



Канцеларија за демократски институции и човекови права

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ПРЕДВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ 15 јули 2020

Специјална мисија на ОДИХР за оценка на избори
Конечен извештај



Варшава
2 октомври 2020

СОДРЖИНА

I.	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	1
II.	ВОВЕД И БЛАГОДАРНОСТ	4
III.	ПОЗАДИНА И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ	4
IV.	ИЗБОРЕН СИСТЕМ И ЗАКОНСКА РАМКА	5
V.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА	8
VI.	РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИ	11
VII.	РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИ	13
VIII.	ИЗБОРНА КАМПАЊА	14
IX.	ФИНАНСИРАЊЕ НА КАМПАЊАТА.....	17
X.	МЕДИУМИ	21
A.	МЕДИУМСКА СРЕДИНА.....	21
B.	ЗАКОНСКА РАМКА	22
B.	РЕЗУЛТАТИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА МЕДИУМИТЕ	25
XI.	ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ.....	26
XII.	ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ	26
XIII.	ДЕНОТ НА ИЗБОРИТЕ	29
A.	ПРЕДВРЕМЕНО ГЛАСАЊЕ	29
B.	ГЛАСАЊЕ НА ДЕНОТ НА ИЗБОРИТЕ	30
B.	ПРЕБРОЈУВАЊЕ, СУМИРАЊЕ И ОБЈАВУВАЊЕ НА ПРЕЛИМИНАРНИТЕ РЕЗУЛТАТИ.....	31
XIV.	ПРЕПОРАКИ	33
A.	ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРАКИ	33
B.	ДРУГИ ПРЕПОРАКИ	34
АНЕКС:	КОНЕЧНИ РЕЗУЛТАТИ	37
ЗА ОДИХР	38

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ПРЕДВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ
15 јули 2020 година

Конечен извештај на специјалната мисија на ОДИХР за оценка на избори¹

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

На покана на властите на Република Северна Македонија и во согласност со својот мандат, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) започна Специјална мисија за оценка на избори (СМОИ) за предвремените парламентарни избори на 15 јули. СМОИ го продолжи процесот на набљудување на изборите кој го започна Мисијата за набљудување на избори (МНИ) на ОДИХР, а кој беше прекинат на 17 март, по воведувањето на ограничувања за прекугранично патување во регионот на ОБСЕ во врска со избивањето на болеста предизвикана од корона вирусот (Ковид-19).² СМОИ на ОДИХР ја оценуваше усогласеноста на изборниот процес со заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори, како и со националното законодавство.

Во изјавата за прелиминарните наоди и заклучоци објавена на 16 јули е заклучено дека предвремените парламентарни избори „генерално беа спроведени ефективно и покрај прилагодувањата како одговор на пандемијата со Ковид-19, но правната стабилност беше нарушена со значителни ревизии на Изборниот законик и последователните *ад хок* прописи донесени за време на вонредната состојба. Кампањата, иако беше со негативен тон, беше навистина конкурентна и учесниците беа во можност да ги пренесат своите пораки и покрај ограничувањата на вообичаената комуникација. На медиумското покривање на изборите му недостасуваше критички осврт на платформите, додека одредбите за платено политичко рекламирање ги фаворизираа трите најголеми партии. Денот на изборите се одвиваше непречено и покрај техничките предизвици при објавувањето на резултатите и забелешките во врска со регистрацијата на гласачи.“

Предвремените парламентарни избори првично беа закажани за 12 април 2020 година, а изборниот процес беше прекинат среде пандемијата со Ковид-19. Вонредната состојба прогласена од претседателот на 18. март, првично за 30 дена, беше продолжена четири пати и траеше до 22 јуни. Датумот на избори, 15 јули, беше утврден со долготрајни преговори меѓу политичките партии, поврзани со потребата од реконституирање на постојана влада и Собрание, како и од безбедносните мерки за спроведување избори за време на пандемијата.

Изборите беа спроведени според законска рамка која беше значително изменета во пресрет на распишувањето на изборите, спротивно на добрите меѓународни практики. Уسوените амандмани само делумно се однесуваа на некои препораки на ОДИХР, додека долгогодишните препораки што се однесуваат на ревидирање на границите на изборните единици од страна на независно тело, правата на лицата со попреченост, универзалноста и еднаквоста на гласот во изборната единица во странство, и ефективната ревизија на финансирањето на кампањата остануваат нерешени. Постојаните недоследности, празнини и двосмислени формулации ја нагласуваат потребата од опсежна реформа на изборната законска рамка доволно време пред претстојните избори.

¹ Англиската верзија на овој извештај е единствениот официјален документ. Неофицијални преводи се достапни на македонски и албански јазик.

² Види претходни [Извештај на ОДИХР за изборите во Северна Македонија](#), како и [Периодичниот извештај на МНИ од 30 април 2020 година](#).

Изборната администрација, составена од Државната изборна комисија (ДИК), Општинските изборни комисии (ОИК) и Избирачките одбори (ИО), работеа главно професионално, и покрај компликациите предизвикани од прекилот на изборниот процес, вонредната состојба и прилагодувањата на пандемијата со Ковид-19. ДИК ги исполни своите должности во законските рокови и на прилично транспарентен начин. Довербата на јавноста во изборната администрација беше делумно нарушена од техничките предизвици при објавувањето на резултатите.

Властите презедоа мерки за прилагодување на изборниот процес кон предизвиците на пандемијата со Ковид-19. Утврден беше дополнителен ден за предвремено гласање за да им се овозможи гласање на гласачите позитивни на Ковид-19 и лицата во самоизолација. ДИК донесе упатства кои ги наведуваа здравствените протоколи за различните фази од изборниот процес, а просториите на избирачките места беа проверени за да се прилагодат на барањата за дистанцирање. ДИК, исто така, спроведе опсежна кампања за едукација на гласачите во врска со здравствените прилагодувања на постапките на денот на изборите.

Долгогодишните структурни прашања поврзани со избирачкиот список, како што се недоволната стандардизација на адресните податоци, усогласувањето и интероперабилноста меѓу институциите, како и недоволно деталните упатства за постапките за регистрација на гласачите, остануваат нерешени. Иако со изменетиот Изборен законик се воведо Централниот регистар на население како нов извор за избирачкиот список, тој не можеше да се користи за овие избори поради нецелосни податоци. Ограничениот ИТ капацитет на ДИК во комбинација со неодамнешната нецелосна контрола на квалитетот, дополнително влијаеше на квалитетот на избирачкиот список.

Регистрацијата на кандидатите беше завршена пред прекилот на изборите, во инклузивен процес. За пофалба е што ДИК донесе упатства кои обезбедија список за проверка на кандидатите и детална постапка за верификација, промовираше нова онлајн апликација за поднесување кандидатски листи и ги објави сите списоци на кандидати на својата веб-страница со интерактивна алатка, која ги прикажуваше партиската припадност на кандидатите, родот, изборната единица и општината. Вкупно 12 политички партии и 3 коалиции излегоа со 1.598 кандидати на 78 листи. На листите имаше 675 жени кандидати (42 проценти), а жените беа на чело на 19 од 78 листи. Овие кандидати останаа регистрирани откако продолжи изборниот процес по вонредната состојба.

Видливоста на жените кандидати остана мала. Иако жените сочинуваа 42 отсто од пријавените кандидати, мониторингот на СМОИ на ОДИХР укажува на тоа дека медиумското покривање на жените политичари варираше од само 4 до 14 отсто од покривањето на кандидатите. Жените кандидати со кои СМОИ на ОДИХР оствари контакт укажаа на недоволна поддршка за идните жени лидери во внатрешните партиски структури.

Кампањата беше обележана со негативна реторика и лични напади меѓу партиските лидери, на штета на суштинската дебата. Протекувањето на низа тајни снимки за политички лидери дополнително придонесе за негативниот тон. Пандемијата со Ковид-19 значително го измени стилот на кампањата, бидејќи низата владини уредби наведуваа мерки за безбедност што треба да се применуваат на јавните средби. Партиите ги заменија традиционалните митинзи со средби од мал обем и ограничен активизам од врата на врата. И покрај околностите, партиите водеа активна кампања и беа во можност да ги пренесат своите пораки. СМОИ на ОДИХР забележа изолирани случаи на министри од различни партии што не ги разграничуваат државните функции и политичките активности. Политичките партии, исто така, ја информираа СМОИ на ОДИХР за случаи на притисок врз јавните службеници, особено во западниот дел од земјата, како и за обиди за инструментализација на полицијата.

Законската рамка за финансирање на кампањата бара понатамошно усогласување за да се отстранат празнините и недоследностите. Институциите задолжени за надзор над финансирањето на кампањата немаат капацитет поради недостиг на буџетски средства и човечки ресурси, што ја наруши нивната контрола врз отчетноста и транспарентноста на финансирањето на кампањата. Повеќето политички партии ја оценија рамката за поднесување периодични извештаи како излишна и оптоварена, и сите учесници во изборниот процес не ги доставија сите периодични извештаи, и покрај законското барање. Поради недоследното објавување на извештаите на учесниците во изборниот процес од страна на ДИК, и необјавувањето на извештаите од трети страни, транспарентноста беше намалена.

Сите соговорници на СМОИ на ОДИХР забележаа дека значителните подобрувања во медиумските слободи во последниве години не беа зајакнати со систематски реформи во медиумскиот сектор, како што е обезбедувањето политичка неутралност на јавниот радиодифузер и регулаторот на медиумите. Законската рамка за распределба на средствата за платено време и распределбата на максималните ограничувања за платеното политичко рекламирање беше изменета со владината уредба донесена на 22 јуни, последниот ден од вонредната состојба. Одредбите фаворизираа три поголеми партии на кои заедно законски им беа доделени износи и термини неколку пати поголеми од другите дванаесет учесници заедно. За време на официјалниот период на кампањата, сите национални терестријални радиодифузери во голема мера известуваа за меѓусебните обвинувања меѓу лидерите на најголемите политички партии, додека длабинското аналитичко известување и дискусиите за политиките во голема мера беа отсутни.

Поголемиот дел од приговорите поврзани со изборите се во надлежност на ДИК, освен приговорите поврзани со финансирањето на кампањата и политичкото финансирање и злоупотребата на административни ресурси, кои се во надлежност на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК). ДКСК утврди прекршоци во два од шест приговори за злоупотреба на државни ресурси, од кои едниот беше поништен од Управниот суд во постапка по жалба. ДИК ги отфрли сите приговори за предвремена кампања, како и приговорите за изборни нерегуларности и изборни резултати како непоткрепени со докази или недопуштени бидејќи наводната повреда се случила за време на вонредната состојба со која се прекина изборниот процес. Новата надлежност на ОИК за разгледување на приговорите за време на предвремено гласање и на денот на изборите резултираше во двојна надлежност на ДИК за некои приговори, а некои приговори до ДИК останаа неразгледани. Ограничувањата на правото за оспорување на изборните нерегуларности и резултати, како и формалистичкиот пристап кон разгледувањето на приговорите, не обезбедија ефективен правен лек.

СМОИ на ОДИХР не спроведе систематско и сеопфатно набљудување на постапките за предвремено гласање и на денот на изборите, иако на 15 јули посети ограничен број избирачки места. Предвременото гласање и самиот ден на изборите, генерално се одвиваа уредно и без поголеми инциденти и тензии. Нокта на изборите, ДИК пријави сајбер-напад, што предизвика пад на веб-страницата на ДИК. Објавувањето на изборните резултати беше под влијание на техничките предизвици. ДИК спроведе дополнително сумирање на резултатите врз основа на печатените примероци од конечните записници, но техничките проблеми доведоа до шпекулации за транспарентноста на процесот и, на крај, до официјални истраги.

Овој извештај содржи одреден број препораки за поддршка на напорите со цел изборите во Северна Македонија да се усогласат со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори. Приоритетните препораки се однесуваат на реформа на законската рамка, усогласување на податоците во избирачкиот список, зголемен капацитет на

институциите за надзор над финансирањето на кампањата, непречен пристап до платено политичко рекламирање и сајбер-безбедност на изборниот процес. ОДИХР е подготвена да им помогне на властите за подобрување на изборниот процес и за постапување по препораките содржани во овој и во претходните извештаи.

II. ВОВЕД И БЛАГОДАРНОСТ

На покана од Министерството за надворешни работи (МНР) на Република Северна Македонија, и во согласност со својот мандат, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР), на 19 јуни започна Специјална мисија за оценка на изборите (СМОИ) на чело со Лаима Андрикиен.³ СМОИ на ОДИХР ја сочинуваа главен тим од девет меѓународни експерти, со седиште во Скопје, кои ги посетија Арачиново, Гостивар, Илинден, Куманово, Липково, Тетово и Врапчиште.

Изборниот процес беше оценуван за усогласеност со заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори и со националното законодавство. СМОИ не спроведе систематско и опсежно набљудување на постапките за гласање, пребројување и сумирање на денот на изборите, во согласност со методологијата на ОДИХР за мисиите за оценка на избори. Сепак, членовите на мисијата посетија одреден број избирачки места на денот на изборите.

СМОИ на ОДИХР им се заблагодарува на МНР и Државната изборна комисија (ДИК) за нивната соработка и помош, како и на претставниците на другите државни институции, изборните комисии, политичките партии, кандидатите, медиумите, граѓанското општество, академската заедница, резидентната дипломатска заедница и другите соговорници, за споделувањето на нивните ставови.

III. ПОЗАДИНА И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

Предвремените парламентарни избори првично беа закажани за 12 април 2020 година. На одлуката за распишување предвремени парламентарни избори ѝ претходеше одлуката на Европскиот совет, од октомври 2019 година, да не се отворат преговори за пристапување на земјата во Европската унија (ЕУ), што ја наведе владата да поднесе оставка. На 3 јануари 2020 година, премиерот поднесе оставка и во согласност со Договорот од Пржино од 2015 година, преодна влада, која вклучуваше и министри од опозицијата, ја презеде власта сто дена пред закажаните избори.⁴ На 16 февруари, собранискиот спикер го распушти Собранието и распиша избори за 12 април, околу осум месеци пред истекот на парламентарниот мандат.

Во услови на глобална епидемија со Ковид-19, на 18 март, претседателот прогласи вонредна состојба во траење од 30 дена, а на 21 март изборите беа суспендирани со уредба на владата, со која се предвидуваше изборниот процес да продолжи од денот на укинување на вонредната

³ СМОИ го продолжи процесот на набљудување на изборите започнат на 1 март од страна на Мисијата за набљудување на изборите на ОДИХР (МНИ) предводена од Тана де Зулуета, која беше прекината на 17 март, по воведувањето на ограничувањата за прекугранично патување во регионот на ОБСЕ поради глобалното избивање на Ковид-19.

⁴ [Договорот од Пржино](#) предвидуваше формирање привремена влада 100 дена пред парламентарните избори во 2016 година. Оваа одредба стана трајна по измените и дополнувањата на Законот за владата.

