dužnosti, zainteresirani akteri izbora moraju u potpunosti razumjeti korake nužne za potvrđivanje kvalificiranosti birača i kandidata i kako bi se osiguralo uvrštavanje birača na popise istih. U transparentnom procesu registriranja birača, odgovorna administracija također mora poduzeti mjere kako bi javnosti pružila pravovremene i potpune informacije o nužnim procedurama.

Misija za promatranje izbora treba utvrditi koje su korake poduzela lokalna i središnja upravna tijela kako bi obavijestila birače i aktere o procesu registriranja birača, a zatim ocijeniti imaju li birači odgovarajuće informacije o omogućavanju uvida javnosti i drugim aktivnostima registriranja birača. Iako je teško utvrditi je li javnost primjereno

obaviještena, izborni promatrači mogu pitati svoje sugovornike, kao što su predstavnici civilnoga društva, novinari i akademski radnici, za njihovo mišljenje.

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

Materijali za obuku birača trebaju sadržavati informacije o:

-  Kriterijima za ostvarivanje biračkoga prava;
-  Procedurama registriranja;
-  Osobnim dokumentima potrebnim za registriranje;
-  Mjestu i radnom vremenu službenika za registriranje; i
-  Rokovima za podnošenje zahtjeva za registriranje ili izmjenu popisa birača.

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

Pregled pitanja: Transparentnost i uvid javnosti

- ☐ Je li proces registriranja birača općenito transparentan?
- ☐ Objavljuju li se i/ili izlažu preliminarni popisi birača za potrebe razdoblja uvida javnosti?
- ☐ Je li trajanje razdoblja uvida javnosti dovoljno kako bi omogućilo akterima izbora pregledati popise i zatražiti izmjene?
- ☐ Je li trajanje razdoblja uvida javnosti dovoljno kako bi omogućilo obradu zahtjeva za izmjenama i mogućim žalbama?
- ☐ Jesu li registri birača i/ili popisi birača stavljeni na raspolaganje političkim strankama i skupinama civilnoga društva prije roka za zatvaranje popisa?
- ☐ Stavljaju li se konačni popisi birača na raspolaganje političkim strankama i skupinama civilnoga društva?
- ☐ Jesu li administratori izbora i drugi službenici učinili napore da informiraju birače i aktere o razdoblju uvida javnosti i drugim aktivnostima registriranja birača?
- ☐ Postoje li optužbe o netočnostima u popisima birača koje bi mogle utjecati na ukupno povjerenje u izborni proces? Ako postoje, jesu li takvi navodi potkrijepljeni?

Ocjena točnosti

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

A. O točnosti

Nekoliko je aspekata točnosti koje izborni promatrači trebaju razmotriti pri ocjeni registra birača:

-  Svaki stavak evidencije treba biti vezan za kvalificiranog birača;
-  Informacije trebaju biti aktualne i odražavati skorašnje promjene osobnoga stanja i prebivališta, kao i najvažnijih događaja u životu birača;
-  Popis treba biti potpun i uključivati sve kvalificirane birače; i
-  Ne treba biti slovnih niti drugih pogrešaka u podacima.

U isto vrijeme, izborni promatrači trebaju imati na umu činjenicu kako nijedan registar birača nije savršen. Popisi birača predstavljaju "snimka" određenog segmenta stanovništva u određenom trenutku. S promjenama osobnoga stanja i prebivališta mijenja se i snimka, a evidentiranje tih promjena u registrima zahtijeva vrijeme.

Ne postoje međunarodni standardi koji bi pružili brojčani izraz točnosti ili prihvatljivu marginu odstupanja za popise birača. U društvu u kojemu izbore odlikuje visok stupanj povjerenja javnosti vjerojatno će biti malo zabrinutosti o netočnostima u popisima birača. Isto tako, kada je povjerenje javnosti na niskoj razini, nekolicina netočnosti može postati temelj za rasprostranjena nagađanja o mogućim manipulacijama na dan izbora.

Izorno zakonodavstvo nekih država članica OEES-a sadrži posebne uvjete o izlaznosti birača kako bi se izbori smatrali valjanima. Ako se ne ispune ti uvjeti izlaznosti, zakonodavstvo često nalaže ponavljanje izbora. Izlaznost se obično određuje prebrojavanjem potpisa birača na popisima birača na kraju dana izbora u odnosu na broj registriranih birača. Stoga točnost u izradi popisa birača poprima dodatnu važnost.

Iako je ocjena točnosti registra birača i popisa birača od ključne važnosti, također predstavlja i jedan od najtežih zadataka misije za promatranje izbora. Pošto međunarodni izborni promatrači najvjerojatnije neće biti u prigodi promatrati prvobitne faze registriranja birača i neće imati nužno vrijeme i resurse provesti sveobuhvatne ocjene registra birača, u velikoj mjeri će se oslanjati na informacije koje dobiju od službenika za izbore, političkih stranaka, skupina civilnoga društva i iz drugih izvora.

Iako će neke vrste statističkih podataka biti korisne izbornim promatračima u ocjeni točnosti registra birača, takvim informacijama treba obzirno pristupiti. Kako je ranije navedeno, metodologija za prikupljanje popisnih podataka osobito se razlikuje od metodologije registriranja stanovništva. Brojke koje se odnose na registriranje birača mogu se usporediti s brojkama iz razdoblja prethodnih izbora i tako provjeriti je li došlo do značajnih fluktuacija.

B. Osiguravanje točnosti registara

Točni popisi birača rezultat su dugog i ponekad složenoga procesa prikupljanja, ažuriranja i obrade osobnih podataka birača. Popisi birača mogu biti točni samo kada službenici zaduženi za njihovu izradu savjesno i pravovremeno obavljaju svoju dužnost i kada građani svoje osobne podatke dostavljaju u zakonom propisanim rokovima. Ispravno registriranje zahtijeva suradnju službenika i birača, ali uvijek se mogu pojaviti pogreške.

Redovito i točno ažuriranje evidencije birača je ključno za točnost popisa birača na dan izbora, osobito u sustavima pasivnog registriranja birača. Međutim, ažuriranje evidencije zahtijeva posebnu pozornost kako bi se registri zaštitili od višestrukog evidentiranja. Kvaliteta ovoga procesa ovisi o učinkovitosti službenika za registriranje pri obavljanju svojih dužnosti. Izborni analitičar treba se sastati sa službenicima za registriranje i pitati kako osiguravaju točnost pri ažuriranju registra birača i s kojim se određenim izazovima susreću.

Tamo gdje su različite lokalne institucije odgovorne za vođenje podataka o osobnom stanju i prebivalištu, njihova dobra međusobna komunikacija je od ključne važnosti, osobito u velikim urbanim područjima koja obično odlikuje intenzivna migracija. Isto tako, lokalne institucije moraju imati načina održati stalnu razmjenu informacija s institucijama na državnoj razini tako da sva ažuriranja učinjena na lokalnoj razini budu odražena i na središnjoj razini. Kada odgovornost za vođenje registara birača dijeli više različitih institucija, redovita i pravovremena razmjena podataka i informacija osobito je nužna, kao i primjerena razina kompetentnosti i jednoobraznost procedura.

