



Прирачник

за набљудување
на регистрацијата на гласачите

Прирачник

за набљудување

на регистрацијата на гласачите

Издава: ОБСЕ - Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР)
Ул. Миодова 10
00-251 Варшава, Полска
www.osce.org/odhr

© OSCE/ODIHR 2018

Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може слободно да се користи и да се копира за образовни и други некомерцијални цели, под услов при секоја репродукција да се наведе ОБСЕ/ОДИХР како нејзин извор.

ISBN 978-92-9234-994-3

Насловна фотографија: ОБСЕ/Урдур Гунарсдотир

Дизајн: Нона Ројтер

Печати: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Полска

СОДРЖИНА

I. ВОВЕД	5
А. За овој прирачник	5
Б. Важноста на регистрацијата на гласачите	6
В. Обврски што произлегуваат од членството во ОБСЕ и други меѓународни стандарди	7
Г. Пристапот на ОДИХР кон набљудувањето на регистрацијата на гласачите	9
II. КОРИСНА ТЕРМИНОЛОГИЈА	11
А. Идентитет и живеалиште	11
Б. Досие на гласачот и запис во избирачкиот список	12
В. Регистри на гласачи и избирачки списоци	12
Г. Ажурирање на регистрите на гласачи и избирачките списоци	13
Д. Можни грешки при ажурирањето	14
Ѓ. Затворање на регистрите на гласачи	16
Е. Попис и регистрација на населението	17
III. ОПШТИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИТЕ	19
А. Активна и пасивна регистрација на гласачите	19
Б. Континуирана и периодична регистрација на гласачите	20
В. Хартиени и компјутеризирани регистри	20
Г. Административна одговорност за регистрација на гласачите	21
IV. Законска рамка за регистрација на гласачите	23
А. Делокруг на правната проценка	23
Б. Право на глас	25
1. Државјанство	25
2. Возрасен праг	26
3. Предуслов за жиелство	26
4. Суспензија на избирачкото право	27
В. Барање за ажурирање на досиејата во регистарот на гласачи и записите во избирачкиот список	28
Г. Заштита на личните податоци	28

Проценка на транспарентноста	31
А. За транспарентноста	31
Б. Период на јавен увид	32
В. Едукација на гласачите	33
Проценка на точноста	35
А. За точноста	35
Б. Обезбедување точни регистри	36
В. Најчести проблеми	38
Г. Предизвици на специјалните гласачки методи	39
1. Гласање во земјата, но не во својта месно на живеалиште	39
2. Гласачи во странство	40
3. Рано гласање	41
4. Мобилно гласање или гласање од дома	41
5. Електронско гласање и користење на новиите технологии за гласање	41
Д. Ревизија на регистрацијата на гласачите	42
1. Компјутерски шестови	42
2. Теренски шестови	43
Проценка на инклузивноста и недискриминацијата	45
А. Учество на национални малцинства	45
Б. Учество на жените	47
В. Учество на раселените лица	48
Г. Учество на бездомните лица	49
Избирачките списоци и денот на изборите	51
А. Структура на избирачки списоци	51
Б. Гласање	52
В. Пребројување	53
Г. Набљудување на денот на изборите	54
Д. По денот на изборите	55

Вовед

А. За овој прирачник

Целта на овој прирачник е да даде упатства за тоа како да се пристапи на регистрацијата на гласачите како дел од севкупното набљудување на изборите. Иако ОДИХР ја има вклучено регистрацијата на гласачите во својата генерална методологија за набљудување на изборите, овој прирачник се стреми да понуди посистематски и посеопфатен пристап кон набљудувањето на овој критичен дел од изборниот процес.¹

Подоброто разбирање на законодавните и административните аспекти на регистрацијата на гласачите ќе ја зајакне работата на аналитичарите и набљудувачите во набљудувачките активности на ОДИХР. Овој прирачник е наменет првенствено за изборните и правните аналитичари, но и другите членови на клучниот тим од набљудувачките мисии за изборите (НМИ), а воедно и долгорочните набљудувачи (ДН) и краткорочните набљудувачи (КН), исто така ќе имаат полза од овој прирачник. Иако овој прирачник е главно насочен кон НМИ, членовите на мисиите за проценка на изборите и други активности за набљудување на изборите на ОДИХР може исто така да имаат полза од користењето на овој прирачник. ОДИХР се надева дека и други меѓународни и домашни групи набљудувачи ќе го користат прирачникот за своите набљудувачки активности.

Прирачникот содржи:

- **Вовед**, кој ги опфаќа меѓународните стандарди и пристапот на ОБСЕ/ ОДИХР кон регистрацијата на гласачите;
- **Корисна терминологија** за разбирање на регистрацијата на гласачите;
- Објаснување на **општите карактеристики** на системите за регистрација на гласачите;
- Насоки како да се ревидира **законската рамка** поврзана со регистрацијата на гласачите;

¹ Овој прирачник треба да се чита заедно со *Прирачничкој за набљудување на изборите на ОБСЕ/ ОДИХР*. Погледнете ги и другите документи на ОДИХР, посебно *Прирачничкој за долгорочниите набљудувачи*, *Прирачничкој за следење на учеството на жените во изборите*, и *Упатствијата за помагање на учество на претседателствата на националните малцинства во изборниот процес*. Сите се достапни на <http://www.osce.org/odhr/elections/75352>.

- ✎ Насоки како да се процени **транспарентноста** на регистрацијата на гласачите;
- ✎ Насоки како да се процени **точноста** на регистрацијата на гласачите;
- ✎ Насоки како да се процени **инклузивноста** на регистрацијата на гласачите; и
- ✎ Користењето на избирачките списоци и набљудувањето на **денот на изборите**.

Прирачникот комбинира објаснувања за техничките аспекти на регистрацијата на гласачите, со практични совети за набљудувачите на изборите за тоа како да се пристапи на процесот. На крајот на неколку поглавја даден е делот „Прашања“ во кој се истакнуваат практичните прашања за секоја тема кои може да бидат полезни за набљудувачите.

Овој прирачник го отсликува широкиот спектар на практики на регистрација на гласачите во земјите членки на ОБСЕ. Бидејќи практиките на регистрација на гласачите во рамките на ОБСЕ варираат, прашањата што се испитуваат во овој прирачник може да не се релевантни за секои избори. Избирачите ќе треба да оценат специфични елементи од процесот на регистрација на гласачите во зависност од типот на систем за регистрирање на гласачите, временската динамика за процесот на регистрација и процедурите на земјата членка. Времето на спроведување на активноста на набљудување и расположливите ресурси исто така ќе се одразат на тоа колку сеопфатно набљудувачите може да ги разгледаат овие прашања. Сепак, во секоја пригода, регистрацијата на гласачите мора да се земе предвид и, доколку е соодветно, да се вклучи во препораките.

Б. Важноста на регистрацијата на гласачите

Сите земји членки на ОБСЕ ги имаат признаено *еднаквото и универзалното право на глас* како клучни принципи на демократскиот процес на избори, и тие се имаат обврзано да ги гарантираат. Регистрацијата на гласачите е важна основа за обезбедување еднакво и универзално учество на лицата со право на глас во дадените избори. Покрај ова, врз основа на бројот на регистрирани гласачи, се донесуваат важни одлуки во тек на изборниот процес, како определување на бројот на административни единици и локацијата на гласачките места, бројот на гласачки ливчиња и изборни материјали што ќе се испечатат и распределат на гласачките места и пресметувањето на излезноста на гласачите.

Транспарентноста, точноста и инклузивноста се клучни аспекти за обезбедување на интегритетот на процесот на регистрација на гласачите и кредибилитетот на избирачките списоци. Набљудувачите на изборите треба да се фокусираат на овие аспекти кога го проценуваат процесот на регистрација на гласачите. Секој од нив ќе биде подробно разгледан во овој прирачник.

Транспарентниот точен и инклузивен процес на регистрација на гласачите им овозможува на лицата кои имаат право на глас да го остварат своето фундаментално граѓанско право да гласаат, истовремено делувајќи како заштитен механизам против обидите да се манипулира со процесот. Избирачкиот список ги информира гласачите за конкретната локација каде тие можат да гласаат и на изборната администрација и укажува дека тие го имаат тоа право. Во исто време, избирачкиот список треба да обезбеди дека секој гласач може да гласа само еднаш и да ги спречи оние што немаат право на глас да пополнат и предадат гласачко ливче.

Регистрацијата на гласачите исто така дава можности да се зајакне довербата на јавноста во изборниот процес. Гласачите треба да имаат пристап до регистарот на гласачи пред денот на изборите за да проверат дека нивните информации се точни и тие треба да можат да ги оспорат сите неточности преку навремен процес. Примероци од регистарот на гласачи може, исто така, да им се дадат и на политичките партии и кандидатите за да проверат дали нивните поддржувачи се вклучени и да ги користат информациите за да ги водат сопствените кампањи. Кога се даваат примероци од регистарот на гласачи на политичките партии и кандидати, треба да се земат предвид следниве прашања: Сите партии треба да имаат еднаков пристап до регистарот на гласачи, а информациите треба да се дадат во согласност со правилата за заштита на податоци. Обезбедувањето на регистрите во електронски формат, за да се овозможи електронско пребарување на податоците согласно законите за заштита на податоци, треба исто така да се земе предвид. Во некои земји, групи од граѓанското општество може исто така да ја оценат точноста на избирачките списоци со користење на теренски и компјутерски тестови и да ги презентираат своите наоди пред јавноста.

Покрај гореспоменатите, регистрацијата на гласачите исто така поддржува и бројни други компоненти на изборниот процес. Во некои земји членки, барањата за нови политички партии или кандидати што се кандидираат за функција мора да се поддржани со потписи на определен број или процент на регистрирани гласачи. Вклучувањето во регистарот на гласачи може, исто така, да служи како основа за определување на правото на кандидатите да се кандидираат за функција, особено во избори каде системот бара живеалиште во изборната единица одреден временски период. Во некои земји членки, средствата за јавни кампањи се распределуваат врз основа на определен износ по лице со право на глас.

В. Обврски што произлегуваат од членството во ОБСЕ и други меѓународни стандарди

Главна задача за набљудувачите на изборите од ОДИХР е да го проценат степенот до кој изборите, вклучувајќи го и процесот на регистрација на гласачите, ги исполнуваат стандардите на ОБСЕ и други меѓународни стандарди за демократски избори. Овие принципи, како и добрите меѓународни практики, ги дефинираат стандардите што ваквиот процес треба да ги исполни и треба да се третираат како појдовна основа за оценка на усогласеноста на земјите членки. Набљудувачите на изборите од ОДИХР се повикуваат на овие стандарди во своите извештаи.

Набљудувачите на изборите од ОДИХР ја оценуваат усогласеноста со обврските што произлегуваат од членството во ОБСЕ и други меѓународни стандарди за демократски избори. Во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година,² земјите членки на ОБСЕ се обврзаа на бројни принципи на демократски избори. Тој претставува примарна основа за оценка на изборниот процес, вклучувајќи ја и регистрацијата на гласачите.

Став 6 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. наведува дека:

² Документ од „Состанокот во Копенхаген на Втората конференција за човечката димензија на Конференцијата на безбедност и соработка во Европа (КБСЕ)“, Копенхаген, 5 јуни - 29 јули 1990 год.; види <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

“... волјата на луѓето, слободно и фер изразена преку периодични и автентични избори, е основа за авторитетот и легитимноста на секоја влада. Земјите членки соодветно ќе го почитуваат правото на своите граѓани да учествуваат во управувањето со својата земја, било директно или преку претставници слободно избрани од нив, преку фер избори.”

За таа цел, земјите членки на ОБСЕ презедоа обврска да почитуваат одреден број принципи искажани во Ставот 7, вклучително да „гарантираат универзално и еднакво гласачко право на полнолетните граѓани“. Овие принципи имаат посебна релевантност за регистрацијата на гласачите и подготовката на избирачките списоци.

Други меѓународни инструменти за човековите права исто така ги дефинираат стандардите поврзани со регистрацијата на гласачите и даваат основа за нивна проценка. Конкретно, Членот 25 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права – (МПГПП)³ се однесува директно на регистрацијата на гласачите: „Секој граѓанин има право и можност, без каква и да е разлика и без неразумни ограничувања ... да избира и да биде избран на автентични периодични избори, со универзално и еднакво право на глас ...”

Во својот Општ коментар 25, Комитетот на Обединетите нации за човекови права, телото задолжено за давање интерпретативни насоки за спроведување на МПГПП, пропишува дека:

“... Државите мора да преземат делотворни мерки да обезбедат дека сите лица што имаат право на глас можат да го остварат тоа право. Кога е задолжителна регистрацијата на гласачи, таа треба да е олеснета и не треба да се поставуваат пречки за таквата регистрација. Доколку за регистрацијата важи условот за живеалиште, тој мора да е разумен и не треба да се наметнува на начин што ќе ги исклучи бездомните лица од правото да гласаат. Секое насилно мешање во регистрацијата или гласањето, како и заплашување или принуда на гласачи треба да се забрани со кривичното законодавство и тие закони мора строго да се спроведуваат. Едукацијата на гласачите и кампањите за регистрација се неопходни за да се обезбеди делотворно остварување на правата од член 25 од страна на информирано општество...”⁴

Други инструменти за човекови права ги афирмираат гаранциите за недискриминација. Член 5 од Меѓународниот пакт за елиминација на расна дискриминација - (ICERD)⁵ пропишува:

“Државите-потписнички се обврзуваат да го гарантираат на секого, без оглед на расата, бојата, или националното или етничкото потекло, на еднаквост пред законот, особено во уживањето на... правото да учествува во изборите и да земе учество во вршењето на јавните работи.”

3 МПГПП, усвоен и отворен за потпишување со Резолуцијата на Генералното собрание 2200А (XXI) од 16 декември 1966 год.; во сила од 23 март 1976; види www.ohchr.org.

4 Став 11 од Општиот коментар 25 (*Правото на учество во јавни работи, гласачки права и правото на еднаков пристап до јавни служби*), усвоен на Комитетот на ОН за човекови права на 12 јули 1996; види www.ohchr.org.

5 ИЦЕРД, усвоен и отворен за потпишување и ратификација со Резолуцијата на Генералното собрание 2106 (XX) од 21 декември 1965 год.; во сила од 4 јануари 1969 год.; види www.ohchr.org.

Слично, Член 7 од Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација против жените - CEDAW)⁶ пропишува дека:

“Државите ќе ги преземат сите соодветни мерки за да ја елиминираат дискриминацијата врз жените во политичкиот и јавниот живот на државата и, особено, ќе го обезбедат, под еднакви услови со мажите, правото на гласање во сите избори и правото да бидат избирани во сите јавно избрани тела.”

Кодексот на добри практики⁷ за изборни прашања на Венецијанската комисија на Советот на Европа дава насоки за најдобрите практики за регистрација на гласачите. Овој Кодекс ја нагласува потребата да:

- ✎ Се водат постојани регистри на гласачите;
- ✎ Да се објавува/-ат регистарот или регистрите на гласачи;
- ✎ Регистрите на гласачи да се ажурираат редовно и континуирано; и
- ✎ Да се разработат алтернативни процедури, предмет на судска контрола, за да се овозможат корекции на регистрите на гласачи.

Г. Пристапот на ОДИХР кон набљудувањето на регистрацијата на гласачите

Преку распоредувањето на активности за набљудување на изборите, особено НМИ, ОДИХР е во добра позиција да евалуира дали се почитуваат принципите на универзално и еднакво право на глас. Важна компонента на ваквата евалуација е темелната проценка на тоа колку делотворно служи регистрацијата на гласачите за да промовира универзални, тајни, еднакви, слободни, фер, отчетни и транспарентни изборни процеси на кои граѓаните им веруваат.

Набљудувачите на ОДИХР ги набљудуваат конкретно процесите поврзани со регистрацијата на гласачите како дел од севкупната методологија за набљудување на изборите. Особено, НМИ се стремат да ја оценат точноста, инклузивноста и транспарентноста на процесот на регистрација на гласачите. Иако многу од процедурите поврзани со регистрацијата на гласачите се вршат или на тековна основа или пред распоредувањето на НМИ, членовите на клучниот тим, заедно со долгорочните набљудувачи и краткорочните набљудувачи сепак можат да соберат доволно информации за да донесат добро информирана проценка. При набљудувањето на регистрацијата на гласачите, важно е да се оцени и инклузивноста и транспарентноста на процесот, како и точноста и квалитетот на избирачките списоци што произлегуваат од него.

Определени членови на НМИ имаат конкретни улоги во оценката на процесот на регистрација на гласачите:

⁶ CEDAW, усвоена на 18 декември 1979 (Резолуција 34/180) во сила од 3 септември 1981 год.; види www.ohchr.org. Види исто Општа препорака бр. 23 на Комитетот на CEDAW (16 сесија, 1997 год.); види на: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>.

⁷ Кодекс на добри практики за изборни прашања, мислење Н 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.; Европска комисија за демократија низ правото (Венецијанска комисија) Совет на Европа; види [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).