состојба.⁵ Вонредната состојба, со која на привремената влада ѝ беа доделени вонредни законодавни овластувања, беше продолжена четири пати, последниот пат за само осум дена, заради повторно закажување на изборите.⁶ Легитимноста на претседателските одлуки со кои се прогласуваше вонредна состојба без одобрување од Собранието и законодавните овластувања што ѝ беа дадени на владата беа оспорувани пред Уставниот суд (види и *Приговори и жалби*).⁷ Датумот на избори, 15 јули, беше утврден по долготрајните преговори меѓу политичките партии, насочени кон потребата од реконституирање на редовната влада и Собранието и од безбедносни мерки за спроведување избори за време на пандемијата. Ова беа петти последователни предвремени парламентарни избори од 2008 година и многу соговорници ги опишаа политичките и економските последици од оваа нестабилност.

Претходните парламентарни избори се одржаа во декември 2016 година, кога шест партии и коалиции добија претставници во Собранието.⁸ Иако коалицијата предводена од Внатрешната македонска револуционерна организација - Демократска партија на македонското национално единство (ВМРО-ДПМНЕ) освои повеќе места, новата влада беше формирана во април 2017 година од страна на коалицијата предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) и ја вклучуваше претежно етничко-албанската Демократска унија за интеграција (ДУИ).

Генерално, жените се недоволно застапени во јавниот живот.⁹ Мерките во Изборниот законик за промовирање на жени-кандидати на партиските листи ја зголемија застапеноста на жените во парламентот во заминување, со 47 жени од 120 пратеници. Сепак, жените се помалку видливи во извршната власт. Само 5 од 24 министри во владата во заминување беа жени, и само 6 од 81 градоначалник.

Додека изборите беа во мирување, се случила клучни настани во процесите на пристапување во ЕУ и НАТО. На 24 март, Советот за општи работи на ЕУ го одобри отворањето на пристапните преговори со Северна Македонија и на 27 март земјата официјално стана членка на НАТО Алијансата.

IV. ИЗБОРЕН СИСТЕМ И ЗАКОНСКА РАМКА

Собранието е еднодомно тело составено од 120 до 123 членови, кое се избира директно за четиригодишен мандат според моделот на пропорционална застапеност, со затворени листи.

⁵ Последната одлука за продолжување на вонредната состојба, од 15 јуни, беше донесена два дена по истекот на претходната одлука. Спротивно на уредбата на владата од 21 март, предизборните активности не продолжија во преодниот период.

⁶ Уставот дозволува да се прогласи вонредна состојба во случај на природни непогоди и епидемии. На 8 јули, Уставниот суд одби да ја оценува уставноста на претседателската одлука за продолжување на вонредната состојба поради одржување избори, и за време на седницата оцени дека поради задоцнетото разгледување одлуката е нерелевантна, може да го наруши изборниот процес, и ја става под прашање законитоста на владините уредби усвоени за време на вонредната состојба; во одлуката се цитирани процедуралните пречки за таквото отфрлање.

⁷ Уставниот суд изјави дека тие не водат опсежен регистар на сите поднесени претставки поврзани со изборите и не можат да го наведат нивниот точен број.

⁸ На изборите во 2016 година, коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ освои 51 мандат, коалицијата на СДСМ 49, ДУИ 10, БЕСА 5, Алијансата за Албанците (АА) 3 и Демократската партија на Албанците (ДПА) 2.

⁹ Види го Ставот 29 од [Заклучните забелешки на Конвенцијата на ОН за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените \(ЦЕДАВ\) од 2018 г.](#), кој истакнува дека „жените сè уште се недоволно застапени во Собранието, во Кабинетот и во општинските совети, меѓу градоначалниците, на позиции за донесување одлуки во Министерството за надворешни работи и судството“. Ставот 21 укажува и на „постојаноста на дискриминаторски родови стереотипи во однос на улогите и одговорностите на жените и мажите во семејството, во образовниот систем и во општеството“.

Мандатите се доделуваат на листите со кандидати според *Донтовата* формула на највисок просек. Дваесет членови на Собранието (пратеници) се избираат од секоја од шесте изборни единици во земјата, а до тројца пратеници се избираат од една изборна единица надвор од земјата. Бројот на избрани пратеници во изборната единица во странство е условен со праг поврзан со претходните изборни резултати без корелација со одсивот на гласачите, што претходно беше критикувано од ОДИХР и Венецијанската комисија за непочитување на принципот на универзално право на глас.¹⁰

Северна Македонија ги има ратификувано клучните меѓународни и регионални инструменти за човекови права кои се однесуваат на одржување демократски избори.¹¹ Законската рамка за спроведување на парламентарни избори ги вклучува Уставот од 1991 година (последен пат изменет во 2019 година), Изборниот законик од 2006 година (последен пат изменет во февруари 2020 година), Законот за политички партии од 2004 година, Законот за финансирање на политички партии од 2004 година (изменет во 2018 година) и прописите донесени од ДИК за дополнување на законот.¹²

Изборите беа спроведени според законска рамка која беше значително изменета во пресрет на распишувањето на изборите, спротивно на добрите меѓународни практики.¹³ Измените и дополнувањата на Изборниот законик од февруари 2020 година делумно се однесуваат на препораките на ОДИХР во врска со регистрацијата на гласачи, транспарентност на решавање на изборните спорови, роковите за поднесување финансиски извештаи за кампањата и надзор над кампањата. Сепак, некои препораки на ОДИХР остануваат неадресирани, вклучително и препораките за правата на лицата со попреченост, постапките за ангажирање и разрешување на членовите на изборната администрација, правилата за финансирање на кампањата, ефективната ревизија на финансирањето на кампањата и изрекувањето санкции.¹⁴

¹⁰ Кандидатот се избира од изборната единица во странство, доколку соодветната листа го добие барем најмалиот број гласови освоени од пратеник во земјата на претходните избори. За овие избори прагот беше 6.534 гласа. Вториот и третиот кандидат се избираат доколку нивната листа добие двојно и тројно повеќе гласови. Во случај ниту една листа во изборната единица во странство да не го добие потребниот број гласови, не се избира пратеник. Постапката за регистрација и нејзиниот исход беа оспорени пред Управниот суд, Државната изборна комисија и Агенцијата за заштита на личните податоци. Став 20 од [Зедничкото мислење на ОДИХР и Венецијанската комисија за Изборниот законик од 2016 година](#) препорачува „да се обезбеди алтернативно постапка за да се гарантира правото на глас на сите со право на глас во странство, како што е предвидено со Изборниот законик, во согласност со принципот на еднаквост на гласот“.

¹¹ Земјата ги има ратификувано сите клучни меѓународни и регионални инструменти за човекови права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права од 1966 година (МПГПП), Конвенцијата на Обединетите нации од 1979 година за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (ЦЕДАВ), Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост од 2006 година (КПЛП), Меѓународната конвенција од 1965 година за елиминација на сите форми на расна дискриминација (КЕРД) и Конвенцијата на ОН против корупција од 2003 година (ОНКПК). Земјата е членка на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи од 1950 година (ЕКЧП) со што се дава надлежност на Европскиот суд за човекови права. Земјата исто така учествува во Европската комисија за демократија преку закон (Венецијанска комисија) и Групата на држави против корупција (ГРЕКО).

¹² Други закони што се однесуваат на изборите се изменетиот Закон за медиуми од 2014 година, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги изменет во 2020 година, Законот за спречување корупција и судир на интереси од 2019 година, Законот за заштита на лични податоци од 2020 година и Законот за управна постапка од 2019 година, како и релевантните одредби од Кривичниот законик. За изборите во 2020 година, ДИК, меѓу другото, ги регулираше и регистрацијата на кандидати, кампањата, процедурите за утврдување на идентитетот на гласачите, гласањето на лица со попреченост, притвореници и гласање во домашни услови и во установи за вонсемејна грижа, утврдување на неважечки ливчиња, набљудување на избори и решавање на изборни спорови од страна на ДИК и ОИК.

¹³ Види го Ставот П.2.б. од Венецијанската комисија [Кодекс на добри практики за изборни прашања од 2002 година](#) и став 5 од [Толковната декларација од 2005 година за стабилноста на изборните закони](#).

¹⁴ Според Став 25 од [Истанбулскиот документ на ОБСЕ од 1999 година](#), земјите членки на ОБСЕ се обврзуваат „наврмено да постапуваат по оцената на изборите и по препораките на ОДИХР“.

Мнозинството соговорници на СМОИ, вклучувајќи ги и ДИК, државните институции и политичките партии, ја истакнаа потребата од сеопфатна реформа на изборното законодавство. Постојаните недоследности, празнини, истечени и неприменливи одредби и двосмислените формулации во законската рамка ја нарушуваат правната сигурност и бараат понатамошна суштинска ревизија. Недоследната регулатива содржи прописи за водење и изменување на избирачкиот список, неусогласени рокови за регистрација на гласачите и кандидатите, водење кампања и роковите во врска со кампањата, утврдување на цени за политичко рекламирање и распределба на квоти за политичко рекламирање меѓу учесниците во кампањата, надоместување на трошоците во кампањата, поднесување извештаи за непарични донации за цели на кампањата, опфатот на финансиските извештаи, затворање на наменските сметки, распределба на надлежностите за решавање на спорови помеѓу изборните органи. Новите одредби за земање отпечатоци од прсти при идентификација на гласачите треба да се ревидираат за да се обезбеди легитимност на постапките и да се вклучат барања за заштита на податоците.¹⁵ Одредбите поврзани со буџетскиот надоместок на трошоците за кампањата веќе не важат, бидејќи овие права беа отповикани и треба да се укинат.

Измените на Изборниот законик од февруари 2020 година беа донесени по скратена постапка, без јавна дискусија, спротивно на претходните препораки на ОДИХР и деловникот на Собранието.¹⁶ Предлозите на меѓу-институционалната работна група која имаше за задача да го измени Изборниот законик не беа земени предвид.¹⁷ Брзото донесување го отежна ефективното спроведување на амандманите, бидејќи некои претходни регулаторни недостатоци не беа елиминирани и недостигаше постојан административен капацитет и инфраструктура.

Изборниот законик треба опсежно да се ревидира заради негово интегрално усогласување како и заради усогласување со други релевантни закони, со заложбите на ОБСЕ, меѓународните обврски и добрите практики. Ревизијата треба да се изврши во јавна постапка, по сеопфатен инклузивен и консултативен процес и доволно време пред следните избори, со цел да се гарантира правната сигурност.

Изборниот законик дозволува отстапување до пет отсто од просечниот број на гласачи по изборна единица. Пошироки диспаритети имаше во четири изборни единици.¹⁸ Измените и

¹⁵ Според член 108-а (8), гласачите вметнуваат отпечатоци од прсти по завршувањето на идентификацијата. Законот не ја одредува целта на собирањето доверливи податоци од гласачите и условите под кои се штити интегритетот на податоците. Стапувањето во сила на членот 108-а беше условено од капацитетот на ДИК да ги имплементира новите технологии и истиот не важеше за овие избори.

¹⁶ Став 5.8 од [Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 г.](#) предвидува легислативата да биде „донесена по завршувањето на јавна постапка“. Види и ставови 11-12 од [Заедничкото мислење на ОДИХР и Венецијанската комисија за Изборниот законик од 2016 година](#). Деловникот на Собранието предвидува итна постапка само за предлог закони кои не се сложени или обемни; се однесуваат на престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон; или кога не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на ЕУ, додека за предлог закони од поширок јавен интерес, предвидена е постапка со јавна расправа.

¹⁷ Работната група беше формирана со Договорот од Пржино и беше реактивирана со договорот од 20 јули 2016 година помеѓу четирите главни политички партии. Работната група продолжи со работа во 2018 и 2019 година под координација на Министерството за правда. Најмалку девет институции од заинтересираните страни изготвија и доставија коментари и предложија измени и дополнувања на Изборниот законик пред распишувањето на предвремените парламентарни избори во 2020 година, вклучително и за одредбите за поднесување финансиски извештаи за кампањата и постапките за ревизија и надзорните овластувања на вклучените агенции, мерките против клиентелизам во известувањето за кампањата, регулативата за надзор на кампањата и заштита на правото на глас.

¹⁸ Според ДИК, во февруари 2020 година, суфицитот во шестата изборна единица изнесуваше 8,60 отсто, и 5,74 отсто во втората изборна единица. Дефицит е пријавен во четвртата изборна единица (6,36 отсто) и во третата изборна единица (7,64 отсто). Отстапувањето во првата и петтата изборна единица беше во рамките на дозволената граница во законот. Определувањето на границите во шестата изборна единица беше лобирано

дополнувањата на Изборниот законик од февруари 2020 година ги изменија границите на две изборни единици, преместувајќи ги двете општини, Дебар и Маврово-Ростуше, од шестата во петтата изборната единица.¹⁹ И покрај отстапувањето над законската граница во третата и четвртата изборна единица, нивните граници останаа непроменети.

За да се обезбеди еднаквост на гласот, законодавството треба да предвидува периодична ревизија на границите на изборните единици од страна на независно тело. Редефинирањето на границите на изборните единици треба да се прави навремено, транспарентно, непристрасно и инклузивно, со јасна и доследна методологија.

И покрај толкувањето од страна на Уставниот суд дека законодавните овластувања на владата за време на вонредна состојба ќе бидат прилагодени на конкретните потреби, уредбите на владата со законска сила опфаќаа широка сфера од јавниот живот, вклучително и изборните процедури во надлежност на институциите согласно Изборниот законик, заменувајќи ги одлуките на овие институции.²⁰ Уредбите ги регулираа продолжувањето и спроведувањето на изборниот процес, валидноста на претходно завршените процедури, регистрацијата на гласачите, кампањата во медиумите и утврдуваа стандарди и процедури за усогласеност со здравствените протоколи, вклучително и дополнителен ден за гласање на гласачите позитивни на Ковид-19 и лицата во самоизолација. Прописите на владата за настаните на отворено и во затворен простор беа изменети повеќе пати, со недоволна конзистентност и консолидација, нарушувајќи ја правната сигурност и нивната имплементација.²¹ Генерално, постојаното изменување на уредбите на јавноста ѝ го отежнуваше разбирањето на нивната суштина и валидност.²²

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Изборите беа спроведени од структура на три нивоа, предводена од ДИК, со поддршка од стручната служба и 34 подрачни одделенија, 80 општински изборни комисии (ОИК) и 3.480 избирачки одбори (ИО).

од ДУИ, најголемата етничко-албанска парламентарна партија, и се сметаше за политички компромис. Соговорниците на СМОИ на ОДИХР оценија дека третата и четвртата изборна единица не биле изменети, бидејќи тие не се од стратешки политички интерес.

¹⁹ Изборниот законик предвидува дефинирање на границите во случај кога маргината од просечниот број на гласачи надминува пет отсто, меѓутоа не беше дадена посебна проценка на разликата или опис на применетата методологија за дефинирање на границите во 2020 година од страна на Собранието. Види Став 7.3 од Копенхашкиот документот на ОБСЕ од 1990 г.; I.2.2 vii. од Кодексот на добри практики за изборни прашања и Став 17 од Појаснувачкиот извештај; [Извештај на Венецијанската комисија за дефинирање на изборните единици и распределба на мандати од 2017 г.](#) (CDL-AD(2017)034). Види и став 3.3 од [Постојните заложби за демократски избори во земјите членки на ОБСЕ](#) од 2003 година.

