

На основу члана 12. став 1. алинеја трећа и члана 13. став 2. алинеја шеста Пословника Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка („Службени гласник РС”, број 14/26)

Комисија за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка, на седници одржаној 3. априла 2026. године, донела је

## О Д Л У К У

1. Усваја се Акт о поступку ревизије Јединственог бирачког списка.
2. Акт о поступку ревизије Јединственог бирачког списка из тачке 1. ове одлуке налази се у прилогу и саставни је део ове одлуке.
3. О спровођењу ове одлуке стараће се председник Комисије за ревизију, верификацију и контролу тачности и ажурирања бирачког списка.
4. Ова одлука ступа на снагу даном доношења.

30 Број:02-48/26

У Београду, 3. април 2026. године

### КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ, ВЕРИФИКАЦИЈУ И КОНТРОЛУ ТАЧНОСТИ И АЖУРИРАЊА БИРАЧКОГ СПИСКА



# КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ, ВЕРИФИКАЦИЈУ И КОНТРОЛУ ТАЧНОСТИ И АЖУРИРАЊА БИРАЧКОГ СПИСКА

## АКТ О ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ БИРАЧКОГ СПИСКА

---

Увод	2
1. Циљеви ревизије	2
1.1. Квалитет и тачност података	2
1.2. Поузданост процеса и отпорност на злоупотребе	2
1.3. Ефикасност процеса	2
1.4. Утврдива одговорност	3
2. Принципи и методолошки приступи	3
2.1. Основни принципи	3
2.2. Методолошки приступи	4
2.2.1. Правна анализа	4
2.2.2. Анализа процеса	4
2.2.3. Анализа података	5
2.2.4. Информатичка анализа	5
3. Методолошке области ревизије ЈБС	6
3.1. Методолошка област за утврђивање тачности података	6
3.1.1. Могући исходи у оквиру ове области	6
3.1.2. Учешће радних група у овој области	6
3.1.3. Прва фаза - индиције и формирање листе за проверу	6
3.1.4. Друга фаза - укрштање, поређење и сложена анализа података	8
3.1.5. Трећа фаза - правна валидација и провера основа промена	10
3.1.6. Четврта фаза - теренска верификација тачности	11
3.2. Методолошка област за испитивање отпорности и унутрашње контроле система	13
3.2.1. Могући исходи у оквиру ове области	13
3.2.2. Учешће радних група у овој области	13
3.2.3. Ниво 1 - вођење списка на централном нивоу	13
3.2.4. Ниво 2 - ажурирање списка на локалном нивоу	15
3.2.5. Ниво 3 - систем изворних евиденција	17
4. Шема сарадње радних група	20
4.1. Основна подела улога	20
4.2. Оперативни ток сарадње	20
4.3. Правила координације	21

## Увод

Овај акт о поступку ревизије (методологија ревизије) бирачког списка утврђује заједничке принципе рада Комисије као колегијалног тела, радних група, и чланова Комисије, приликом спровођења ревизије Јединственог бирачког списка. Његова сврха је да поступке из Плана рада повеже у један оперативан оквир, да укаже на редослед у ком се поступци надовезују, да одреди методе које се у различитим поступцима примењују и да расподели улоге радних група, тако да налази ревизије буду међусобно упоредиви, проверљиви и употребљиви за даље одлучивање Комисије.

Структура овог акта прати две главне методолошке области ревизије. Прва област усмерена је на утврђивање тачности података, односно на пут од прве појаве индиције о нетачности података у бирачком списку, или неусаглашености са другим евиденцијама од значаја за бирачки списак, до потврђене или одбачене сумње. Друга област усмерена је на испитивање отпорности и унутрашње контроле система бирачког списка, односно на то да ли је правни, организациони и информатички оквир уређен тако да смањује могућност за грешке и злоупотребе, односно да их открива и исправља.

У називу сваког поступка задржан је број из Плана рада у загради, како би се документ могао непосредно користити уз План рада и уз појединачне радне задатке које Комисија поверава радним групама.

- У одељку 1 одређују се циљеви ревизије;
- У одељку 2 описују се принципи рада и четири основна методолошка приступа;
- У одељку 3 разрађују се две методолошке области ревизије, њихови излази, поступци, методи и учешће радних група;
- У одељку 4 даје се шема сарадње радних група.

## 1. Циљеви ревизије

### 1.1. Квалитет и тачност података

Први циљ ревизије јесте да се провери да ли подаци у ЈБС и у релевантним изворним евиденцијама одговарају стварном и правно ваљаном стању. Овај циљ не обухвата само проверу појединачних података, већ и проверу образаца, група случајева и токова промена који могу указивати на системску нетачност.

### 1.2. Поузданост процеса и отпорност на злоупотребе

Други циљ ревизије јесте да се утврди да ли су поступци вођења, ажурирања и размене података довољно заштићени од прављења грешака, неовлашћених интервенција, непотпуне контроле и организационих слабости. Тежиште није само на питању да ли је нека грешка настала, већ и на који начин је дошло до ње и како смањити могућност понављања.

### 1.3. Ефикасност процеса

Трећи циљ ревизије јесте да се утврди да ли се поступци спроводе благовремено, у прописаним роковима и без непотребних застоја, двоструког ручног уноса, губитка података или непотребног враћања предмета. Ефикасност се у овом документу посматра као услов за тачност и поузданост, а не као засебна административна вредност.

## 1.4. Утврдива одговорност

Четврти циљ ревизије јесте да се омогући да одговорност за пропусте буде јасно утврдива. То значи да Комисија и радне групе морају да буду у стању да повежу уочену грешку или злоупотребу са конкретним пропустом у правном оквиру, поступању службеног лица, организационом решењу или информатичкој контроли.