- ✎ **Правниот аналитичар** внимателно ги разгледува законите, процедурите и прописите поврзани со регистрацијата на гласачите за да определи дали законската рамка промовира точни и инклузивни избирачки списоци и е во согласност со обврските што произлегуваат од членството во ОБСЕ и други меѓународни стандарди;
- ✎ **Изборниот аналитичар** се состанува со соодветните службени лица одговорни за составување на избирачките списоци, во централната изборна администрација или во друго министерство или институција, за да определи како бил спроведен процесот на регистрација на гласачите;
- ✎ **Политичкиот аналитичар** се среќава со кандидатите и партиите за да дискутира за нивното ниво на доверба во процесот на регистрација на гласачите и да ги слушне евентуалните загрижености што можеби ги имаат околу точноста на избирачките списоци или процесот на регистрација на гласачите;
- ✎ **Аналитичарот за национални малцинства и родовиот аналитичар** се фокусираат на прашањето дали групите што често се традиционално маргинализирани, како националните малцинства и жените, можат целосно да учествуваат во изборниот процес, вклучително и дали се соочуваат со некои особени правни или административни пречки за регистрацијата;
- ✎ **Долгорочните набљудувачи** се среќаваат со локалните и регионалните администратори на изборите вклучени во составувањето и водењето на регистарот на гласачи за да ги идентификуваат клучните аспекти на дизајнот и функционирањето на системот за регистрација на гласачите на ова ниво. Долгорочните набљудувачи исто така го набљудуваат објавувањето на прелиминарните избирачки списоци, вклучувајќи ја обработката на евентуалните ажурирања или корекции што гласачите ги бараат; и
- ✎ На денот на изборите, **краткорочните набљудувачи** прибираат разновидни податоци, вклучувајќи ги и оние за идентификацијата на гласачите и користењето на избирачки списоци на гласачкото место. Во текот на набљудувањето на самиот ден на изборите, доколку постои широко распространета неточност во избирачките списоци, таа станува очигледна, зашто гласачите и претставниците на политичките партии веројатно ќе се жалат доколку нив или нивните поддржувачи ги нема на избирачките списоци или има неточни записи.

Во ситуации кога има конкретни прашања поврзани со регистрацијата на гласачите, ОДИХР може да назначи и **експерт за регистрација на гласачите** за да даде посеопфатна анализа на процесот на регистрација на гласачите. Ваквиот експерт ќе има доволно техничка експертиза за да ги разбере релевантните компјутерски бази на податоци и процедурите за составување и ажурирање на регистарот на гласачи.

Корисна терминологија

Важно е набљудувачите на изборите јасно да ги разбираат терминологијата и процедурите поврзани со регистрацијата на гласачите, особено зашто тоа е технички и комплексен процес. Наредното поглавје дава дефиниции на вообичаено користените термини поврзани со регистрацијата на гласачите, како и објаснување на типичните процедури во процесот на регистрација на гласачите. Членовите на клучниот тим треба да усвојат конзистентна терминологија во своите извештаи за да избегнат забуни околу она што било воочено.

А. Идентитет и живеалиште

Лице со право на глас е лице кое според уставот и законите на земјата има право да гласа на конкретни избори. *Идентитетот* на лицето обично ќе се утврди со неговото или нејзиното име и презиме и датумот на раѓање. Покрај ова, се користат и други податоци за да се утврди идентитетот на лицето, како што се татковото или мајчиното име и местото на раѓање. Во некои земји членки, на секој граѓанин при раѓање му се доделува единствен матичен број што може да содржи лични податоци, во отворен или кодиран формат. Без оглед кој тип информации е вклучен во избирачкиот список, тој треба да е соодветен за да се идентификува лицето. Ако податоците се недоволни, поради информации што недостигаат (на пример, луѓе што не си го знаат датумот на раѓање), тоа ќе се одрази на точноста на регистарот на гласачи. Жените, националните малцинства, внатрешно раселените лица (ВРЛ) и бездомниците често се особено засегнати од немањето точни податоци.

Луѓето генерално живеат разумен временски период на едно место што го избираат. Местото каде лицето вообичаено живее се нарекува нивно *живеалиште*. Најчесто, живеалиштето ја дава врската меѓу идентитетот на лицето и географската локација каде тој или таа има право да го даде својот глас. Во пракса, ова значи дека гласачот е регистриран да гласа на избирачко место чија област го опфаќа нејзиното или неговото живеалиште.

Концептот на живеалиште може, исто така, да се дефинира во законските одредби. Во некои земји членки, иако граѓаните може слободно да го одберат своето живеалиште, законската рамка бара тие формално да го објават или *регистраат* своето живеалиште кај властите. Понекогаш, изборот на живеалиште е условен со дополнителни критериуми,

како што е сопственоста на имотот, доказот за живеалиште во правно признаена локација или согласност на сопственикот да се живее на определен имот. Некои земји членки им даваат на граѓаните можност да регистрираат и *постојано живеалиште* и *привремено престојувалиште*.

Во некои случаи, одлицето може да се бара да живее на некоја локација одреден временски период за да може да избира или да биде избирано. Временскиот период за ваквиот *услов за жителство (живеалиште)*) обично се смета од регистрацијата на живеалиштето до друга референтна точка поврзана со временскиот распоред на конкретните избори. Условот за траењето на жителството треба да биде разумен и пропорционален на целта што треба да се исполни.⁸

Широм регионот на ОБСЕ, вообичаена пракса е информацијата за постојаното, односно привременото живеалиште, да се дополни со вклучување на адресата на граѓанинот. Обично, адресата се определува со името на улицата и бројот на зградата. Друго можно толкување на адресата е локација, слободно одбрана од поединецот, на која властите може да комуницираат со него/неа. Дефиницијата на адреса не треба да се користи за да не се исклучи регистрацијата на бездомници како гласачи, или луѓето што живеат во населби што не се признаени како легални од властите на државата.

Б. Досие на гласачот и запис во избирачкиот список

Досие на лице со право на глас е збир на податоци по кои се разликува едно лице со право на глас од сите други лица со право на глас. *Запис*, од друга страна, се однесува на збир на податоци што се доволни за да се идентификува лицето со право на глас на избирачкото место на денот на изборите, земајќи ги предвид прашањата на заштита на податоците. Обично, записот е подмножество на досието, зашто досието може да вклучи податоци што не се вклучени во записот, додека сите податоци од записот се содржани во досието. Досието, односно записот обично се составени од податочни *полиња*, каде секое поле е составено од *знаци*. Во знаци спаѓаат букви, бројки или специјални симболи.

Записот во избирачкиот список често ги содржи, во посебни податочни полиња, името, презимето и датумот на раѓање на поединецот. Записот може, исто така, да содржи полиња за бројот на личната карта, улица и број на зградата. Соодветното досие на гласачот, од друга страна, може да вклучува и дополнителни информации, како татково или мајчино име, пол, место на раѓање, брачен статус, итн. Во некои земји членки, матичниот број и адресата се сметаат за заштитени лични информации и не се вклучуваат во записите на избирачкиот список. Но, тие сепак ќе бидат дел од односното досие.

В. Регистри на гласачи и избирачки списоци

Регистар на гласачи е збир на досиеја на сите лица со право на глас во конкретните избори. Во контекст на овој прирачник, терминот *регистар* се однесува на административни единици што опфаќаат повеќе од едно гласачко место. Општинските регистри на гласачи би ги опфатиле сите гласачи кои се подобни да гласаат во дадена општина, додека државниот регистар на гласачи би ги опфаќал сите лица со право на глас широм државата.

⁸ Види, на пример, Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија, Дел I 1.1.с и Појаснувачкиот извештај, Дел I 1.1.с и *Pu v. France*, предмет на ЕСЧП.

Доколку постои регистар на гласачи на ниво на државата, поединечните општински или окружни регистри на гласачи генерално би биле негови подмножества.

Слично, многу земји членки водат *регистар на население*, којшто претставува збирка на досиеја за сите државјани или жители, вклучувајќи ги и странските државјани, на општината или државата.⁹ Оттука, во оние земји членки со системи на регистар на населението, регистарот на гласачи обично ќе биде подмножество на регистарот на населението, и во смисла на содржината на соодветното досие и правото да се биде вклучен.¹⁰ Доколку регистарот на население е компјутеризиран, создавањето и одржувањето посебен регистар на гласачи може да не биде неопходно, зашто регистарот на гласачи за дадената административна област може да се извади од регистарот на население, кога тоа ќе биде потребно. Сепак, терминот *регистар на гласачи* често ќе се користи подолу, зашто постојат држави каде регистрите на гласачи постојат како посебни регистри, како и држави каде нема регистри на население.

Избирачкиот список, за разлика од регистарот на гласачи, претставува множество на записи на сите лица со право на глас кои се распоредени на одредено избирачко место. Избори може да се спроведат без регистар на гласачи, но ретко без избирачки списоци. Доколку избирачките списоци се вадат од регистарот на население или регистарот на гласачи, вкупниот број на записи би бил еднаков на бројот на досиеја во регистарот на гласачи или бројот на досиеја на гласачи во регистарот на население.

Г. Ажурирање на регистрите на гласачи и избирачките списоци

Промените во животите на луѓето што мора да се отсликаат во регистарот на гласачи обично се познати како *промени во граѓанскиот статус*. Склучувањето брак или развод може да доведе до промена на презимето, со тоа менувајќи ги формалните параметри на идентитетот на лицето. Кога граѓаните ќе ја достигнат возраста за гласање, тие стануваат гласачи што мора да се вклучат во регистарот на гласачи и во соодветниот избирачки список. Кога гласачите ќе починат, нивните досиеја мора да се отстранат од регистарот на гласачи и од соодветниот избирачки список. Покрај ова, има и нови граѓани што влегуваат во мноштвото на лица со право на глас; оттука, органите што ги спроведуваат промените во досиејата на натурализација/граѓанство треба исто така да се поврзани со системот.

Кога луѓето го менуваат *своето живеалиште*, можно е тие да треба да гласаат на друго избирачко место. Ова ќе имплицира промена на дел од нивното досие, односно записот што ја содржи адресата. Особено, доколку гласачите не ја пријават формално промената на живеалиштето до соодветните власти, нивната регистрација ќе остане неизменета, па нивниот запис во изводот од избирачкиот список од гласачкото место ќе соодветствува на последната официјално регистрирана адреса.

Кога ќе дојде до некоја промена во граѓанскиот статус или луѓето ќе го сменат своето живеалиште, соодветните полиња во досиејата и записите на гласачите мора да се *ажурираат*. Добро организираниот систем за регистрација се карактеризира со внимателно осмислена и соодветно почитувана временска рамка за ажурирање на

⁹ Види *Упатствија за регистрирање на населението*, на ОБСЕ/ОДИХР, достапни на: <http://www.osce.org/odihr/documents/39496>.

¹⁰ На пример, малолетниците се вклучени во регистарот на население, но не се вклучени во регистарот на гласачи.

регистрите и информирање на другите релевантни институции за информациите што биле ажурирани. Во случаите каде има неколку изворни бази на податоци за регистарот на гласачи, институцијата што ги одржува податоците треба да биде одговорна за вршењето на евентуалните ажурирања.

За целите на набљудување на изборите се користи следнава терминологија за да се опишат различните ажурирања на регистарот на гласачи:

- ✎ **Доодавање** (ново) досие во регистарот на гласачи - соодветствува на вклучување на досието на нов гласач во регистарот на гласачи кога лицето ќе стекне право на глас (на пр., полни 18 години; добива државјанство; се враќа од странство). Ваквиот чин ќе воведо нов запис во конкретниот избирачки список што соодветствува на гласачкото место што ја опфаќа адресата на новиот гласач;
- ✎ **Префрлање** на досие - соодветствува на промена на адресата на лицето со право на глас, кога неговото или нејзиното досие од регистарот на гласачи се пренесува од избирачкиот список на едно, во избирачкиот список на друго гласачко место. Во контекст на избирачките списоци, ваквата постапка резултира со бришење на соодветниот запис од избирачкиот список на поранешното гласачко место и додавање на запис во избирачкиот список на новото гласачко место. Слично, можно е во регистарот на државно ниво да се префрлат досиеја од една единица на локалната администрација, општина или изборна единица, во друга;
- ✎ **Корекција** на досие - соодветствува на промени во досие и запис што не претставува промена на адреса или правото на глас. Оттука, записот останува во избирачкиот список на избирачкото место;
- ✎ **Суспензија** на досие - соодветствува на времено губење на правото на глас. Ваквото досие е суспендирано, а не се брише од регистарот и може да биде реактивирано. Сепак, соодветниот запис се брише од избирачкиот список за времетраењето на суспензијата. Слично, **реактивирањето** на досие соодветствува на враќање на правото на глас, а не на додавање на досие; и
- ✎ **Бришење** на досие и на соодветниот запис - соодветствува на отстранување на досие и запис на лице кое претходно имало право на глас од регистарот на гласачи и од соодветниот избирачки список (на пр., кога гласачот починал, кога трајно го загубил правото на глас или кога го загубил државјанството). Мора да се води сметка кога се бришат досиеја и записи од избирачки список, зашто бришењето може да доведе до трајно лишување од правото на глас.

Д. Можни грешки при ажурирањето

Регистрацијата на гласачите не е имуна на ненамерни грешки. Ажурирањето на досиеја и записи бара посебно и континуирано внимание за да се заштитат регистрите и списоците од грешки, без оглед на типот на системот за регистрација и дали регистарот се води во хартиен или компјутеризиран формат. Ненамерната замена на еден знак од постојно досие со друг, особено во компјутеризирани регистри, може да резултира со случајно создавање на дополнително досие.¹¹

¹¹ Ова се случува особено кога букви од кирилското писмо се заменуваат со букви од латинското писмо или обратно. Во таквите случаи, едно лице може да има повеќе официјални верзии на неговото име во различни документи.

Практичарите обично прават разлика меѓу грешки со помала и со поголема важност, често потпирајќи се на рационалниот третман на грешките од страна на службените лица на избирачкото место. Ваквите очекувања може да се разумни во опкружување што се карактеризира со севкупна доверба. Сепак, постојат околности кога е можно службените лица на избирачкото место да одбијат да му издадат гласачко ливче на гласачот на денот на изборите, и со тоа тој да биде лишен од остварување на своето право поради една единствена печатна грешка во записот во избирачкиот список, којашто создава несовпаѓање меѓу записот и соодветните податоци од личниот документ на гласачот. Оттука, мали грешки може да го поткопаат кредибилитетот на избирачки списоци.

Истовремено, во грешки со јасни последици по денот на изборите спаѓаат:

- ✎ **Недодавање досие**, со веројатна последица дека гласачот ќе биде лишен од можноста да го оствари своето право;
- ✎ **Небришење досие**, со можна последица дека ќе има наводи за „мртви души“ на избирачките списоци и можни последици по достигнувањето на прагот на излезност (доколку постои);
- ✎ **Неизвршен трансфер на досие**, со веројатна последица дека гласачот нема да го најде својот запис во избирачкиот список;
- ✎ **Невоведување корекција, суспензија или реактивирање**, со слични последици како горенаведените случаи;
- ✎ **Неточни податоци внесени во тек на додавањето или трансферот на досиеја** (на пример, погрешно напишани имиња, гласачи регистрирани на погрешно избирачко место), што може да доведе до лишување од можноста да се оствари избирачкото право доколку гласачот не може да се најде на списокот, или до создавање на повеќекратни досиеја (види подолу);
- ✎ **Избор на погрешно досие за корекција или трансфер**, што може, исто така, евентуално да доведе до лишување од правото на глас, во овој случај засегајќи повеќе од еден гласач; и
- ✎ **Бришење на валидно досие** (на пр., во тек на прочистувањето на можни повеќекратни досиеја или со селектирање на погрешно досие за бришење), што води до лишување на гласачите од правото на глас.

Друг можен тип на грешка е *група на повеќекратни досиеја*, кога има повеќе од едно досие за истиот гласач во регистарот. Доколку досиејата се идентични, тие се *идентични повеќекратни досиеја*. Поверојатни се *можни повеќекратни досиеја*, група на досиеја што се разликуваат по еден или неколку знаци, или дури полиња, кои по внимателна инспекција се чини дека се однесуваат на истиот гласач. Групи на можни повеќекратни записи може да се јават во рамките на едно гласачко место, каде може да се идентификуваат со визуелна инспекција, или пак може да се јават во избирачките списоци на различни гласачки места. Слично, еден запис може да биде во гласачко место во рамки на една единица на локалната власт, додека друг запис може да биде во друга единица на локалната власт.

Дури и во наједноставен случај на групи на можни повеќекратни записи визуелно идентификувани во избирачките списоци на избирачките места, потребна е внимателна анализа да се утврди дали записите во рамките на групата се однесуваат на ист гласач и

да се идентификува кое досие од групата е точното. Ваквата анализа бара вклучување на органите што го водат соодветниот регистар на гласачи, регистарот на население или архивите на граѓански статус, зашто тие се одговорни за точноста на податоците.