²⁰ Владата ги прераспредели квотите за платено политичко рекламирање во радиодифузните медиуми и го измени буџетскиот надоместок за платено политичко рекламирање, првично во рамките на надлежностите на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни услуги (АВМУ) и во ДИК.

²¹ Протоколите за собири во затворен простор и на отворено беа интегрирани во владината одлука за спречување на Ковид-19, која беше изменета 28 пати со мерки кои се однесуваа на различни фази на пандемијата. Најновиот протокол поврзан со изборите за настани во затворен простор и на отворено беше донесен шест дена по почетокот на кампањата и беше променет двапати во текот на кампањата. Одлуките за амандманите и текстовите на амандманите беа објавувани одделно, понекогаш со разлика од неколку дена.

²² Став 58 од [Листата за проверка на владеењето на правото на Венецијанската комисија од 2017 г.](#) наведува дека „[...]законот мора, кога е можно, да се прогласи пред неговото спроведување и неговите ефекти да бидат предвидливи. Законот исто така мора да биде формулиран со доволна прецизност и јасност за да им овозможи на правните субјекти да го регулираат своето однесување во согласност со законот“.

ДИК е највисокиот изборен орган со регулаторни, надзорни и контролни овластувања, одговорен за организирање и надзор на избори и референдуми. Седумте члена на ДИК се предлагаат од парламентарните политички партии: четворица од владејачките партии, вклучувајќи го и потпретседателот и тројца од опозицијата, вклучувајќи го и претседателот. Тројца од постојните членови на ДИК се жени, вклучувајќи ја и потпретседателката. Мандатот на Комисијата, првично предвиден за шест месеци, за спроведување на референдумот во 2018 година, беше продолжен двапати; прво во ноември 2018 година до две години и потоа, врз основа на владината уредба донесена на 21 март 2020 година, до шест месеци од одржувањето на парламентарните избори во 2020 година.

За да се обезбеди стабилност и професионалност на изборната администрација, мандатот на членовите на Државната изборна комисија треба да биде јасно утврден со Изборниот законик. Изборниот законик, исто така, треба да предвидува јасна и транспарентна постапка за предлагање и именување на членовите на Изборната комисија.

Изборната администрација ги извршуваше своите должности во законските рокови, и покрај компликациите предизвикани од прекилот на изборниот процес и јавно изразената загриженост на ДИК за време на вонредната состојба во врска со изборниот календар. Соговорниците на СМОИ на ОДИХР генерално изразија задоволство од ефективностата на ДИК, и покрај сомнежите околу партизираната структура на комисијата. ДИК ги носеше одлуките колегијално, честопати со суштинска дебата, на седници коишто беа отворени за набљудувачите и кои беа пренесувани во живо на веб-страницата на државната Македонска информативна агенција (МИА) и на Фејсбук страницата на ДИК. На седниците честопати им претходеа затворени неформални седници на ДИК, на кои се дискутираше за предлог одлуките. На некои седници беше обезбедено толкување на знаковен јазик, со што се зголеми достапноста на информациите за лицата со оштетен слух. Повеќето седници на ДИК беа најавувани ненавремено. Одлуките и записниците беа објавувани на веб-страницата на ДИК, генерално навремено, но нивното објавување сопре со седницата на ДИК одржана на 9 јули.²³

Измените и дополнувањата на Изборниот законик во февруари 2020 година прераспредија некои клучни одговорности меѓу изборните комисии и државните институции, и доделија низа нови надлежности на ДИК. Овие нови задачи вклучуваат спроведување истрага за наводни прекршоци и испитување на докази во механизмите за решавање спорови, поведување постапки за изборни нерегуларности по службена должност и утврдување на цените на политичкото рекламирање во радиодифузните, печатените и онлајн медиумите (види во деловите *Приговори и жалби* и *Медиуми*). ДИК ја информираше ОДИХР дека немаат законски упатства и институционален капацитет за соодветно извршување на овие должности и изрази мислење дека специјализираните стручни тела се поадекватно опремени за нивно извршување.

Стручната служба на ДИК останува со недоволно вработени, спротивно на претходните препораки на ОДИХР. За време на изборниот период, ДИК ги зајакнува човечките ресурси со дополнителен привремен персонал од други државни институции. Ваквото решение продолжува да ја нарушува ефективностата на подготовките и способноста да одговорат на евентуалните непредвидени ситуации. Покрај тоа, СМОИ беше информирана дека дел од привремениот персонал бил политички определен.

Клучниот кадар треба да бидат лица кои се постојано вработени во стручната служба на Државната изборна комисија. Капацитетот на човечките ресурси на стручната служба треба да одговара на овластувањата што ѝ се доделени на Комисијата согласно Изборниот законик.

²³ Види ги објавените [записници од седниците на ДИК](#).

Именувани во 2016 година со петгодишен мандат, ОИК се одговорни за спроведување избори во соодветните општини. Тие се составени од пет случајно избрани државни службеници и нивните заменици. ОИК се одговорни за надгледување на изборниот процес во секоја општина, а нивните должности вклучуваат регистрација на кандидати, назначување и обука на ИО, сумирање и објавување на резултатите од општината, како и други технички подготовки под раководство на ДИК. Членовите на ИО беа избрани во 2017 година со мандат од четири години. Владејачките политички партии и партиите во опозиција, кои освоиле најмногу гласови на последните парламентарни избори, за секои избори предлагаат по еден привремен член на ИО и нивни заменици. Преостанатите три члена на ИО се избираат по случаен избор од базата на податоци на државните службеници.

Според Изборниот законик, составот на секој изборен орган мора да биде во согласност со законските услови за етничка и родова застапеност.²⁴ Секој пол треба да е застапен со најмалку 30 отсто во ОИК и ИО. На жените им отпаѓа 45 отсто од местата во ОИК, а со 32 отсто од ОИК претседаваа жени. Родово расчленетите податоци за составот на ИО не беа достапни. Правичната застапеност на етничките заедници е потребна за сите ОИК и ИО во општините во кои најмалку 20 отсто од населението се припадници на тие заедници.²⁵

Базата на податоци за државните службеници што ја води Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е застарена и го забави процесот на замена на значителен број членови на ИО. Замените беа потребни најпрво заради одлука на владата во март за повлекување на околу 3.200 медицински лица како одговор на потребите на Ковид-19, а потоа и заради оставка на сличен број дополнителни членови на ОИК и ИО, главно поради загриженост за Ковид-19 или поради здравствена состојба. Иако се чини дека овие компликации не влијаеја на денот на изборите, тие непотребно го зголемија обемот на работа на вработените во ДИК за време на изборните подготовки. Понатаму, некои од државните институции вклучени во изборниот процес, како што е Државниот завод за ревизија (ДЗР), ја информираа СМОИ дека нивните вработени се вклучени во базата на податоци и се должни да служат во ОИК и ИО, што може потенцијално да влијае на институционалниот капацитет.

Доколку се задржи како алатка за избор на членови на изборните комисии, Министерството за информатичко општество и администрација треба да ја ажурира базата на податоци за јавните службеници, ангажирајќи ги соодветните институции. Властите треба да размислат за ревидирање на групата на државни органи од кои се повикуваат јавните службеници за работа во изборните комисии.

Ограничениот број на ОИК кои ги посети СМОИ на ОДИХР генерално покажаа солидно познавање на надлежностите, како и разбирање и посветеност на спроведувањето на мерките за превенција од Ковид-19 во изборниот процес.²⁶ Некои членови на општинските изборни комисии со кои СМОИ на ОДИХР оствари контакт наведоа дека ОИК не се надлежни органи за постапување по приговорите за повреда на правото на глас за време на предвременно гласање и на денот на изборите, поради нивното периодично функционирање и немањето надлежност за точноста на избирачкиот список. ОИК со кои СМОИ оствари контакт посочија дека споделувале известувања за јавни седници и ги објавувале записниците на влезот на општинските згради.

²⁴ ДИК спроведе внатрешна ревизија на политиките на работното место кон крајот на 2019 година, со што беа утврдени мерки за следење и зајакнето вклучување на родовите прашања и родовата сензитивност во административните практики.

²⁵ Ова барање не беше исполнето во некои комисии посетени од набљудувачите на ОДИХР.

²⁶ Пред изборите, СМОИ на ОДИХР ги посети ОИК во Гостивар, Илинден, Куманово, Скопје Центар, Тетово и Врапчиште. На 13 јули ја посети ОИК во Аеродром за да го набљудува предавањето на гласачките ливчиња на лицата со Ковид-19 и се врати во ОИК во Скопје Центар по изборите.

На 22 јуни, Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство го одобри здравствениот протокол за спроведување на постапките на денот на изборите. На изготвувањето на документот му претходеа консултации со ДИК и граѓанските организации, иако според неколку соговорници овие консултации биле ограничени, а препораките не биле целосно вметнати. Врз основа на протоколот, ДИК, исто така, донесе упатства за постапките на денот на гласањето, како и за регистрација и гласање на гласачите позитивни на Ковид-19 во карантин и лицата во самоизолација, и соодветни заштитни упатства за изборните службеници. Сепак, празнината во распоредот за обуки предизвикана од прекинот на изборите го отежна спроведувањето на систематска обука за здравствените процедури на сите членови на комисиите. ДИК организираше и дополнителни обуки.

ДИК ги провери просториите на избирачките места со цел да утврди дали истите ги задоволуваат условите за дистанцирање предвидени со протоколите, иако утврди дека во многу случаи почитувањето на протоколите не е можно поради недостаток на соодветни места. ДИК, исто така, формираше 67 специјални ИО, за да се спроведе предвременото гласање на 13 јули за гласачите позитивни на Ковид-19 и лицата во самоизолација. ДИК се соочи со значителни предизвици при формирањето на специјалните ИО, чиј состав вклучуваше тројца здравствени работници и двајца претставници на политичките партии. Од 300 здравствени работници првично избрани да служат во одборите, над една третина побараа иземање.

Позитивно е што ДИК спроведе опсежна кампања за едукација на гласачите која информираше за здравствените протоколи и процедурите на денот на изборите, која беше дистрибуирана на повеќе јазици во традиционалните медиуми и онлајн.²⁷ ДИК исто така, отвори телефонска линија за информирање и коментирање на граѓаните во врска со спроведувањето на изборите, како и отворена видео линија за граѓаните со оштетен слух.

VI. РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИ

Според Уставот, граѓаните со наполнети 18 години живот до денот на изборите имаат право на глас, но лицата на кои им е одземена деловната способност со судска одлука врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост се обесправени, спротивно на меѓународните обврски и претходните препораки на ОДИХР.²⁸

Законската рамка треба да се усогласи со меѓународните стандарди, со отстранување на сите ограничувања на изборните права врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост.

Регистрацијата на гласачите е уредена со Уставот, Изборниот законик и привремени одредби, но не постојат јасни, детални и трајни прописи. Двата правилници коишто обезбедуваат методологии за водење, ажурирање и пристап до избирачкиот список беа одобрени во 2016 година. Во моментот, една од методологиите повеќе не се применува, а другата, иако се применува, предизвикува контрадикторни мислења за нејзината законска

²⁷ Вклучително и на македонски, албански, ромски и српски јазик.

²⁸ Според ДИК, ова ограничување засегнало околу 880 граѓани. Членовите 12 и 29 од [КПЛП од 2006 година](#) Став 9.4 од [Комитетот на Конвенцијата за правата на лица со попреченост \(КПЛП\) од 2013 година](#), [Комуникација бр. 4/2011](#) наведуваат дека „исклучувањето од правото на глас врз основа на перципирана или стварна психосоцијална или интелектуална попреченост, вклучувајќи и ограничување по индивидуализирана проценка, претставуваат дискриминација врз основа на попреченост“.

валидност.²⁹ Иако со ревизиите на Изборниот законик во февруари 2020 година, се вовеле Централниот регистар на население како нов извор од кој треба да се доставуваат податоците за регистрација на гласачите до ДИК, тој не можеше да се користи за овие избори бидејќи сè уште нема целосни слики и адреси.

Со цел да се обезбеди сеопфатна регулаторна рамка, Изборниот законик треба да се ревидира за да се разјаснат и консолидираат постојните детални упатства за постапките за регистрација на гласачите. Одредбите во Законикот треба да соодветствуваат на функционалноста на Централниот регистар на населението.

ДИК беше одговорна за изготвување на избирачкиот список врз основа на пасивни и редовни ажурирања од страна на Министерството за внатрешни работи (МВР), Управата за водење на матични книги и судовите. Организацијата на гласањето во странство се заснова на активна регистрација за која е потребен праг еднаков на гласовите потребни за освојување мандат на последните избори. Процесот за регистрација надвор од земјата беше завршен на 17 март, пред прекинот на изборите, и прагот, утврден за овие избори на 6.534 регистрирани гласачи, не беше постигнат.

На 1 јули, избирачкиот список беше затворен и во него беа вклучени 1.814.263 граѓани, од кои 83.054 беа регистрирани како лица со привремен престој во странство, запишани на посебен список којшто им се доставува на сите ИО. Покрај тоа, ДИК евидентираше 10.882 барања за предвремено гласање на 14 јули во домашни услови, во институции за вонсемејна грижа или казнено поправни установи, како и 759 гласачи заболени од Ковид-19 или лица во самоизолација за предвременото гласање на 13 јули.³⁰

Во согласност со претходните препораки на ОДИХР, МВР ѝ достави на ДИК список на гласачи чии лични карти истекле во периодот помеѓу распишување на изборите и денот на изборите, што придонесе за зголемување на инклузивноста на избирачкиот список.³¹ На 16 јуни, МВР ѝ го достави на ДИК вториот список изработен по јавниот увид, со гласачи кои побарале и подигнале нови документи за идентификација. Комисијата го земаше предвид само последното. Така, граѓаните со документи за идентификација со истечен рок кои не подигнале нови документи до 16 јуни немаа право на глас. Согласно измените и дополнувањата во февруари 2020 година, за да добијат гласачко ливче, сите гласачи треба да прикажат важечка лична карта или пасош.³²

За да се олесни остварувањето на правото на глас, може да се разгледаат дополнителни мерки за обезбедување право на глас на лицата кои гласаат првпат без документи за идентификација, граѓаните чии документи за идентификација истекуваат непосредно пред распишувањето на изборите, и граѓаните кои не ги подигнале новите документи пред ажурирање на избирачкиот список од страна на ДИК.

²⁹ Во правилниците се наведуваат методологија за водење и ажурирање на избирачкиот список заснована врз увид и статистички анализи, вкрстена проверка на различни бази на податоци и записи, неограничени теренски прегледи и други соодветно признаени методи на увид и методологија за целосен пристап, изменување и бришење на податоците во избирачкиот список, како и постапка за спроведување на теренска проверка за ажурирање на избирачкиот список.

³⁰ Според официјалните податоци, 989 лица имале позитивен тест за корона вирус по 8 јули, крајниот рок за предвремено гласање, поради што не беа во можност да гласаат.

³¹ Сепак, во новата одредба не се земени предвид граѓаните чии лични карти истеклоа непосредно пред распишувањето на изборите.

³² Истечените пасоши беа прифатливи под услов важноста да истекува во текот на вонредната состојба. Гласачите кои гласаа по прв пат и сè уште не ја подигнале личната карта не беа во можност да гласаат и покрај тоа што беа вклучени во избирачкиот список.