Registri birača bit će točni ako građani pravovremeno obavijeste službenike za registriranje o promjenama svoga osobnog stanja, prebivališta ili biračke evidencije. Izborni promatrači trebaju obratiti pozornost na čimbenike koji bi mogli otežati sudjelovanje i negativno utjecati na točnost registra birača. Na primjer, kratak rok za registriranje birača možda neće ostaviti dovoljno vremena biračima da se registriraju ili da ažuriraju svoju evidenciju. U ruralnim područjima građani će možda morati prelaziti velike udaljenosti kako bi se registrirali, što može predstavljati odvratajući čimbenik.

Proces prijenosa podataka s evidencije na papiru u objedinjeni registar birača u elektroničkom obliku može potaknuti pitanja o integritetu podataka. Na primjer, podatci mogu uključivati građane koji su stariji nego što je izgledno (što se objašnjava neregistriranim smrtnim, osobito u zabačenim ruralnim područjima) ili s različitim ili višestrukim prezimenima (uslijed promjene bračnoga statusa, lokalnih običaja, itd.). U takvim okolnostima može biti nužno ispraviti zastarjele ili dvostruke upise.²¹

Druga metoda ažuriranja registra birača podrazumijeva planirano slanje poštanske obavijesti svakom biraču o informacijama o njegovoj ili njezinoj evidenciji. Pravni okvir treba sadržavati smjernice o tomu kako službenici trebaju postupati s 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.

Sve metode ažuriranja ili uklanjanja upisa iz registra birača trebaju se primjenjivati uz znatan oprez kako bi se izbjegla oduzimanje biračkog prava kvalificiranim biračima.

Uobičajene poteškoće za točno registriranje birača vjerojatno će se povećati tijekom razdoblja temeljne političke tranzicije ili u poslijeratnim situacijama. Također je moguće da će institucionalni kapaciteti i financiranje biti ograničeni. U nekim slučajevima bit će potrebno uspostaviti novi sustav registriranja. Pokretanje novoga sustava registriranja građana ili birača podrazumijeva sljedeće bitne izazove:

-  Pažljivo planiranje sustava, uključujući informacije i način komunikacije kako između tako i unutar institucija;
-  Održivost sustava;
-  Početno prikupljanje osobnih podataka; i
-  Čišćenje i racionaliziranje podataka.

Kako bi novi sustav registriranja počeo učinkovito funkcionirati vjerojatno će biti potreban dugoročni koordinirani rad diljem države.

21. Neke države članice OEES-a nastoje ovo postići putem posjeta fizičkim adresama na preliminarnom popisu birača. To obično organizira lokalna administracija.

C. Uobičajeni problemi

Izborni promatrači trebaju biti svjesni nekoliko uobičajenih problema koji se javljaju u svezi s popisima birača, kako bi bili spremni procijeniti možebitne političke optužbe. Postojanje sumnje da je previše birača upisano na popise može dovesti u pitanje integritet glasovanja i mogu se pojaviti optužbe o prijevarama, recimo u vidu višestrukog glasovanja. U slučajevima gdje ljudi nedostaju na popisima mogu se pojaviti optužbe o oduzimanje biračkog prava.

Nekoliko je razloga zbog kojih može doći do prekomjernog broja ljudi na popisima birača, uključujući:

-  **“mrtvi”** – imena preminulih osoba nisu uklonjena s popisa;
-  **unutarnja migracija** – ljudi se sele unutar zemlje ali se nisu odjavili ili nisu uklonjeni s popisa birača u svom bivšem mjestu prebivališta; i
-  **vanjska migracija** – ljudi su se iselili u inozemstvo ali se nisu odjavili ili imaju pravo ostati na popisu birača 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 popisima birača.

Nekoliko je razloga zbog kojih je moguće da ljudi ne budu uvršteni na popise birača, uključujući:

-  **nedostatak odgovarajuće dokumentacije** – izdaju su ažurirani dokumenti koji su nužni za glasovanje, ali određeni segmenti stanovništva, kao što su stariji ljudi, još ih nisu izvadili;
-  **novi birači** – birači koji su upravo napunili dob potrebnu za ostvarivanje prava glasa možda nisu podnijeli zahtjev za uvrštavanje ili još nisu uvršteni na popise birača; i
-  **prepreke za sudjelovanje** – određene marginalizirane skupine, kao što su žene, nacionalne manjine i beskućnici ili raseljene osobe, mogu biti nedovoljno zastupljene na popisima birača iz razloga društvenih konvencija, upravnih prepreka ili diskriminacijske prakse.

Izborni promatrači trebaju obzirno pristupiti navodima o netočnostima na popisima birača, kao i službenim izjavama o točnosti registra birača, uključujući i brojčane podatke. Uobičajeno je da takvi navodi postanu politička pitanja u predizbornom razdoblju. Izborni promatrači trebaju tražiti dokaze za sve navode o netočnostima ili manipulaciji popisima birača. Također trebaju saznati jesu li podnesene službene pritužbe i podsjetiti aktere kako misija za promatranje izbora ne sudjeluje u procesu pravnoga presuđivanja.

D. Izazovi posebnih modaliteta glasovanja

Mnoge države članice OEES-a omogućuju modalitete glasovanja koji izlaze u susret određenim skupinama birača odsutnim iz mjesta prebivališta na dan izbora. Neke države članice također imaju rješenja putem kojih birači mogu glasovati u inozemstvu ili kojim se biračima omogućuje glasovati ranije. Izborni promatrači trebaju biti svjesni da takva posebna rješenja mogu zakomplicirati zadatak registriranja birača i utjecati na točnost popisa birača na dan izbora.

Izborni analitičar treba saznati koji su posebni modaliteti glasovanja dopušteni zakonom i kako to utječe na popise birača. U nekim zemljama se upisni podatci "posebnih birača" uklanjaju sa popisa birača. U drugim se članovima biračkih odbora izdaje odvojen popis "posebnih birača" kako bi im se stavilo do znanja da će ti birači glasovati drugdje. Takve mjere predstavljaju zaštitu od višestrukoga glasovanja i glasovanja u ime odsutnih birača.

Izborni promatrači mogu se susresti sa sljedećim vrstama posebnih modaliteta glasovanja:

1. Birači u zemlji koji su izvan svoga mjesta prebivališta

Registriranje birača koji su odsutni iz svog mjesta prebivališta tijekom razdoblja registriranja treba razlikovati birače koji slobodno odaberu biti odsutni od onih koji su neizbježno odsutni zbog obveze ili primoranosti. U nekim državama članicama biračima koji slobodno izaberu biti odsutni može biti omogućeno prijaviti privremeno boravište i registrirati se za glasovanje u toj izornoj jedinici ili dobiti potvrdu za glasovanje u odsutnosti. U drugim državama članicama jedina mogućnost koja se nudi ovim biračima jeste da se na dan izbora vrate u svoje mjesto prebivališta i tu glasuju. Neke države članice OEES-a kao alternativu nude mogućnost glasovanja poštom.