Набљудувачите на изборите треба да се внимателни кога ги проценуваат можните сериозни грешки во избирачките списоци. Најчесто не е можно на лице место темелно да се разбере ситуацијата или да се анализира причината за несовпаѓањето. Доколку се појават записи што недостигаат или повеќекратни записи во текот на активностите за набљудување на изборите, набљудувачите на изборите треба да се обидат да ги прашаат властите како имаат намера да се осврнат на ова прашање, а потоа да известат за тоа прашање и начинот на кој се постапило.

Г. Затворање на регистрите на гласачи

Законодавството во некои земји членки на ОБСЕ бара регистрацијата на гласачите да се заврши до конкретен краен рок пред денот на изборите. По истекот на ваквиот рок, регистарот на гласачи е *затворен*. Промени на досиеја не се дозволени по тој момент. Други земји членки на ОБСЕ дозволуваат промени дури и на денот на изборите, под специфични услови.

Откако ќе заврши регистрацијата на гласачите, често паралелно со период на јавен увид (види подолу), можно е да се објави бројот на регистрирани гласачи на државно ниво, по единица на локална власт и по гласачко место. Јавното објавување на бројот на гласачи пред денот на изборите е корисно за кандидатите во изборите и ја зајакнува севкупната транспарентност на изборниот процес.

Затворањето на регистарот на гласачи им дава време на службените лица што се занимаваат со регистрација да ги анализираат сугестиите од службените лица и од гласачите за промени во прелиминарните избирачки списоци. Потоа, релевантните промени се внесуваат во прелиминарните избирачки списоци со цел да се изготват конечните избирачки списоци и навремено да се испорачаат до избирачките места.

Кога е дозволено да се вршат промени во избирачките списоци блиску до денот на изборите или на самиот ден, законодавните рамки на земјите членки на ОБСЕ исто така содржат краен рок за барањата за промени, со цел да се овозможи службените лица навремено да ги изготват конечните избирачки списоци. Сепак, ваквото законодавство сè уште им дозволува на службените лица на гласачкото место да внесат промени во конечните избирачки списоци на денот на изборите, доколку лице со право на глас се појави на избирачко место и поднесе докази за своето право да гласа на тоа конкретно гласачко место. Во ваквите докази може да спаѓа документ за лична идентификација со адреса на гласачот, уверение за отсутен гласач или судска одлука што го утврдува правото на гласачот да гласа.

Дополнителен избирачки список: Списокот составен со додавање на записи на гласачи по затворањето на регистарот во предизборието или на денот на изборите често се нарекува *дополнителен (или додатен) избирачки список*. Транспарентноста бара бројот на записи во дополнителниот избирачки список да биде запишан во записникот на гласачкото место во посебен ред, за бројките за бројот на регистрирани гласачи пред и на денот на изборите да се независно достапни. Во неколку земји членки на ОБСЕ, постои законско барање за вкрстена проверка на избирачките списоци на државно ниво по изборите, за да се утврди дали дополнителните избирачки списоци можеби биле злоупотребени за повеќекратно гласање. Можното вклучување, по изборите, на записи од дополнителните избирачки списоци во регистарот на гласачи или на население бара посебно внимание од страна на надлежните службеници, зашто директното вклучување може негативно да се одрази на точноста на регистарот на гласачи.

Е. Попис и регистрација на населението

Пописот дава слика на демографската состојба во земјата, вклучувајќи ги населението, домаќинствата, економијата итн., во даден временски момент. Иако пописот може да даде корисни информации за актуелните трендови доколку се спореди со претходните пописи, ваквата слика е точна само во моментот кога е изготвена. Пописите се спроведуваат периодично, обично на секои десет години. Во контекст на овој прирачник, поимот *попис* треба да се разбере како пребројување на населението. Во годините меѓу пописите, демографските промени може да се објаснат со користење на статистички податоци или со информации од евиденцијата на граѓански статус или од континуирано ажурираните регистри на населението.

Од друга страна *регистрацијата* на населението треба да се смета за резултат на тековните напори редовно да се прибираат и ажурираат лични податоци за населението за идно користење. Регистрацијата на населението е заснована на официјални документи и редовно ажурирање на акумулираните лични информации секогаш кога ќе се случи настан поврзан со граѓанскиот статус, како раѓање, смрт, стекнување или губење државјанство, брак, развод или промена на живеалиштето. Секоја активност на регистрација бара внимателно планирање како ќе се евидентираат настаните поврзани со граѓанскиот статус, каде ќе се чуваат оригиналните документи што ги регистрираат настаните поврзани со граѓанскиот статус и кои институции ќе бидат формално информирани за секој настан во врска со граѓанскиот статус.

Треба да се забележат определен број разлики меѓу термините *попис* и *регистрација на населението*:

Попис:

- Ги набројува сите луѓе затекнати од попишувачите во текот на деновите на активност, но потенцијално ги испушта оние што се отсутни од нивното живеалиште;
- Обично не бара лична идентификација; и
- Е заснован на тековното живеалиште.

Регистрација на населението:

- Се спроведува во тек на продолжена временска рамка и не ги регистрира недржавјаните што живеат во земјата на краткорочна основа;
- Прибира точни лични информации, идеално за сите граѓани на земјата и под строги правила за заштита на податоците; и
- Оперира со ригорозни термини, како регистрирана (постојана или привремена) адреса, односно живеалиште, како што е формално дефинирано во законодавството на земјата.

Податоците од пописот може да им помогнат на набљудувачите на изборите да создадат приближна демографска слика за државата. Можно е, со статистички пресметки што се засновани на податоците од пописот, да се изготви проценка на уделот на лицата со право за глас во севкупното население за секоја административна единица и да се спореди со официјалниот број на регистрирани гласачи. Овие информации може да се корисни за набљудувачите на изборите. Сепак, ваквите споредби треба да се третираат претпазливо, поради различните природи на активностите и методологиите што се применуваат на пописот и на регистрацијата на населението.

Општи карактеристики на системите за регистрација на гласачите

Набљудувачите на изборите треба прво да ги идентификуваат главните карактеристики на системот за регистрација на гласачите во земјата, зашто системите за регистрација на гласачите значително варираат во земјите членки на ОБСЕ. Информациите достапни на набљудувачите за процесот на регистрација на гласачите ќе зависи главно од форматот на системот за регистрација на гласачите, како и од временската рамка за регистрација. За да им помогне на набљудувачите на изборите во осмислување на пристапот за оценка на регистрацијата на гласачите, ова поглавје објаснува некои клучни карактеристики на различните типови на системи за регистрација на гласачите и како да се направи разлика меѓу нив.

А. Активна и пасивна регистрација на гласачите

Во систем на „активна“ регистрацијата на гласачите, гласачите мора да преземат чекори за да ја регистрираат кај релевантниот орган нивната намера да учествуваат во изборите, или пред секој изборен настан, или на тековна основа. Оваа терминологија го нагласува фактот дека вклучувањето на името на гласачот во избирачкиот список е резултат на неговата или нејзината одлука да се регистрира. За да се регистрира во ваков систем, гласачот мора да пополни специфични формулари за регистрација и да ги поднесе до надлежниот орган во даден временски рок, или на друг начин да преземе афирмативни чекори за да осигури дека неговото/нејзиното име ќе биде вклучено во односниот избирачки список.

Во систем на „пасивна“ регистрација на гласачите, од гласачите не се бара да преземат никакви конкретни чекори на своја иницијатива за да бидат вклучени во избирачките списоци. Оваа терминологија нагласува дека гласачот е регистриран автоматски и ќе биде вклучен во избирачките списоци без да презема никакви индивидуални чекори. Наместо тоа, избирачките списоци се составуваат врз основа на постојните податоци што се одржуваат и ажурираат од страна на релевантните државни или општински органи.

Во пасивниот систем за регистрација на гласачите, личните податоци на гласачите се често екстрахирани од граѓанските регистри што обично ги водат органите на локалната власт. Во вакви случаи, типот на изворни податоци (на пример, регистар на населението, евиденција за граѓански статус, регистар на пасоши, база на податоци за личните карти) се одразува на квалитетот на регистарот на гласачи.

Пасивните системи може да создадат лажна перцепција дека регистрацијата е целосно автоматска и граѓаните немаат улога во таа активност. Сепак, тоа не е случај, зашто во ваквите системи клучно е граѓаните навремено да ги информираат властите за секоја промена во нивните лични податоци или живеалиште.

Б. Континуирана и периодична регистрација на гласачите

Административните системи за регистрацијата на гласачите понекогаш се квалификуваат како *континуирани* или *периодични*. Во *континуиран систем*, регистрите се ажурираат редовно и тековно, секогаш кога ќе се случи настан (промена) во граѓанскиот статус. Гласачите може да ги информираат властите за промените во нивните гласачки информации во кој било момент, обично со контактирање на административна служба. Важно е системот на известувања да функционира ефикасно меѓу различните вклучени јавни органи. Пасивните системи се често континуирани.

Во *периодичниот систем*, досиејата се ажурираат на периодична основа или одново се подготвуваат, или непосредно пред изборите или еднаш на одреден број на години. Во исклучителни околности, како на пример во пост-конфликтни ситуации, *периодичниот систем* може да означи нов почеток на процесот на регистрација, при што граѓаните со право на глас се внесуваат во нов регистар. Во низа земји членки на ОБСЕ, со закон се определува временскиот период во текот на секоја година кога граѓаните се повикуваат да известат за евентуалните промени во нивниот гласачки статус, посебно доколку го промениле живеалиштето, се стекнале или го изгубиле правото на глас, итн. Иако активните системи се најчесто периодични, тие некогаш може да бидат континуирани, во земји каде административните канцеларии се секогаш отворени за прифаќање на нови или ажурирани барања за регистрација.

Во некои земји членки на ОБСЕ, надлежниот орган може да донесе одлука да го ажурира регистрирањето на гласачи со користење на периодичен систем непосредно пред изборите. Ваквите активности може да се потпираат на кампањи од врата на врата за регистрација на гласачите, или на основањето на посебни интернет страници за регистрација и прифаќање на апликации од одделни гласачи. Во таквите случаи, набљудувачите на изборите треба да оценат дали овие кампањи обезбедуваат задоволителна покриеност и лесен пристап до страниците и обрасците за регистрација.

В. Хартиени и компјутеризирани регистри

Регистрите на населението и на гласачите може да бидат во хартиена или компјутерска форма. Иако компјутерскиот регистар може да обезбеди сеопфатен и прецизен процес на регистрација на гласачите, во некои земји ова не е изводливо. Регистрите на гласачи и избирачки списоци кои се во хартиена форма не ги нудат истите заштитни механизми, бидејќи кај нив не е возможно да се споредуваат повеќе записи на лесен начин, а исто така потешко се ажурираат.

Компјутеризираниите регистри на гласачи или население може да се централизираат, да се организираат на општинско ниво или на ниво на друга административна единица, или општинските регистри може да се споделуваат на ниво на целата земја за да се овозможи користење на онлајн услуги, како на пример вкрстена проверка за да се избришат евентуални двојни записи. Во случај на вакви споделени бази на податоци, важно е различните административни единици да користат ист или сличен софтвер за да се овозможи ваквата размена или проверка.

Во системите за пасивна регистрација на гласачите, можно е од компјутеризиран регистар на населението да се екстрахираат соодветниот регистар на гласачи, односно избирачките списоци по гласачко место, и прелиминарните и финалните, во секој момент кога ќе се распишат изборите. Активните системи исто така може да ги исползуваат компјутеризираниите регистри, зашто тие може лесно да се ажурираат и проверуваат за повеќекратни или испуштени записи. Интернет пристапот на гласачите до нивните сопствени досиеја дополнително ја олеснува точната регистрација на гласачите, но треба да се регулира за да се обезбеди доволна заштита на податоците, како и заштитни механизми. Во некои земји, службените лица на гласачките места ги проверуваат избирачките списоци на компјутер, забрзувајќи го процесот на гласање.

Г. Административна одговорност за регистрација на гласачите

Системот за регистрација на гласачите може да се разликува и по тоа кое административно тело е одговорно за негов надзор и одржување. Прописите за регистрација на гласачите во земјите членки на ОБСЕ значително варираат, а неколку различни институции може да се вклучени во различни аспекти на процесот, особено во системи каде податоците на регистрацијата на гласачите се подмножество од друга база на податоци што ја одржува државата. Од клучна важност е законската рамка да предвидува јасна поделба на одговорноста меѓу институциите и поединците вклучени во регистрацијата на гласачите. Ваквите административни тела треба исто така да ги имаат средствата за редовна комуникација и размена на податоците и другите информации.

Составувањето и одржувањето на регистрите на население, односно регистрите на гласачи и на избирачките списоци генерално се смета дека е административна должност, па, оттука, обично е задача на извршната власт, а типично ја спроведуваат органите на локалната власт. Во системите за пасивна регистрација, службените лица на локалната власт се генерално одговорни за составување и одржување на избирачките списоци кои подоцна се даваат на изборната администрација пред изборниот настан. Сепак, изборната администрација може да е во можност да ги ревидира дадените податоци и, исто така, може да биде вклучена во одлучување за жалбите поврзани со избирачките списоци непосредно пред изборите.

Некои земји членки на ОБСЕ ја задолжуваат изборната администрација со составување, односно ревидирање на регистрите на гласачи и прелиминарните избирачки списоци. Во системите за активна регистрација, коишто не се поврзани со други владини бази на податоци или активности, поверојатно е дека изборната администрација ќе ја преземе одговорноста за регистрацијата на гласачите. Во вакви случаи, законот може да ја насочува изборната администрација да воспостави привремени центри за регистрација на локално ниво пред изборите, или како постојан дел од организационата структура.

Во други случаи, законот може да бара апликацијата за регистрација да биде прифатена од други владини органи што обезбедуваат услуги за јавноста, а потоа се препраќаат на изборната администрација за обработка.

Во земјите каде изборната администрација ја извршува орган на државната извршна власт, како Министерството за внатрешни работи, тој орган може да биде одговорен и за регистарот на население на ниво на целата држава, или за регистарот на гласачи. Други централни институции што може да бидат значително вклучени во составувањето на регистри на гласачи се, меѓу другите, и Министерството за правда, државната полиција или државниот завод за статистика. Во случаите кога е вклучена повеќе од една институција, важно е да се определи кој е одговорен за консолидирање, ажурирање и ревидирање на податоците, и на кое ниво. Во случаите кога различните институции можеби имаат контрадикторни информации за поединецот, треба да биде јасно која е институцијата чишто информации треба да имаат предимство.

Во земјите што обезбедуваат специјални гласачки методи за гласачите што се далеку од нивното место на живеење, законодавството може да вклучи и други органи во составувањето на избирачките списоци за специјалните гласачки места. Во нив може да спаѓа Министерството за надворешни работи (за персоналот на амбасадите, односно за гласачи кои живеат во странство), Министерството за одбрана (за воениот персонал), Министерството за внатрешни работи (за полициски сили задолжени за одржување на редот на денот на изборите); Министерството за правда (за затвореници и притворени лица); Министерството за здравство (за болнички пациенти и/или лица во социјални установи); и поморските власти (за екипажот на пловните објекти).

Прашања: Општи карактеристики на системите за регистрација на гласачите

Ве молиме да утврдите дали:

- Системот за регистрација е активен или пасивен;
- Системот за регистрација е на периодична или континуирана основа;
- Регистарот на гласачи се одржува во хартиена или електронска форма;
- Компјутеризираните досиеја се водат во одделни системи во локалната самоуправа или во мрежна база на податоци на ниво на целата земја;
- Регистарот на гласачи е одделен регистар, засебен од другите, или е дел од друг регистар, како што е на пример регистарот на населението;
- Регистарот на гласачи се подготвува одново за секои избори, или е регистар кој постојано се ажурира на редовна основа;
- Различните задолженија се јасно дефинирани, а службените лица точно знаат „што треба секој да прави“; и
- Податоците за регистрацијата на гласачите се собираат и водат од локалните власти, органот надлежен за спроведување на изборите, другите државни органи или комбинација од институции.

Законска рамка за регистрација на гласачите

Прв чекор за набљудувачите и аналитичарите на изборите да го разберат системот за регистрација на гласачите е анализата на релевантните закони и прописи. Ова поглавје дава упатства за тоа како треба да се пристапи на оценката на законската рамка за регистрација на гласачите.¹² Оценката треба да се спроведе колку што е можно порано, зашто таа ќе претставува информирана основа за плановите на НМИ за следење на процесот на регистрација на гласачите.

А. Делокруг на правната проценка

Во регионот на ОБСЕ постојат значителни разлики во поглед на законската рамка која го регулира процесот на гласање и регистрацијата на гласачите. Процедурите на регистрација на гласачите се интегрално поврзани со административната структура на државата и нејзините културолошки традиции кога станува збор за: (а) спроведување на изборите; (б) утврдување на идентитетот на граѓаните; (в) определување на недвосмислена и општо прифатена врска помеѓу личниот идентитет и локацијата каде граѓанинот ќе гласа; и (г) приватноста на личните податоци.