### За све поступке у овом документу заједничка су три могућа исхода:

- Уподобљавање или исправка података у ЈБС или у релевантној изворној евиденцији;
- Препоруке за унапређење система, укључујући ефикасност, тачност, отпорност и одговорност;
- Покретање питања одговорности за досадашње грешке, пропусте или злоупотребе, када су за то испуњени чињенични и правни услови.

## 2. Принципи и методолошки приступи

У поступку ревизије Комисија се руководи следећим принципима:

### 2.1. Основни принципи

1. Свеобухватност ревизије - квалитет, тачност, поузданост и ефикасност вођења и ажурирања бирачког списка могу да се обезбеде само ако се анализирају све тачке у систему бирачког списка где може доћи до његовог компромитовања.
2. Ревизија се води фазно, полазећи од индиција, преко продубљене провере, ка налазима и закључцима, а не обрнуто.
3. Подаци се посматрају у истом или приближно истом временском пресеку и упоређују само онда када су претходно нормализовани и технички упоредиви.
4. Ниједан скуп података из појединачних евиденција не сматра се довољном сама за себе за доношење закључака, ако постоји могућност укрштања са другом релевантном евиденцијом.
5. Приоритет у поступку ревизије имају поступци који могу да идентифкују системске слабости, односно већи број погрешних или спорних уписа, а не само појединачне случајеве.
6. Теренска провера се користи као завршна и циљана мера, када су аналитичка средства већ исцрпљена или када је потребна њихова потврда.
7. Свака спроведена анализа мора да остави траг који омогућава накнадну проверу коришћених података, правила, критеријума и избора узорка.
8. За сваки налаз који се односи на одређеног субјекта ревизије, Комисија може том субјекту да упути захтев за изјашњење о наведеном налазу.
9. Анализа података из евиденција спроводи се у безбедном, свеобухватном и флексибилном информатичком окружењу, тако да се различити скупови података могу повезивати без губитка следљивости, интегритета и контроле приступа.

10. Када врши своје надлежности које се односе на анализу података од значаја за ревизију бирачког списка, Комисија податке прибавља, односно приступа, у складу са одредбама Закона о јединственом бирачком списку, као и другим прописима који уређују настанак и одржавање регистара или евиденција које садрже податке од значаја за ревизију бирачког списка.
11. Нарочито у сложеним поступцима ревизије који се односе и на информационо-комуникационе системе, Комисија ће се у поступку ревизије ослањати на општеприхваћене, међународно признате и стручно верификоване методе и стандарде, где год је то могуће.
12. Комисија, односно релевантна радна група, дужна је да у току ревизије изради листу појава и припадајућих поступака ревизије, рангирану према процени ризика, односно према степену утицаја сваке појаве на интегритет избора, те да се том листом руководи када је потребно извршити приоритизацију поступака.
13. Свака радна група, у оквиру спровођења поступка, израђује контролну листу корака за његово спровођење и њоме се руководи током спровођења конкретног поступка ревизије.
14. Налаз је закључак о једном податку или повезаном скупу података / чињеница, чија је природа испитана на свеобухватан и исцрпан начин, у складу са поступком ревизије.

## **2.2. Методолошки приступи**

У овом документу се предвиђају најчешће методе: правна анализа, анализа процеса, анализа података, и информатичка анализа. Ове анализе подразумевају одређене скупове поступака, уколико нису наведени специфични поступци.

### **2.2.1. Правна анализа**

Правна анализа служи да се утврди да ли је норма која уређује одређени поступак довољно јасна, потпуна и употребљива, да ли правилно распоређује надлежности и одговорности и да ли обезбеђује довољно контролних тачака за спречавање стварања грешака и злоупотреба.

1. прво се одређује који пропис, акт, решење или овлашћење је релевантно за конкретан поступак;
2. затим се издвајају правно релевантне чињенице које треба утврдити;
3. потом се упоређују прописано правило и стварно поступање или садржина конкретних аката;
4. након тога се утврђује да ли постоји правна празнина, противречност, погрешна примена или одсуство контроле;
5. на крају се формулише правни закључак и одређује да ли је потребна допунска анализа података, процеса или теренска провера.

### **2.2.2. Анализа процеса**

Анализа процеса служи да се испита како поступак заиста тече у пракси, ко у њему учествује, где се доносе одлуке, где се подаци примају, мењају и прослеђују и на којим местима могу настати грешке, кашњења или заобилажење контроле.

1. најпре се мапирају актери, улази, излази и кључне одлуке у поступку;
2. затим се бележе контролне тачке, рокови, надлежности и везе са другим евиденцијама или системима;
3. потом се пореди формално прописан ток рада са стварним током рада;
4. након тога се издвајају уска грла, места без контроле, места преклапања улога и зоне у којима настаје ризик од злоупотребе;
5. на крају се утврђује које измене поступка, расподеле овлашћења или организације рада могу смањити ризик.

### **2.2.3. Анализа података**

Анализа података обухвата дескриптивну, логичко-рачунску и упоредну проверу података. Њена сврха је да покаже да ли су скупови података потпуни, јединствени, унутрашње конзистентни и међусобно усклађени, као и да ли постоје аномалије које захтевају дубљу проверу.

1. прво се одређује временски пресек, територијални обухват, јединица посматрања и начин повезивање записа;
2. затим се подаци технички припремају, нормализују и своде на упоредив формат;
3. потом се проверавају потпуност, јединственост, унутрашња конзистентност и дозвољене комбинације вредности;
4. након тога се врши укрштање са подацима из других евиденција и издвајају се неусклађености, екстремне вредности, необични обрасци и промене кроз време;
5. затим се на основу индиција случајеви рангирају према ризику и одређује се који од њих иду у правну или теренску проверу;
6. на крају се одвајају техничка неслагања од правно и чињенично релевантних нетачности, од значаја за даљи поступак ревизије.