Пред прекилот на изборниот процес, јавниот увид во избирачкиот список беше завршен и копии од списокот беа доставени до сите политички партии. Иако новиот изборен календар дозволуваше ажурирање на списокот со починати лица и граѓани кои навршуваат 18 години, не беше воведен нов посебен период на јавен увид. Механизмот за континуирано ажурирање остана достапен преку веб-пребарувач што овозможува пребарување по матичен број, презиме и адреса.

Граѓаните и политичките партии можат да побараат измени во избирачкиот список (т.е. додавање, отстранување или изменување на податоци) што влијаат на другите граѓани, но обрасците на ДИК за јавен увид ги ограничуваат ваквите промени на случаи на смрт, губење на државјанство и лишување од деловна способност, спротивно на одредбите на Изборниот законик.³³ Не се издава индивидуално известување за граѓаните чии податоци се изменети.

Многу соговорници на СМОИ на ОДИХР изразија загриженост во врска со точноста на избирачкиот список, генерално забележувајќи дека бројот на регистрирани гласачи го надминува бројот на граѓани со постојан престој, со што се зголемува процентот на лица кои не гласаат. Долгогодишните структурни проблеми, идентификувани во претходните извештаи на ОДИХР, остануваат нерешени. Со адресите управуваат општините заедно со централниот регистар, но не постои стандардизација.³⁴ Податоците испратени до ДИК од страна на различни институции се презентирани во различни формати, попречувајќи ја интероперабилноста. Недоследностите произлегуваат и од фактот што болниците не обезбедуваат систематско ажурирање за починатите лица.

На избирачкиот список дополнително влијаеше ограничениот ИТ капацитет на ДИК и непостоењето скорешни редовни опсежни контроли на квалитетот.³⁵ Системот за управување со информации за гласачите, што ќе ѝ овозможи на ДИК да преземе задачи што моментално се во надлежност на Државниот завод за статистика (ДЗС) и да ја зголеми информациско-технолошката надлежност на ДИК, сè уште е во изработка.

Во согласност со претходните препораки на ОДИХР, треба да се посвети поголемо внимание на усогласувањето на податоците доставени до избирачкиот список, имено, интероперабилноста на добиените податоци и стандардизацијата на адресниот систем. списокот треба редовно квалитативно да се ревидира и истиот да се објавува.

VII. РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИ

Граѓаните со наполнети 18 години кои имаат право на глас имаат право да се кандидираат на избори, со тоа исклучувајќи ги оние на кои им е одземена деловната способност врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост, спротивно на меѓународните обврски и претходните препораки на ОДИХР. Законската рамка понатаму ги одзема правата на кандидатура на оние кои во моментот издржуваат казна затвор над шест месеци.³⁶

³³ Само едно барање беше поднесено од политичка партија. Според соодветниот правилник на ДИК, барањата упатени од политичките партии можат да бидат ограничени на одредени видови корекции на податоците.

³⁴ Работна група под покровителство на Министерството за транспорт и врски изготви предлог закон со кој му се дозволува на Катастарот да управува со адресниот систем и беше спроведен пилот проект, но проектот сè уште не е одобрен.

³⁵ Поради недоволниот технички капацитет на ДИК, Државниот завод за статистика (ДЗС) во голема мерка е вклучен во управувањето со податоците за регистрација на гласачите.

³⁶ Став 24 од [Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година](#) делумно предвидува дека „секое ограничување на правата и слободите мора во едно демократско општество да се однесува на една од целите на важечкиот закон и да биде строго пропорционално на целта на законот“.

Потребно е ревидирање на ограничувањата на правото на кандидатура, со цел дисквалификацијата врз основа на осуденост да биде пропорционална со тежината на делото.

Кандидатите можат да бидат номинирани од регистрирани политички партии и коалиции, како и од групи избирачи. Кандидатите номинирани од избирачи мора да соберат најмалку 1.000 потписи на избирачи кои живеат во соодветната област. За првпат, адресирајќи претходна препорака на ОДИХР, потписите за поддршка од гласачите можеа да се собираат во нотарските канцеларии, како и на назначени локации пред вработените во ДИК, во подрачните одделенија на ДИК.³⁷ Иако Изборниот законик не ја прецизира документацијата потребна за номинирање кандидати, ДИК донесе упатства, кои ги утврдија списокот за проверка на кандидатите и деталната постапка за верификација. За овие избори, ДИК промовираше и нова онлајн апликација за поднесување кандидатски листи.

Регистрацијата на кандидатите се одвиваше од 12 до 20 март, пред прекилот на изборниот процес.³⁸ До крајот на периодот за регистрација, ниту една група избирачи не успеа да поднесе листа, бидејќи ниту една не го собра потребниот број потписи.³⁹ ДИК регистрираше 12 политички партии и 3 коалиции со вкупно 1.598 кандидати на 78 листи.⁴⁰ За пофалба е што ДИК ги објави сите листи со кандидати на својата веб-страница, со интерактивна алатка, во која беа прикажани партиската припадност на кандидатите, полот, изборната единица и општината.

Најмалку еден кандидат од секој род мора да фигурира на секое трето место на листата, и уште еден кандидат од помалку застапениот род на секои десет места. Сите поднесени листи ја запазија потребната квота од 40 отсто, а некои и го надминаа прагот. Вкупно, 675 регистрирани кандидати (42 отсто) беа жени, а жените беа носители на 19 од 78 листи. Најголем број листи чии носители се жени - четири од шест - беше евидентиран кај „Глас за Македонија“. На листите на СДСМ за секоја изборна единица имаше жена и маж како први двајца кандидати, но жената беше ставена на првата позиција само во еден случај. Носители на листите на ВМРО-ДПМНЕ беа жени во две изборни единици.

VIII. ИЗБОРНА КАМПАЊА

Првично закажаните избори на 12 април беа прекинати пред да започне периодот на официјалниот период за кампања. По повторното започнување на изборниот процес, кампањата започна на 24 јуни и заврши на 12 јули на полноќ, пред првиот ден на предвременото гласање.

Изборниот законик забранува водење кампања во периодот меѓу рокот за регистрација на кандидати (20 март) и почетокот на официјалната кампања. Пред мораториумот, политичките партии се вклучија во некои активности во кампањата. СДСМ одржа партиски конгрес на 9 март, додека ВМРО-ДПМНЕ организираше настани на 11 март за да ги претстави своите кандидати и коалициони партнери. Подготовките за кампањата веќе беа значително скратени пред прекилот на изборите на 21 март. На 10 март владата воведо забрана за јавни собири и настани со повеќе

³⁷ Нотарските такси се подмируваат од страна на групите избирачи кои ги номинираат кандидатите. Најмалку 1.000 гласачи во странство треба да се потпишат за предложените кандидати пред службените лица во дипломатските или конзуларните канцеларии.

³⁸ Сите 78 листи поднесени од политичките партии беа прифатени.

³⁹ Шест независни кандидати неуспешно се обидоа да се регистрираат со собирање потписи. Максималниот број на добиени потписи беше 255 во четвртата изборната единица, а вкупниот број на потписи собрани од сите кандидати во целата земја беше 536. Двајца кандидати воопшто не успеаја да соберат потписи.

⁴⁰ Тоа се коалицијата од 23 партии предводена од СДСМ со БЕСА и неколку помали партии, коалицијата од 16 партии предводени од ВМРО-ДПМНЕ и коалицијата од две етнички албански партии - Алијанса за Албанците (АА) со Алтернатива.

од 1.000 учесници, на отворено и во затворен простор. По состанокот на партиските лидери на 12 март, партиите се согласија да не одржуваат митинзи во текот на кампањата.

По повторното започнување на изборниот процес, беа изнесени наводи до СМОИ на ОДИХР дека политичари на високи позиции спроведуваа предвремени кампањски активности пред 24 јуни.⁴¹ Во некои случаи, овие наводи се чинеа оправдани, иако ситуацијата беше нејасна со оглед на тоа што изборниот процес беше прекинат за време на вонредната состојба. Правилата за предвремена кампања доведуваат до состојба со аномалии, во која потенцијалните кандидати и нивните партии вршат политички активности до официјалната регистрација, а потоа се должни да ја прекинат кампањата до почетокот на периодот на кампањата, додека на другите кои не се директно вклучени во изборите би им било дозволено да ги продолжат активностите во текот на целиот период.

Треба да се разгледа можноста за усогласување на официјалниот период на кампањата со временската рамка за регистрација на учесниците во изборниот процес, за да се обезбеди доследна примена на регулативата за кампања за сите. Редовните политички активности пред официјалниот период за кампања не треба да бидат забранети и треба да се регулираат.

Низа уредби и одлуки на владата за време на вонредната состојба и по неа, наведуваа безбедносни мерки што треба да се применуваат на јавните состаноци, вклучително и употреба на средства за дезинфекција на раце, социјално дистанцирање и носење маски. Пандемијата со Ковид-19 значително го измени стилот на водење кампања бидејќи партиите донесоа дополнителни мерки, во најголем дел заменувајќи ги традиционалните митинзи со средби од помал обем, како и со ограничен активизам од врата на врата и други активности за средби со гласачите. И покрај околностите, партиите водеа активна кампања и беа во можност да ги пренесат своите пораки. Кампањата се одвиваше во мирно опкружување и, покрај изолираните случаи на вандализирање на кампањски постери, слободата на изразување беше почитувана. Кандидатите во голема мера се потпираа на социјалните медиуми, објавувајќи видеа од локални состаноци на кои се обраќаат кандидати и партиски лидери. Бројни реклами во текот на кампањата беа емитувани од радиодифузерите и на социјалните медиуми, а билбордите имаа голема видливост.

Клучните прашања во кампањата беа економијата, судските реформи, социјалната помош и здравствената заштита. СДСМ го истакнуваше рекордниот напредок во пристапувањето кон НАТО и ЕУ. Одговарајќи на тврдењата на своите противници дека го „распродала“ националниот интерес, СДСМ тврдеше дека, при потпишувањето на договорот за пријателство со Бугарија во 2017 година и договорот од Преспа со Грција во 2018 година, владата ги бранела националниот идентитет и јазикот.⁴² Кампањата беше обележана со негативна реторика, за сметка на посуштинска дебата. Рекламите на ВМРО-ДПМНЕ содржеа лични напади врз лидерот на СДСМ. Од своја страна, СДСМ предупреди на враќање кон „режимот“ на поранешниот премиер на ВМРО-ДПМНЕ, кој беше осуден и се наоѓа во бегство. Низа протечени нелегални снимки со политички лидери во очигледно компромитирачки разговори дополнително придонесоа за негативниот тон.

Во развој на настаните пред изборите во 2020 година, СДСМ влезе во предизборна коалиција со БЕСА. Првпат една од двете најголеми партии да склучи предизборен договор со етничка албанска партија. Предлогот на ДУИ за етнички албански кандидат за премиер предизвика

⁴¹ ДИК одби 42 приговори за предвремена кампања како неиздржани (види *Приговори и жалби*).

⁴² По Договорот од Преспа и консултативниот референдум во септември 2018 година, Собранието усвои уставни измени во јануари 2019 година за промена на името на земјата. Договорот го заокружи долгогодишниот спор со Грција околу името на земјата и го отвори патот кон интеграција во НАТО и ЕУ.

жестока дебата. СДСМ остро го критикуваше својот поранешен коалициски партнер ДУИ, поврзувајќи ја партијата со поранешниот премиер на ВМРО-ДПМНЕ и тврдејќи дека партијата треба да оди во опозиција и да ги реформира своите редови. Заострената реторика се рефлектирала на зголемената појава на етнички базиран говор на омраза во социјалните медиуми, вклучително и против албанските и ромските малцинства.

На 18 јуни, ДИК организираше потпишување на Кодексот за фер и демократски избори од страна на учесниците во изборниот процес. На 29 јуни, претседателот на ДИК и министерот за внатрешни работи заедно ги повикаа учесниците во изборниот процес да се придржуваат кон законот, предупредувајќи на санкции за вршење притисок, принуда или подмитување на гласачите. Претседателот и премиерот дадоа слични изјави за јавноста. СМОИ на ОДИХР забележа изолирани случаи во кои министри од различни партии не ги разграничуваат државните функции и политичките активности, спротивно на заложбите на ОБСЕ.

Опозициските партии тврдеа дека постојат обиди за политичко искористување на програмите за социјална помош и дистрибуција на помошта поврзана со пандемијата Ковид-19 и влошената економската состојба. Овие вклучуваа програма за дистрибуција на помош на ранливи лица преку кредитни картички за купување на домашни производи. Други тврдеа дека дистрибуцијата на помошта за време на вонредната состојба била презентирана во партиски контекст. Ниту еден убедлив доказ за ваквата злоупотреба не ѝ беше презентирани на СМОИ на ОДИХР.

Политичките партии, исто така, ја информираа СМОИ на ОДИХР за случаи на притисок врз јавните службеници, особено во западниот дел на земјата, како и за обиди за инструментализација на полицијата.⁴³ Како и на претходните избори, МИОА воведоа онлајн алатка преку која јавните службеници можеа да пријавуваат случаи на притисок. Поднесени беа само две пријави, и покрај бројните обвинувања за притисок за кои известуваа медиумите.⁴⁴

Во последните денови пред изборите имаше обвинувања за купување гласови низ целата земја, во кои биле вклучени социјално ранливи лица, претежно, но не исклучиво, во ромските заедници. СМОИ на ОДИХР беше информирана дека обвинителството отворило истраги за неколку случаи. Во деновите пред изборите имаше докази за поделби во МВР. Овие го отсликуваат составот во преодната влада според кој министерот за внатрешни работи беше назначен од опозициската ВМРО-ДПМНЕ, а дополнителниот заменик министер од СДСМ, покрај редовниот заменик министер од ДУИ. Во деновите пред изборите, министерот и дополнителниот заменик министер зазедоа спротивни стојалишта во врска со обвинувањата за купување гласови. Неколку партии ја известуваа СМОИ на ОДИХР дека овие поделби продолжиле на денот на изборите, бидејќи партиите се обиделе да ја ангажираат полицијата во нивно име преку нивниот министер или заменици министри. Со оглед на клучната улога на полицијата во обезбедувањето безбеден амбиент за избори, ваквата политизација на полицијата е особено загрижувачка.

Властите треба да преземат понатамошни напори за навремено спротивставување на каква било форма на притисок врз вработените во јавниот сектор, вклучително и врз полицијата. Јавните службеници треба систематски да бидат информирани за применливите механизми за пријавување на какви било случаи на притисок за истрага и да се уверат дека нема да се

⁴³ На пример, СМОИ на ОДИХР разговараше со полициски службеник кој го опиша притисокот на кој бил подложен од неговите претпоставени за поддршка на ДУИ. Тој рече дека и други полициски службеници биле изложени на сличен притисок.

⁴⁴ Еден случај се сметаше дека не е поврзан со изборите. Вториот извештај беше испратен до Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК).

соочат со негативни последици. Овие механизми можат да бидат контролирани од независно тело.