Правниот аналитичар има примарна обврска да ја анализира законската рамка, посебно одредбите за регистрација на гласачите, додека изборниот аналитичар има обврска да ја следи имплементацијата. Правниот аналитичар треба да биде подготвен да анализира низа закони за целосно да се осознаат нивните импликации по регистрацијата на гласачите. Ова лице треба да утврди кои органи на управата се задолжени за оформување на регистрите на гласачи и избирачките списоци, и да ги побара управните регулативи од надлежните установи. Поконкретно, правниот аналитичар треба да направи оценка на критериумите за утврдување на гласачкото право, процедурите за ажурирање и проверка на избирачките списоци и одредбите за заштита на личните податоци, онака како што се дефинирани со законската рамка.

¹² Види, исто така, Прирачник на *ОДИХР за анализа на законскиите рамки за избори*, достапен на: <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>.

Законската рамка треба да ги определи минималните стандарди кои мора да се исполнат за да се загарантира *универзално и еднакво* право на глас. *Универзално* значи дека на секој граѓанин кој ги исполнува критериумите треба да му се гарантира правото на глас, а *еднакво* значи дека гласовите на сите граѓани со право на глас вредат еднакво. Законската рамка мора исто така да го обезбеди начелото на недискриминација при реализација на правото на глас.

Генералната законска рамка која ја пропишува регистрацијата на гласачите може да содржи:

- ✎ Уставни одредби;
- ✎ Одредби од изборниот закон или изборните закони со кои се регулира регистрацијата на гласачите;
- ✎ Посебни закони за регистрација на гласачите;
- ✎ Онаму каде е релевантно, закони за регистрација на населението или граѓаните;
- ✎ Други релевантни закони, како што се закони за јазикот или државјанство; и
- ✎ Административни правила и прописи во кои детално се определуваат процедурите за спроведување на законските одредби.

Уставот на државата е основниот документ кој, најчесто во обопштена форма, го утврдува правото на глас врз основа на државјанство и возраст. Членот 25 од МПГПП го поставува стандардот за почитување на универзалноста, цитирајќи дека „секој граѓанин има право и можност... да учествува во управувањето со јавни работи, директно или преку слободно избрани претставници“ и „да избира и да биде избран на автентични периодични избори на кои ќе се спроведе универзално и еднакво гласање, кое ќе биде спроведено тајно со што ќе се гарантира слободата на изразување на волјата на избирачите“. Општиот коментар бр. 25 понатаму вели дека „... не смее да се прави разлика помеѓу граѓаните при остварување на овие права по основ на раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имотна состојба, раѓање или друг статус...“

Уставот може да вклучува и други елементи на системот на застапување, општи критериуми за административна поделба на државата и воспоставување на изборни единици. Во некои земји членки на ОБСЕ, на локалните избори се дозволува гласање на лица кои не се граѓани. Ваквите одредби може да имаат влијание врз процедурите за регистрација на гласачите.

Изборните закони честопати содржат одредби кои се однесуваат на регистрацијата на гласачите. Сепак, во некои земји членки постојат одделни закони за регистрација на гласачите. Во сојузните системи, законските одредби кои се однесуваат на регистрацијата на гласачите може да се дел од законите на федералните или локалните административни единици. Во некои земји членки на ОБСЕ, регистрите на гласачи и избирачките списоци се директно поврзани со регистрите на населението според односните закони. Во некои земји, законот за јазици може исто да влијае врз правото на лицето да добие државјанство и врз правата на националните малцинства да добијат информации за гласачите на својот мајчин јазик.

Административните правила кои ги издава органот на управа кој е задолжен за регистрација на гласачите исто така сочинуваат важен дел од законската рамка, бидејќи

идеално тие ја опишуваат процедурата за регистрација со сите неопходни детали. Сепак, административните барања не смеат да го ограничат правото на гласање.

Б. Право на глас

Иако универзалното право на глас подразбира на секое лице да му се овозможи правото да гласа, одредени критериуми за остварување на ова право се генерално прифатливи согласно меѓународните стандарди. Општо прифатени критериуми за остварување на правото на глас се поседување на државјанство, полнолетност, жителство и отсуство на дисквалификациски околности, кои се најчесто определени со закон или судска одлука. Правото на лицето да се кандидира за функција вообичаено е поврзано со правото на глас. Правниот аналитичар треба да ги идентификува и внимателно да ги разгледа критериумите за стекнување на правото на глас, вклучувајќи ги сите основи за дисквалификација.

1. Државјанство

Државјанството генерално е клучен предуслов за да се оствари правото да се избира или да се биде избран за државна функција во земја членка на ОБСЕ. Во некои земји членки, на натурализираните државјани им се дава правото да гласаат, но им е забрането да бидат избрани на највисоките државни функции. Лицата со двојно државјанство обично имаат право да избираат и да бидат избирани, иако некои држави го ограничуваат нивното право да бидат кандидати за функција. Генерално, се смета дека е суверено право на секоја земја членка на ОБСЕ да го дефинира државјанството.¹³

Прашањата на државјанство ретко се разгледуваат во подробности во рамки на активностите за набљудување на изборите на ОДИХР. Сепак, бидејќи законите за државјанство и натурализација се одразуваат на правото да се избира или да се биде избран, важно е да се разбере како ова законодавство ги поттикнува или ги инхибира можностите за луѓето, вклучувајќи ги припадниците на националните малцинства, да станат граѓани и полноправни учесници во јавниот живот.

Како практично прашање, во земјите членки каде регистрите на гласачи се екстрахираат од регистрите на население, корисно е набљудувачите да го разберат процесот преку кој државјаните и недржавјаните се разграничуваат едни од други, за само оние што имаат право да гласаат да се наведени во регистарот на гласачи или избирачките списоци за конкретните избори. Ова станува важно, на пример, кога критериумите за правото на глас се разликуваат од едни до други избори.

Во земјите членки на ЕУ, жителите кои се државјани на други земји членки на ЕУ имаат право да избираат и да бидат избирани на изборите за Европскиот Парламент¹⁴ и на локалните

¹³ Пресуда на ЕСПЧ *Tanasa and Chirtoaca v. Moldova*. Во Случаи на ограничувања кои се темелат врз државјанство, ова е повреда на правото да се биде избран; види <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbk-m&action=html&highlight=Tanase&sessionid=95467604&skin=hudoc-en>.

¹⁴ Директива на Советот 93/109/ЕО од 6 декември 1993 год.; види: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?s=smartapi:celexapi:prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=guichett.

избори,¹⁵ но обично се исклучени од учество во националните избори. Некои од земјите членки на ОБСЕ исто така им дозволуваат на други недржавјани со законски престој да учествуваат во локалните избори. Во некои држави, законот бара недржавјаните кои сакаат да гласаат на вакви избори да се пријават индивидуално за да бидат додадени во избирачкиот список. Во други, вклучувањето во регистарот на гласачи за тие избори може да биде „автоматско“ врз основа на други податоци што ги води државата.

2. Возрасен праг

Наметнувањето на минимална возрастна граница во врска со правото на глас е универзално во земјите членки на ОБСЕ. Типично, минималната возраст е поврзана со пропишаната возраст за полнолетство што земјата ја има утврдено со закон. За повеќето земји членки на ОБСЕ, минималната возраст за гласање е меѓу 18 и 21 година. Исто така, има случаи каде возраста за гласање може да варира за различни типови на избори.

Законодавството варира во поглед на датумот на кој треба да е достигнат возрасниот праг за гласање. Повеќето земји членки на ОБСЕ бараат возрасниот праг да се достигне до датумот на изборите во кои лицето сака да гласа. Ваквиот пристап промовира остварување на правото на глас. Сепак, во други држави, лицето мора да ја има достигнато возраста за гласање до крајот на периодот за регистрација на гласачите.

Во системите за пасивна регистрација на гласачите, гласачите што гласаат по првпат треба автоматски да се вклучени во регистрите на гласачи и избирачките списоци. Во активните системи, гласачите што гласаат првпат мора да се придржуваат до административните процедури за да се регистрираат за гласање. Во ваквите случаи, политичките партии често водат кампањи за да остварат подобар контакт со граѓаните за да поттикнат регистрација на гласачите. Изборниот аналитичар треба да провери дали новите гласачи се додаваат на избирачките списоци согласно воспоставените процедури.

3. Предуслов за жителство

Предусловите за жителство го засноваат правото на глас на постоењето на регистрирано живеалиште на специфичен период на време пред денот на изборите или некоја друга референтна точка во времето. Ваквите предуслови може да воведат дополнителен степен на комплексност, особено за локалните избори или за парламентарните избори со мнозински гласачки системи што бараат жителство во конкретна област како предуслов за правото на глас во определена изборна единица. Должината на задолжителниот период на жителство може да варира за различните типови на избори.

Предусловот за жителство често ги засега гласачите што го смениле своето живеалиште блиску до датумот на изборите. Во определен број на земји членки, гласачите што немаат право да гласаат во изборната единица каде е нивното ново живеалиште можат сè уште да гласаат во изборната единица на нивното претходно живеалиште. Често, предусловот за жителство при кандидирање се однесува на подолг период од оној за гласање.

¹⁵ Директива на Советот 94/80/EC од 19 декември 1994 год.; види: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:en:NOT>. Види и Повелба за основните права на Европската Унија, Наслов V - Граѓански права, Член 40, достапно на: www.europarl.europa.eu/charter.

Постојат неколку земји членки кои им овозможуваат на гласачите со право на глас да гласаат на кое било избирачко место во нивната единица. На ова може да се надоврзат и некои дополнителни заштитни мерки, како што е обележување со мастило на прстот на лицето кое веќе гласало, или удирање печат на личниот документот на гласачот откако ќе гласа. Вакви заштитни мерки можеби ќе отсутствуваат доколку регистарот на гласачи во таа единица е компјутеризиран, а избирачките списоци од избирачките места се мрежно поврзани. Во такви случаи, сите избирачки места во една единица може да проверат дали гласачите веќе гласале и на тој начин да се спречат евентуални обиди за повторно гласање.

Во некои земји членки, гласачите кои живеат и се регистрирале да гласаат во странство, гласаат во единицата каде биле регистрирани пред да се преселат.

4. Суспензија на избирачкото право

Меѓународните стандарди кои се поврзани со универзалното право на глас го сведуваат лишувањето од гласачкото право на две основи: решение на надлежен суд за ментална неспособност на лицето или изречена осуда за тешко кривично дело. Општиот коментар бр. 25 ги образлага стандардите утврдени со Член 25 од МПГПП на следниот начин:

“...основите за ваквото лишување треба да се објективни и разумни. Доколку кривичната осуда е основа за суспендирање на правото на глас, периодот на суспензија треба да е сразмерен на казнивото дело и осудата. Лица кои се лишени од слобода но кои не биле осудени не треба да бидат исклучени од остварување на правото на глас...”

Дополнително, став 24 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. бара „секо ограничување на правата и слободите мора, во едно демократско општество, да се однесува на една од целите на применливото право и да биде во директен сооднос со целите на тој закон.”

Сепак, сè уште постојат некои земји членки на ОБСЕ каде, освен затворениците, и поранешни затвореници кои ја отслужиле својата казна и притворените лица немаат право на глас. Правниот аналитичар треба внимателно да ги анализира сите процедури за суспензија на гласачките права во земјата учесник, вклучувајќи го процесот на ревизија на таквата одлука. Понатаму, изборниот аналитичар треба да оцени на кој начин се практично организирани суспензијата и враќањето на досиеја и записи, со цел да се идентификуваат евентуалните можности за неправедно лишување од правото на глас.¹⁶

Меѓународните стандарди и позитивните практики налагаат лишувањето од правото на глас да подлежи на одредени ограничувања. Тие ги вклучуваат следниве обврски:

- 📌 ограничувањето на гласачките права да биде дефинирано со пишан закон;
- 📌 да се почитува начелото на сразмерност на казната и делото; и
- 📌 менталната неспособност да се утврдува само со одлука на судот.¹⁷

¹⁶ Види пресуда на ЕЧП *Hirst v. UK* и *Frodal v. Austria*.

¹⁷ Види Став 24 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година. Види исто така Кодекс на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија

В. Барање за ажурирање на досиејата во регистарот на гласачи и записите во избирачкиот список

Законската рамка треба јасно да прецизира кој може да побара ажурирање на досиејата и/или записите од регистрацијата, која е постапката за доставување на такви барања и периодот во кој може да се доставуваат такви барања. Кај системот на континуирана регистрација на гласачите, треба да се овозможи гласачите да поднесуваат барања на редовна основа, во просториите на органите кои ја одржуваат регистрацијата на податоците. Ваквите барања не треба да бидат ограничени на периодот само пред изборите, освен онаму кај што е потребно за финализирање на регистрите пред денот на изборите.

Во некои држави, луѓето имаат право да поднесуваат барања кои влијаат врз други луѓе. Ваквите барања треба да се одобруваат само под услов засегнатото лице да биде известно за барањето и да му се дозволи да одговори. Сепак, законската рамка треба да ги појасни конкретните процедури врзани за таквото барање за да се избегне евентуално несоодветно лишување на гласачи од правото на глас.

Во случај трети лица да побараат ажурирање на податоците, како на пример, политички партии, кандидати или останати засегнати страни, законската рамка треба да прецизира:

- ✎ Кои поединци или групи имаат право да поднесат барање;
- ✎ Која е постапката за поднесување на такво барање;
- ✎ Кои докази кои мора да се обезбедат во прилог на барањето;
- ✎ Каква е постапката за известување на засегнатиот гласач;
- ✎ Кои се правата на засегнатиот гласач да биде присутен или да одговори по поинаков пат;
- ✎ Каков е рокот за поднесување и обработка на таквите барања;
- ✎ Каков е процесот на ревизија со кој ќе се донесе управна одлука да се прифати или одбие барањето;
- ✎ На кој начин ќе се извести гласачот за управната одлука;
- ✎ Кои се правата на гласачот да ја обжали управната одлука пред суд; и
- ✎ Која институција ќе ја донесе конечната одлука.

Законската рамка треба да пропише одлуките да се носат неодложно, во законски пропишаниот рок. Сите одлуки мора да може да се обжалат, а по таквите жалби ќе треба исто така да се решава неодложно, во законски определен рок. Законот треба исто да определи време за јавен увид (види подолу) за да се ревидираат евентуалните измени и ажурирања направени во периодот од претходните избори.

Г. Заштита на личните податоци

Правниот аналитичар треба внимателно да ги оцени одредбите кои утврдуваат кои лични податоци и информации за гласачот може да се наведат јавно во регистрите, и за какви цели ќе се користат од различни чинители во изборниот процес. Еден од предизвиците кога, освен на гласачите, пристап до регистарот на гласачи и избирачкиот список им

се дава и на политичките партии, граѓанските групи или на субјектите е изнаоѓање на вистинскиот баланс помеѓу разумното јавно откривање на информациите и заштитата на личните податоци.¹⁸

Општо земено, доволно е да бидат објавени само оние информации кои се доволни да се утврди гласачкото правото на лицето, посебно кога регистарот на гласачи е екстрахиран од регистарот на населението, кој вклучува и полични податоци. Меѓународните стандарди за заштита на личните податоци може да предвидат посебни заштитни мерки кога се обработуваат или чуваат одредени податоци. Информациите за гласачите треба да бидат прецизни, ажурирани и не премногу опсежни во однос на целта за која се чуваат. Понатаму, постои обврска за чување на овие податоци од уништување или ненамерно губење како и од неовластен пристап, менување или дистрибуирање на истите.¹⁹

Законската рамка треба јасно да наведе кога е дозволено да се користат информациите добиени од увид во регистрите на гласачи и дали информациите може да се искористат за други цели освен за барање измени или оспорување на регистрацијата на гласачот. Поконкретно, законот треба да наведе дали информациите може да се користат за активности во кампањите на политичките партии и на кандидатите. Законот треба исто така да ги наведе санкциите во случај на злоупотреба на информации добиени од регистрите на гласачи.²⁰

18 Во *Посвојнишје заложби за демократски избори во земјите членки на ОБСЕ*, издадени од ОБСЕ/ОДИХР, се посочува дека „Избирачките списоци треба да се ажурирани, точни, комплетни, лесно достапни за инспекција од страна на квалификуваните избирачи (во согласност со заштитата на личните податоци) и по можност од страна на други (како што се изборните кандидати и научните истражувачи) кои имаат легитимна причина за пристап до нив. ...Без оглед на тоа кој систем се употребува за создавање и одржување на избирачкиот список, неопходно е системот да биде транспарентен и отворен за проверка од страна на избирачите, политичките кандидати и набљудувачите на изборите. И покрај тоа што постојат важни прашања на приватноста, коишто може да бидат различно согледани од страна на различни земји, треба да биде овозможен пристап за проверка на избирачкиот список. Во многу земји, на политичките кандидати и набљудувачите на изборите не само што им е дозволено да имаат увид во избирачките списоци туку им се обезбедуваат и примероци од списоците.“(види на: <https://www.osce.org/mk/odihr/elections/13957?download=true>, стр 68/69).