### **2.2.4. Информатичка анализа**

Информатичка анализа служи да се процени да ли информациони системи и окружење у коме се подаци воде и размењују обезбеђују довољан степен контроле приступа, следљивости, интегритета података, безбедности и континуитета рада.

1. прво се одређују системи, базе, интерфејси и корисничке улоге који су релевантни за конкретан поступак;
2. затим се испитују аутентикација, ауторизација, нивои овлашћења и евиденције приступа;
3. потом се анализирају контроле измена, логови, механизми резервног копирања, континуитета рада и управљања променама;
4. након тога се проверава да ли окружење омогућава безбедно и контролисано укрштање података из више евиденција;
5. на крају се процењује да ли су ризици техничке природе, организационе природе или су последица недовољно јасних правила и надлежности.

### **3. Методолошке области ревизије ЈБС**

У овом одељку детаљно се описује поступак ревизије у две главне методолошке области - утврђивања тачности података и испитивања отпорности и унутрашње контроле система. У наставку се користе следеће ознаке радних група:

**РГ 1** - Радна група за анализу података и информатичке анализе;

**РГ 2** - Радна група за правне и процесне анализе;

**РГ 3** - Радна група за јавност рада, примедбе грађана и теренску контролу.

#### **3.1. Методолошка област за утврђивање тачности података**

Ова област обухвата цео пут од појаве индиција до потврђене или одбачене сумње о нетачности или несагласности података у биначком списку. У њој су повезани поступци анализа података, провера пријава грађана, провера правног основа и законитости промена, као и теренска верификација. Логика ове области је да се прво издвоје случајеви, затим правно и документарно провере, а тек потом, када је потребно, упореде са стварним чињеницама на терену.

##### **3.1.1. Могући исходи у оквиру ове области**

- листе предмета формираних по пријавама грађана и по аналитичким индицијама;
- листе приоритетних случајева, адреса, категорија или образаца за продубљену проверу;
- потврђене или одбачене неусклађености између података из ЈБС, података из изворних евиденција и стварних чињеница;
- предлози за уподобљавање или исправку података, када је нетачност утврђена;
- предлози за унапређење система и покретање питања одговорности, када појединачни налази указују на ширу слабост или злоупотребу система.

##### **3.1.2. Учешће радних група у овој области**

- РГ 1 води аналитичке поступке, укрштање података из евиденција, рангирање случајева на основу индиција и друге аналитичке операције од значаја за поступак ревизије.
- РГ 2 води правну проверу решења, основа промена и других аката на којима се заснивају уписи, брисања, измене, допуне и исправке, као и друге правне оцене од значаја за поступак ревизије.
- РГ 3 води пријем и почетну обраду пријава грађана, и организује и спроводи теренску верификацију када Комисија процени и донесе одлуку да је она потребна.

##### **3.1.3. Прва фаза - индиције и формирање листе за проверу**

Прву фазу чине два вектора индиција. Први вектор чине аналитички поступци којима Комисија издваја индиције за даље провере. Други вектор чине информације добијене кроз пријаве и примедбе грађана. Оба вектора производе јединствену листу предмета за даљу проверу. Поред ова два начина, листа за проверу може се правити и на основу случајног узорка, што је детаљно описано у каснијим фазама.

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<p><b>Анализа и провера квалитета података из базе ЈБС (2.1.2)</b> Овим поступком се унутар самог ЈБС издвајају аномалије, недостаци, екстремне вредности, нелогичности и необични токови промена.</p>	анализа података	води: РГ 1 подршка: РГ 2
<p><b>Поступање по пријавама грађана (2.4.3)</b> Пријава грађана се претвара у проверљив предмет, разврстава по врсти питања и припрема се за укрштање са подацима из ЈБС и других евиденција.</p>	анализа података; правна анализа и анализа процеса, према садржини пријаве	води: РГ 3 подршка: РГ 1 и РГ 2

### Анализа и провера квалитета података из базе ЈБС (2.1.2)

#### Подпоступци:

- **Израда агрегатног описа података у ЈБС по релевантним категоријама** - Формира се општа слика структуре и расподеле података, како би се уочила одступања по категоријама, територијама или типовима записа.
- **Идентификација екстремних вредности у броју бирача по адреси, односно домаћинству где је то могуће** - Издвајају се адресе и домаћинства са нетипично високим или необичним бројем уписаних бирача, као и недовољно диференциране адресе које броје велики број бирача.
- **Идентификација екстремних вредности у броју промена података по појединачном бирачу** - Проверавају се случајеви учесталих измена који могу указивати на грешку, нестабилност податка или злоупотребу.
- **Идентификација недостајућих података** - Утврђују се категорије и учесталост недостајућих података о бирачима у бирачком списку, како би се откриле правилности које могу потом указати на друге системске недостатке и информисати процесно-правне анализе.
- **Провера логичке исправности података о бирачима** - Утврђује се да ли су подаци међусобно усклађени и да ли поштују логичка правила и ограничења система.
- **Провера математичке исправности података о бирачима** - Врше се рачунске и контролне провере, нарочито тамо где су укупни бројеви, збирови или контролне вредности важни за проверу интегритета.
- **Провера синтаксне и семантичке исправности поља** - Анализира се да ли су вредности уписане у исправном формату и да ли носе очекивано значење.
- **Провера усаглашености референцирања** - Утврђује се да ли су везе између података, шифарника, адреса, јединица и других повезаних записа доследне и исправне.

### Поступање по пријавама грађана (2.4.3)

#### Подпоступци:

- **Прелиминарно испитивање података из примедбе грађана** - Проверава се да ли наводи из пријаве имају упориште и да ли упућују на појединачну грешку или на шири образац проблема.