Potvrda za glasovanje u odsutnosti: Vlasti obično izdaju potvrdu za glasovanje u odsutnosti (eng. *absentee voting certificate*, AVC) kako bi biračima omogućile glasovanje na nekom drugom biračkom mjestu od onoga koje im je dodijeljeno. Dobra praksa ukazuje na to da birači s ovakvim potvdama trebaju biti uvršteni u popis birača na "novom" biračkom mjestu nakon što se izbrišu sa "staroga" popisa i da se potvrda treba priložiti uz popis birača nakon što birač glasuje.

Birači koji su neizbježno odsutni iz mjesta prebivališta obično uključuju vojne osobe i novake, policijske službenike, studente sveučilišta, hospitalizirane pacijente, osobe u institucijama socijalne skrbi, posade brodova, zatvorenike i pritvorenike. Registriranje birača za takve kategorije birača obično je povjerena odgovarajućim institucijama i tijelima središnje izborne administracije.

Registriranje birača za vojno osoblje razlikuje se u pojedinačnim državama članicama OEES-a, osobito u slučaju novaka. U nekim državama članicama ministarstvo obrane tijelima za registriranje dostavlja popise novaka i njihov razmještaj kako bi bili uvršteni na popise birača civilnih biračkih mjesta na lokalitetima gdje služe vojni rok.

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

Slična rješenja registriranja birača mogu biti uspostavljena za policijske službenike, posade brodova, studente sveučilišta, hospitalizirane pacijente, osobe u institucijama socijalne skrbi, zatvorenike i pritvorenike. Izborni promatrači se trebaju 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 promatrači također trebaju prikupiti informacije o sustavu za vraćanje imena birača na popise birača po njihovom povratku u mjesto prebivališta.

2. Birači u inozemstvu

Mjere kojima se građanima koji su privremeno u inozemstvu omogućuje glasovanje provode se u nekoliko država članica OEES-a, ali njihovi modaliteti se razlikuju jer ne postoje izričiti međunarodni standardi. Modaliteti glasovanja u inozemstvu moraju napraviti ravnotežu između omogućavanja prava glasa kvalificiranim biračima i osiguravanja integriteta i transparentnosti glasovanja. U državama gdje postoje zabrinutosti glede točnosti popisa birača, glasovanje u inozemstvu može usložnjavati tu problematiku, bez obzira je li opravdano ili ne.

Iako izravno promatranje glasovanja u inozemstvu općenito ne spada u djelokrug misije za promatranje izbora, još uvijek je važno da izborni promatrači razumiju odredbe i sustav registriranja birača u inozemstvu, jer će to izravno utjecati na točnost popisa birača. Osobito je važno saznati ostaju li birači u inozemstvu upisani i na popise birača u zemlji.

Nekoliko država članica ne omogućuje glasovanje kvalificiranim biračima nastanjenim u inozemstvu. U sustavima pasivnog registriranja birači nastanjeni u inozemstvu obično ostaju upisani na popise birača jer oni zadržavaju svoje pravo glasa u zemlji. Međutim, to može dovesti do optužbi za zlouporabu, zbog pretpostavke da birači u zemlji koji su upoznati s osobnim podacima onih u inozemstvu to mogu iskoristiti za višestruko glasovanje.

Među državama članicama OEES-a koje dopuštaju glasovanje u inozemstvu, neke zahtijevaju da se birači unaprijed registriraju u diplomatskim predstavništvima, nakon čega se njihova evidencija i/ili upis suspendira iz registra i/ili popisa u zemlji kako bi

se izbjegla moguće naduvavanje ukupnoga broja registriranih birača i mogućnost zlouporabe. Druge države članice OEES-a dopuštaju ad hoc registriranje birača kada se pojave na biračkim mjestima u diplomatskim predstavništvima na dan izbora. U takvim slučajevima birači koji glasuju u inozemstvu a već su uvršteni u popise birača u zemlji stvaraju novi i potencijalno višestruki upis što dovodi do inflacije ukupnoga broja registriranih birača. U takvim slučajevima odgovorne vlasti trebaju nakon izbora provjeriti je li bilo slučajeva zlouporabe tako što će usporediti popise birača u zemlji s onima iz inozemstva.

3. Rano glasovanje

Nekoliko država članica OEES-a dopušta biračima glasovanje na posebnim biračkim mjestima prije izbora kako bi poboljšali sudjelovanje i izašli u susret biračima koji nisu u mogućnosti glasovati na svojim biračkim mjestima na dan izbora. Ponekad rano glasovanje počinje i nekoliko tjedana prije dana izbora. Poseban izazov vezan za rano glasovanje je mogući sukob rasporeda registriranja birača i ranoga glasovanja, jer rano glasovanje može početi prije isteka roka za registriranje birača.

U državama koje omogućuju rano glasovanje može biti potrebna koordinacija kako bi se na popisima birača na biračkim mjestima istakli rani glasači. To se čini u svrhu zaštite od mogućnosti zlouporabe kao što je višestruko glasovanje.

4. Mobilno glasovanje ili glasovanje kod kuće

Nekoliko država članica OEES-a dopušta biračima koji su nepokretni glasovanje kod svoje kuće. Birače koji glasuju kod kuće posjećuje mobilni tim članova biračkoga odbora koji treba odražavati sastav toga odbora. Glasovanje 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 popisi birača za mobilno glasovanje na temelju posebnih zahtjeva koje podnose nepokretni birači. Te birače treba ukloniti s redovitih popisa birača na biračkim mjestima (u popise se mogu unijeti napomene u tom smislu). Birački odbori moraju poduzeti dodatne proceduralne napore kako bi uspostavili zaštite od moguće zlouporabe poput kršenja tajnosti glasovanja (i tijekom glasovanja i tijekom prebrojavanja), utjecanja na birače i pokušaja višestrukog glasovanja.

5. Elektroničko glasovanje i uporaba novih tehnologija za glasovanje

Države članice i dalje istražuju mogućnosti novih tehnologija za glasovanje (eng. *new voting technologies*, NVT) u provedbi izbora, osobito kako bi olakšale administraciju izbora i sudjelovanje birača.

U skorije vrijeme došlo je do povišene svijesti o mogućim ograničenjima i rizicima povezanim s uporabom 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 izbornoga procesa. Kako bi NVT bile učinkovite od presudne je važnosti da uživaju povjerenje javnosti tako što će ispuniti ista opredjeljenja OEES-a i međunarodne standarde kao i tradicionalni načini glasovanja, kao što je osiguravanje tajnosti glasovanja, te odgovornost i transparentnost procesa glasovanja i prebrojavanja glasova.

Izazovi se pojavljuju kada država članica svojim biračima ponudi više opcija za glasovanje, uključujući i glasovanje putem interneta. U takvim situacijama je osobito teško osigurati da ne dođe do višestrukog glasovanja. To se može postići ili putem potvrda za glasovanje koje sadrže tajnu lozinku ili tako što se nametne obveza podnošenja zahtjeva za glasovanje putem interneta. Takve alternative mogu se primijeniti na određeno razdoblje tijekom ranoga glasovanja kada kvalificirani birači mogu glasovati putem interneta. Vlasti moraju uspostaviti zaštite protiv mogućeg višestrukog glasovanja, tj. glasači preko interneta trebaju biti identificirani u registru birača. Ako se birač koji se registrirao za glasovanje putem interneta pojavi na biračkom mjestu i želi tu glasovati, potrebno je poništiti njegov elektronski glas.