19 Совет на Европа, Конвенција за заштита на лицата во однос на автоматска обработка на лични податоци, Стразбур, 28.01.1981 European Treaty Series – бр. 108, посебно членовите 3, 5 и 7 (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/108.htm>). Види исто Дополнителен Протокол на Конвенцијата за заштита од лицата во однос на автоматска обработка на лични податоци, во однос на надлежните органи и прекуграничен проток на податоци, 08.11.2001, European Treaty Series – бр. 181 (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/181.htm>) како и Директивата 95/46/ЕС на Европскиот парламент и Советот од 24 октомври 1995 год. за заштита на лицата во однос на обработка на личните податоци и за слободното движење на ваквите податоци (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>).

20 Види исто Упатствана ОН за регулирање на компјутеризирани лични датотеки на податоци, достапно на <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/564/84/IMG/NR056484.pdf?OpenElement>.

Прашања: Законска рамка за регистрација на гласачите

- Кои закони имаат влијание врз регистрацијата на гласачите?

- Кои управни правила ја појаснуваат имплементацијата на законската рамка и дали истите може да им бидат достапни на НМИ?

- Дали одлуките се донесуваат неодложно, во рок определен со закон?

- Дали општата законска рамка е во духот на начелата за универзално и еднакво право на глас?

- Дали законот јасно ги дефинира критериумите за стекнување на гласачко прво, дали истите се разумни и во согласност со меѓународните стандарди?

- Постојат ли законски одредби со кои може да се оневозможи регистрација на гласачи од специфични групи како што се малцинства, жени, сиромашни или неписмени или раселени лица?

- Дали законската регулатива овозможува регистрација на притвореници, затвореници или поранешни затвореници кои веќе ја отслужиле својата казна?

- Постојат ли разумни основи за лице да биде лишено од гласачкото право кое би било во согласност со универзално прифатените меѓународни стандарди?

- Дали законската рамка јасно дефинира кој може да побара ажурирање на регистрите на гласачи и/или на избирачките списоци, и за кого може да се поднесуваат вакви барања?

- Дали законската рамка обезбедува заштита на правата на гласачите чијашто регистрација е оспорена?

- Дали постои функционален процес на поднесување жалби по однос на ажурирање и измена на регистарот на гласачи и/или на избирачките списоци?

- Дали законската рамка прецизира кои лични информации може јасно да се откријат, за кои цели може да се искористат и кои се казнените одредби во случај на злоупотреба на истите?

- Дали е со закон утврден и дефиниран периодот за јавен увид?

Проценка на транспарентноста

Еднакво важна за квалитетот на законската рамка за регистрација на гласачите е делотворноста на нејзиното спроведување. Набљудувачите на изборите треба да го оценат спроведувањето на процесот на регистрација на гласачите врз основа на неговата транспарентност, точност и инклузивност. Ова поглавје разгледува како набљудувачите може да ја оценат транспарентноста на процесот на регистрација на гласачите.

А. За транспарентноста

Транспарентниот процес на регистрација на гласачите е клучен за обезбедување на довербата на јавноста и, оттука, е важно прашање што треба да го разгледаат набљудувачите. Транспарентниот процес на регистрација на гласачите дозволува јавен пристап до регистарот на гласачи и до избирачките списоци за ревизија пред денот на изборите. Исто така, тој им овозможува на политичките партии и групите од граѓанското општество да ги набљудуваат различните фази од процесот на регистрација на гласачите.

Во земјите каде јавниот пристап до регистарот на гласачи и избирачките списоци не е дозволен или е попречен, наводите за неточностите или обидите за манипулација со избирачките списоци може да ја намалат довербата на јавноста во интегритетот на регистарот на гласачи, како и во изборниот процес во целина. Од друга страна, земјите што им дозволуваат на гласачите и учесниците во изборите да ги проверуваат и верификуваат избирачките списоци пред денот на изборите, генерално ќе го зајакнат нивото на јавна доверба во нивниот интегритет и ќе го подобрат квалитетот на конечниот регистар на гласачи.

Политичките партии и граѓанското општество генерално имаат силен интерес да се почитуваат различните фази на регистрацијата на гласачите, зашто ова е чувствителен аспект на изборниот процес и може да биде извор на недоверба меѓу учесниците во изборите. Ваквите заложби за набљудување може да ја зајакнат јавната доверба во регистарот на гласачи или да ги истакнат областите за загриженост на кои треба да се одговори. Правниот аналитичар треба да верификува дали и каков вид пристап кон процесот на регистрација на гласачите, вклучително кон регистарот на гласачи и други релевантни документи, треба да им се дозволи на политичките партии и граѓанското општество, и да ги идентификува евентуалните области каде пристапот не е дозволен. Пристапот треба да се дозволи и во тек на редовното одржување на регистарот на гласачи

или на население, како и во текот на секоја предизборна активност на регистрација и ажурирање.

Иако верифицирањето дали законските одредби дозволуваат пристап кон процесот на регистрација на гласачите за гласачите и учесниците на изборите е задача за правниот аналитичар, спроведувањето на транспарентен процес е многу пошироко прашање што треба да го следи и оцени НМИ. Иако не е веројатно дека НМИ ќе биде присутна во земјата кога првично ќе се составува регистарот на гласачи (во систем за активна регистрација на гласачите) или кога се прават тековни ажурирања на регистарот на гласачите (во систем за пасивна регистрација на гласачите), набљудувачите можат сепак да добијат информации и да набљудуваат важни фази на регистрацијата на гласачите што ја отсликуваат транспарентноста на севкупниот процес.

Б. Период на јавен увид

Во предизборниот период, добра пракса е властите да ги објават прелиминарните избирачки списоци и да ги стават на јавен увид во пропишан период, на локација што е погодна за гласачите. Во текот на овој период, секој гласач кој има забележано неточности или грешки во прелиминарните избирачки списоци има можност да ги информира надлежните власти и да побара промени. Надлежните власти ги разгледуваат барањата и, под услов тие да се поддржани со докази како што бара законот, ги обработуваат ревизиите. Минималниот период за јавен увид пред изборите треба да се дефинира со закон. Кој и да е одбраниот временски период, тој треба да е доволен за спроведување на промените пред да се објави конечниот избирачки список.

Временскиот распоред пропишан со закон за периодот на јавниот увид треба да ги отслика следниве аспекти:

- Објавата на периодот на јавен увид и крајниот рок за регистрирање или барање промени да дозволи доволно време за јавноста да се одзвезе;
- Периодот на јавен увид е доволно долг за да дозволи гласачите и другите да ги разгледаат избирачките списоци и да побараат промени;
- Има доволно време од крајот на периодот на јавниот увид и објавувањето на конечните избирачки списоци за да се спроведат обработените промени; и
- Дадено е доволно време за судски жалби во врска со барањата за промени што биле одбиени, пред објавувањето на конечните избирачки списоци.

Важно е процесот на јавен увид да биде достапен за гласачите, зашто тој е главна можност за нив да се запознаат со избирачките списоци и да ги идентификуваат евентуалните проблеми. Широкото учество во овој процес придонесува кон зголемената јавна доверба и го подобрува квалитетот на конечните избирачки списоци. Затоа, јавноста треба да биде добро информирана за времето и локацијата на местата за јавен увид. Овие места треба да се колку што е можно полокални, за гласачите да не мора да патуваат на долги растојанија, а работното време треба да овозможи да учествува широк пресек на гласачите, вклучувајќи ги и оние кои работат преку ден.

Политичките партии и групите од граѓанското општество треба исто така да имаат можност да ги проверат листите и да оспорат определени записи во текот на периодот на јавен увид. Добра пракса е регистарот на гласачи да се даде на учесниците во изборите

во компјутеризиран формат, со почитување на аспектите на приватност и регулативата за заштита на податоците, за информациите да може лесно да се пребаруваат. Властите треба да размислат за објавување на верзија на избирачкиот список што може да се симне од интернет, со функција на пребарување. По процесот на корекции, властите треба, исто така, да им ги дадат конечните избирачки списоци на политичките партии и групите од граѓанското општество, како мерка на транспарентност.

Бидејќи периодот на јавен увид се одвива непосредно пред денот на изборите, тој често се совпаѓа со периодот на распоредување на НМИ. Долгорочните набљудувачи можат да соберат важни информации за транспарентноста на процесот на регистрација на гласачите во текот на периодот на јавен увид, преку разговор со надлежните локални власти и учесниците во изборите, како и со набљудување на процесот од прва рака, кога тоа е можно.

Кога ќе се среќаваат со локалните власти, долгорочните набљудувачи треба да прашаат колку промени се побарани, колку се одобрени, дали има приговори или жалби, но и колку била активна јавноста при проверката на прелиминарните избирачки списоци. Исто така, важно е да се сретнат со политичките партии и претставници на кандидатите, како и со домашните набљудувачи, за да ги дознаат нивните гледишта за процесот на јавен увид. Доколку има евентуални жалби, долгорочните набљудувачи треба да се распрашаат за природата на жалбите, процесот на ревизија и исходот на предметите.

Дури и ако се ограничени ресурсите за набљудување на процесот на јавен увид, сепак е корисно долгорочните набљудувачи да остварат определен број посети на местата за јавен увид во областите што ги набљудуваат, да поставуваат прашања дадени од НМИ за текот на процесот и редовно да ја известуваат НМИ за своите наоди. Ваквите посети може да дадат преглед на тоа како се води процесот на јавен увид, дали процедурите се спроведуваат доследно ширум земјата и дали има некои очигледни проблеми на посетените места. Ваквите посети, исто така, им дозволуваат на долгорочните набљудувачи подобро да го разберат процесот за да ги поткрепат своите дискусии со локалните власти и учесниците во изборите.






В. Едукација на гласачите

За да ги остварат своите граѓански и политички права и да ги исполнат своите одговорности, заинтересираните учесници во изборите мораат целосно да ги разбираат чекорите што се неопходни за да се потврди дали гласачите и кандидатите се носители на избирачко право и да се обезбеди дека гласачите ќе бидат вклучени во избирачките списоци. Во транспарентниот процес на регистрација на гласачите, надлежната администрација мора, исто така, да преземе мерки за да обезбеди за јавноста навремени и комплетни информации за потребните процедури.

НМИ треба да определи какви чекори треба да преземат локалните и централните административни органи за да ги информираат гласачите и учесниците за процесот на регистрација на гласачите и да оценат дали гласачите имаат соодветни информации за јавниот увид и други активности за регистрација на гласачите. Иако е тешко да се определи дали јавноста е соодветно информирана, набљудувачите на изборите може да ги прашаат соговорниците, како претставниците на граѓанското општество, новинарите и научната заедница за нивните гледишта.

Добра пракса е јавните службеници да подготват и широко да ги популаризираат материјалите за едукација на гласачите и да ги објават роковите до кои треба да се завршат активностите за регистрација на гласачите. Понекогаш законските одредби може да пропишуваат информативните материјали и формулари да се обезбедат и на дополнителни јазици во регионите каде други јазици се во широка употреба.

Материјалите за едукација на гласачите треба да содржат информации за:

-  Критериумите за стекнување на правото на глас;
-  Процедурите за регистрација;
-  Личните документи потребни за регистрација;
-  Локацијата и работното време на службениците за регистрација; и
-  Роковите за поднесување барања за регистрација или промени на избирачките списоци.

Политичките партии можат да ги зајакнат напорите на јавните власти за едукација на гласачите ширејќи ги овие информации преку својата мрежа на поддржувачи. Активното граѓанско општество може, исто така, да игра важна улога во спроведувањето кампањи за едукација на гласачите, иако ваквите напори треба да ја надополнат, а не заменат, улогата на изборната администрација во едукацијата на гласачите.

Прашања: Транспарентност и јавен увид

- Постои ли севкупна транспарентност во процесот на регистрација на гласачите?

- Дали прелиминарните избирачки списоци се објавени односно истакнати за период на јавен увид?

- Дали временските рокови за јавен увид се доволни за да им дозволат на учесниците во изборите да ги ревидираат списоците и да побараат промени?

- Дали временските рокови за јавен увид се доволни за да овозможат обработка на побараните промени и евентуалните жалби?

- Дали регистрите на гласачи, односно избирачките списоци им се достапни на политичките партии и групите од граѓанското општество пред рокот за затворање на списоците?

- Дали конечните избирачки списоци им се достапни на политичките партии и групите од граѓанското општество?

- Дали изборните администратори и другите службени лица направиле напори да ги информираат гласачите и учесниците за периодот на јавен увид и други активности за регистрација на гласачите?

- Има ли наводи за неточности во избирачките списоци што може да се одразат на севкупната доверба во изборниот процес? Ако има, дали таквите обвинувања се поткрепени?

Проценка на точноста

Само точниот регистар на гласачи може да обезбеди универзално и еднакво право на глас. Истовремено, водењето на соодветно ажуриран регистар на гласачи претставува значителен предизвик за службениците за регистрација. Важно е набљудувачите да се свесни за овие прашања и да се подготвени да направат проценка на точноста на регистарот на гласачи и напорите на надлежните администратори да обезбедат точност. Следново поглавје го разгледува важното прашање на точноста и како набљудувачите можат да му пристапат.

А. За точноста

Има неколку аспекти на точноста што треба да ги разгледаат набљудувачите на изборите кога ги оценуваат регистрите на гласачи:

- ✎ Секое досие треба да биде поврзано со лице со право на глас;
- ✎ Информациите треба да се тековни, да ги отсликуваат последните промени на граѓанскиот статус или жителството, како и животните настани;
- ✎ Листата треба да е комплетна, да ги вклучува сите лица со право на глас; и
- ✎ Не треба да има печатни или други податочни грешки.

Во исто време, набљудувачите на изборите треба да имаат на ум дека ниеден регистар на гласачи не е совршен. Избирачките списоци претставуваат „снимка“ на конкретен сегмент на населението во даден временски момент. Како што се случуваат промените во граѓанскиот статус или жителството, снимката се менува и потребно е време за овие настани да се отсликаат во регистрите.

Не постојат меѓународни стандарди што предвидуваат бројно изразување на точноста, или прифатлива маргина на грешка на избирачките списоци. Во општество каде изборите се карактеризираат со висок степен на јавна доверба, може малку да се води грижа за неточностите во избирачките списоци. Истовремено, во контекст каде јавната доверба е мала, неколку недоследности може да претставуваат основа за широко распространети шпекулации за можни манипулации на денот на изборите.

Изборното законодавство на некои земји членки на ОБСЕ вклучува специфични барања за излезност за дадените избори да се важечки. Ако не се исполнети овие услови за излезност, законодавството често бара изборите да се повторат. Излезноста генерално се определува врз основа на бројот на регистрирани гласачи со пребројување на потписите на гласачите на избирачките списоци на крајот на изборниот ден. Точноста на составувањето на избирачките списоци оттука добива дополнително значење.

Иако оценувањето на точноста на регистарот на гласачи и на избирачките списоци е централно прашање за НМИ, тоа е, исто така, една од потешките задачи. Бидејќи не е веројатно дека меѓународните набљудувачи на изборите ќе ги набљудуваат првичните фази на регистрација на гласачите, или дека ќе имаат време и ресурси неопходни за да вршат сеопфатни евалуации на регистарот на гласачи, тие во голема мерка ќе се потпираат на информации од изборната администрација, политичките партии, групите од граѓанското општество и други извори.

Иако некои типови статистички податоци може да се корисни за набљудувачите на изборите кога ја проценуваат точноста на регистарот на гласачи, со ваквите информации треба претпазливо да се постапува. Како што е споменато погоре, пописните податоци особено се разликуваат од регистрацијата на населението во поглед на применетата методологијата. Бројчените податоци од регистрацијата на гласачите може да се споредат со бројчените податоци од претходните избори, за да се провери дали има некои значителни флукуации.

Б. Обезбедување точни регистри

Точните избирачки списоци се продукт на долг, а повремено и сложен процес на акумулирање, ажурирање и обработка на личните податоци на гласачите. Точни избирачки списоци може да се постигнат само кога службениците одговорни за нивно составување ја вршат својата должност совесно и навремено и кога граѓаните ги даваат своите лични податоци во рамки на законските рокови. Соодветната регистрација бара кооперативни заложби подеднакво од службените лица и од гласачите, но секогаш може да дојде до грешки.

Редовното и точно ажурирање на досиејата на гласачите е клуч за точноста на избирачките списоци на денот на изборите, особено во системите за пасивна регистрација на гласачите. Сепак, ажурирањето на досиејата бара посебна внимателност за регистрите да се заштитат од повеќекратни досиеја. Квалитетот на овој процес ќе зависи од делотворноста на службениците за регистрација при извршувањето на нивните одговорности. Изборниот аналитичар треба да се сретне со службениците за регистрација и да ги праша како тие осигуруваат дека ажурирањата на регистарот на гласачи се точни и со кои конкретни предизвици се соочуваат.