### 3.1.4. Друга фаза - укрштање, поређење и сложена анализа података

У другој фази се, на основу улазних података из прве фазе, врши укрштање података из ЈБС са другим евиденцијама, пре свега са изворним евиденцијама грађана. У овој фази се, на основу листа за проверу састављеним у првој фази, подаци пореде и установљавају се сагласности односно несагласности.

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<b>Анализа и провера квалитета података изворних евиденција грађана (2.3.2)</b> Поступак служи да се открију ризични скупови података у евиденцијама из којих настаје ЈБС и да се види да ли проблем настаје још у изворној евиденцији.	анализа података	води: РГ 1 подршка: РГ 2
<b>Анализа усклађености података из изворних евиденција грађана са подацима у ЈБС (2.3.5)</b> Подаци из ЈБС упоређују се са подацима из кључних изворних евиденција ради утврђивања стварних неусклађености и њихових образаца.	анализа података	води: РГ 1 подршка: РГ 2
<b>Анализа усклађености података из ЈБС са подацима из других евиденција које могу послужити за утврђивање тачности података у ЈБС или у другим изворним евиденцијама (2.3.6)</b> Овај поступак користи податке из других релевантних евиденција као секундарне индикаторе тачности и приоритизације даље провере.	анализа података	води: РГ 1 подршка: РГ 2

### Анализа и провера квалитета података изворних евиденција грађана (2.3.2)

#### Подпоступци:

- **Израда агрегатног описа података у регистрима матичних књига, евиденцијама пребивалишта и боравишта и другим релевантним евиденцијама** - Стиче се преглед обима, структуре и расподеле улазних података по категоријама и врстама промена.

- **Идентификација екстремних вредности у броју промена података о пребивалишту** - Издавају се нетипични обрасци промена пребивалишта по лицима, адресама или територијама.
- **Идентификација екстремних вредности у броју промена података о боравишту** - Уочавају се необичне промене боравишта које могу утицати на изборна права или на тачност података у евиденцијама.
- **Идентификација екстремних вредности у броју промена података о пасивизацији** - Проверавају се необични обрасци пасивизације адреса или статуса који могу утицати на тачност улазних података.
- **Идентификација екстремних вредности у броју промена података о држављанству** - Издавају се случајеви и групе случајева који одуарају од уобичајене динамике.
- **Идентификација екстремних вредности у подацима Управе граничне полиције** - Траже се одступања која могу бити релевантна за разумевање кретања, статуса или присутности лица у подацима из евиденција.
- **Идентификација екстремних вредности у подацима из регистара матичних књига** - Уочавају се необични трендови у подацима о рођењима, смртима и другим животним чињеницама које утичу на ЈБС.

### **Анализа усклађености података из изворних евиденција грађана са подацима у ЈБС (2.3.5)**

#### **Подступци:**

- **Процена усклађености података из ЈБС са подацима из евиденције пребивалишта и боравишта грађана** - Проверава се да ли су адресни и статусни подаци усклађени са релевантним евиденцијама.
- **Процена усклађености података из ЈБС са подацима из регистра матичних књига** - Проверава се да ли се подаци у ЈБС поклапају са евиденцијама о рођењу, смрти и другим животним чињеницама.
- **Процена усклађености података из ЈБС са подацима из евиденције држављана Републике Србије** - Утврђује се да ли је статус држављанства доследно и правилно одражен у ЈБС.
- **Процена усклађености података из ЈБС са подацима из регистра интерно расељених лица** - Испитује се да ли специфични статуси и адресни подаци утичу на тачност уписа у ЈБС.
- **Процена усклађености података из ЈБС са подацима из евиденција лица лишених пословне способности, лица на издржавању кривичних санкција и лица на одслужењу војног рока** - Проверава се да ли су релевантне правне чињенице правилно пренете у ЈБС.
- **Процена усклађености података о променама у ЈБС са подацима о променама у изворним евиденцијама грађана** - Анализира се да ли се измене у ЈБС дешавају у складу са променама у изворним системима.
- **Статистичка анализа утврђених неусклађености** - Неусклађености се групишу по типовима, категоријама и обрасцима ради приоритизације даље провере.

### Анализа усклађености података из ЈБС са подацима из других евиденција које могу послужити за утврђивање тачности података у ЈБС или у другим изворним евиденцијама (2.3.6)

#### Подступци:

- **Анализа усклађености података из ЈБС са пописним подацима РЗС** - Упоредјују се шири демографски обрасци и територијалне расподеле ради откривања системских одступања.
- **Анализа усклађености података из ЈБС са другим подацима ЦРС МДУЛС-а** - Проверава се да ли су подаци из централних регистара међусобно усклађени са ЈБС.
- **Анализа усклађености података из ЈБС и адреса из евиденције пребивалишта и боравишта са Адресним регистром РГЗ и ПТТ** - Проверава се да ли су адресе технички и просторно валидне.
- **Анализа усклађености података из ЈБС са подацима о домаћинствима из других евиденција** - Користе се секундарни подаци као индикатори стварног стања и просторне конзистентности.
- **Анализа усклађености података из ЈБС са другим релевантним евиденцијама** - Укључују се и друге базе података које могу помоћи у утврђивању тачности или препознавању образаца неусклађености.
- **Анализа просторног груписања неусклађености** - Примењују се ГИС и сродни приступи ради уочавања просторних жаришта и географских образаца проблема.

#### 3.1.5. Трећа фаза - правна валидација и провера основа промена

Када се у првој и другој фази издвоје случајеви за даљи поступак, следи провера да ли за њих постоји ваљан правни основ и да ли су промене у ЈБС и у изворним евиденцијама спроведене у складу са законом и на основу уредне документације.