Поголема видливост на жените политичари беше забележана на кампањските настани и на постерите на билбордите. Сепак, жените беа недоволно застапени во медиумското покривање на кампањата. Иако жените сочинуваа 42 отсто од регистрираните кандидати, мониторингот на СМОИ на ОДИХР укажува на тоа дека известувањето за жените политичари од страна на медиумите варираше од само 4 до 14 отсто од покривањето на кандидатите. Жените кандидати со кои СМОИ на ОДИХР оствари контакт наведоа недоволна поддршка за идните жени лидери во внатрешните партиски структури.

Северна Македонија е земја со повеќе етникуми.⁴⁵ Партиите традиционално се натпреваруваа за гласови во рамките на своите етнички заедници, додека владејачките коалиции беа формирани меѓуетнички, вклучувајќи и етнички албански партии. Сепак, уште од парламентарните избори во 2016 година, СДСМ активно се обидуваше да добие поддршка од етничките албански гласачи. Покрај партиите кои главно ги претставуваат етничките Албанци, неколку партии претставуваат помали етнички заедници, од кои повеќето се поврзани со коалициите на СДСМ или на ВМРО-ДПМНЕ. Претставниците на овие партии активно учествуваа во кампањата, особено во местата каде што се концентрирани нивните заедници. На изборите во 2020 година, кандидатите од ромските заедници фигурираа на списоците на СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ како членови на тие партии, а не како членови на малцинските партии. Една таква кандидатка ѝ изјави на СМОИ на ОДИХР дека смета дека на тој начин ќе има поголемо влијание во коалицијата. Новоформираната Народна партија на Ромите фигурираше независно.

Беа направени некои напори во кампањата за решавање на потребите на лицата со попреченост, но тие беа ограничени на добротворен пристап, наместо да се промовираат концепти како што се универзален дизајн и социоекономско зајакнување. При започнување на кампањата на СДСМ, на партиска конвенција на 9 март, лидерот на партијата вете дека пристапот до јавните згради за лица со телесна попреченост, преку пристапни рампи, ќе биде задолжителен до 2024 година, и дека финансискиот додаток за лицата со попреченост ќе се зголеми за 15 отсто. Позитивно е што видеата од кампањските настани на социјалните медиуми понекогаш содржеа и толкување на знаковен јазик. Програмата на СДСМ беше преведена на знаковен јазик. Граѓанските организации кои ги застапуваат правата на лицата со попреченост спроведоа обука за политичките партии за тоа како да се решаваат потребите на лицата со попреченост, на пример, со тоа што нивните веб-страници ќе станат попростапни. СМОИ на ОДИХР беше информирана дека само едно лице со попреченост беше кандидат на овие избори, на позиција со мала веројатност за успех на партиската листа.

IX. ФИНАНСИРАЊЕ НА КАМПАЊАТА

Изборните кампањи можат да се финансираат од парични и непарични донации од физички и правни лица во износ до 3.000 и 30.000 евра, донации на партии, членарина и банкарски заеми наменети за изборна кампања. Донациите од странски, општински и анонимни извори, како и донациите од државни, верски, добротворни организации и медиуми се забранети. Трошоците за кампањата се ограничени на околу 110 денари (приближно 2 евра) по регистриран гласач во изборна единица (минимум 490.830 евра во третата изборна единица и максимум 544.930 во

⁴⁵ Според последниот попис од 2002 година, 64,2 отсто од населението се изјасниле како етнички Македонци; 25,2 отсто како етнички Албанци; 3,8 отсто како етнички Турци; 2,7 отсто како етнички Роми; 1,8 отсто како етнички Срби; 0,8 отсто како етнички Босанци; и 0,5 отсто како етнички Власи.

првата изборна единица).⁴⁶ Платените политички реклами во радиодифузните, печатените и онлајн медиумите се финансирани директно од државата преку посебен фонд, со кој управува ДИК (види дел за *Медиуми*). Политичките партии кои добиваат повеќе од еден отсто од гласовите имаат право на јавно финансирање.⁴⁷

Финансирањето на кампањата доби ограничено внимание во кампањските наративи на учесниците во изборниот процес.⁴⁸ Невообичаените услови за водење кампања во време на пандемија, исто така, имаа влијание врз финансирањето на кампањата. Учесниците во изборниот процес ја информираа СМОИ на ОДИХР дека поради избегнувањето големи предизборни митинзи оствариле значителна заштеда, особено затоа што немало потреба да се превезуваат илјадници приврзаници на местата за митинзи. И покрај тоа, трошоците за производство на реклами во медиумите и значителната употреба на постери на билборди претставуваа значителен дел од трошоците.

Финансирањето на кампањата е уредено со Изборниот законик, Законот за финансирање на политички партии, Законот за спречување на корупција и судир на интереси (ЗСКСИ) и Законот за сметководство за непрофитните организации. Потребно е понатамошно усогласување на законската рамка за финансирање на кампањата за да се отстранат празнините и недоследностите и да се обезбеди правна сигурност. Особено, потребно е усогласување на Изборниот законик со Законот за финансирање на политичките партии заради унификација на дозволения износ на донациите за целите на кампањата на наменските и партиските сметки. Тековниот износ на дозволените донации за политичките партии го надминува дозволения износ за целите на кампањата, и тоа беше искористено од некои учесници во изборниот процес за да ги избегнат ограничувањата на трошоците. Измените и дополнувањата на Изборниот законик предвидуваат усогласеност на извештаите за кампањата со Законот за сметководство на непрофитни организации, кој не предвидува пријавување на непарични придонеси, што доведува до правен судир.⁴⁹ Изборниот законик не ги применува повеќе одредбите за државен надоместок за трошоците за кампањата на учесниците во изборниот процес, што ја нарушува правната сигурност, особено во однос на утврдувањето санкции за повреда на правилата за поднесување финансиски извештаи за кампањата.⁵⁰

Законот не содржи одредби за употребата на заеми за кампањски цели, како и за утврдување на пазарната цена на донираните ствари, услуги и попусти, а учесниците ги пријавија износите

⁴⁶ Едно евро е еднакво на приближно 61 денар (МКД).

⁴⁷ Најмалку еден отсто од гласовите освоени на последните парламентарни избори на национално ниво или на последните локални избори во една единица на локална самоуправа. Според измената и дополнувањето на Законот за финансирање на политички партии во 2018 година, јавните субвенции за политичките партии се зголемија од 0,06 на 0,15 отсто од приходниот дел на годишниот буџет (од 1,8 милиони на 4,5 милиони евра). Според законот, 70 отсто ќе бидат распределени меѓу двете најголеми парламентарни партии, пропорционално на бројот на пратеници. Сепак, во 2020 година, владата ги намали буџетските исплати на политичките партии како мерка на штедење поврзана со Ковид-19.

⁴⁸ Во 2019 година, Северна Македонија освои 35 од 100 бода и беше рангирана на 106. од 198 места на Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнл“. Како што е наведено во [Петтиот извештај на ГРЕКО за евалуација на Северна Македонија во 2019 година](#), „Постапка за непочитување беше започната во јуни 2018 година, како одговор на слабите перформанси: до денес само 31% од препораките се целосно спроведени, 42% делумно спроведени и 26% остануваат неспроведени“.

⁴⁹ Позитивно е што ова го реши Министерството за финансии кое во образецот за извештајот ги вклучи непаричните придонеси.

⁵⁰ Иако членот 86 за надомест на трошоците за изборната кампања врз основа на бројот на освоени гласови беше укинат од Изборниот законик во 2018 година, членовите 87, 88 став 3 и соодветните казни одредби од Изборниот законик, кои пропишуваат дека прекршоците повлекуваат делумно или целосно губење на надоместоците на трошоците за кампања или суспензија на плаќањето, остануваат непроменети.

утврдени со договорите со давателите на услуги.⁵¹ Покрај тоа, нема мерки според кои сите фактури поврзани со кампањата би се доставувале пред крајниот рок за затворање на наменските сметки.

Законските одредби во врска со донациите треба да се ревидираат со цел да се усогласат дозволените износи на донациите, да се обезбеди транспарентност и ограничување на износот на заемите кои ги добиваат политичките партии за водење на изборната кампања, и да се воспостави механизам за утврдување на пазарната цена на непаричните придонеси.

Неодамнешните измени и дополнувања на Изборниот законик предвидоа доставување на дополнителен периодичен извештај 19 дена по денот на изборите и го скратија рокот за доставување на конечниот извештај од четири на три месеци по изборите. Периодот останува предолг во однос на препорачаните добри меѓународни практики.⁵² Два периодични извештаи треба да се достават пред денот на изборите: еден на средина на кампањата, и другиот еден ден пред изборите, не оставајќи време за контрола или објавување пред изборите, спротивно на претходните препораки на ОДИХР. Само конечните извештаи подлежат на задолжителна ревизија. Законот не ја деталзира содржината на извештаите, пренесувајќи ја одговорноста за решавање на нејаснотите и обезбедување соодветен квалитет на извештаите на Министерството за финансии, кое изготви обрасци за извештаите. Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) доставува извештај за финансирање на кампањата до Собранието три месеци по изборите, така што не може да ги рефлектира наодите од ревизијата, што ДЗР треба да ги достави во рок од 60 дена од доставувањето на конечниот извештај.

Нејасните одредби за периодичните извештаи предизвикаа различни толкувања на нивниот опфат. Повеќето учесници во кампањата ја оценија рамката за периодичните извештаи како оптоварена, бидејќи три периодични извештаи треба да бидат доставени во кратки временски интервали до три институции (ДИК, ДКСК и ДЗР). Обврска за среднорочно прикажување на донациите беше почитувана од 9 од 15 учесници во изборниот процес, а ДИК не ги објавуваше доследно периодичните извештаи на учесниците, намалувајќи ја транспарентноста. Вториот извештај за донациите го доставија 10 од 15 учесници во изборниот процес, кои првенствено пријавија приватни донации и членарина.⁵³ Повеќето учесници во изборниот процес ја интензивираа акумулацијата на средства во втората половина на кампањата и сите се потпираа на донации од физички лица на партиските и наменските сметки.⁵⁴ Некористењето од страна на

⁵¹ Види ги ставовите 171 и 198 од [Упатствата на ОДИХР и Венецијанската комисија за регулативата за политичките партии](#) и член 12 од [Препораката од 2003 година](#) на Комитетот на министри на Советот на Европа до земјите членки за заеднички правила против корупција при финансирање на политички партии и изборни кампањи.

⁵² Став 200 од Упатството за регулативата за политичките партии на ОДИХР и Венецијанската комисија препорачува „извештаите за финансирање на кампањата да се предадат на соодветните органи во период не подолг од 30 дена по изборите“.

⁵³ Законот пропишува затворски казни до пет години за неподнесување финансиски извештаи за кампањата, но тие не се спроведуваат. [Препораката од 2003 година](#) на Комитетот на министри на Советот на Европа до земјите членки за заедничките правила против корупција при финансирање на политичките партии и изборните кампањи предвидува „прекршувањето на правилата во врска со финансирањето на политичките партии и изборните кампањи да подлежи на ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки санкции“.

⁵⁴ На пример, за половина од кампањата, коалицијата предводена од СДСМ пријави една донација од физичко лице од околу 580 евра и непарична донација од околу 1.000 евра. ДУИ пријави донација на партијата во вид на добра и услуги од околу 530 евра, ДПА - парични донации од физички лица од околу 12.600 евра, Левица пријави донации од 42.145 евра, но не наведе донатори. Коалицијата „Алијанса на Албанците и Алтернатива“ пријави донации од 96.330 евра пренесени од партиската сметка. Вториот извештај посочи претежно донации од физички лица за кампањата и на партиските сметки добиени од коалицијата на СДСМ во износ од 226.620 евра, ДУИ - 72.577 евра, ДПА - околу 4.000 евра и Левица - 170 евра. Коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ со донации во износ од околу 396.883 евра, главно пренесени од партиските сметки на наменските сметки за кампања, и 134.347 евра за втората половина од кампањата.

некои учесници на утврдените обрасци за финансиски извештаи го прикриваше потеклото на средствата префрлени од сметките на политичките партии, нарушувајќи го воедначеното прикажување. И покрај законските обврски, само некои учесници ги објавија извештаите на своите веб-страници. Третите периодични извештаи не беа објавени.

Изборниот законик треба да предвидува извештаите за финансирање на кампањата да се доставуваат и објавуваат на денот на доставување, во воедначена форма погодна за јавна контрола, со придружна финансиска документација. Санкциите за задоцнување или неподнесување треба да бидат ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки. Крајниот рок за доставување на конечните извештаи треба да се измени за да ги одразува добрите меѓународни практики.

Во 2020 година, Изборниот законик беше усогласен со Законот за спречување на корупција и судир на интереси, префрлајќи ја примарната надлежност за надзорот врз финансирање на кампањата и злоупотребата на административните ресурси на ДКСК. ДКСК е задолжена да спроведува постојан мониторинг на финансирањето на кампањата во текот на целиот изборен период, вклучително и финансиските активности на политичките партии и носителите на јавни функции и да бара податоци од банки и други надлежни институции. Телото има право да поведува истраги по службена должност и да ги прегледува пријавите од физички и правни лица, вклучително и од учесниците, партиите и набљудувачите на изборите и да поведе кривично гонење во случај на повреда и како реакција на извештаите од ДЗР. ДЗР врши *екс-пост* контрола на финансирањето на кампањата врз основа на ревизија на финалниот извештај.

Согласно измените и дополнувањата на Изборниот законик, банките се должни да им дозволат на ДКСК и ДЗР пристап до трансакциите на наменските сметки до затворањето на сметките. Сепак, правото на увид не се проширува на редовните партиски сметки, иако нивните средства можат да се користат за изборна кампања и не е предвидено обезбедување на финансиски податоци по затворањето на сметките. Ова би можело да се ревидира за да се олесни ревизијата. Сите засегнати страни се должни да обезбедат финансиски документи по барање на ДЗР, во прилог на опсежната ревизија заснована врз докази. Иако овие измени го приближуваат надзорот над финансирање на кампањата во согласност со препораките на ОДИХР и ГРЕКО, треба да се направат понатамошни напори за подобрување на транспарентноста и отчетноста во политичкото финансирање и финансирањето на кампањата.

Институциите задолжени за надзор над финансирањето на кампањата немаат капацитет поради недостиг на финансиски и човечки ресурси, што ја нарушува контролата врз отчетноста и транспарентноста на финансирањето на кампањата.⁵⁵ За овие избори, ДКСК одржуваше комуникации со граѓанското општество за информации за наводни прекршоци. Понатаму, Комисијата го зајакна надзорот над кампањата со дополнителни 17 теренски набљудувачи, обезбедени со меѓународна помош во отсуство на соодветни државни средства, кои собираа докази за кампањските активности. Сепак, наодите на набљудувачите не беа објавени во јавноста, пропуштајќи можност да се зголеми транспарентноста.

⁵⁵ Став 220 од [Насоките на ОДИХР и Венецијанската комисија за регулирање на политичките партии од 2010 г.](#) наведува дека „Генерално, легислативата треба да им даде на регулаторните агенции можност да спроведуваат истраги и да ги гонат потенцијалните повреди. Без такви истражни овластувања, агенциите немаат можност ефикасно да го спроведат својот мандат. Исто така, неопходни се адекватни финансии за да се обезбеди правилно функционирање и работење на регулаторното тело. [Петтиот извештај на ГРЕКО за евалуација на Северна Македонија од 2019 година](#) заклучи дека „целокупната моќ на антикорупциската рамка е доведена во прашање [поради селективно спроведување], а честите законски измени создадоа генерално непредвидлива средина[...].“

На Државната комисија за спречување на корупција и на Државниот завод за ревизија треба да им се обезбедат соодветни човечки и финансиски ресурси за ефикасно извршување на нивниот мандат за време на изборниот период.