Во случаите кога различни локални институции се одговорни за водењето податоци за граѓанскиот статус и жителството, добрата комуникација меѓу нив е од клучна важност, особено во големите урбани области што обично се карактеризираат со интензивна миграција. Слично, локалните институции мора исто така да имаат начин за тековна размена на информации со институциите на државно ниво, за сите ажурирања направени на локално ниво да се пресликаат на централното ниво. Кога одговорноста за водење на регистрите на гласачи е споделена меѓу неколку различни институции,

особено е неопходна редовна и навремена размена на податоци, но и соодветно ниво на компетентност и еднообразност на процедурите.

Регистрите на гласачи ќе бидат точни само доколку граѓаните навремено ги информираат службениците за регистрација за сите евентуални ажурирања на нивниот граѓански статус, жителство или гласачки досиеја. Набљудувачите на изборите треба да внимаваат на евентуални фактори што може да го инхибираат учеството и негативно да се одразат на точноста на регистарот на гласачи. На пример, компромитираната временска рамка за регистрација на гласачите може да не им дозволи на гласачите доволно време да ги регистрираат или ажурираат своите досиеја. Во руралните области, граѓаните можеби ќе треба да патуваат на долги растојанија со цел да се регистрираат, што може да претставува инхибирачки фактор.

Процесот на префрлање податоци од хартиени досиеја во унифициран регистар на гласачи во електронски формат може да доведе до прашања во врска со интегритетот на податоците. На пример, податоците може да опфаќаат граѓани кои се чинат постари отколку што е веројатно (што се објаснува со нерегистрирани смртни случаи, особено во изолираните рурални области) или со различни или повеќекратни презимиња (поради промената на брачниот статус, локалните обичаи, итн). Во вакви околности, може да е неопходно да се коригираат застарените или двојните записи.²¹

Друга метода за ажурирање на регистарот на гласачи предвидува закажано испраќање известувања до секој гласач по пошта во врска со информациите за неговото или нејзиното досие. Законската рамка треба да предвиди насоки за тоа како службениците да ја обработуваат поштата што се враќа како недоставена. Некои држави испраќаат известувања едноставно како начин да ги поканат гласачите да ги потврдат или ажурираат информациите, додека други не испраќаат никакви известувања.

Сите методи на ажурирање или отстранување записи од регистарот на гласачи треба да се извршат со значителна претпазливост, за да се одбегне лишување од правото на глас на лица кои инаку го имаат.

Рутинските тешкотии за точна регистрација на гласачите веројатно ќе се зголемат во текот на периодите на фундаментална политичка транзиција или во постконфликтна ситуација. Може да постојат ограничувања на институционалниот капацитет, како и на финансирањето. Во некои случаи, треба да се создаде нов систем за регистрација. Кога се воведува нов систем за граѓанска регистрација или регистрација на гласачите, меѓу главните предизвици се:

- ✎ Внимателен дизајн на системот, вклучувајќи информации и тек на комуникација како во институциите така и меѓу нив;
- ✎ Одржливост на системот;
- ✎ Почетно собирање на лични податоци; и
- ✎ Прочистување и оптимизирање на податоците.

²¹ Некои земји-членки на ОБСЕ се обидуваат ова да го направат со посета на физичките адреси од прелиминарниот Избирачки список. Ова обично го организира локалната администрација.

На долг рок, може да е потребна координирана работа на државно ниво за да почне новиот систем на регистрација ефикасно да функционира.

В. Најчести проблеми

Набљудувачите на изборите треба да се свесни за неколку вообичаени проблеми со избирачките списоци, за да бидат подготвени да ги евалуираат сите евентуални политички наводи. Во случаите кога се верува дека има премногу гласачи на листите, може да се постават прашања за интегритетот на гласот и обвинувања за измама, како повеќекратно гласање. Во случаите кога се верува дека недостигаат лица од списоците, може да има обвинувања за лишување од правото на глас.

Има неколку причини зошто може да има премногу луѓе на избирачките списоци, вклучително:

- ✎ **“Мртви души”** – имињата на починати лица не биле отстранети од листите;
- ✎ **Внатрешна миграција** – лицата се преселиле во рамки на земјата, но не се избришале или не биле избришани од избирачките списоци во нивното претходно место на живеалиште; и
- ✎ **Надворешна миграција** – лицата се преселиле во странство, но нивните имиња не се избришани, или пак имаат право да останат на избирачкиот список за да го задржат своето право на глас.

Не е невообичаено голем број луѓе од заедницата или да се преселат во границите на земјата или привремено или трајно да ја напуштат земјата поради економски или други околности. Во вакви случаи, може да има вишок имиња на избирачките списоци.

Исто така, има неколку причини зошто луѓето може да не се вклучени во избирачкиот список, како:

- ✎ **Немањето соодветна документација** – издадени се ажурирани документи кои се неопходни за гласање, но определени сегменти на населението, како постарите луѓе, може да не ги подигнале;
- ✎ **Нови гласачи** – гласачите што станале полнолетни можеби не побарале вклучување или не биле додадени на избирачките списоци; и
- ✎ **Пречки за учество** – определени маргинализирани групи, како жените, националните малцинства, бездомниците или раселените лица може да се недоволно застапени во избирачките списоци поради социјални конвенции, административни пречки или дискриминаторни практики.

Набљудувачите на изборите треба со внимание да ги третираат сите наводи за неточности во избирачките списоци, како и сите официјални изјави за точноста на регистарот на гласачи, вклучувајќи ги и нумеричките податоци. Вообичаено е ваквите наводи да станат политички прашања во тек на изборниот период. Набљудувачите на изборите треба да бараат докази во врска со сите евентуални наводи за неточности или манипулација со избирачките списоци. Тие треба, исто така, да утврдат дали се поднесени официјални

приговори, истовремено потсетувајќи ги учесниците дека НМИ не е дел од процесот на законско одлучување.

Г. Предизвици на специјалните гласачки методи

Бројни земји членки на ОБСЕ дозволуваат специјални гласачки методи за да излезат во пресрет на определени групи гласачи кои може да не се во своето место на живеалиште на денот на изборите. Некои земји членки исто така применуваат специјални методи за да им овозможат на гласачите во странство да гласаат порано. Набљудувачите на изборите треба да се свесни дека ваквите специјални методи може да ја усложнат задачата на регистрација на гласачите и може да се одразат на точноста на избирачките списоци на денот на изборите.

Изборниот аналитичар треба да утврди какви посебни гласачки методи се дозволени со закон и како тоа се одразува на избирачките списоци. Во некои земји, ваквите „специјални гласачи“ се отстрануваат од избирачките списоци. Во други земји, одделна листа на „специјални гласачи“ им се поделува на изборните органи на гласачкото место за да се информираат дека тие гласачи ќе гласаат на друго место. Ваквите мерки се заштитни механизми против двојно гласање или против тоа некој да се претставува како отсутните гласачи.

Набљудувачите на изборите може да се сретнат со следниве типови на специјални гласачки методи:

1. Гласање во земјата, но не во своето место на живеалиште

При регистрацијата на гласачи кои не се во своето место на живеалиште во текот на периодот на регистрација, потребно е да се направи разлика меѓу гласачите кои одбираат да не се дома и оние кои се неизбежно отсутни, поради должност или престој во установа. Во некои земји членки, гласачите кои одбираат да се отсутни имаат можност да регистрираат привремено живеалиште, па потоа да се регистрираат да гласаат во таа изборна единица или да им се даде уверение за гласач кој е отсутен. Во други земји членки, единствена опција за овие гласачи е да се вратат во местото на нивното живеалиште на денот на изборите и да гласаат таму. Во некои земји членки на ОБСЕ постои можност да се гласа по пошта.

Уверение за гласање на отсутно лице: Уверението за гласање на отсутно лице обично се издава од властите за да им се овозможи на гласачите да гласаат на друго избирачко место, а не таму каде се распоредени. Добрата пракса покажува дека гласачот кому му е издадено ваквото уверение треба да се вклучи во избирачкиот список на „новото“ гласачко место по исклучувањето од „стариот“, а потоа уверението треба да се приложи кон избирачкиот список откако гласачот ќе го даде својот глас.

Гласачите кои се неизбежно отсутни од своето место на живеалиште се обично воени лица и лица кои отслужуваат воен рок, полициски службеници, универзитетски студенти, хоспитализирани пациенти, луѓе во институциите за социјална заштита или помош, персонал на бродовите, затвореници и притвореници. Регистрацијата на гласачите за

ваквите категории гласачи е, генерално, одговорност на надлежните институции и на централните органи на изборната администрација.

Регистрацијата на гласачи за воените лица варира во поединечни земји членки на ОБСЕ, особено за лицата на отслужување на воениот рок. Во некои земји членки, Министерството за одбрана може да им достави на органите за регистрација списоци на лица на отслужување на воениот рок и нивната локација, за да им овозможи да ги вклучат во избирачките списоци за цивилните избирачки места онаму каде го отслужуваат рокот.

Во други земји членки се поставуваат специјални избирачки места за воениот персонал во воените бази, иако најдобрите практики сугерираат дека ваквите методи треба да се применуваат само како исклучоци. Во други, пак, земји членки, лицата на отслужување на воениот рок гласаат по пошта, а нивните гласови се доставуваат до изборните единици каде што е нивното постојано живеалиште. Најпосле, неколку земји членки забрануваат гласање на воените лица, што е во спротивност со принципот на универзално и еднакво право на глас.

Слични методи за регистрација на гласачите може да постојат за полициските службеници, персоналот на бродовите, универзитетските студенти, хоспитализираните пациенти, лицата во установи за социјална грижа или заштита, затворениците и притворениците. Набљудувачите на изборите треба да прашаат за овие гласачки методи и да оценат како е спроведен принципот на универзално и еднакво гласачко право во поглед на гласачите кои се во земјата, но не во нивното место на живеалиште. Набљудувачите на изборите треба исто така да се запознаат со системот за враќање на имињата на гласачите на избирачките списоци, откако тие ќе се вратат во своето место на живеалиште.

2. Гласачи во странство

Во многу земји членки на ОБСЕ се спроведуваат мерки што им дозволуваат на граѓаните кои се привремено во странство да гласаат, но се разликуваат начините, зашто не постојат експлицитни меѓународни стандарди. Методите за гласање во странство мора да воспостават рамнотежа меѓу овозможувањето на правото на глас на оние лица кои треба да го уживаат, и обезбедување на интегритетот и транспарентноста на гласот. Во државите каде постои загриженост околу точноста на избирачките списоци, гласањето во странство понекогаш е фактор што придонесува кон загриженоста, без оглед дали тоа е оправдано или не.

Иако директното набљудување на гласањето во странство е, генерално, надвор од делокругот на НМИ, сепак важно е набљудувачите на изборите да ги разберат одредбите и системот за регистрирање на гласачите во странство, зашто ова директно влијае на точноста на избирачките списоци. Особено е важно да се утврди дали записите на гласачите во странство остануваат на избирачките списоци во земјата.

Одредени земји членки не предвидуваат гласање на лицата кои имаат право на глас, но живеат во странство. Во системите за пасивна регистрација, записите на гласачите што живеат во странство генерално остануваат на избирачките списоци зашто тие го задржуваат своето право да гласаат во земјата. Сепак, ова може да доведе до наводи за злоупотреба на претпоставката дека гласачите во земјата кои ги знаат личните податоци на оние во странство може да гласаат повеќе од еднаш.

Меѓу земјите членки на ОБСЕ што дозволуваат гласање во странство, некои бараат од гласачите да се регистрираат во дипломатските претставништва однапред, а потоа да ги суспендираат своите досиеја односно записи дома за да се избегне можната инфлација на вкупниот број на регистрирани гласачи и потенцијалот за злоупотреба. Други земји членки на ОБСЕ дозволуваат ад-хок регистрација на гласачите кога тие ќе дојдат во избирачките места во дипломатските претставништва за да гласаат на денот на изборите. Во ваквите случаи, гласачите што гласаат во странство кои може да се редовно регистрирани во нивните домашни избирачки списоци создаваат нов, можеби втор, запис, што води кон инфлација на вкупниот број на регистрирани гласачи. Во ваквите случаи, надлежниот орган треба да провери по изборите дали имало случаи на злоупотреба преку споредба на избирачките списоци во земјата со оние надвор од земјата.

3. Рано гласање

Определен број земји членки на ОБСЕ им дозволува на гласачите да го дадат својот глас на специјални гласачки места пред изборите, со цел да се зајакне учеството и да им се излезе во пресрет на гласачите кои можеби не можат да гласаат на своите избирачки места на денот на изборите. Понекогаш раното гласање почнува и неколку седмици пред денот на изборите. Специфичен предизвик поврзан со раното гласање е можниот конфликт на распоредите за регистрација на гласачите и раното гласање, зашто раното гласање можеби веќе почнало пред да истече периодот за регистрација на гласачите.

Во државите што го дозволуваат раното гласање, може да е неопходна специјална координација за да се одбележат раните гласачи на избирачките списоци во гласачките места. Тоа ќе послужи како заштитен механизам против можните злоупотреби, како повеќекратното гласање.

4. Мобилно гласање или гласање од дома

Во некои земји членки на ОБСЕ им се дозволува на гласачите кои се неподвижни да гласаат од дома. Гласачите кои не можат да ги напуштат домовите ги посетува мобилен тим од членови на избирачките одбори чиј состав треба да го отслика составот на комисијата. Гласањето може да се одржи пред или на самиот ден на изборите. Обично прописите предвидуваат дека тимот за мобилно гласање мора да ги врати искористените гласачки ливчиња на гласачките места пред тие да се затворат.

За оваа активност се составуваат мобилни избирачки списоци врз основа на конкретните барања од гласачите кои не можат да ги напуштат своите домови. Овие гласачи треба да се отстранат од редовните избирачки списоци на гласачките места (може да се обележат и списоците). Комисиите од гласачките места ќе треба да вложат дополнителни процедурални напори за заштита од можни злоупотреби, како повреда на тајноста на гласот (во тек на гласањето, како и во тек на пребројувањето), влијаење врз гласачите и обиди за повеќекратно гласање.

5. Електронско гласање и користење на новите технологии за гласање

Земјите членки и натаму ги истражуваат можностите на новите технологии за гласање (НТГ) за спроведување на изборите, особено за да се олесни спроведувањето на изборите и учеството на гласачите.

Последниве години, зголемена е свеста за можните ограничувања и ризици поврзани со користењето на овие технологии или нивното пребрзо воведување. Иако НТГ може да го олеснат изборниот процес и за гласачите и за изборната администрација, тие воедно воведуваат нови прашања во поглед на перцепцијата на транспарентност и отчетност во изборниот процес. За НТГ да бидат делотворни, од витална важност е тие да ја уживаат довербата на јавноста, преку задоволување на истите обврски што произлегуваат од членството во ОБСЕ и меѓународните стандарди, како и традиционалните начини на гласање, како што е обезбедување тајност на гласот, но и отчетност и транспарентност на процесите на гласање и пребројување.

Предизвици се јавуваат кога земјата членка на своите гласачи им нуди повеќе опции за гласање, вклучително и гласање преку интернет. Во ваквите ситуации, особено е тешко да се обезбеди дека нема да се случи двојно гласање. Ова може да се постигне или преку сертификати за гласање за кои е потребна тајна лозинка, или со неопходна пријава за гласање преку интернет. Властите мора да се заштитат од можното повеќекратно гласање, односно интернет-гласачите треба да се идентификувани во регистарот на гласачи. Доколку гласачот што се регистрирал за гласање преку интернет пристигне на гласачкото место со желба да гласа на хартиено гласачко ливче, електронското гласање треба да се откаже.

Користењето на НТГ исто така отвора две други прашања. Првото е поврзано со принципите на заштита на податоците, имено дали и како личните податоци се заштитени во текот на автоматската обработка на регистрите на гласачи. Второто прашање е како истите податоци, заедно со тајноста на гласот, се заштитени откако ќе се предадат гласачките ливчиња.

Треба да се посвети посебно внимание на тоа како ќе се врши отстранување на податоци откако веќе нема да се потребни и дали процедурите за отстранување на податоци се предвидени во изборното законодавство.

Д. Ревизија на регистрацијата на гласачите

Постојат различни начини како да се оцени точноста на регистарот на гласачи. Иако генерално не е можно НМИ да вршат тестови на регистарот на гласачи, набљудувачите на изборите треба да прашаат дали ваквите тестови се направени, било од страна на властите или од други учесници во изборите. На изборните аналитичари може, исто така, да им се дозволи од страна на надлежната администрација или орган да спроведат едноставни тестови на компјутеризираната база на податоци, како пребарување за двојни записи или некомплетни досиеја.

1. Компјутерски тестови

Една метода за проценка на точноста на регистарот на гласачи е компјутерски тест, што најлесно се врши на централизираната (или вмрежената) база на податоци за регистрацијата. Добра изборна практика е надлежната администрација да спроведува

редовни ревизии на нејзината база на податоци за регистрацијата на гласачите, особено за да се идентификуваат можни грешки или повеќекратни досиеја. Доколку регистарот на гласачи им е достапен во дигитален формат на политичките партии и групите од граѓанското општество, тие можат исто така да спроведат тестови на регистарот на гласачи и да ги објават резултатите, со цел да се изгради довербата на јавноста во точниот регистар или да се бараат подобрувања на регистарот кој не е точен.