Uporaba NVT-a također povlači još dvije skupine pitanja. Prva se tiče načela zaštite podataka, naime, jesu li osobni podatci zaštićeni tijekom automatske obrade registara birača i kako. Drugo pitanje je kako se ti isti podatci, a uz njih i tajnost glasovanja, štite nakon okončanja glasovanja.

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

E. Revizije registriranja birača

Postoje različiti načini ocjene točnosti registra birača. Iako misijama za promatranje izbora općenito nije omogućeno provesti provjere registra birača, izborni promatrači trebaju se raspitati jesu li takve provjere provele ili vlasti ili drugi akteri izbora. Odgovorna administracija ili tijelo vlasti također može dopustiti izbornim analitičarima provedbu jednostavne provjere kompjutorizirane baze podataka, kao što je pretraživanje kojim se utvrđuje postojanje višestruke ili nepotpune evidencije.

1. Računalne provjere

Jedna metoda ocjene točnosti registra birača je računalna provjera koja se najlakše primjenjuje na centraliziranoj (ili umreženoj) bazi podataka registriranja. Smatra se dobrom izbornom praksom kada odgovorna administracija redovito provodi reviziju svoje baze podataka registriranja birača, a naročito kako bi utvrdila moguće pogreške ili višestruku evidenciju. Ako se registar birača stavi na raspolaganje političkim strankama i skupinama civilnoga društva u digitaliziranom obliku i oni također mogu provesti provjere registra birača i objaviti svoje rezultate kako bi unaprijedili povjerenje javnosti u točnost registra ili zagovarali poboljšanja u slučaju netočnosti registra.

Pravni okvir treba propisati koliko često tijela za registriranje provode revizije registara ili popisa birača, bez obzira je li sustav registriranja aktivan ili pasivan. Takve revizije mogu podrazumijevati i redovite unakrsne provjere u odnosu na javne baze podataka koje vode druge agencije i primjenu unutarnjih softverskih programa namijenjenih otkrivanju upitnih upisa. Nakon revizije se sva možebitna ažuriranja registra birača trebaju vršiti sukladno utvrđenim procedurama, i to treba raditi tijelo koje vodi registar birača.

2. Terenske provjere

Skupine civilnoga društva i političke stranke također mogu provesti niz nasumičnih provjera registra birača ili popisa birača kako bi utvrdili odgovaraju li podatci biraču i jesu li svi birači koji bi trebali biti na popisima birača točno evidentirani.²² Takvo istraživanje može biti rasprostranjeno aktivnosti i zahtijeva široku mrežu volontera diljem zemlje. Izborni promatrači trebaju biti upoznati s temeljnom metodologijom za provedbu ovih provjera kako bi mogli ocijeniti pouzdanost dobivenih rezultata.

Dvije su osnovne vrste terenskih provjera koje se mogu provesti kako bi se ocijenila točnost popisa birača:

-  **Provjere popisa u odnosu na osobe** ocjenjuju aktualnost popisa birača. Osmišljene su da utvrde osobe koje su na popisu a ne bi trebale biti, kao što su preminuli, ili osobne informacije koje su zastarjele uslijed promjene osobnoga stanja ili prebivališta. Volonteri nastoje naći uzorak osoba koje su nasumično izabrane sa popisa birača kako bi utvrdili jesu li njihove osobne informacije aktualne i još uvijek točne.
-  **Provjere osoba u odnosu na popis** ocjenjuju sveobuhvatnost popisa birača. Osmišljene su da utvrde osobe koje bi trebale biti na popisu ali nisu. Volonteri koriste metodu nasumične selekcije kvalificiranih birača na javnim mjestima, a zatim provjeravaju je li birač uvršten u registar birača i jesu li njegovi osobni podatci točno upisani.
-  Kako bi ove provjere bile pouzdana sredstva za ocjenjivanje točnosti popisa birača, trebaju se provoditi na reprezentativnim uzorcima upisa u popis birača i stanovništva.

²² Za više informacija vidjeti Izgradnja povjerenja u proces registriranja birača: NDI-jev Vodič za praćenje za političke stranke i građanske organizacije (2001.) na www.ndi.org.

Pregled pitanja: ocjenjivanje točnosti

- ☐ Utvrditi koje institucije u praksi i sukladno pravnim odredbama sudjeluju u ažuriranju civilne evidencije i/ili registra birača i ocijeniti kako se podatci iz različitih izvora razmjenjuju i uvrstavaju.
- ☐ Tražiti preslike obrazaca za registriranje ili obrazaca za podnošenje zahtjeva za ažuriranje, u ovisnosti od vrste sustava za registriranje birača. Ocijeniti jesu li obrasci usklađeni s pravnim okvirom za registriranje.
- ☐ Tražiti broj registriranih birača, po mogućnosti razvrstanih po izbornim jedinicama.
- ☐ Usporediti broj registriranih birača s odgovarajućim podacima s prošlih izbora. Ako se utvrde znatne fluktuacije, raspitati se o mogućim okolnostima koje su do njih dovele.
- ☐ Ocijeniti učinkovitost pristupa utvrđivanju, analizi i čišćenju potencijalnih pogrešaka u popisima birača, kao što su skupine moguće višestruke evidencije, upisi preminulih osoba, nedostatni upisi, itd.
- ☐ Pitati jesu li podnesene pritužbe na proces registriranja birača ili na registar birača kao takav i je li se postupalo po takvim pritužbama. Pitati predstavnike političkih stranaka i civilnoga društva za njihovo mišljenje o točnosti popisa birača.
- ☐ Ako su navodi o ozbiljnim nedostacima registra birača potkrijepljeni dokazima, raspitati se o njima kod službenika i pitati što planiraju poduzeti po tom pitanju.
- ☐ Identificirati možebitne posebne modalitete glasovanja i razmotriti njihov utjecaj na točnost popisa birača.
- ☐ Saznati provode li tijela za registriranje redovito reviziju registra birača i pregledati rezultate prethodne revizije ako je rađena. Pitati kako postupaju po rezultatima revizije.
- ☐ Pitati domaće promatrače jesu li proveli računalne ili terenske provjere popisa birača u svrhu utvrđivanja njihove točnosti. Ako jesu, pokušati ocijeniti njihovu metodologiju i pregledati njihove nalaze.
- ☐ U slučaju netočnosti u popisima birača, ocijeniti pogađaju li neku određenu skupinu ili skupine birača (npr. pristaše određene stranke, stanovnike određenog područja ili birače koji pripadaju nekoj nacionalnoj manjini).

Ocjena ukljuživosti i nediskriminacije

Važan aspekt jednakog i općeg biračkog prava je da popisi birača budu uključivi i sastavljeni na nediskriminirajućim temeljima. Posebnu pozornost treba posvetiti uključivanju nacionalnih manjina, žena i beskućnika u registar birača i popise birača. U poslijeratnim situacijama, pozornost se osobito treba usmjeriti na uključivanje raseljenih osoba i izbjeglica. U ovom poglavlju govori se o tomu kako misije za promatranje izbora mogu razmotriti ova pitanja i ocijeniti ukljuživost procesa registriranja birača.