Изборниот законик содржи детални одредби кои предвидуваат правична употреба на јавните простори и забрануваат злоупотреба на државните ресурси. По свикнувањето на изборите, исплати на плати, пензии или социјална помош, освен редовните исплати, не може да се вршат од буџетски средства. Освен во итни случаи, забрането е вработување во јавниот сектор на нови лица или престанување на работниот однос на постојните вработени. Неодамнешниот амандман дава појаснување што се подразбира под итни случаи. Сепак, сите овие правила беа суспендирани со уредба на владата за време на траењето на вонредната состојба.

X. МЕДИУМИ

A. МЕДИУМСКА СРЕДИНА

Голем број медиуми, вклучувајќи 11 национални и 36 регионални приватни телевизии, се натпреваруваат на мал рекламен пазар и немаат финансиска, регулаторна и професионална одржливост, придонесувајќи за поларизација на медиумската средина. Владините реклами, кои беа најголем извор на приход за многу медиуми, се забранети од 2017 година. Тековната стагнација на рекламниот пазар предизвикана од пандемијата Ковид-19, дополнително ја зголеми зависноста на медиумите од сопствениците и државните субвенции.⁵⁶

Сите соговорници на СМОИ на ОДИХР оценија дека значителните подобрувања во медиумските слободи во последниве години не беа зајакнати со систематски реформи во медиумскиот сектор, како што е обезбедувањето политичка неутралност на јавниот сервис Македонска радио-телевизија (МРТ) и регулаторот на медиумите (Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги - АВМУ). Соговорниците ја истакнаа подобрената плуралност во информативните емисии, но забележаа и ниско ниво на професионалност и уреднички фокус на квантитетот, наместо на квалитетот на содржината.⁵⁷ Понатаму, многу соговорници изразија загриженост дека пандемијата Ковид-19 придонесе за влошување на веќе тешките услови за вработување на новинарите.

Телевизијата и понатаму е главен извор на информации, по што следат онлајн медиумите. Во април 2020 година, МРТ го зголеми бројот на телевизиски канали од два на пет, повторно воспоставувајќи го МРТ-2 како 24-часовен сервис на албански јазик, како и отворање на канал што емитува на малцински јазици, вклучително и на босански, ромски, српски, турски и влашки јазик. И покрај воведувањето во 2018 година на државните субвенции за печатење и дистрибуција на национални и регионални весници, тиражот на печатените медиуми е во постојано опаѓање.

⁵⁶ Привремената влада започна неколку иницијативи за поддршка на медиумите за време на пандемијата, меѓу другото и покривање на трошоците за дигитализација на пет национални и шест регионални телевизии и субвенционирање на социјалните придонеси на медиумските работници во државниот буџет. Во март 2020 година, регулаторот на медиумите АВМУ се откажа од годишната такса за лиценца за сите радиодифузери за две години.

⁵⁷ [Извештајот на Европската комисија од 2019 г. за Северна Македонија](#) забележа подобрувања во јавната сфера поврзани со слободата на медиумите и слободата на изразување, континуирана отворена политичка дебата и критичко известување на медиумите. Сепак, извештајот ја истакна потребата од подобрување на независноста, финансиската соодветност, професионалните стандарди и квалитетот на новинарството, особено во јавните медиуми.

МРТ се финансира речиси исклучиво од државниот буџет од 2017 година, што, според соговорниците на СМОИ на ОДИХР, ја нарушува нејзината уредничка независност.⁵⁸ Програмскиот совет ја надгледува содржината на МРТ и го назначува надзорниот одбор кој е одговорен за финансиски надзор. И двете институции традиционално се смета дека се под политичко влијание, додека нивниот авторитет е ограничен со истекувањето на мандатите на нивните членови.⁵⁹

Со цел да се гарантира политичка независност, јавниот радиодифузен сервис треба да претрпи низа реформи, вклучително и измена на постапката за избор и назначување членови на Програмскиот совет и намалување на зависноста од државниот буџет. Понатамошните реформи на јавниот радиодифузен сервис треба да имаат за цел подобрување на квалитетот на произведената содржина, вклучително и на истражувачкото и аналитичкото новинарство.

Голем број соговорници на СМОИ на ОДИХР ја изразија својата загриженост во врска со ширењето погрешни или лажни информации онлајн и на социјалните медиуми. Со цел решавање на ова прашање, неколку истакнати професионални медиумски организации изготвија регистар на професионални онлајн медиуми, кои ветуваат дека ќе се придржуваат до професионалните стандарди. Иницијативата имаше ограничен ефект.⁶⁰

Б. ЗАКОНСКА РАМКА

Изборниот законик предвидува детална регулатива за однесувањето на медиумите од распишување на изборите до завршување на кампањата. Сите радиодифузери и веб-страници што ги покриваат изборите се должни тоа да го прават на фер, избалансиран и непристрасен начин. Пропорционалниот баланс треба да се заснова на бројот на изборни единици во кои се натпреваруваат учесниците, како и на интензитетот на нивните кампањски активности. Со измена и дополнување на Изборниот законик во февруари 2020 година, од националните радиодифузери се бара да го надополнат покривањето на изборите со толкување на знаковен јазик. Сите радиодифузери кои ги следеше СМОИ на ОДИХР не го направија тоа, од причина што АВМУ ја припишува на ограниченото време за спроведување на одредбата.⁶¹

Информативните емисии на МРТ за време на кампањата се детално регулирани во однос на степенот на покриеност на владејачките партии, парламентарната опозиција и во помала мера вонпарламентарните партии и независните кандидати. Бидејќи законот предвидува издвојување подеднакво време за владејачките и за опозициските партии како групи, а не како индивидуални партии, комбинираното покривање на СДСМ, ДУИ и ДПА треба да биде идентично со комбинираното покривање на опозициските коалиции – ВМРО-ДПМНЕ и коалицијата на Алијанса за Албанците (АА) со Алтернатива. Јавниот радиодифузен сервис ги исполни

⁵⁸ Во 2019 година, околу 96 отсто од [буџетот](#) на МРТ беше финансиран од државниот буџет.

⁵⁹ Мандатот на Програмскиот совет истече во декември 2019 година и Собранието не назначи нови членови заради политичката парализираност. Мандатот на членовите на надзорниот одбор исто така истече во март 2020 година. За препораките за надзор на јавниот радиодифузен сервис, видете ги ставовите 13-49 од [Препораката на Комитетот на министри \(СЕСМ\) на Советот на Европа, Препорака СМ/Rec\(2012\)1](#).

⁶⁰ За да бидат запишани во Регистарот на професионални онлајн медиуми, медиумската куќа треба да вети дека ќе ги почитува професионалните стандарди и да обезбеди информации за финансирањето, сопственоста и уредничкиот тим. Заклучно со 15 јули 2020 година, 134 веб-страници беа запишани во регистарот.

⁶¹ Ставот 7.4.2 од Резолуцијата на ПССЕ [Резолуција 2155 \(2017\)](#) ги повикува земјите членки да „обезбедат информации за изборните процеси, процедурите за гласање и политичките програми во достапни формати, вклучително и во лесно читливи и лесно разбирливи верзии, со знаковно толкување по потреба, титлови на видеа и шаблони со Брајово писмо“.

обврските, иако МРТ и другите соговорници на СМОИ на ОДИХР ја критикуваа регулативата како излишна, нарушувајќи ја уредничката независност.⁶²

Одредбите што ги регулираат информативните емисии на јавниот радиодифузен сервис за време на кампањата треба да се ревидираат, со цел да се обезбеди слобода на уредникот, плурализам на ставовите и еднакви можности за учесниците во изборниот процес.

Изборниот законик ѝ наложува на МРТ да им додели слободно време на учесниците во изборниот процес од 16:00 до 23:00 часот. Шест партии одлучија да се појават на МРТ-1 и две партии на МРТ-2. На двата канали, слободното време на учесниците во изборите беше ограничено на говори што беа претходно снимени во просториите на МРТ, бидејќи не беа дозволени снимки од сопствена продукција.

За време на периодот на кампањата платените политички реклами кај приватните радиодифузери, печатените и онлајн медиумите се покриваат исклучиво од државниот буџет. Изборниот законик ја регулира распределбата на средства за платено политичко рекламирање и ги утврдува временските ограничувања за рекламирањето во рамките на секој час емитување.⁶³ Сепак, оваа формула за распределба на времето и средствата не беше предвидена со регулаторната рамка.⁶⁴

На 22 јуни, последниот ден на вонредната состојба, Владата ги измени одредбите за распределба и дистрибуција на средства и временските ограничувања за платеното политичко рекламирање, вклучително и за зголемување на дозволеният износ на платено политичко рекламирање на реален час. Тројца учесници во изборниот процес, коалициите предводени од СДСМ-БЕСА и ВМРО-ДПМНЕ, како и ДУИ, беа во значителна предност, со право да трошат само за платени политички реклами, по околу 800.000 евра, додека другите дванаесет учесници имаа право на по околу 30.000 евра. Преголемата регулација заедно со повторните измени на законската рамка создадоа правна несигурност, додека непропорционалното распределување на време и средства значително ги ограничи можностите за директна кампања на дванаесет учесници во изборниот процес, бидејќи тие не можеа да користат други средства за купување платени политички реклами, освен оние што ги предвидува државата.⁶⁵

Потребно е преиспитување на регулативата за платено политичко рекламирање во медиумите, со цел да се овозможи непречен пристап до медиумите на недискриминаторска основа.

⁶² Став 16 од [Општиот коментар бр. 34](#) на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права бара од државите да ја гарантираат независноста и уредничката слобода на јавните медиуми. Понатаму, ставот I.3 од СЕСМ Препорака [СМ / Rec \(2007\) 15](#) наведува, „Регулаторните рамки за медиумско покривање на изборите треба да ја почитуваат уредничката независност на медиумите“.

⁶³ Вкупно, 2 евра по регистриран гласач требаше да бидат доделени на секој учесник во изборниот процес и да бидат пропорционално распределени на следниов начин: до 45 отсто и до четири минути на час за емитување треба да бидат распределени на двете најголеми владејачки партии, и до 45 отсто и до четири минути на час емитување на двете најголеми парламентарни опозициски партии. Другите парламентарни и вонпарламентарни партии и независни кандидати комбинирани не им следува повеќе од вкупно 10 отсто од средствата и до една минута на час емитување.

⁶⁴ ДИК изрази загриженост до СМОИ на ОДИХР во врска со нејаснотиите во амандманите поврзани со идентификација и доделување средства на БЕСА, бидејќи партијата додека формално беше во парламентарната опозиција, формираше предизборна коалиција со владејачката СДСМ.

⁶⁵ Ставот II.5 од СЕСМ Препорака [СМ / Rec \(2007\) 15](#) препорачува дека „[p] регулаторните рамки треба да обезбедат сите спротивставени страни да имаат можност да закупат простор за рекламирање според еднакви услови и цени“.

Сите медиумски куќи заинтересирани за продажба на простор за платено политичко рекламирање требаше да се регистрираат во ДИК.⁶⁶ Поради непостоење на формални одредби и упатства за регистрација на медиумите, не е извршена верификација на доставените информации. Следствено, неколку радиодифузери кои не се лиценцирани во Северна Македонија ги добија регистрациите, кои потоа беа укинати по известување од регулаторот на медиумите. Во отсуство на јасна дефиниција за онлајн медиуми, некои веб-страници регистрираа изданија на различен јазик или различни домени на истата веб-страница како засебни медиуми, заобиколувајќи го законскиот дозволен износ на трошоците за рекламирање за еден учесник во изборите во еден печатен или онлајн медиум (15.000 евра). Покрај тоа, соговорниците на СМОИ на ОДИХР забележаа регистрација на голем број нови непознати медиуми.⁶⁷

За да се обезбеди транспарентност на сопственоста на медиумите и на трошоците за кампања, онлајн медиумите заинтересирани да продаваат простор за платено политичко рекламирање треба да почитуваат некои основни одредби за транспарентност, вклучително и проверливи информации за сопственоста и финансирањето.

Со измените и дополнувањата на Изборниот законик од февруари 2020 година, се утврдува дека максималната сума што медиумот може да ја наплати за политичко рекламирање не може да ја надмине просечната цена за рекламирање користена на претходните пет избори. Максималните цени за сите медиуми ги пресмета ДИК, органот надлежен за исплата на државните субвенции за медиумите, врз основа на цените на рекламните дадени од оние медиуми кои го понудиле простор на последните пет избори.⁶⁸ Одредбите се неповолни за радиодифузерите со најголема публика, кои се обврзани да ги почитуваат цените под влијание на просечните цени на помалите регионални радиодифузери и не дозволуваат никакви прилагодувања заради економските девалвации. Пет национални телевизии неуспешно ја оспоруваа формулата на ДИК пред Управниот суд (види *Приговори и жалби*).

Политичкото рекламирање на меѓународните платформи за онлајн рекламирање како Google AdSense и на социјалните медиуми, не е посебно регулирано. И покрај широката употреба на овие кампањски методи од страна на политичките партии, недоволната транспарентност на ваквите алатки оневозможува нивна суштинска ревизија.⁶⁹

Почитувањето на Изборниот законик од страна на радиодифузерите го надгледуваше АВМУ. При мониторингот на опфатот на кампањата, АВМУ заклучи дека сите приватни радиодифузери во голема мера се фокусирале на парламентарните партии, спротивно на одредбите на Изборниот законик. Советот на АВМУ ги санкционираше само ТВ *Алсат-М* и ТВ *Шења* заради

⁶⁶ За овие избори, ДИК регистрираше 44 ТВ станици, 52 радио станици, 12 печатени медиуми и 230 веб-страници.

⁶⁷ СЕСМ, во [Упатствата за плурализмот во медиумите и транспарентноста на сопственоста на медиумите](#) (Препораката СМ / Рес (2018) 1 бара од земјите членки да промовираат транспарентност на сопственоста на медиумите (став 4.4 - 4.7) вклучувајќи го и прикажувањето на имињата и контактите на директните сопственици, акционерите и лицата со реална уредничка одговорност и прикажување на договорните односи од страна на медиумите со други медиуми или рекламни компании и политички партии што можат да имаат влијание врз уредничката независност.

⁶⁸ ДИК [одлучи](#) да користи една просечна цена заснована врз претходните цени за шест главни национални телевизии, три национални радија и три дневни весници како основа за пресметките. На 16 февруари, ДИК утврди максимална цена за платено политичко рекламирање на телевизија во износ од 1,83 евра во секунда, на радио 0,66 евра во секунда, во печатените медиуми од 405 евра за страница во сива скала и 530 евра за страница во боја.

⁶⁹ Иако на 6 март 2020 година Фејсбук [најави](#) проширување на правилата за транспарентност на рекламирањето на 32 дополнителни земји, вклучувајќи ја и Северна Македонија, поради пандемијата со Ковид-19, спроведувањето беше [одложено](#) до 5 август 2020 година.