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<b>Анализа законитости израђених решења о упису, брисању или изменама у ЈБС (2.2.3)</b> Проверава се надлежност органа, правни и чињенични основ решења и веза између решења и конкретне промене у ЈБС.	правна анализа	води: РГ 2 подршка: РГ 1
<b>Провера законитости основа пријаве и одјаве пребивалишта и боравишта (2.3.3)</b> Проверава се да ли промене адресних података почивају на законитом основу и уредној пратећој документацији.	правна анализа	води: РГ 2 подршка: РГ 1

### Анализа законитости израђених решења о упису, брисању или изменама у ЈБС (2.2.3)

#### Подпоступци:

- **Анализа правне ваљаности решења која су основ за измене у ЈБС** - Испитује се да ли су решења донета од надлежног органа, на прописаном основу и у складу са чињеничним стањем, по узорку, по пријавама или свеобухватно, зависно од приступа ревизије.

### Провера законитости основа пријаве и одјаве пребивалишта и боравишта (2.3.3)

#### Подпоступци:

- **Правна анализа основа заснивања пребивалишта** - Проверавају се правни основи за пријаву и одјаву пребивалишта и боравишта, по узорку и по пријавама, са посебним освртом на стране држављане који су стекли држављанство Републике Србије.

### 3.1.6. Четврта фаза - теренска верификација тачности

Теренска верификација се спроводи за случајеве који после аналитичке и провере правног основа остају спорни или захтевају теренску потврду ради утврђивања чињеница. У овој фази се не траже нове масовне индиције, већ се проверавају прецизно одређени предмети, групе случајева или узорци. Такође, теренска верификација тачности може се радити на основу случајног узорка, који се формира у првој фази, и пролази исте поступке у другој и трећој фази.

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<b>Оцена усклађености података из ЈБС са стварним чињеницама грађана на терену, од списка ка грађанима и по пријави (2.4.1)</b> Поступак полази од спорног или ризичног податка у ЈБС и проверава да ли се он поклапа са стварним чињеницама на терену.	анализа података; теренска верификација	води: РГ 3 подршка: РГ 1 и РГ 2
<b>Оцена усклађености стварних чињеница грађана на терену са подацима из ЈБС, од грађана ка списку и по пријави (2.4.2)</b> Поступак полази од стварне ситуације на терену и проверава да ли је она правилно одражена у ЈБС.	анализа података; теренска верификација	води: РГ 3 подршка: РГ 1 и РГ 2

Као системски механизам за редовну проверу и ажурирање података у бирачком списку, са циљем идентификације и отклањања потенцијалних извора нетачности у ЈБС, предвиђене су комплементарне активности провере стања бирачког списка у односу према грађанима и од грађана ка бирачком списку на основу узорка.

- У оквиру анализе од бирачког списка ка грађанима, из базе ЈБС сачињава се случајан национално репрезентативан узорак уписаних у бирачки списак, тако што се:

1. Дефинишу стратуми узорка (нпр. по регионима, старосним групама, полу),

2. Извлачи случајни узорак из сваког стратума,
3. Изабрани грађани се контактирају или посећују путем теренске контроле,
4. Прикупљају подаци о њиховом статусу, и
5. Пореде прикупљени података са подацима у ЈБС.

Очекивани резултат ове анализе утврђује се проценат нетачних података у ЈБС по различитим категоријама (нпр. преминули, фиктивна пребивалишта, нетачне адресе).

- У оквиру анализе од грађана ка бирачком списку, прави се репрезентативан узорак грађана/домаћинстава у оквиру кога се врши провера једног члана старијег од 18 година који формално има право гласа (лице само уписује ЈМБГ и показује се податак да ли је уписан у ЈБС), тако што се:

1. Дефинишу географски стратуми (нпр. по општинама, градским четвртима),
2. Извлачи случајни узорк грађана из сваког стратума,
3. Анкетирају грађани (путем теренских провера),
4. Прикупљају подаци о њиховом ЈМБГ и адреси, и провера да ли су уписани у ЈБС.

Очекивани резултат ове анализе је утврђивање процента грађана који нису уписани у ЈБС, а имају право гласа или нису уписани на адреси на којој би требало. У овим анализама важно је унапред дефинисати начин обезбеђивања анонимности и заштите података грађана.

#### **Оцена усклађености података из ЈБС са стварним чињеницама грађана на терену, од списка ка грађанима и по пријави (2.4.1)**

##### **Подпоступци:**

- **Утврђивање усклађености података из ЈБС са реалним животним чињеницама грађана**  
- На основу статистичке анализе, укрштања са регистрима, случајног узорка или пријава, проверава се да ли ризични уписи, као и уписи изабрани случајним узорковањем, имају потврду у стварном стању.

#### **Оцена усклађености стварних чињеница грађана на терену са подацима из ЈБС, од грађана ка списку и по пријави (2.4.2)**

##### **Подпоступци:**

- **Утврђивање усклађености реалних животних чињеница са подацима у ЈБС** - За лица изабрана на основу статистичке анализе, укрштања, примедбе грађана или случајног узорка, проверава се да ли је фактичко стање правилно уписано у ЈБС.

Методолошка област утврђивања тачности бирачког списка завршава се онда када Комисија, на основу налаза из једне или више ових фаза, може да донесе на чињеницама утемељене закључке, и да одлучи да ли оне воде исправци података, препоруци за унапређење система или покретању питања одговорности. Иако то не мора да буде неопходно за сваки случај, поступак ревизије се исцрпљује тако што се индикације или узорак (прва фаза), испитују кроз

анализу података (друга), правну анализу (трећа), односно теренској потврду случајева (четврта фаза), када налаз може да буде свеобухватно обрађен.

### **3.2. Методолошка област за испитивање отпорности и унутрашње контроле система**

Ова област не полази од питања да ли је неки појединачни податак тачан, већ да ли је систем постављен тако да тачност штити, а грешке и злоупотребе држи под контролом. Зато су поступци у овој области груписани према институционалним нивоима на којима настају, преносе се или остају непримећене слабости: вођење бирачког списка на централном нивоу, ажурирање списка на локалном нивоу и систем изворних евиденција.