A. Sudjelovanje nacionalnih manjina

Države članice OEES-a opredijelile su se za zaštitu prava nacionalnih manjina da sudjeluju u javnom životu, uključujući izbore. Vijeće Europe također govori o političkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u svojoj Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.²³ Iako međunarodni instrumenti, kao i ustavne odredbe i izborni zakoni, osobito štite prava nacionalnih manjina na sudjelovanje, u praksi može doći do diskriminacije, osobito glede političkog sudjelovanja.

Izborni promatrači trebaju ocijeniti kako odredbe i procedure registriranja olakšavaju ili otežavaju političko sudjelovanje nacionalnih manjina lako će u misiji za promatranje izbora možda biti nazočan i analitičar za nacionalne manjine, svi članovi osnovnoga tima trebaju pratiti ovu problematiku u sklopu svojih odgovornosti. U isto vrijeme, dugoročne i kratkoročne promatrače treba obavijestiti o svim možebitnim određenim pitanjima koja utječu na sudjelovanje manjina, kako bi se ojačale njihove sposobnosti promatranja.

²³ Vijeće Europe, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Strasbourg, 1. veljače 1995., Poglavlje III., članak 20.

ODIHR je objavio posebne smjernice za sudjelovanje nacionalnih manjina na izborima koje pružaju daljnje upute o tomu kako misije za promatranje izbora mogu pristupiti ovoj problematici.²⁴

Nacionalnoj manjini koja ne koristi službene jezike može biti otežano sudjelovanje u registriranju stanovništva i/ili birača. U idealnom slučaju, registracijski obrasci, informacije i promotivni materijali za registriranje birača trebaju biti izrađeni i na jezicima manjina, osobito u područjima gdje je uporaba tih jezika rasprostranjena. Također treba uzeti u obzir izlaganje popisa birača na jezicima manjina, usporedno s popisima na službenom jeziku, kako bi biračima bilo lakše naći svoja imena.²⁵ Tamo gdje je u uporabi više jezika, pogreške u prijevodu, ili prebacivanju s jednog pisma na drugo, u popisima birača mogu utjecati na mogućnosti manjinskih birača da nađu svoja imena.

Drugi mogući problem koji može nerazmjerno utjecati na registriranje birača nacionalnih manjina je sustav za registriranje birača u inozemstvu. Nacionalne manjine često naseljavaju područja u blizini državne granice i mogu imati članove obitelji s druge strane granice. U takvim slučajevima građani koji su pripadnici manjina često prelaze granicu. Ako država odluči s popisa birača isključiti birače koji su prešli granicu nakon određenog roka u izbornom kalendaru, a koji se nisu registrirali po povratku, takva isključenja mogu nerazmjerno pogađati manjinsko stanovništvo.

Od presudne je važnosti da izborni promatrači budu svjesni izazova koji mogu spriječiti određenu manjinsku skupinu da se registrira ili da bude registrirana za glasovanje. Na primjer, Romi (romske, aškaliske i egipćanske zajednice) često žive u neformalnim naseljima i kao takvi nemaju službenih adresa, što ih sprječava da budu registrirani kao zakoniti stanovnici. U nekim državama članicama Romi mogu biti pogođeni i nedostatkom osobnih ili identifikacijskih dokumenata i zbog toga mogu biti isključeni iz registra birača.

Države članice OEES-a usvojile su različite pristupe popisivanju stanovništva nacionalnih manjina. Uslijed toga će neke države biti u stanju procijeniti broj pripadnika odgovarajućih manjina, a druge neće. Međutim, općenito se smatra kako uvrštavanje informacija o etničkoj pripadnosti na popise birača nije sukladna dobroj praksi.²⁶ Istovremeno, u nekim državama članicama OEES-a zastupnička mjesta dodjeljuju se kandidatima nacionalne manjine koje biraju pripadnici te manjine. U takvim slučajevima će se birači na kraju morati registrirati na posebnom popisu birača ili se identificirati kao pripadnici manjinske zajednice na dan izbora.

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

²⁵ Prema stavku 32.5 Kopenhagenskog dokumenta, nacionalne manjine imaju pravo na "širenje, pristup i razmjenu informacija na svom materinskom jeziku". Vidjeti također Okvirnu konvenciju (članak 9., stavak 1) i Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva (stavak I.3).

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

B. Sudjelovanje žena

Jednakost prava, uključujući i pravo na političko sudjelovanje bez obzira na spol, priznato je u dokumentima o ljudskim pravima još od Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine.²⁷ Skoriji dokumenti, kao što je CEDAW, obavezuju države da osiguraju pravo jednakog sudjelovanja žena i muškaraca kao birača i kandidata. Usprkos tomu, žene se uslijed rodne diskriminacije—nerijetko ukorijenjene u tradicionalnim kulturološkim praksama i stereotipima, uključujući i glede njihovog sudjelovanja u javnom životu—često susreću s preprekama za pravednu i učinkovitu zastupljenost.

U tom smislu izborni promatrači trebaju ocijeniti mjeru u kojoj procedure i odredbe za registriranje birača olakšavaju ili otežavaju političko sudjelovanje žena. ODIHR je objavio priručnik da promatračima pomogne u izvršenju ovoga zadatka.²⁸ Iako neke misije za promatranje izbora uključuju i analitičara za problematiku rodne jednakosti, svi članovi osnovnoga tima dužni su pratiti ova pitanja u sklopu svojih cjelokupnih odgovornosti. Svi promatrači trebaju biti obaviješteni o postojanju određenih pitanja koja otežavaju sudjelovanje žena kako bi se unaprijedila njihova sposobnost ocjenjivanja cjelokupnog procesa.

Države bi u okviru registriranja birača trebale nastojati uspostaviti sustave registriranja koji omogućuju potpunu jednakost sudjelovanja muškaraca i žena. Potrebno je nastaviti nastojanja da se riješi problem prakse u nekim državama članicama koje još uvijek imaju tendenciju donošenja odluka u ime ženskih srodnika dodjeljivati muškoj glavi obitelji. Izborni promatrači osobito trebaju obratiti pozornost na to kako takvi običaji utječu na registriranje birača i biračke procese, uključujući i pristup pravnim lijekovima. Opće informacije o stopama pismenosti među muškarcima i ženama mogu biti korisne za utvrđivanje učinkovitosti kampanja za podizanje svijesti o registriranju birača i postoje li posebne kampanje za birače usmjerene na žene. Može biti korisno odrediti kako institucije odgovorne za registriranje birača postupaju po pitanju promjene prezimena kod žena nakon braka, i nailaze li žene na poteškoće pri vađenju nužnih dokumenata, npr. nakon promjene prebivališta. Iako ustavne odredbe i izborni zakoni ponekad posebno proglašavaju jednakost spolova i štite prava žena, u praksi žene još uvijek mogu ostati na marginama javnoga života, poglavito što se tiče političkog sudjelovanja i glasovanja.