непокривање на вонпарламентарните партии и систематско негативно покривање на еден од учесниците во изборите, но сепак одлучи да не ја санкционира ТВ *Алфа* којашто исто така негативно известуваше за еден од учесниците.⁷⁰ АВМУ поведе и три прекршочни постапки за повреда на изборниот молк; две резултираа со парични казни, а во една не беше утврдено прекршување од Управниот суд. Во текот на изборниот молк, некои политички партии продолжија со онлајн рекламирање и рекламирање на социјалните медиуми, кои не беа активно следени од ниту една државна институција.

Агенцијата исто така го провери присуството на платено политичко рекламирање во радиодифузните медиуми, финансиски поддржано од страна на ДИК. Податоците на АВМУ за следење на политичкото рекламирање посочија дека неколку учесници во изборите трошеле над законски дозволеният износ.⁷¹ На крајот на септември, ДИК ја извести СМОИ на ОДИХР дека им извршила исплата на поголемиот дел од медиумите, додека останатите неколку требало да ги отстранат техничките грешки во документацијата за да добијат исплати. Изборниот законик не предвидува никакви санкции за учесниците во изборниот процес кои при потпишувањето договори со медиумите ги надминуваат дозволените износи. Не беше спроведена верификација и мониторинг на онлајн медиумите. Во голем број случаи, АВМУ идентификуваше платено политичко рекламирање со малолетници, спротивно на Изборниот законик. Иако одговорноста за содржината на рекламите според законот ја имаат само медиумите, АВМУ не се одлучи за санкции, туку двапати официјално ги потсети радиодифузерите за забраната. Медиумите изразија загриженост до СМОИ на ОДИХР дека во сегашната рамка учесниците во изборниот процес немаат директна мотивација да избегнуваат вакви прекршувања.

Политичките партии, како продуценти на политички реклами, треба да бидат законски одговорни за нивната содржина.

В. РЕЗУЛТАТИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА МЕДИУМИТЕ

Мониторингот на медиумите на СМОИ на ОДИХР на официјалниот период на кампањата заклучи дека информативните емисии на сите национални терестријални радиодифузери површно известуваа за кампањските активности, што беше засенето од меѓусебните обвинувања, како и од последиците на објавените снимки од политичките лидери.⁷² Детална аналитичка репортажа и дискусии за политиките не беа застапени во голема мера во покривањето на кампањата, ограничувајќи ја можноста гласачите да се информираат пред да направат избор помеѓу политичките опции.

И покрај законските ограничувања кои утврдија точни квоти за покривањето, *MPT-1* и *MPT-2* очигледно се обидуваа да ги покријат активностите на вонпарламентарните политички партии над утврдената квота од 10 отсто. Сепак, поради прецизноста на законските одредби, известувањето на *MPT-1* за коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ беше нешто поголемо, околу 18 отсто, во споредба со СДСМ, со 17 отсто. Другите парламентарни партии, ДУИ и коалицијата АА-Алтернатива добија покриеност од 15 и 13 отсто. Тонот беше главно неутрален за сите учесници во изборниот процес. *MPT-2* исто така, посвети околу 19 отсто од

⁷⁰ АВМУ ја извести СМОИ на ОДИХР дека поради економските услови предизвикани од кризата со Ковид-19, покренала прекршочни постапки само против двата медиуми кои целосно ги игнорираа кампањите на сите вонпарламентни натпреварувачи.

⁷¹ Според АВМУ, во радиодифузните медиуми Социјалдемократската унија - Скопје (СДУ) потрошила барем 53,5 отсто повеќе, Интегра потрошила барем 11 отсто повеќе, а коалицијата АА и Алтернатива барем 1,6 отсто повеќе од предвиденото за платени политички реклами во сите медиуми.

⁷² Помеѓу 24 јуни и 12 јули СМОИ на ОДИХР ги следеше ударните термини (од 18:00 до 00:00 часот) на седум национални радиодифузери: *MPT-1*, *MPT-2*, *Алфа*, *Алсат-М*, *Канал 5*, *Сител* и *Телма*.

известувањето за ВМРО-ДПМНЕ, 18 отсто на коалицијата АА-Алтернатива, 17 отсто на СДСМ и 15 отсто на ДУИ.

Приватните медиуми во најголем дел се фокусираа на главните политички партии и, во помала мера, на помалите парламентарни партии, додека видливоста на вонпарламентарните партии беше многу мала. Во ударните вести, двата национални приватни радиодифузери, *Сител* и *Телма* обезбедија еднакви делови, околу 31 и 21 отсто, главно неутрална покриеност на коалициите предводени од ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ. Сличен пристап беше забележан во текот на првите две недели од кампањата и на *Канал 5*. Сепак, во последната недела од кампањата, покриеноста на коалицијата предводена од СДСМ се зголеми во споредба со таа на ВМРО-ДПМНЕ, иако тонот остана главно неутрален за сите учесници во изборниот процес.

Спротивно на тоа, *Алфа* остро ги критикуваше владата и владејачката СДСМ со претежно негативна и неутрална покриеност од 28 и 40 отсто, додека ВМРО-ДПМНЕ доби покриеност од 19 отсто, што беше главно неутрална и со позитивен тон. Сличен тренд беше забележан и на *Алсат-М*, којашто обезбеди околу 32 отсто претежно негативна покриеност за ДУИ и околу 15 отсто главно неутрална и негативна покриеност за коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ, додека коалицијата предводена од СДСМ доби околу 14 отсто главно неутрална и позитивна покриеност.

Бројни ток-шоуа и дебати, вклучително и две дебати меѓу лидерите на двете најголеми политички партии, СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ, главно беа користени од учесниците во изборниот процес како платформи за меѓусебна лична критика. Сепак, иако јавниот и приватниот радиодифузер покажаа обид да ги вклучат учесниците во дебата, во голем број случаи учесниците во изборниот процес избраа да не учествуваат поради несогласување со изборот на партнерите за дебата, слабиот рејтинг или перцепираната пристрасност на радиодифузертот.⁷³

XI. ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ

Изборниот законик предвидува граѓанско, партиско и меѓународно набљудување. На 19 февруари, ДИК донесе Кодекс на однесување за набљудувачите, обврзувачки за сите акредитирани групи, кој беше изменет и дополнет на 2 јули за да се зголеми транспарентноста и слободата на движење за набљудувачите. До истекот на рокот ДИК акредитираше 2.551 граѓанин и 102 меѓународни набљудувачи. Претставници на повеќе граѓански организации и граѓански набљудувачки организации, вклучително и граѓанската организација МОСТ, ЦИВИЛ Центар за слобода и *Инклузива*, ги набљудуваа клучните фази на изборниот процес и пристапноста за лицата со попреченост, придонесувајќи за транспарентноста на процесот. МОСТ, исто така, спроведе паралелно сумирање на гласовите чиешто резултати тесно се поклопија со излезноста и резултатите објавени од ДИК.

XII. ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ

Регулатива за механизмите за решавање на изборните спорови постои, но некои претходни препораки на ОДИХР, вклучително и препораките што се однесуваат на ограничениот законски основ за поднесување приговори и рестриктивните рокови, остануваат неадресирани. Повеќето приговори поврзани со изборите се во надлежност на ДИК. Во неодамнешните измени и

⁷³ ТВ *Алфа* ја извести СМОИ на ОДИХР дека СДСМ не одговорил на нивните барања за учество во политички дебати, додека *Канал 5* истакна дека во последната недела од кампањата ВМРО-ДПМНЕ ги одбила поканите за најмалку четири дебати.

дополнувања на Изборниот законик, беше разјаснета надлежноста на ОИК да опфаќа приговори за предвременото гласање и за гласањето на денот на изборите, која ДИК рестриktivно ја толкуваше како надлежност само за регистрација на гласачи. Основните судови ги разгледуваат наводите во врска со изборните прекршоци и приговорите од учесниците во изборниот процес за мешање во нивните кампањски активности, додека ДКСК е надлежна за приговори во врска со кампањата и политичкото финансирање и злоупотреба на административни ресурси. Управниот суд е последен степен на жалба за повеќето приговори по кои постапуваат ДИК и ДКСК, освен за одлуките за недопуштеност, кои не можат да бидат оспорени. Позитивно е што во 2020 година, неговата надлежност беше проширена на одлуките на ДИК за неправилности во кампањата.

Гласачите имаат ограничен законски основ за поднесување приговори во изборните спорови, бидејќи имаат право да се жалат на повреда на нивните индивидуални гласачки права, што ја ограничува можноста за правна заштита, спротивно на меѓународните обврски.⁷⁴ Изборните неправилности и изборните резултати можат да бидат оспорувани од подносителите на листите на кандидати. Набљудувачите немаат право да поднесуваат приговори во врска со набљудувањето, но, заедно со партиските претставници, можат да внесат запис во дневникот што го водат ИО за забележани неправилности, што можат да се оспорат во подоцнежната фаза од страна на подносителите на листи. Таквите записи се потребни за да можат приговорите да бидат признати и поткрепени. Од ДИК за првпат се бара да ги испитува наводните неправилности и прекршувања пред да донесе одлука за приговорите поврзани со заштитата на правата на подносителите на листи.

Законската рамка треба да се ревидира за да се отстранат непотребните ограничувања на правото на поднесување изборни приговори и жалби, со цел да се обезбедат ефективни правни лекови.

Роковите за поднесување изборни приговори се кратки.⁷⁵ По правило, подносителите имаат од 24 до 48 часа да поднесат приговори, коешто ја оневозможува соодветната подготовка. Приговорите за денот на изборите се разгледуваат во рок од четири часа. Позитивно е што измените и дополнувањата на Изборниот законик од 2020 година го продолжија рокот за разгледување на приговорите од страна на ДИК на 72 часа и ги прилагодија роковите за поднесување приговори за прекршоци за време на гласањето, броењето и сумирањето на гласови.⁷⁶ Судовите одлучуваат по жалбите во рок од 48 или 60 часа. Основниот суд има рок од 24 часа да одлучува за изборни прекршочни предмети, што се покажа како оптоварување и за обвинетите и за судството, и покрај малиот број на предмети.⁷⁷ Не постои скратена постапка за

⁷⁴ Став 5.10 од [Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година](#) наведува дека „секој ќе има ефективен правен лек против управните одлуки, со цел да се гарантира почитување на основните права и да се обезбеди правен интегритет“. Види и член 2.3 (а) од [МПГПП од 1966 година](#). Ставот П.3.3.3.г од Кодексот на добри практики наведува дека „сите кандидати и сите гласачи регистрирани во засегањата изборна единица мора да имаат право на жалба“. Види и став 18.2 од [Московскиот документ на ОБСЕ од 1991 г.](#) и [Препораката Rec \(2004\) 20](#) на Комитетот на министри на Советот на Европа за судска контрола над управните прописи.

⁷⁵ Став П.3.3 (95) од Појаснувачкиот извештај за Кодексот на добри практики наведува дека „временските ограничувања мора [...] да бидат доволно долги за да се овозможи жалба, за да се гарантира остварување на правата на одбрана и образложена одлука. Рокот од три до пет дена во прва инстанца (за поднесување жалби и за донесување пресуди) се чини разумен“.

⁷⁶ Според член 148 од Изборниот законик, ваквите претставки треба да бидат поднесени во рок од 48 часа од завршувањето на гласањето односно од објавувањето на прелиминарните резултати.

⁷⁷ Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги поведе три случаи до Основниот суд-1 во Скопје против телевизиите Алсат-М и Телма за повреда на кампањските правила според член 76-б (3) од Изборниот законик за радиодифузија за време на предвременото гласање на обраќање поврзано со Ковид-19 од страна на министерот за здравство и против Радио станицата 1 за извештаи на министрите за внатрешни работи за спречување на изборни злосторства. Не се пронајдени прекршоци.

истрага на кривични дела во врска со изборите, со што се попречува ефективното гонење и санкционирање на сторителите.⁷⁸

Роковите за поднесување и решавање на приговори можат да се продолжат за да се овозможи соодветна подготовка и образложена одлука. Треба да се размисли за продолжување на роковите за разгледување на изборните прекршочни предмети, согласно добрите практики. Треба да се обезбедат скратени постапки за истрага на изборните прекршоци.

Пред прекилот на изборниот процес, ДИК извести дека примила неколку приговори, пред сè поврзани со регистрација на гласачи кои живеат во странство и медиумите.⁷⁹ Во 6 од 15 претставки до Управниот суд, медиумите неуспешно ја оспоруваа одлуката на ДИК и упатствата за цените за политичко рекламирање во радиодифузните медиуми и за одбиените пријави за регистрација на некои медиуми во Регистарот, што им дава право на медиумите да добиваат јавно финансирање (Види дел за *Медиуми*).⁸⁰ Објавите на веб-страницата на ДИК беа неуспешно оспорени во Агенцијата за заштита на лични податоци (АЗЛП), обвинувајќи за откривање на лични податоци.

По продолжувањето на процесот, ДИК отфрли 42 приговори за предвремена кампања како непоткрепени со докази, без да се обврзе да ги испита за основаноста. Одлуките беа формалистички, идентични во сите случаи и немаа суштинско резонирање, со формални решенија донесени по истекот на роковите, што го попречуваше ефективниот правен лек.⁸¹ ДИК отфрли 2.142 приговори од учесниците во изборите, главно затоа што претставниците на партиите не се повикаа на неправилности во записниците на ИО, потребни како доказ.⁸² Подносителите наведоа неправилности при гласањето и пребројувањето, несовпаѓање помеѓу прелиминарните резултати објавени од ДИК и резултатите во записниците за пребројување и сумирање на изборните комисији, случаи на гласање во име на други, вклучување на починати лица во избирачкиот список и валидноста на гласачките ливчиња.

Правилата за допуштеноста на приговорите треба да утврдат разумни барања и опсегот на допуштени докази не треба да биде претерано ограничен. Одлуките и постапките на изборната администрација треба да бидат образложени, обезбедувајќи соодветни гаранции за ефикасно испитување на основаноста на приговорите.

Транспарентноста и ефикасноста на решавањето на приговорите од страна на ДИК беа попречени бидејќи системот за поднесување приговори преку Интернет, предвиден во Изборниот законик, беше започнат доцна во процесот, и покрај претходните препораки на ОДИХР за решавање на ова прашање. На веб-страницата за поднесување приговори имаше

⁷⁸ Став II.3.3 од Кодексот на добри практики за изборни прашања ги обврзува „Државите да обезбедат дека прекршувањата на човековите права и поплаки во врска со изборниот процес да бидат утврдени навремено во временската рамка на изборниот процес и ефективно од независен и непристрасен орган“.

⁷⁹ Сите приговори беа одбиени. ДИК и Управниот суд исто така го отфрлија барањето од Алијансата за Албанците да ѝ се додели квотата за членство во ИО што се применува за опозициските партии. Партијата повторно ја оспори одлуката на ДИК пред изборите на 15 јули, но без резултат.

⁸⁰ Приговорите на одреден број национални ТВ станици за [Упатствата бр. 10-475 / 1](#) и [Одлука бр. 10- 476/1](#) беа одбиени како недопуштени или неосновани. Управниот суд потврди четири одбивања на ДИК. Погледнете го делот Приговори и жалби од [Периодичниот извештај](#) од 2020 година.