#### **3.2.1. Могући исходи у оквиру ове области**

- преглед правних, организационих и информатичких слабости по институционалним нивоима;
- мапа контролних тачака, зона ризика и места на којима се одговорност губи или дисперзује;
- налази о безбедности информационог окружења, следљивости измена, обукама, ресурсима, инспекцијском надзору и кадровском интегритету;
- предлози системских мера за унапређење поузданости, ефикасности и отпорности на злоупотребе;
- покретање питања одговорности када је уочена слабост везана за конкретно незаконито или несавесно поступање.

#### **3.2.2. Учешће радних група у овој области**

- РГ 2 има водећу улогу у правним и процесним поступцима који се односе на надлежности, контролне тачке, инспекцију, овлашћења, ресурсе и кадровски интегритет.
- РГ 1 има водећу улогу у поступцима који се односе на безбедност информационог окружења, следљивост измена, информатичку архитектуру и верификацију извода и приказа из ЈБС.
- РГ 3 учествује у овој области када су за разумевање системске слабости релевантне пријаве грађана, теренска сазнања или питања јавне комуникације и спровођења препорука.

#### **3.2.3. Ниво 1 - вођење списка на централном нивоу**

На овом нивоу тежиште је на правилима, безбедности и контролама које се односе на централно вођење ЈБС, на његове изводе и приказе, као и на поузданост информационог окружења у коме се база води и одржава.

<b>Поступак и улога у области</b>	<b>Методи</b>	<b>Радне групе</b>
<b>Правна анализа оквира који уређује вођење ЈБС (2.1.1)</b> Проверава се да ли прописани оквир јасно одређује улоге, контроле, исправке, приступ и одговорност у централном вођењу ЈБС.	правна анализа	води: РГ 2 подршка: РГ 1

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<p><b>Оцена безбедности информационог окружења у којем се води и одржава ЈБС (2.1.4)</b>  Проверава се свеукупна архитектура система са аспекта релевантних безбедносних стандарда, приступи, овлашћења, логови, контроле измена, континуитет рада и могућност безбедног укрштања података.</p>	информатичка анализа	води: РГ 1 подршка: РГ 2
<p><b>Верификација извода и приказа из ЈБС за претходне и актуелне изборе и усклађености са ЈБС (2.1.3)</b>  Проверава се да ли су прикази и изводи коришћени у изборном поступку у релевантном тренутку заиста одговарали стању у ЈБС.</p>	анализа процеса; анализа података	води: РГ 1 подршка: РГ 2

### Правна анализа оквира који уређује вођење ЈБС (2.1.1)

#### Подпоступци:

- Целовита анализа закона, подзаконских аката, пословних аранжмана и контролних механизма који уређују вођење ЈБС - Испитује се да ли је нормативни и организациони оквир довољно јасан, потпун и употребљив за поуздано вођење списка.

### Оцена безбедности информационог окружења у којем се води и одржава ЈБС (2.1.4)

#### Подпоступци:

- **Анализа управљања приступом ЈБС** - Проверавају се идентитети, овлашћења, аутентикација и ограничења приступа, укључујући администраторске налоге и корисничке профиле.
- **Анализа контрола измена** - Испитују се мере које спречавају неовлашћене или недозвољене измене података и конфигурација.
- **Анализа евидентирања радњи и трага за ревизију** - Проверава се да ли систем бележи релевантне радње тако да омогућава реконструкцију догађаја и утврђивање одговорности.
- **Анализа интегритета и квалитета података ЈБС** - Испитују се правила и контроле које штите тачност, конзистентност и валидност података.
- **Анализа стабилности, доступности и континуитета рада система ЈБС** - Проверавају се механизми опоравка, резерве и заштита од прекида.
- **Анализа управљања променама и одржавања** - Испитује се да ли се измене софтвера и конфигурације уводе контролисано, уз одобрења, тестирање и верзионисање.
- **Анализа правног и организационог оквира одржавања** - Проверава се да ли су уговори, пословни односи и одговорности актера адекватно уређени.
- **Анализа опште безбедности и заштите података ЈБС** - Процењују се организационе и техничке мере, политике, процедуре и поступање у случају инцидента.

## Верификација извода и приказа из ЈБС за претходне и актуелне изборе и усклађености са ЈБС (2.1.3)

### Подпоступци:

- **Анализа процеса излагања ЈБС на увид грађанима и прегледа по бирачким местима** - Прати се како су подаци из ЈБС приказивани и стављани на увид у изборном поступку.
- **Анализа процеса закључења ЈБС пред изборе** - Испитује се како је формиран коначни пресек података и које су контроле примењене.
- **Провера усклађености података који се излажу на увид са ЈБС** - Утврђује се да ли су приказани подаци верно одражавали стање у бази.
- **Провера усклађености извода из бирачког списка са ЈБС** - Проверава се да ли су изводи коришћени у пракси били доследни подацима у ЈБС.
- **Обухватање анализом свих тренутних и историјских података, организовано по периодима** - Омогућава се поређење кроз време и препознавање образаца одступања.

### 3.2.4. Ниво 2 - ажурирање списка на локалном нивоу

На овом нивоу испитује се да ли су поступци ажурирања дела ЈБС за подручје јединице локалне самоуправе постављени тако да обезбеде тачност, контролу и следљивост. Посматрају се надлежности, ауторизација промена, овлашћења службеника, обуке, ресурси, запошљавање и инспекцијски надзор.