Tamo gdje se u registru birača navodi spol, korisno je usporediti ga s popisnim podacima kako bi se utvrdilo registriraju li se žene za glasovanje u istoj mjeri kao i muškarci. Ovo je općenito lakše kod sustava pasivnog registriranja jer oni obično uključuju podatke o spolu u pojedinačnoj evidenciji. Iako može biti teško naći slične razvrstane podatke kod sustava aktivnog registriranja, takvi podatci su od posebnog interesa jer pokazuju preuzimaju li jednako žene i muškarci inicijativu za sudjelovanje.

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

²⁸ OESS/ODIHR *Priručnik za promatranje sudjelovanja žena na izborima*, dostupan na <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

Različiti čimbenici (npr. pristupačnost lokacije ureda za registriranje, mogućnost putovanja bez pratnje, obveze u kućanstvu, radno vrijeme, pitanja pismenosti, itd.), koji su često izvan kontrole žena, mogu utjecati na to hoće li se one moći registrirati za glasovanje. Izborni promatrači mogu primijetiti je li ured za registriranje birača pristupačan ženama (i muškarcima) s pravom glasa, osobito u ruralnim područjima.

C. Sudjelovanje raseljenih osoba

Do raseljenosti znatnoga broja ljudi izvan njihovih mjesta prebivališta može doći tijekom i nakon oružanih sukoba, socijalnih nemira i prirodnih nepogoda. U takvim okolnostima pogođena država mora posvetiti posebnu pozornost tomu osiguravanju registriranja raseljenih osoba, između ostalog i kao birača, te omogućiti njihovo sudjelovanje na izborima. Međunarodne organizacije kao što su UN, OEES i Međunarodna organizacija za migraciju (eng. *International Organization for Migration*, IOM) mogu preuzeti aktivnu ulogu u registriranju raseljenih osoba za glasovanje.

Ljudi raseljeni unutar granica države svoga državljanstva obično se nazivaju *raseljenim osobama unutar države* (eng. *internally displaced persons*, IDP), a oni raseljeni izvan granica države svoga državljanstva obično se nazivaju izbjeglicama. Sudjelovanje raseljenih osoba na izborima treba biti sukladno zakonodavstvu države državljanstva tih ljudi. Dok tijela vlasti trebaju poduzeti nužne mjere kako bi osigurala mogućnost glasovanja raseljenih osoba, glasovanje izbjeglica ovisi o tomu omogućuje li država glasovanje u inozemstvu, odnosno je li usvojila poseban modalitet glasovanja za izbjeglice.

Nekoliko stvari može otežati uvrštavanje raseljenih osoba na popise birača:

-  Raseljeno stanovništvo često je nepostojano, ili zato što se samostalno premješta s jednog mjesta na drugo, smješta u kampove ili privremeni smještaj i/ili ih odgovorne vlasti kasnije premještaju na drugo mjesto;
-  Raseljene osobe često izgube svoje osobne dokumente, a pristup agencijama koje ih mogu zamijeniti može im biti ograničen. Ovo je osobito bitno u područjima gdje su matične knjige otuđene ili uništene; i
-  Raseljene osobe mogu se ustručavati od registriranja iz straha od zastrašivanja ili odmazde.

U nekim slučajevima se raseljenim osobama smještenim u određenoj zajednici daje pravo registriranja za glasovanje u administrativnoj jedinici gdje su živjeli prije prisilne migracije. Međutim, mogu se ustručavati od registriranja zbog pitanja osobne sigurnosti ili straha da će ih registriranje u bivšoj zajednici lišiti prava koja proističu iz njihovog statusa raseljene osobe. Neki većinski izborni sustavi također mogu doprinijeti ograničavanju prava raseljenih osoba, pošto je sudjelovanje vezano za registriranje u određenoj izbornoj jedinici.

U zemljama s raseljenim stanovništvom, izborni promatrači trebaju se sastati s odgovornim vlastima i saznati koje su mjere poduzete u svrhu provedbe registriranja birača među ovim stanovništvom. Ako postoji privremeni smještaj za raseljene osobe, misija za promatranje izbora trebala bi ga pokušati posjetiti i promatrati provedbu registriranja birača.

D. Sudjelovanje beskućnika

Beskućnici također zahtijevaju posebnu pozornost, jer mogu biti isključeni iz registra birača zbog toga što nemaju prijavljeno prebivalište. Dobra praksa ukazuje na to kako 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. Promatrači trebaju ocijeniti jesu li i kakva rješenja uspostavljena kako bi se beskućnicima omogućilo glasovanje.

Pregled pitanja: Uključivost registriranja birača

- ☐ Identificirati skupine koje su možda isključene, čak i djelomično, iz registriranja birača uslijed birokratskih ili sistemskih nedostataka procesa. Ocijeniti utječe li tradicionalna lokalna kultura na uključivost registriranja birača u određenim regijama ili diljem zemlje.
- ☐ Pitati koji su dokumenti potrebni za dokazivanje prava na registriranje. Utvrditi postoje li možda okolnosti koje bi mogle dovesti do toga da osoba ostane bez takvih dokumenata ili koje bi mogle ograničiti sposobnost osobe da ih pribavi.
- ☐ Utvrditi postoje li uvjeti pismenosti ili troškovi koji bi mogli spriječiti sudjelovanje određenih birača.
- ☐ U slučaju nacionalnih manjina, pitati jesu li informacije i obrasci za registriranje dostupni na njihovom jeziku/njihovim jezicima.
- ☐ Pitati vlasti jesu li dostupni statistički podatci o broju žena registriranih za glasovanje, u odnosu na muškarce.
- ☐ Tamo gdje postoji percepcija kako su žene ili nacionalne manjina nedovoljno zastupljene na popisima birača, utvrditi provode li lokalne vlasti ili civilno društvo posebne programe za ohrabrivanje ili omogućavanje njihovog registriranja.
- ☐ Pitati koje se trajanje boravka uzima kao uvjet za ostvarivanje prava glasa na izborima i koji je rok za registriranje, te ocijeniti mogu li ti čimbenici negativno utjecati na neku skupinu birača, osobito birača koji su se nedavno doselili ili čija tradicionalna kultura podrazumijeva nestalan način života.
- ☐ Utvrditi postoje li posebni kampovi ili drugi privremeni smještaj uspostavljen za raseljene osobe, odnosno je li u određenim regijama veća koncentracija raseljenog stanovništva.
- ☐ Pokušati pribaviti informacije o stvarnom broju raseljenih osoba, uključujući raseljene osobe unutar države i izbjeglice. Utvrditi njihov boravišni status i status njihovog državljanstva.