Законската рамка треба да ја пропише фреквенцијата со која органите за регистрација ќе вршат ревизија на регистрите или избирачките списоци, без оглед дали е тоа систем за активна или пасивна регистрација. Ваквите ревизии може исто така да вклучуваат и редовни вкрстени проверки со јавните бази на податоци што ги водат други органи и примена на внатрешни софтверски програми осмислени да ги истакнат проблематичните записи. По ревизијата, сите евентуални ажурирања на регистарот на гласачи треба да се спроведат согласно воспоставените процедури и од страна на органот што го води регистарот на гласачи.

2. Теренски тестови

Групите од граѓанското општество или политичките партии можат, исто така, да спроведат низа проверки на регистарот на гласачи или избирачки списоци по случаен избор, за да утврдат дали податоците соодветствуваат на гласачите и дали сите гласачи кои треба да се на избирачките списоци се точно запишани.²² Ваквото истражување може да биде обемна активност и да бара широка мрежа на волонтери на национално ниво. Набљудувачите на изборите треба да се запознаени со основната методологија за спроведување вакви тестови за да можат да ја евалуираат веродостојноста на резултатите.

Има два главни типа на теренски тестови што може да се спроведат за да се процени точноста на избирачки списоци:

- 📌 **Тестовите „од список до луѓе“** ја проценуваат ажурноста на избирачки списоци. Тие треба да ги детектираат луѓето што се на списоците, а не треба да бидат, како што се починатите, или да идентификуваат информации што може да се застарени поради промени на граѓанскиот статус или жителството. Волонтерите се обидуваат да лоцираат примерок на луѓе што се избрани на случаен начин од избирачкиот список за да утврдат дали нивните лични информации се ажурирани и се сè уште точни.
- 📌 Тестовите **„од луѓе до список“** ја оценуваат сеопфатноста на избирачките списоци. Тие се осмислени да ги детектираат луѓето кои треба да се на списоците, но не се. Волонтерите користат метода за избирање на лица со право на глас по случаен избор, на јавни места, а потоа проверуваат дали гласачот е вклучен во регистарот на гласачи и дали нивните лични информации се точни.
- 📌 За ваквите тестови да бидат веродостојна алатка за оценка на точноста на избирачките списоци, тие треба да се спроведуваат на репрезентативни примероци од записите во избирачкиот список и од населението.

²² За повеќе информации, види *Градење доверба во процесот на регистрација на гласачите: Водич за мониторинг за политичките партии и граѓанските организации на НДИ*, (2001) на www.ndi.org

Прашања: проценка на точноста

- Определете кои институции во пракса и согласно законските одредби се вклучени во ажурирањето на граѓанскиот регистар, односно регистарот на гласачи и проценете како се споделуваат и интегрираат податоците од различни извори.

- Побарајте примероци од формуларите за регистрација или формуларите потребни за да се побара ажурирање, зависно од типот на системот за регистрација на гласачите. Проценете дали формуларите се усогласени со законската рамка за регистрација.

- Побарајте информации за бројот на регистрирани гласачи, по можност по изборна единица.

- Проценете ја делотворноста на пристапот за идентификување, анализа и прочистување на потенцијалните грешки во избирачките списоци, како групи на можни повеќекратни досиеја, записи за починати лица, записи што недостигаат, итн.

- Споредете ги информациите за бројот на регистрирани гласачи со сличните податоци од претходните избори. Доколку има значителни флукуации, распрашајте се кои околности можеле да доведат до тоа.

- Распрашајте се дали се поднесени приговори за процесот на регистрација на гласачите или регистарот на гласачи како такви и дали е постапено по овие приговори. Прашајте ги политичките партии и претставниците на граѓанското општество за нивните мислења во врска со точноста на избирачките списоци.

- Доколку наводите за сериозни пропусти во регистарот на гласачи се поддржани со докази, консултирајте ги службениците и прашајте ги што планираат да преземат понатаму.

- Идентификувајте евентуалните специјални методи за гласање и размислете како тие може да се одразат на точноста на избирачките списоци.

- Утврдете дали органите за регистрација вршат редовни ревизии на регистарот на гласачи, и, доколку вршат, кои се резултатите на претходната ревизија. Прашајте како постапуваат по добиените резултати од ревизијата.

- Прашајте ги домашните набљудувачи дали спровеле компјутерски или теренски тестови на избирачките списоци за да ја утврдат нивната точност. Доколку спровеле, направете обид да се евалуира нивната методологија и да се ревидираат нивните наоди.

- Во случај на неточности во избирачките списоци, проценете дали тие се одразуваат на некоја конкретна група или групи гласачи (т.е., поддржувачи на некоја конкретна партија, жители на некоја конкретна област или гласачи што припаѓаат на национално малцинство).

Проценка на инклузивноста и недискриминацијата

Важен аспект на еднаквоста и универзалноста на гласот е избирачките списоци да се инклузивни и составени врз основа на недискриминација. Треба да се посвети посебно внимание на вклучувањето на националните малцинства, жените и бездомниците во регистарот на гласачи и во избирачките списоци. Во постконфликтни ситуации, треба да се посвети посебно внимание на инклузијата на ВРЛ и бегалците. Следното поглавје зборува за тоа како НМИ може да ги разгледа овие прашања и да ја оцени инклузивноста на процесот на регистрација на гласачите.

А. Учество на национални малцинства

Земјите-членки на ОБСЕ се посветени на заштитата на правата на националните малцинства да учествуваат во јавниот живот, вклучително и во изборите. Советот на Европа исто така се има осврнато на политичките права на оние што им припаѓаат на националните малцинства во својата Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства.²³ Иако ваквите меѓународни инструменти, како и уставните одредби и изборните закони, конкретно ги штитат правата на националните малцинства да учествуваат, во пракса тие може да резултираат со дискриминација, особено во смисла на политичка партиципација.

Набљудувачите на изборите треба да евалуираат како одредбите и процедурите за регистрација на гласачите го олеснуваат или го одвраќаат политичкото учество на малцинските групи. Иако НМИ може да вклучи и аналитичар за националните малцинства, сите членови на клучниот тим треба да ги следат овие прашања како дел од своите одговорности. Истовремено, долгорочните и краткорочните набљудувачи треба исто така да се запознаени со сите евентуални прашања што се одразуваат на учеството на малцинствата за да се зајакне нивната способност да набљудуваат. ОДИХР има објавено

²³ Совет на Европа, Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства, Стразбур, 1 февруари 1995, Глава III, Член 20.

конкретни насоки за учество на националните малцинства во изборите, коишто даваат натамошни насоки за тоа како НМИ може да се осврне на овие прашања.²⁴

Малцинското население што користи јазици што не се официјални може да биде инхибирано од учеството во регистрацијата на населението или на гласачите. Идеално, формуларите за регистрација, информациите и комуникациските материјали за регистрација на гласачите треба да им се достапни на малцинските јазици, особено во областите каде ваквите јазици се во широка употреба. Треба, исто така, да се размисли за истакнување на избирачките списоци на малцински јазик, паралелно со списоците на официјалниот јазик, за да е полесно за гласачите да ги најдат своите имиња.²⁵ Во случај кога се користат повеќе јазици, грешките во преводот или транслитерацијата во избирачките списоци може да се одразат на можноста на гласачите од малцинствата да ги лоцираат своите имиња.

Друго потенцијално прашање што може да има непропорционален ефект врз регистрацијата на гласачите од малцинските популации е системот за регистрација на гласачите во странство. Малцинските населенија често живеат во области блиску до државните граници и можеби имаат членови на семејството на другата страна на границата. Во ваквите области може да има чести преминувања на границите од страна на граѓаните припадници на малцинствата. Доколку државата реши да ги исклучи од избирачките списоци граѓаните кои ја преминале границата по рокот во изборниот календар и кои не се регистрирале по нивното враќање, тогаш ваквите исклучувања може непропорционално да се одразат на малцинското население.

Клучно е набљудувачите на изборите да се запознаени со предизвиците што може да спречат специфична малцинска група да се регистрира или да биде регистрирана да гласа. На пример, Ромите (заедниците на Роми, Ашкалии и Египќани) често живеат во неформални населби и, како такви, немаат официјална адреса и може да не се регистрирани како законски жители. Во некои земји членки, Ромите може да се засегнати од немањето лични документи за идентификација и, како такви, да останат исклучени од регистарот на гласачи.

Земјите членки на ОБСЕ имаат прифатено различни пристапи за наведување на популациите на национални малцинства. Како резултат на ова, некои држави може да се во можност да дадат проценки за бројот на присутните малцинства, додека други да немаат таква можност. Сепак, генерално се смета дека вклучувањето на личните информации за етничката припадност во избирачките списоци отстапува од добрата пракса.²⁶ Истовремено, во некои земји членки на ОБСЕ, се доделуваат пратенички места на кандидати од националните малцинства кои се избрани од членовите на тоа

²⁴ ОБСЕ/ОДИХР, Насоки за помош на учеството на малцинствата во изборниот процес (Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process), достапно на <http://www.osce.org/odihr/elections/13963>.

²⁵ Според точка 32.5 од Копенхашкиот документ, националните малцинства имаат право да популаризираат, пристапуваат и разменуваат информации на нивниот мајчин јазик". Види ја, исто така, Рамковната конвенција (Член 9, Став 1), и Кодексот на добри практики за изборни прашања, на Венецијанската комисија (точка I.3).

²⁶ Кодексот на добри практики за изборни прашања, на Венецијанската комисија, стр. 12; види исто така Точка 2.4.с на стр. 30. Види, исто така, Рамковна конвенција (член 15), што пропишува дека ниту од кандидатите ниту од гласачите не треба да се бара да ја посочат своја припадност на национално малцинство.

малцинство. Во ваквите случаи, гласачите може да треба да се регистрираат на посебен избирачки список или можеби ќе мораат да се идентификуваат себеси како припадници на малцинската заедница на денот на изборите.

Б. Учество на жените

Уживањето еднакви права, вклучително и на политичко учество, без оглед на родот, е признаено од документите за човекови права уште од Универзалната декларација за човекови права од 1948 год.²⁷ Поскорешните документи, како ЦЕДАВ, ги обврзуваат државите да обезбедат права на еднакво учество за жените и мажите како гласачи и кандидати. Сепак, жените често се соочуваат со бариери кон правична и делотворна застапеност поради родовата дискриминација, често вкоренета во традиционалните културни практики и стереотипи, вклучително и во поглед на нивното учество во јавниот живот.

Во овој контекст, набљудувачите на изборите треба да го оценат степенот во кој процедурите и одредбите за регистрација на гласачите го олеснуваат или го обесхрабруваат политичкото учество на жените. ОДИХР има објавено прирачник што ќе им помогне на набљудувачите со оваа задача.²⁸ Иако некои НМИ може да содржат и родов аналитичар, одговорност на сите членови на клучниот тим е да ги следат овие прашања како дел од нивните севкупни одговорности. Секое евентуално прашање што го попречува учеството на жените треба да им биде предочено на сите набљудувачи, што ќе ја подобри нивната способност да го оценат процесот.

Во рамки на регистрацијата на гласачите, државите треба да се стремат да воспостават системи за регистрација што потпомагаат целосна еднаквост на учеството за мажите и жените. Потребно е постојано да се разгледуваат практиките во некои земји членки каде сè уште постои тенденција женските членови на семејствата да им го предадат овластувањето за донесување одлуки на машката глава на семејството. Набљудувачите на изборите треба особено да внимаваат на тоа како ваквите обичаи може да се одразат на процесите на регистрација на гласачите и на гласање, вклучувајќи го и пристапот до правна заштита. Генералните информации за стапката на неписменост кај мажите и жените може да се корисни за да се определи дали кампањите за подигање на свеста за регистрацијата на гласачите се соодветни и дали има некои посебни кампањи насочени кон жените гласачи. Може да е корисно да се определи како институциите одговорни за регистарот на гласачи се осврнуваат на промените на имињата на жените по стапување во брак и дали жените се среќаваат со особени тешкотии во добивањето неопходни документи, на пример после промените на живеалиштето. Иако уставните одредби и изборните закони може конкретно да прокламираат родова еднаквост и да ги штитат правата на жените, во пракса жените може и натаму да останат на периферијата на јавниот живот, особено во контекст на политичкото учество и гласањето.

Во случаите кога регистарот на гласачи го посочува полот, корисно е да се спореди со податоците од пописот за да се определи дали жените се регистрираат за гласање со истата фреквенција како и мажите. Ова е генерално полесно во системите за пасивна

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

²⁸ ОБСЕ/ОИХР *Прирачник за следење на учеството на жените во изборите, (Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections)*, достапен на <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

регистрација, зашто тие обично вклучуваат информации за полот во личните досиеја. Иако може да е потешко да се најдат слични расчленети информации за системите за активна регистрација, ваквите податоци се од особен интерес, зашто тоа покажува дали жените и мажите имаат преземено еднаква иницијатива за учество.

Различни фактори (на пр., достапноста и локацијата на канцелариите за регистрација, можноста за патување без придружба, домашните обврски, работното време, прашањата на писменост) кои се често надвор од контролата на жените може да се одразат на тоа дали тие ќе може да се регистрираат како гласачи. Набљудувачите на изборите би можеле да забележат дали канцеларијата за регистрација на гласачите е достапна за жените (и мажите) гласачи, особено во руралните области.

В. Учество на раселените лица

Раселувањето на значителен број луѓе од нивните живеалишта може да се случи во тек на вооружен конфликт или по него, по социјални немири или природни катастрофи. Во вакви околности, засегнатата држава мора особено да води сметка за да обезбеди регистрација на раселените лица, вклучително и како гласачи, и да го олесни нивното учество во изборите. Меѓународните организации како ОН, ОБСЕ или Меѓународната организација за миграции (ИОМ) може да земат активна улога во регистрацијата на гласачите – раселени лица.

Лицата раселени во рамки на границите на нивната држава (чие државјанство го поседуваат) генерално се нарекуваат *внатрешно раселени лица* (ВРЛ), додека оние раселени надвор од границите на државата чии државјани се, генерално се нарекуваат *бегалци*. Учеството на раселените лица во изборите треба да биде во согласност со законодавството на државата чии државјани се односните лица. Иако властите треба да ги преземат неопходните мерки за да обезбедат дека ВРЛ можат да гласаат, гласањето на бегалците зависи од тоа дали државата обезбедува гласање надвор од земјата или пак дозволува специјални методи за да им овозможи на бегалците да гласаат.

Неколку прашања може да ја попречат инклузијата на раселените лица во избирачките списоци:

- ❏ Раселеното население е често менливо, без оглед дали лицата независно се движат од една на друга локација, дали се сместени во камп или друго времено домување или потоа се преселени на друга локација од страна на надлежните органи;
- ❏ Раселените лица можеби ги загубиле своите лични документи и можеби имаат ограничен пристап до органите што може да ги заменат. Ова е особено значајно во областите каде граѓанските досиеја биле украдени или уништени; и
- ❏ Раселените лица може да не сакаат да се регистрираат, од страв од заплашување или одмазда.

Во некои случаи, раселените лица сместени во конкретна заедница може да имаат право да се регистрираат да гласаат во административната единица каде живееле пред раселувањето. Сепак, тие може да не сакаат да се регистрираат таму поради прашања на личната безбедност или од страв дека регистрирањето во нивната поранешна општина може да резултира со губење на правата поврзани со нивниот статус на раселено лице.

Некои мнозински изборни системи може исто така да придонесат кон ограничување на правото на ВРЛ, бидејќи учеството е поврзано со регистрација во конкретна изборна единица.

Во земјите со раселено население, набљудувачите на изборите треба да се сретнат со надлежните органи и да видат какви мерки се преземени за да се изврши регистрација на гласачите за овие лица. Доколку има времено сместување за ВРЛ, НМИ треба да се обиде да ги посети и да ги набљудува активностите за регистрацијата на гласачите.

Г. Учество на бездомните лица

Бездомните лица исто така бараат посебно внимание, зашто можеби не се регистрирани во регистарот на гласачи поради немањето регистрирано живеалиште. Добрата пракса предвидува дека живеалиштето или адресата не треба да се дефинираат така што ќе ги исклучат од гласањето лицата без регистрирано живеалиште или адреса, кои инаку не би имале право да гласаат. Набљудувачите треба да оценат дали и каков вид мерки се донесени за да им се овозможи на бездомниците да гласаат.

Прашања: Инклузивност на регистрацијата на гласачите

- Идентификувајте ги евентуалните групи што може да се исклучени, дури и делумно, од регистрацијата на гласачите поради birokratski или системски недостатоци на процесот. Оценете дали традиционалната локална култура може да влијае на инклузивноста на регистрацијата на гласачите, во конкретни региони или на државно ниво.

- Дознајте кои документи се потребни за да се докаже правото на регистрирање. Определете кои околности може да постојат што би резултирале со тоа лицето да не ги поседува своите документи или што би ја ограничиле можноста на лицето да ги добие.