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<b>Оцена адекватности правног оквира за ажурирање ЈБС (2.2.1)</b> Проверава се да ли је нормативни оквир ажурирања јасан, потпун и прилагођен очувању интегритета ЈБС.	правна анализа	води: РГ 2 подршка: РГ 1
<b>Оцена ризика од злоупотреба у процесима ажурирања и ауторизације промена у ЈБС (2.2.2)</b> Проверавају се ток радњи, расподела овлашћења, логови и места на којима може настати неовлашћена или недовољно контролисана измена.	анализа процеса; информатичка анализа	воде: РГ 2 и РГ 1 оперативна подршка: РГ 3 када постоји понављајући образац из пријава
<b>Оцена овлашћења и оспособљености службеника који воде ЈБС, укључујући обуке (2.2.5)</b> Проверава се да ли су стварна овлашћења, знања и обуке усклађени са сложеношћу послова и нивоом ризика.	правна анализа; анализа процеса	води: РГ 2 Анализа квалитета подршка: РГ 1

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<p><b>Процена материјалних и финансијских ресурса неопходних за интегритет ажурирања ЈБС (2.2.6)</b></p> <p>Проверава се да ли недовољни капацитети производе кашњења, формализам или системску рањивост.</p>	анализа процеса	води: РГ 2 подршка: РГ 1
<p><b>Оцена интегритета процеса запошљавања и ангажовања службеника који раде на ажурирању и вођењу ЈБС (2.2.7)</b></p> <p>Проверава се да ли кадровски поступци одговарају осетљивости посла и потреби за интегритетом.</p>	правна анализа; анализа процеса	води: РГ 2
<p><b>Оцена инспекцијског надзора и поступања по наложеним мерама у области бирачког списка (2.2.4)</b></p> <p>Проверава се да ли надзор делује као стварни корективни механизам или као формални траг без дејства.</p>	анализа процеса	води: РГ 2 подршка: РГ 3 када су релевантне пријаве грађана или РГ 1 када подаци информишу налаз о квалитету рада инспекцијског надзора

### Оцена адекватности правног оквира за ажурирање ЈБС (2.2.1)

#### Подпоступци:

- Целовита анализа надлежности, рокова, правних средстава, трагова одлучивања и механизма контроле у поступку ажурирања ЈБС - Испитује се да ли правила ажурирања омогућавају правовремену и контролисану промену података, уз јасну расподелу одговорности.

### Оцена ризика од злоупотреба у процесима ажурирања и ауторизације промена у ЈБС (2.2.2)

#### Подпоступци:

- **Анализа процеса уписа, исписа и измене података у ЈБС, разложено по овлашћењима** - Мапира се ко може да врши коју врсту промене и где се јављају ризичне тачке.
- **Анализа квалитета мера безбедности и заштите евиденција приступа у контексту ажурирања** - Проверава се да ли логови и друга евиденција приступа могу поуздано да открију неовлашћено поступање.

### Оцена овлашћења и оспособљености службеника који воде ЈБС, укључујући обуке (2.2.5)

#### Подпоступци:

- **Правна анализа овлашћења службеника који воде бирачки списак** - Утврђује се да ли су овлашћења јасно утврђена и сразмерна пословима које службеници обављају.

- **Анализа процеса пријема измена из изворних евиденција, израде решења и прослеђивања решења у ЈБС** - Прати се како се подаци крећу кроз поступак и где настају слабости.
- **Процена процеса и квалитета обуке службеника у односу на потребне компетенције** - Утврђује се да ли су обуке стварно прилагођене сложености и ризицима посла.

### **Процена материјалних и финансијских ресурса неопходних за интегритет ажурирања ЈБС (2.2.6)**

#### **Подпоступци:**

- **Анализа материјалних и финансијских ресурса за поступке ажурирања ЈБС и начина њихове употребе** - Испитује се да ли постоје услови да се ажурирање спроводи благовремено, поуздано и контролисано.

### **Оцена интегритета процеса запошљавања и ангажовања службеника који раде на ажурирању и вођењу ЈБС (2.2.7)**

#### **Подпоступци:**

- **Анализа процеса запошљавања или ангажовања службеника који воде бирачки списак** - Испитује се да ли начин избора и ангажовања смањује или повећава ризик од несавесног или неподобног поступања.

### **Оцена инспекцијског надзора и поступања по наложеним мерама у области бирачког списка (2.2.4)**

#### **Подпоступци:**

- **Анализа процеса инспекцијског надзора** - Испитује се како се надзор спроводи, шта се контролише и да ли наложене мере стварно доводе до исправки у пракси.

### **3.2.5. Ниво 3 - систем изворних евиденција**

На овом нивоу испитује се да ли изворне евиденције грађана производе поуздан улаз у ЈБС и да ли су заштићене од грешака, злоупотреба и губитка следљивости. Овде је важно утврдити да ли се проблем у ЈБС појављује као последица слабости која постоји већ у изворном систему.

<b>Поступак и улога у области</b>	<b>Методи</b>	<b>Радне групе</b>
<b>Анализа правног оквира који уређује вођење и ажурирање изворних евиденција грађана (2.3.1)</b> Проверава се да ли правила за матичне књиге, пребивалиште, боравиште, држављанство и друге релевантне евиденције обезбеђују поуздан улаз у ЈБС.	правна анализа	води: РГ 2 подршка: РГ 1

Поступак и улога у области	Методи	Радне групе
<p><b>Оцена безбедности информационог окружења система у којима се воде изворне евиденције грађана (2.3.7)</b>  Проверава се да ли су системи изворних евиденција безбедни, следљиви и погодни за поуздану размену података са ЈБС.</p>	информатичка анализа	води: РГ 1 подршка: РГ 2
<p><b>Анализа извештаја о поступању службених лица у поступцима промена и заснивања пребивалишта и боравишта грађана, као и других службених лица која врше уписе, исписе и измене података грађана у изворним евиденцијама (2.3.4)</b>  Проверава се где у пракси настају кашњења, пропусти, губитак информације или одсуство контроле у раду службених лица.</p>	анализа процеса	води: РГ 2 подршка: РГ 1; РГ 3 када постоје теренска сазнања или пријаве

### Анализа правног оквира који уређује вођење и ажурирање изворних евиденција грађана (2.3.1)

#### Подпоступци:

- **Целовита анализа нормативног оквира који уређује вођење, ажурирање, контроле и одговорности у изворним евиденцијама** - Испитује се да ли су правила изворних система довољно јасна и поуздана да обезбеде тачан улаз у ЈБС.