-
- ☐ Raspitati se o mogućim poduzetim mjerama kako bi se raseljenim osobama osigurali osobni dokumenti ili drugi dokumenti kojima se potvrđuje njihov status. Utvrditi jesu li načinjeni napori (i tko ih je poduzeo) da im se pomogne pri registriranju za glasovanje.
-
- ☐ Utvrditi dopuštaju li pravne odredbe i propisi raseljenim osobama glasovati u mjestu gdje se trenutno nalaze ili u mjestu prethodnog prebivališta, i je li im omogućeno da ostvare svoje biračko pravo sukladno s tim propisima.
-
- ☐ Raspitati se o rješenjima koja omogućuju beskućnicima da ostvare svoje pravo glasa.
-

Popisi birača i dan izbora

Kvaliteta popisa birača stavlja se na provjeru na biračkim mjestima na dan izbora. Identifikacija i obrada birača na biračkim mjestima može biti jasan pokazatelj integriteta procesa registriranja birača u cjelini. Ovo poglavlje objašnjava pitanja vezana za uporabu popisa birača na dan izbora, te pruža smjernice o tomu kako misije za promatranje izbora mogu najučinkovitije promatrati taj proces.

A. Struktura popisa birača

Najbolja praksa je da zakonodavstvo jasno naznači osobne podatke potrebne za pojedinačni upis u popis birača koji se koristi na biračkom mjestu na dan izbora. Time se osigurava transparentnost i jednoobraznost popisa birača za svake izbore. Uvriježeno je mišljenje kako se identitet osobe utvrđuje temeljem imena i prezimena i datuma rođenja. Drugi načini identifikacije birača su putem adrese, broja osobnoga dokumenta kao što je putovnica, pojedinačnog broja registriranog birača ili jedinstvenoga osobnog identifikacijskog broja. Pri objavljivanju registra birača ili popisa birača 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 podatci razvrstavaju prema nekoliko polja. Na taj način jedan registar može omogućiti predstavljanje podataka s popisa u različitim oblicima. Popisi birača na biračkim mjestima većinom su organizirani s upisima poredanim po abecedi prema prezimenu, ili prema adresama ako su adrese jednoobrazne za sva urbana i ruralna područja. Izbor načina razvrstavanja podataka općenito uzima u obzir informacije iz osobnih dokumenata koji se obično koriste za identifikaciju birača kako bi se osigurala učinkovita i nesmetana obrada birača od strane službenika na biračkim mjestima.

Razvrstavanje upisa na popisima birača po abecednom redu prema prezimenu je, po svemu sudeći, najučestalija praksa u državama članicama OEES-a. Time se omogućuje identifikacija birača na dan izbora pomoću osobnih dokumenata na kojima nije upisana adresa. Tako razvrstani popisi birača također su korisni tamo gdje adrese nisu jednoobrazne, kao i u državama članicama u kojima se prema zakonodavstvu o zaštiti podataka adrese smatraju zaštićenim podacima. Moguće je proizvesti preliminarne popise birača s razvrstanim upisima prema adresi za potrebe razdoblja uvida javnosti, a da popisi birača za dan izbora budu razvrstani prema prezimenu po abecednom redu. U nekim država članicama popisi birača izlažu se na biračkom mjestu ili u njegovoj blizini kako bi birači mogli provjeriti jesu li na popisu i jesu li na ispravnom biračkom mjestu prije glasovanja.

B. Glasovanje

Svi naponi poduzeti za potrebe izrade, ažuriranja, kontrole, objavljivanja i raspodjele popisa birača objedinjuju se na dan izbora. Popis birača je među najvažnijim dokumentima koji su na raspolaganju tijekom provedbe glasovanja. Njegova uporaba cijelog toga dana, uključujući i moguću uporabu dopunskog popisa birača, čini temelj za određivanje koliko je ljudi glasovalo, usporedbu toga broja s brojem izdanih glasačkih listića, brojem glasačkih listića iz glasačke kutije i brojem glasova.

Za birače je najvažnije naći svoja imena na popisima birača kada dođu glasovati, a to će najvjerojatnije utjecati na njihovo povjerenje u izborni proces u cjelini. Kako bi se to dogodilo birači moraju otići na ispravno biračko mjesto; stoga, popisi birača na biračkim mjestima moraju sadržavati točne osobne 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 članicama, u velikoj većini slučajeva ključni korak kojim se popis birača uključuje u obradu birača na dan izbora je *identifikacija birača*. Identifikacija birača je općenito utvrđena zakonom, uključujući i odredbe o vrsti dokumentacije koja je potrebna kako bi birač mogao pristupiti glasovanju. U većini slučajeva birač na biračkom mjestu daje osobni dokument na uvid službeniku koji ima zadatak ime birača pronaći na popisu birača. U nekim državama identitet osobe bez osobnog dokumenta može potvrditi jedan ili dva svjedoka. Kada se njegovo ime pronađe na popisu birača, od birača se traži ili da potpiše popis birača 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, točni popisi birača i birači koji su obaviješteni o svojim pravima i dužnostima na dan izbora doprinose okruženju povjerenja javnosti i nesmetanom procesu glasovanja. U takvim okolnostima problemi na biračkim mjestima općenito su izolirani incidenti. Međutim, propusti u bilo kojem 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 na popis birača:

- ✎ Birač je tražio ispravak ili prijenos svoje evidencije. U slučaju zahtjeva za prijenosom evidencije moguće je da će birač biti registriran na drugom biračkom mjestu;
- ✎ Ime birača na popisu birača razlikuje se od onoga kako je napisano na osobnom dokumentu koji birač predloži;
- ✎ Ime birača izostavljeno je pogreškom;
- ✎ Birač je raspoređen na drugo biračko mjesto; i
- ✎ U sustavima aktivnog registriranja, birač se nikad nije registrirao ili se registrirao nakon isteka roka za određene izbore.

U ovisnosti o zakonodavnom okviru, kada se ime birača ne može naći na popisu birača na biračkom mjestu, biraču se uskraćuje glasački listić, odnosno, ako se pravo glasa može utvrditi, ime birača se uvrštava na dopunski popis birača i birač dobiva glasački listić. U nekim državama članicama, utvrđivanje prava glasa na dan izbora može uključivati lokalne vlasti, policiju ili sudove. U takvim okolnostima izborni zakon obično obvezuje te institucije da ostanu otvorene dok traje glasovanje. U nekim državama članicama, biraču se može dopustiti da glasuje putem *provizornog* ili nepotvrđenog glasačkog listića.

Provizorni glasački listić

U nekim državama se provizorni ili nepotvrđeni glasački listići izdaju biračima koji se ne nalaze na popisu birača kako bi se njihovo pravo glasa moglo potvrditi kod lokalnih tijela za registriranje ili kod višeg izbornog povjerenstva nakon okončanja glasovanja. Glasovi kvalificiranih birača će se brojati. U takvim slučajevima dobra praksa ukazuje da se biračima treba dati glasački listić, koverta za osiguravanje tajnosti i vanjska koverta na koju mogu napisati osobne podatke za potrebe kasnije potvrde.

U nekim državama članicama službenici na biračkim mjestima opremljeni su računalima koji im omogućuju pristup popisima birača cijele izborne jedinice. U takvim slučajevima službenici na biračkim mjestima mogu biračima dati informacije o tomu nalaze li se na popisima birača i uputiti ih na odgovarajuće biračko mjesto.