- Утврдете дали има некои критериуми за писменост или трошоци што може да спречат да учествуваат одредени гласачи.

- Во случај на популации на национални малцинства, прашајте дали информациите и формуларите за регистрација се достапни на нивните јазици.

- Прашајте ги властите дали се достапни статистички податоци за бројот на жени регистрирани за гласање, во споредба со мажите.

- Онаму каде постои перцепција дека жените или националните малцинства се недоволно застапени на избирачките списоци, утврдете дали локалните власти или граѓанското општество спроведуваат специјални програми за да ја поттикнат и олеснат нивната регистрација.

- Прашајте за периодот на жителство потребен за да се добие право на глас во изборите и крајниот рок за регистрирање и проценете дали тие фактори може негативно да се одразат на некоја евентуална група гласачи, особено гласачи кои неодамна се преселиле или чија традиционална култура содржи поподвижен животен стил.

-
- Утврдете дали има специјални кампови или друго времено сместување обезбедено за раселените лица, или дали има специфични региони каде може да има повисоки концентрации на раселени популации.
-
- Направете обид да добиете информации за фактичкиот број на раселени лица, вклучително ВРЛ и бегалци. Утврдете го нивниот статус на жителство и државјанство.
-
- Прашајте за евентуалните мерки што се преземени за да им се обезбедат на раселените лица официјални лични документи или други документи што го отсликуваат нивниот статус. Утврдете дали се преземени напори (и од кого) да им се помогне да се регистрираат да гласаат.
-
- Утврдете дали законските одредби или регулатива им дозволуваат на ВРЛ да гласаат на нивната сегашна локација или претходно живеалиште и дали ВРЛ можат соодветно да го остварат своето избирачко право.
-
- Распрашајте се за одредбите што овозможуваат бездомните лица да го остварат своето право да гласаат.
-

Избирачките списоци и денот на изборите

Квалитетот на избирачките списоци всушност се става на тест на гласачкото место на денот на изборите. Идентификацијата и самиот процес на гласање на гласачите на избирачките места може да дадат јасни индикации за интегритетот на процесот на регистрација на гласачите во целина. Во следното поглавје се појаснети прашањата поврзани со употребата на избирачките списоци на денот на изборите и се нудат упатства за тоа како НМИ можат најефикасно да го набљудуваат процесот.

А. Структура на избирачки списоци

Најдобра практика е законодавството јасно да укаже кои се личните податоци што се потребни за секој поединечен запис во избирачкиот список користен на гласачките места на денот на изборите. Со ова се обезбедува транспарентност и еднообразност на избирачките списоци за кои било избори. Генерално се смета дека идентитетот на едно лице може да се утврди преку неговото име и презиме и датумот на раѓање. Други методи кои се користат за идентификување на гласачите се нивните адреси, бројот на документот за лична идентификација како што е пасош, единствениот регистрациски број на гласачите или единствениот матичен број. Кога се објавува регистарот на гласачи или избирачките списоци, органите на управата треба да ги имаат предвид регулативите за заштита на личните податоци и приватноста на лицата, како што е веќе појаснето со Пглавјето IV.Г.

Доколку регистрите на население, односно на гласачи, се организирани како бази на податоци, повеќето софтвери за бази на податоци дозволуваат податоците да се подредуваат според повеќе полиња. Оттука, еден единствен регистар може да овозможи претставување на податоците во списоци со различни формати. Во повеќето случаи, избирачките списоци на избирачкото место се организирани со записи подредени по азбучен редослед, според презимето или според адресите, доколку адресите се доделени унифицирано за сите урбани и рурални области. Изборот како да се подредат податоците генерално се врши земајќи ги предвид информациите вклучени во личните документи што најчесто се користат за идентификација на гласачите, со цел да се обезбеди ефикасна и непречена обработка на гласачите од страна на службениците на избирачкото место.

Сортирањето на записите во избирачкиот список според презимето по азбучен редослед се чини дека е најчестата практика во земјите членки на ОБСЕ. Тоа овозможува идентификација на гласачите на денот на изборите со документи за лична идентификација што не содржат адреса. Ваквите избирачки списоци се, исто така, корисни во областите каде адресите не се рамномерно распределени, како и во земји членки каде законодавството за заштита на податоците ги смета адресите за заштитени податоци. Исто така, можно е да се изготват прелиминарни избирачки списоци со записи сортирани според адреси за периодот на јавен увид, како и избирачки списоци за денот на изборите, сортирани според презимето по азбучен ред. Во некои земји членки, избирачките списоци се објавуваат на или околу гласачкото место, за да можат гласачите да проверат пред гласањето дали нивните имиња се на списокот и дали се на точното избирачко место.

Б. Гласање

Сите напори преземени за да се состават, ажурираат, темелно прегледаат, објават и дистрибуираат избирачките списоци доаѓаат до израз на денот на изборите. Избирачкиот список е еден од најважните документи кои се користат во текот на спроведување на гласањето. Неговото користење во текот на денот, вклучувајќи го и евентуалното користење на дополнителен избирачки список, служи како основа за определување на тоа колкав број луѓе гласале, споредба на тој број со бројот на издадени гласачки ливчиња, бројот на гласачки ливчиња во гласачката кутија и бројот на дадени гласови.

Најважно прашање за гласачите е да се најдат нивните имиња на избирачките списоци кога одат да гласаат, па тоа веројатно ќе влијае на нивната доверба во избирачкиот процес како целина. За да се случи ова, гласачите мора да одат на вистинското избирачко место; оттука, избирачките списоци на гласачките места мора коректно да ги отсликуваат личните податоци на сите гласачи кои се распоредени на соодветни гласачки места, а гласачите мора да се информирани за тоа на кое избирачко место се распоредени.

Иако има разлики во процедурите во поединечни земји членки, во најголем број случаи клучен чекор што го вклучува избирачкиот список во проверката на гласачите на денот на изборите е *идентификацијата на гласачите*. Идентификацијата на гласачите е, генерално, дефинирана со закон, вклучувајќи кои типови документи се, евентуално, потребни за на лицето да му биде дозволено да гласа. Во повеќето случаи, гласачот презентира документ за лична идентификација на претставникот на изборната администрација, чија задача е да го најде името на гласачот на избирачкиот список. Во некои држави, лице без документ за лична идентификација може да се смета за идентификувано доколку еден или двајца сведоци гарантираат за идентитетот на лицето. Откако ќе се најде името на гласачот, од гласачот се бара или да се потпише во избирачкиот список, или претставникот на изборната администрација става свој потпис или ознака до записот на гласачот, за да посочи дека лицето добило гласачко ливче.

Добро обучените службени лица на гласачкото место, точните избирачки списоци и гласачите кои се информирани за своите права и одговорности на денот на изборите заедно придонесуваат кон атмосфера на јавна доверба и непречен процес на гласање. Под вакви услови, проблемите на гласачките места се, генерално, изолирани. Сепак, пропустите во која и да е од овие области може да резултираат со доцнења, фрустрации, нарушување, па дури и немири на гласачките места.

Постојат бројни причини зошто записот на гласачот може да не се најде на избирачкиот список:

- ✎ Гласачот побарал корекција или трансфер на неговото/нејзиното досие. Во случај да е побаран трансфер, тој или таа може да се регистрирани на друго гласачко место;
- ✎ Името на гласачот наведено на избирачкиот список се разликува од она на документот за идентификација што тој или таа го приложува;
- ✎ Името на гласачот е испуштено по грешка;
- ✎ Гласачот е распределен на друго гласачко место; и
- ✎ Во систем со активна регистрација, гласачот никогаш не се регистрирал или се регистрирал по крајниот рок за тие конкретни избори.

Во зависност од законодавната рамка, кога записот на гласачот не може да се најде во избирачкиот список на избирачкото место, се одбива да му се даде гласачко ливче на гласачот, или – доколку може да се утврди правото на глас – името на гласачот се вклучува во дополнителниот избирачки список и на гласачот му се дава гласачко ливче. Во некои земји членки, утврдувањето на правото на глас на денот на изборите може да ги вклучи органите на локалната власт, полицијата или судовите. Во вакви околности, изборниот законик обично ги обврзува овие институции да останат отворени сè додека трае гласањето. Во неколку земји членки, на гласачот може да му се дозволи да гласа со *условно* или тендерирано гласачко ливче.

Условно гласачко ливче

Во некои држави, на гласачите кои не се појавуваат на избирачкиот список им се издава условно или тендерирано гласачко ливче, за да може да се верифицира нивното право на глас од страна на локалните органи за регистрација или од повисока изборна комисија откако гласањето ќе заврши. Се пребројуваат гласовите на лицата што имаат право на глас. Добрата пракса во вакви случаи сугерира на гласачите да им се даде гласачко ливче, плик за тајност и надворешен плик на кој тие ќе ги напишат личните податоци за подоцнежна верификација.

Во некои земји членки, на службениците кои ги спроведуваат изборите на гласачкото место им се дава компјутерска опрема со овозможен пристап до регистрите, така што тие ќе можат да ги известат граѓаните дали ги има во избирачките списоци, и, доколку ги има, на кое избирачко место.

В. Пребројување

Избирачкиот список, вклучувајќи го и евентуалниот дополнителен избирачки список или избирачкиот список за гласање од дома, станува интегрален дел од пребројувањето на гласовите по затворањето на гласањето. Без оглед дали гласовите се пребројуваат на гласачкото место или на некоја друга локација, како на пример во центар за пребројување на изборната единица, од службениците на гласачкото место генерално се бара да пополнат записник во кој тие ја документираат активноста на гласање за нивното избирачко место.

Во повеќето случаи, првата фаза на пребројувањето опфаќа определување на бројот на гласачи кои дале глас, преку пребројување на бројот на потписи во избирачкиот список или бројот на записи означени како „гласал“ од страна на службените лица на избирачкото место, како и имиња на гласачите на дополнителниот избирачки список или гласачи кои гласале на условно гласачко ливче. Овој број треба да се совпадне со записите во записникот за издадени гласачки ливчиња и бројот на ливчиња во гласачката кутија, без да се земаат предвид гласачките ливчиња што биле уништени/оштетени и заменети.

Г. Набљудување на денот на изборите

Краткорочните набљудувачи пристигаат во земјата членка на ОБСЕ која одржува избори неколку дена пред денот на изборите и заминуваат неколку дена по денот на изборите, согласно методологијата на ОДИХР за набљудување на изборите. Клучниот тим може да ги насочи краткорочните набљудувачи да прибираат корисни информации за користењето и квалитетот на избирачките списоци на избирачкото место на денот на изборите. Стандардните набљудувачки листи за проверка на гласањето генерално содржат неколку прашања поврзани со избирачките списоци коишто може да се прилагодат кон системот што постои во земјата членка. Бидејќи бројот на краткорочните набљудувачи е значителен, нивните наоди може да се систематизираат, во обид да се определат пошироките трендови поврзани со спроведувањето на системот за регистрација на гласачите .

Консолидираното резиме на наодите на краткорочните набљудувачи треба да даде некои индикации за севкупната точност на избирачките списоци и за тоа колку делотворно била организирана фазата на гласачкиот процес што ги вклучува избирачките списоци на самиот ден на изборите.

Краткорочните набљудувачи треба да ја набљудуваат регистрацијата на гласачите на денот на изборите, секогаш кога тоа е применливо.²⁹ Краткорочните набљудувачи можат, исто така, да набљудуваат дали процесот на идентификација на гласачите се врши непречено и согласно прописите, дали имало гласачи на дополнителен избирачки список, дали на некои гласачи им било ускратено гласачкото ливче зашто нивните имиња не биле на списокот и дали имало наводи за повеќекратно гласање.

Истовремено, важно е клучниот тим да запомни дека иако краткорочните набљудувачи може да укажат кои се проблемите, тие не се во можност да ја определат причината за евентуалните проблеми со избирачките списоци или кој би можел да е одговорен. Деталната анализа на ваквите прашања одзема време и бара целосна соработка на властите домаќини. Сите приговори или наводи за избирачките списоци на денот на изборите може потоа да ги разгледаат долгорочните набљудувачи и клучниот тим за да се направи сигурна проценка.

²⁹ Регистрацијата на гласачите на денот на изборите е пропишана со националното законодавство на некои земји членки. Оваа процедура претставува пристрасно прашање, што ги сопоставува правото на глас и интегритетот на гласањето. Кодот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија, дел 1.2.iv наведува дека „треба да постои управна постапка – предмет на судска контрола – или судска постапка што ќе овозможи регистрација на гласач кој не бил регистриран; регистрацијата не треба да се одвива на избирачкото место на денот на изборите.“

Прашања: Избирачките списоци и денот на изборите

- Кои лични податоци се појавуваат на избирачките списоци и како се организирани? Дали тие овозможуваат непречена обработка на гласачите?

- Дали избирачките списоци биле објавени на избирачкото место или во негова близина?

- Кои процедури се користат за да се идентификува гласачот, и дали гласач може да гласа без лични документи, идентификуван од сведоци?

- Што пропишува законската рамка доколку името на гласачот не може да се најде на избирачкиот список? Дали се одбива да му се издаде на гласачот гласачко ливче, или постои начин да се утврди правото на глас на денот на изборите? Постои ли опција за условно гласачко ливче?

- Дали законската рамка предвидува споредба на пребројувањето на гласачи кои се означени со „гласале“ на избирачкиот список со бројот на издадени гласачки ливчиња и со бројот на гласачки ливчиња во гласачката кутија?

- Дали краткорочните набљудувачи согледале индикации за постоење голем број гласачи на кои им било одбиено да им се издадат гласачки ливчиња бидејќи не биле на избирачките списоци, или случаи на повеќекратно гласање? Како било постапувано по овие случаи?

- Имало ли групи на можни повеќекратни записи во рамки на исто гласачко место?

- Дали се користеле дополнителни избирачки списоци и колку записи биле веќе вклучени во дополнителните избирачки списоци во време на посетата?

- Дали имало приговори или наводи од страна на учесниците во изборите околу избирачките списоци на денот на изборите, и како биле разрешени? Дали жалителите биле задоволни со разрешувањето на спорот?

- Дали учеството на гласачите било соодветно определено во тек на пребројувањето врз основа на записите на гласачите означени во избирачкиот список како „гласал“?

Д. По денот на изборите

По денот на изборите и по објавувањето на прелиминарните и финалните резултати, набљудувачите на изборите треба да ги проценат резултатите со посебен осврт на бројот на регистрирани гласачи, излезноста и прашањата што евентуално произлегле на денот на изборите, а во врска со регистрацијата на гласачите, како гласачи на кои не им било дозволено да гласаат или не ги нашле своите имиња на избирачките списоци. Набљудувачите на изборите треба исто така да го следат постапувањето по евентуалните приговори. Клучниот тим може, исто така, да е во можност да ги спореди податоците од краткорочните набљудувачи со официјалните резултати, податоците за регистрираните гласачи, зголемувањето на регистрацијата на гласачите (особено на денот на изборите), гласачи што гласале во тек на денот и финална објава на бројките на излезност.

Едно прашање што може да се појави во тек на изборниот процес е партиите да бараат пристап до потпишаниот избирачки список (т.е., избирачките списоци што се користат на денот на изборите, коишто ги содржат потписите на оние коишто гласале). Националното

законодавство на некои земји членки предвидува објавување на овие списоци.³⁰ Прашањата што треба да се земат предвид кога се разгледува објавувањето се тајноста на гласот, заштитата на личните податоци, пристапот на набљудувачите и севкупната доверба во изборниот процес и изборните резултати. Истовремено, системот на приговори и жалби треба да понуди делотворни правни лекови секогаш кога засегнатите лица од изборите изразуваат сомнежи за манипулации со излезноста.

³⁰ Кодексот на добри практики за изборни прашања, на Венецијанската комисија, точка I.4.с наведува дека „списокот на лица кои гласале не треба да се објавува“.

Целта на овој прирачник е да даде упатство за тоа како да се пристапи на регистрацијата на гласачите како дел од севкупното набљудување на изборите. Прирачникот комбинира објаснувања за техничките аспекти на регистрацијата на гласачите, со практични совети за набљудувачите на изборите за тоа како да се пристапи на процесот.

Прирачникот вклучува:

- ✎ *Вовед*, вклучувајќи и релевантни меѓународни стандарди и пристапот на ОБСЕ/ОДИХР кон регистрацијата на гласачи;
- ✎ *Корисна терминологија* за разбирање на процесот на регистрација на гласачите;
- ✎ Објаснување на *општите карактеристики* на системите за регистрација на гласачите;
- ✎ Насоки за начините на анализа на *законодавната рамка* поврзана со регистрацијата на гласачите;
- ✎ Насоки за начините на оценка на *транспарентноста* на регистрацијата на гласачите;
- ✎ **Насоки за начините на оценка на точноста** на регистрацијата на гласачите;
- ✎ Насоки за начините на оценка на *инклузивноста* на регистрацијата на гласачите; и
- ✎ Користењето на гласачките списоци и набљудувањето на *денот на изборите*.