### Оцена безбедности информационог окружења система у којима се воде изворне евиденције грађана (2.3.7)

#### Подпоступци:

- **Анализа управљања приступом евиденцијама грађана** - Проверава се како су уређени приступи, улоге и овлашћења у системима изворних евиденција.
- **Анализа заштите од неовлашћених измена евиденција грађана** - Испитују се техничке и организационе контроле које штите податке од неовлашћеног мењања.
- **Анализа евидентирања и следљивости радњи** - Проверава се да ли системи омогућавају поуздан ревизијски траг.
- **Анализа интегритета и квалитета података у евиденцијама грађана** - Испитују се механизми којима се штите тачност, потпуност и валидност података.
- **Анализа стабилности и континуитета рада система евиденција грађана** - Процењује се отпорност система на прекиде, кварове и губитак података.
- **Анализа управљања променама и одржавања система** - Испитује се да ли се техничке измене спроводе контролисано и документовано.
- **Анализа правног и организационог оквира одржавања** - Проверава се да ли су одржавање, уговори и одговорности актера јасно уређени.

- **Анализа опште безбедности и заштите података евиденција грађана** - Процењује се укупно безбедносно окружење система и поступање са подацима о личности.

**Анализа извештаја о поступању службених лица у поступцима промена и заснивања пребивалишта и боравишта грађана, као и других службених лица која врше уписе, исписе и измене података грађана у изворним евиденцијама (2.3.4)**

**Подпоступци:**

- **Анализа процеса уписивања измена животних чињеница грађана у изворне евиденције** - Прати се како се кључне животне чињенице евидентирају и преносе у систем.
- **Анализа процеса уписивања измена у евиденције пребивалишта и боравишта** - Испитује се како се адресне промене уносе, проверавају и одобравају.
- **Анализа процеса стицања држављанства страних држављана који испуњавају услове за двојно држављанство** - Проверава се да ли овај поступак производи уредне и поуздане податке за ЈБС.
- **Анализа процеса размене података из изворних евиденција значајних за одржавање ЈБС са надлежним органима** - Прати се где у размени података могу настати кашњења, губитак информације или непотпуно преношење промена.

Област испитивања отпорности и унутрашње контроле затвара се онда када Комисија може да покаже не само где је дошло до грешке, већ и у ком делу система је та грешка омогућена, зашто није била спречена и која промена би ризик убудуће умањила.

## 4. Шема сарадње радних група

### 4.1. Основна подела улога

**РГ 1** - Радна група за анализу података и информатичке анализе - обрађује и укршта податке, развија аналитичка правила, издваја случајеве на основу индиција и процењује информатичке ризике.

**РГ 2** - Радна група за правне и процесне анализе - преводи аналитичке индиције у правно и процесно релевантне налазе, проверава акте, надлежности и контролне тачке и формулише предлоге системских мера.

**РГ 3** - Радна група за јавност рада, примедбе грађана и теренску контролу - прима и евидентира примедбе грађана, одржава комуникацију са јавношћу и спроводи теренску проверу када је она потребна за потврду или одбацивање налаза.

### 4.2. Оперативни ток сарадње

Корак	Садржај	Носилац сарадње
1. Улаз индиције	Пријава грађана, аналитичка аномалија или институционални ризик улази у заједнички радни ток.	РГ 3 по пријавама; РГ 1 по аналитичким индицијама; РГ 2 по правним и процесним ризицима
2. Формирање предмета	Одређују се временски пресек, релевантне евиденције, питање које се проверава и почетни ниво приоритета.	РГ 1 и РГ 2, уз обавештавање РГ 3 ако предмет има теренску или комуникациону димензију
3. Укрштање и прво филтрирање	Подаци се укрштају, нормализују и свode на листу случајева који заслужују продубљену проверу.	водећа: РГ 1; подршка: РГ 2
4. Правна и процесна валидација	Проверавају се правни основ, надлежност, акти, ток поступања и контролне тачке.	водећа: РГ 2; подршка: РГ 1
5. Теренска верификација, ако је потребна	Проверавају се стварне чињенице за строго одређене случајеве или узорке.	водећа: РГ 3; подршка: РГ 1 и РГ 2
6. Конвергенција налаза	Налази све три групе укрштају се на координационом нивоу Комисије и свode на јединствен закључак.	све радне групе и Комисија
7. Предлог исхода	Случај се усмерава ка исправци података, препоруци за унапређење система или покретању питања одговорности.	Комисија, на основу налаза радних група

### **4.3. Правила координације**

1. За сваки предмет мора постојати један јединствени радни траг, тако да све групе раде на истој чињеничној основи.
2. РГ 1 и РГ 2 не закључују предмет без обавештавања РГ 3 ако предмет потиче из пријаве грађана или ако може захтевати теренску проверу.
3. РГ 3 не упућује предмет у теренску проверу пре него што се исцрпи документарна и аналитичка провера, осим у хитним и изузетно јасним случајевима.
4. Када више појединачних предмета указује на исти образац, предмет се из појединачног рада преноси у системску анализу и поново распоређује између група.
5. Заједнички координациони састанци морају да имају исти временски пресек података и јасно раздвајање индиција, утврђених чињеница и правних оцена.