C. Prebrojavanje

Popis birača, uključujući i mogući dopunski popis birača ili popis birača za mobilno glasovanje/glasovanje kod kuće, postaje sastavni dio prebrojavanja glasova nakon zatvaranja biračkih mjesta. Bez obzira na to broje li se glasovi na biračkom mjestu ili na nekoj drugoj lokaciji, kao što je centar za prebrojavanje izborne jedinice, službenici s biračkog mjesta obično moraju provesti protokolarne aktivnosti kojima dokumentiraju glasovanje na svom biračkom mjestu.

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

D. Promatranje na dan izbora

Kratkoročni promatrači dolaze u državu članicu OEES-a u kojoj se održavaju izbori nekoliko dana prije dana izbora, a odlaze nekoliko dana nakon dana izbora, sukladno metodologiji ODIHR-a za promatranje izbora. Osnovni tim može uputiti kratkoročne promatrače da prikupe korisne informacije o uporabi i kvaliteti popisa birača na biračkim mjestima na dan izbora. Standardni promatrački popisi za provjeru za potrebe promatranja glasanja obično uključuju nekoliko pitanja vezanih za popise birača koja se mogu prilagoditi sustavu utvrđenom u danoj državi članici. S obzirom na brojnost kratkoročnih promatrača, njihovi nalazi mogu se sistematizirati kako bi se utvrdili širi trendovi vezani za provedbu sustava registriranja birača.

Konsolidirani sažetak nalaza kratkoročnih promatrača trebao bi upozoriti na ukupnu točnost popisa birača i učinkovitost organizacije faze procesa glasanja u kojoj su korišteni popisi birača na dan izbora.

Kratkoročni promatrači trebaju promatrati registriranje na dan izbora gdje god je to moguće.²⁹ Kratkoročni promatrači također mogu opaziti provodi li se proces identifikacije birača nesmetano i sukladno propisima, jesu li birači uvrštavani na dopunski popis birača, je li nekim biračima odbijeno izdavanje glasačkog listića zato što njihova imena nisu bila na popisu i je li došlo do optužbi za višestruko glasanje.

Također je važno da osnovni tim ima na umu to da iako kratkoročni promatrači mogu upozoriti na probleme, oni nisu u poziciji utvrditi razloge zbog kojih je došlo do problema s popisima birača ili tko možda snosi odgovornost za nastale probleme. Detaljna analiza takvih pitanja zahtijeva dosta vremena, kao i potpunu suradnju vlasti države domaćina. Kako bi došli do konačne ocjene, dugoročni promatrači i osnovni tim mogu pratiti moguće pritužbe ili optužbe vezane za popise birača izjavljene na dan izbora.

²⁹ Domaće zakonodavstvo nekih država članica omogućuje registriranje birača na dan izbora. Omogućavanje ove procedure i dalje je političko pitanje odnosa prava glasa i integriteta glasanja. Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva, 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: Popisi birača i dan izbora

- ☐ Koji su osobni podatci uvršteni u popise birača i kako su organizirani? Omogućuju li nesmetanu obradu birača?
- ☐ Jesu li popisi birača izloženi na biračkom mjestu ili u njegovoj blizini?
- ☐ Koje se procedure koriste za identificiranje birača i mogu li identitet birača koji nema osobnih dokumenata potvrditi svjedoci?
- ☐ Što propisuje pravni okvir u slučaju da se ime birača ne nalazi na popisu birača? Odbija li se tada biraču izdati glasački listić ili postoji način utvrđivanja prava glasa na dan izbora? Postoji li mogućnost izdavanja provizornog glasačkog listića?
- ☐ Omogućuje li pravni okvir usporedbu ukupnog broja birača označenih na popisu birača kao da su glasovali s brojem izdanih glasačkih listića i brojem glasačkih listića u glasačkoj kutiji?
- ☐ Jesu li kratkoročni promatrači naišli na pokazatelje da je velikom broju birača odbijeno izdavanje glasačkih listića zato što nisu nađeni na popisima birača ili na slučajeve višestrukog glasovanja? Kako se postupalo u ovim slučajevima?
- ☐ Je li bilo skupina moguće višestruke evidencije u okviru istoga biračkog mjesta?
- ☐ Jesu li korišteni dopunski popisi birača i koliko je birača već bilo upisano u dopunske popise birača u vrijeme posjeta?
- ☐ Je li bilo pritužbi ili optužbi od strane aktera izbora o popisima birača na dan izbora i kako su riješene? Jesu li podnositelji pritužbi zadovoljni rješenjem spora?
- ☐ Je li sudjelovanje birača ispravno utvrđeno tijekom prebrojavanja temeljem upisanih birača označenih na popisu birača kao da su glasovali?

E. Nakon dana izbora

Nakon dana izbora i objave preliminarnih i konačnih rezultata, izborni promatrači trebaju ocijeniti rezultate osobito uzimajući u obzir broj registriranih birača, izlaznost i pitanja koja su se možda pojavila na dan izbora u svezi s registriranjem birača, kao što je onemogućavanje glasovanja biračima ili nepronalaženje njihovih imena na popisima birača. Izborni promatrači također trebaju pratiti rješavanje mogućih pritužbi. Osnovni tim također može biti u mogućnosti usporediti podatke od kratkoročnih promatrača s podacima iz službenih rezultata o registriranim biračima, povećanju registriranja birača (osobito na dan izbora), broju birača koji su glasovali tijekom dana i konačnim rezultatom izlaznosti.

Jedno pitanje koje se može pojaviti tijekom izbornoga procesa odnosi se na stranke koje traže pristup potpisanim popisima birača (tj. popisima birača koji su korišteni na dan izbora i na koje su se potpisali oni koji su glasovali). Domaće zakonodavstvo nekih

država članica predviđa objavljivanje tih popisa.³⁰ Pitanja koja treba uzeti u obzir kada se razmatra objavljivanje su tajnost glasovanja, zaštita podataka, pristup promatrača i ukupno povjerenje u izborni proces i rezultate izbora. U isto vrijeme, u sustavu pritužbi i žalbi treba predvidjeti učinkovite pravne lijekove kada akteri izbora navedu sumnju o manipulacijama brojkama odaziva birača.

³⁰ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva, u dijelu I.4.c navodi: "popis osoba koje su glasovale ne treba biti objavljen".

Svrha ovoga priručnika je pružiti smjernice o pristupu registriranju birača u okviru širih aktivnosti promatranja izbora. Ovaj priručnik je spoj obrazloženja tehničkih aspekata registriranja birača i praktičnih savjeta za promatrače izbora o pristupu ovom procesu.

Priručnik sadrži:

- ✎ *Uvod*, uključujući bitne međunarodne standarde i pristup OEES-a/ ODIHR-a registriranju birača;
- ✎ *Korisno nazivlje* za razumijevanje registriranja birača;
- ✎ Obrazloženje *općih značajki* sustava za registriranja birača;
- ✎ Smjernice o tomu kako raditi reviziju *pravnoga okvira* vezanog za registriranje birača;
- ✎ Smjernice o ocjeni *transparentnosti* registriranja birača;
- ✎ Smjernice o ocjeni *točnosti* registriranja birača;
- ✎ Smjernice o ocjeni *uključivosti* registriranja birača; i
- ✎ Uporaba popisa birača i promatranje na *dan izbora*.