⁸¹ Став II.3.3.б од Кодексот за добра пракса во изборни прашања вели дека „Постапката мора да биде едноставна и лишена од формализам, особено во однос на прифатливоста на жалбите.“ Видете исто така став 96 од Појаснувачкиот извештај.

⁸² ДИК утврди 1.478 недопуштени од 1.982 претставки од *Левица*, бидејќи не биле потпишани или заверени со печат и не ги разгледуваше приговорите на учесниците во изборниот процес кои беа поднесени онлајн. Останатите приговори поднесени од другите учесници во изборниот процес беа одбиени како непоткрепени со докази.

околу 400 приговори, но транспарентноста на процесот беше засегната бидејќи веб-страницата престана да функционира на денот на изборите.

За да се обезбеди ефикасно поднесување и постапување по приговорите, системот за доставување приговори преку Интернет треба да се евалуира и редизајнира.

За првпат, ОИК имаа законски дефинирана надлежност да ги испитуваат приговорите за повреда на правото на глас во текот на предвременото гласање и на денот на изборите, а нивните одлуки можеа да бидат директно обжалени до Управниот суд. Поради двојна надлежност во законот, ДИК испита 21 предмет за кој претходно одлучуваа ОИК, а во некои случаи донесе спротивна одлука.⁸³ Постојењето на паралелни канали за решавање на приговорите ја нарушува правната сигурност и е во спротивност со добрите меѓународни практики.⁸⁴ Механизмот за заштита на правото на глас на денот на изборите не дозволува ефикасен правен лек поради недоволна обука на ОИК, и првенствено бидејќи ОИК не се вклучени во регистрацијата на гласачите и не се во можност да обезбедат вистинско решение за подносителите.

Може да се разгледа можноста за доделување надлежност на субјектот кој е директно надлежен за регистрација на гласачи на локално ниво, за да се избегне оптоварување на Државната изборна комисија и да се обезбеди ефикасно постапување по големиот обем на приговори за регистрација на гласачите на денот на изборите.

ДКСК утврди прекршоци во два од шест приговори за злоупотреба на државни ресурси, од кои едниот беше поништен од Управниот суд во постапка по жалба.⁸⁵ Пред изборите, Управниот суд ја одби жалбата против решението за регистрација на гласачи на подрачното одделение на ДИК како неиздржана и ја потврди како неоснована жалбата против одлуката на ДКСК за злоупотреба на административни ресурси. Управниот суд ги отфрли сите жалби против одлуките на ДИК за неправилностите при пребројувањето и сумирањето на резултатите поради неприбележување на неправилностите во записниците што беше причина и за отфрлање на приговорите за несогласувањата помеѓу првичните резултати сумирани од ДИК со записниците на ОИК и ИО.⁸⁶ Пандемијата со Ковид-19 влијаеше на можноста на Управниот суд да одржува јавни расправи и навремено да ги формира судските совети за решавање на изборни спорови.

XIII. ДЕНОТ НА ИЗБОРИТЕ

A. ПРЕДВРЕМЕНО ГЛАСАЊЕ

На 13 јули, 67 специјални ИО спроведоа гласање во 57 општини со посета на гласачи со Ковид-19 и лица во самоизолација, на нивните локации. Специјалните ИО сочинуваа тројца здравствени

⁸³ Околу 30 приговори против одлуките на ОИК за гласачките права на гласачите со право на глас во домашни услови или лица во самоизолација беа поднесени до ДИК. ДИК утврди прекршоци во 9 случаи.

⁸⁴ Ставови П.3.3.в од Кодексот на добри практики за изборни прашања и П.3.3.97 од Појаснувачкиот извештај.

⁸⁵ Едниот случај се однесуваше на користење државно возило за кампањски цели од страна на министер, а другиот се однесуваше на незаконска распределба на јавни средства за време на кампањата врз основа на уредба на владата со законска сила, за кој ДКСК поведе кривична постапка. ДКСК отфрли три приговори за наводна злоупотреба на државни ресурси, бидејќи оспорените активности и одлуки биле вон опсегот на ограничувањата за периодот на кампањата. Во случајот поведен по службена должност, ДКСК утврди индикации за повреда на Изборниот законик во постапките за назначување на ректорот на Универзитетот Св. Кирил и Методиј, но го прекина случајот поради временски ограничувања.

⁸⁶ Околу 185 решенија на ДИК за неправилности при гласањето и пребројувањето беа обжалени, вклучувајќи 101 од политичката партија *Левица*, 75 од Алијансата за Албанците и Алтернатива, по две од коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ и партијата Демократи, по едно од СДУ, Единствена Македонија и коалицијата „Никогаш Северна - Само Македонија“ и од МОРО-Работничка партија.

работници и двајца претставници на политичките партии. Членовите на специјалните ИО беа обучени да следат посебни протоколи за заштита од инфекција и ширење на Ковид-19, кои вклучуваа носење опрема за лична заштита, социјално дистанцирање и дезинфекција во повеќе фази од процесот.⁸⁷

На 14 јули, ДИК спроведе гласање за сите гласачи регистрирани како болни и немоќни, внатрешно раселени лица и лица во установи за вонсемејна грижа, затвори и притворски одделенија. Редовните ИО спроведоа мобилно гласање за овие гласачи на нивните локации, применувајќи мерки за заштита од Ковид -19.⁸⁸

Периодот на предвременно гласање генерално се одвиваше уредно, без поголеми инциденти или тензии. Гласачките ливчиња на двата дена од предвременото гласање беа додадени во гласачките кутии на избирачките места на регистрираните места на гласачите и беа преброени на крајот на општото гласање на 15 јули.

Б. ГЛАСАЊЕ НА ДЕНОТ НА ИЗБОРИТЕ

На 15 јули, членовите на СМОИ на ОДИХР посетија ограничен број избирачки места за да ги набљудуваат процедурите за гласање и пребројување.⁸⁹ Гласањето беше генерално добро спроведено, при што ИО покажаа солидно познавање на постапките за гласање. Беа забележани случаи на гласачи со нови лични карти кои не биле вклучени во избирачките списоци. Помали оперативни проблеми беа забележани од страна на изборната администрација.⁹⁰

Изборната администрација и гласачите во голема мера ги почитуваа здравствените протоколи, но, некои посетени простории не беа доволно пространи за да се обезбеди препорачаното растојание помеѓу лицата. Бидејќи бројот на гласачи што беа дозволени на гласачко место беше еднаков на бројот на паравани, редиците што настанаа резултираа со гужви во заедничките простории, особено каде што неколку избирачки места беа сместени во исти простории.

Повеќето посетени избирачки места не беа пристапни за лица со телесна попреченост. Шаблоните со Брајово писмо за гласачките ливчиња беа достапни за гласачите со оштетен вид, но невладината организација што работи на прашања поврзани со лица со попреченост - *Инклузива* - ја информираше СМОИ на ОДИХР дека само околу два проценти од лицата со оштетен вид знаат да го користат Брајовото писмо.

Во согласност со меѓународните обврски, мерките што се спроведуваат во пракса треба дополнително да се стремат кон обезбедување целосна пристапност на процесот на гласање за лицата со попреченост.

До СМОИ на ОДИХР беа пријавени наводи за купување гласови во различни региони на земјата, во деновите пред и на денот на изборите, особено меѓу ромската заедница. До СМОИ, исто така, беа доставени извештаи за тензии, случаи на притисок врз гласачите околу избирачките места и наводно полнење на гласачките ливчиња, особено на локации во општините Кичево и Сарај, како и за насилан инцидент во Зајас. На 23 јули, МВР поднесе до Обвинителството за организиран

⁸⁷ Од 823 лица кои побараа да гласаат на 13 јули, 759 беа регистрирани, а 723 од нив гласаа.

⁸⁸ Според ДИК, од 8.852 регистрирани за гласање како болни и немоќни, гласале 8.325 (94 отсто); од 1.657 гласачи регистрирани во 13 казнено-поправни установи, гласале 1.272 (77 отсто); од 357 пријавени за гласање во 17 установи за згрижување, 234 гласаа (81 отсто) и од 6 регистрирани во Центарот за внатрешно раселени лица, никој не гласаше.

⁸⁹ Во Арачиново, Гостивар, Куманово, Липково, Скопје, Тетово и областите околу овие општини.

⁹⁰ На пример, погрешно печатење на гласачките ливчиња во едно избирачко место во општина Липково резултираше со прекин на гласањето.

криминал и корупција кривична пријава против советник на преодниот министер за внатрешни работи, за наводно заканување и навреда на началникот на Секторот за внатрешни работи - Тетово на денот на изборите. Медиумите известија за апсења од полицијата за наводно полнење гласачки ливчиња во општина Сарај.

В. ПРЕБРОЈУВАЊЕ, СУМИРАЊЕ И ОБЈАВУВАЊЕ НА ПРЕЛИМИНАРНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

За овие избори ДИК ја вовеле веб-апликацијата „uVote“ за електронско пренесување на периодичните податоци за излезноста, како и за прелиминарните резултати. Апликацијата овозможи гласачите да ги видат внесените податоци за делумна излезност и прелиминарните резултати.

На 25 февруари, по првичното распишување на изборите, ДИК распиша јавен тендер за набавка на нов софтвер и надградба на постојниот софтвер поврзан со преносот на изборните резултати, во кој беа дадени спецификации за потребната услуга. Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН), по жалбата на конкурентот, утврди дека елементите на спецификацијата ја загрозуваат вистинската конкуренција.⁹¹ ДИК последователно ги намали потребните критериуми.⁹² По нова постапка за набавка, на 29 јуни, локалната ИТ компанија ДУНА доби договор за изработка на веб-апликација за пренос на излезноста и конечните резултати – „uVote“.⁹³

Во процесот на изработка на „uVote“, не беа спроведени поголеми симулации на апликацијата, а надзорот на ДИК над апликацијата на ДУНА беше ограничен. ДИК ја извести СМОИ на ОДИХР дека бил спроведен тест на оперативноста два дена пред изборите, но дека до ДИК не бил презентираан извештај за добиените резултати пред денот на изборите. Изборната администрација не доби обука за употреба на апликацијата освен во писмена форма.

Известувањето за податоците за излезноста во текот на целиот ден беше под влијание на привремените технички проблеми, а ОИК на моменти прибегнуваа кон собирање на овие податоци преку телефонски повици и СМС-пораки. Набргу по затворањето на избирачките места и првиот внес на прелиминарните резултати, веб-апликацијата престана да ги прикажува овие прелиминарни податоци. Овој прекин доби голема медиумска покриеност нокта на изборите. Претседателот на ДИК пријави сајбер-напад, кој, според ДИК, влијаел на објавување на резултатите, без да влијае на процесот на пребројување и сумирање на резултатите.⁹⁴ ДИК се прилагоди со пренос на информации во живо од базата на податоци за излезност и резултати на Јутјуб.

ДУНА изјави дека нивната одговорност ги опфаќа перформансите на апликацијата, но не и безбедноста на серверот кој бил нападнат, чие одржување е во надлежност на ДИК. ИТ секторот на ДИК ја извести СМОИ на ОДИХР дека нападот врз нејзината главна веб-страница е успешно решен и дека проблемите со доставувањето на резултатите треба да се бараат во самата апликација. Според неколку соговорници на СМОИ кои беа вклучени, ваквите технички

⁹¹ ДКЖЈН ја информираше СМОИ на ОДИХР дека ја донел одлуката единствено врз основа на економска конкуренција, без нарачување на какво било стручно разгледување на влијанието на одлуката врз ИТ функционалноста, поради недостаток на време и финансиски средства. Види го [решението 08-495 / 7 на Државната комисија за жалби за јавни набавки](#) од 20 мај 2020 година (на македонски јазик).

⁹² Некои соговорници на СМОИ сметаа дека критериумите наведени во новите работни задачи биле прениски. Бидејќи времето за целосно нова постапка за јавни тендери го надминуваше изборниот календар, ДИК се определи за постапка на директно преговарање.

⁹³ Конкурентот, исто така, ја оспори постапката за директно преговарање, но жалбата беше одбиена од ДКЖЈН на 8 јули.

⁹⁴ Другите веб-страници, вклучително и агрегаторот на вести, Time.mk, имаа слични проблеми.

предизвици може да се предизвикани од комбинација на надворешни напад(и) и недоволна информатичка способност во ДИК.

Техничките дефекти предизвикаа сомнежи, вклучително и меѓу политичките партии и другите засегнати страни, во врска со објавените резултати. ДИК спроведе вкрстена проверка на конечните печатени записници на ИО од сите избирачки места во однос на резултатите електронски поставени во базата на податоци. СМОИ на ОДИХР забележа дека проверката се прави на организиран и професионален начин. На крајот, ДИК официјално ги објави прелиминарните резултати со 20-часовно задоцнување, во 19:30 часот, на 16 јули. На 18 јули, ДИК објави корекција на резултатите поради претходни технички грешки. Иако исправката беше мала, таа ги зголеми шпекулациите во јавноста за веродостојноста на резултатите.⁹⁵

За да се обезбеди интегритет на изборниот процес, ДИК треба да изработи и спроведе сеопфатна сајбер-стратегија. Стратегијата треба да вклучува проценки на ранливоста и тактики за ублажување, вклучително во врска со институционалниот капацитет, соодветниот софтвер и хардвер, безбедносните мерки и целосно обучен и постојан ИТ кадар во рамките на изборната администрација.

На 22 јули, групата која се нарекува „AnonOpsMKD“ ја презеде одговорноста за сајбер-нападот, негирајќи дека ДИК била цел на нападот.⁹⁶ На 28 јули, Обвинителството за организиран криминал влезе во ДИК за да испита можен криминал во постапката за набавка на софтверски решенија. АЗЛП поведе вонреден надзор во ДИК по службена должност и утврди прекршувања на прописите за заштита на личните податоци.⁹⁷

На 25 јули ДИК ги објави конечните резултати и им ги врачи уверенијата на избраните пратеници. Жените сочинуваа 36 отсто од избраните пратеници (43 од 120 пратеници, четири помалку во споредба со претходниот законодавен дом).

ДИК објави дека 3,34 отсто од гласачките ливчиња се неважечки. ДИК ја припишува оваа релативно висока бројка на намерното поништување на гласачките ливчиња од страна на гласачите во знак на протест, наместо на непознавањето на начинот на обележување на ливчето. Изборниот законик налага гласачот да го означи својот избор со заокружување на бројот на подносителот на листата, но гласот го признава за валиден и доколку изборот може да се утврди на сигурен и недвосмислен начин. ДИК донесе упатства со кои се објаснува толкувањето на законот за валидноста на гласачкото ливче.⁹⁸

ДИК ѝ соопшти на СМОИ на ОДИХР дека се обидела да собере родово расчленети податоци за лицата што гласале, но дека информациите добиени од ОИК и ИО биле нецелосни.⁹⁹

⁹⁵ Според [изјава на ДИК од 18 јули 2020 година](#), вкупно 943.750 гласачи го искористиле своето право на глас, што е 1.416 повеќе од првично објавениот број на гласачи, додека вкупниот број на неважечки ливчиња беше ревидиран за дополнителни 98 и изнесуваше 31.564.

⁹⁶ [Интервју со хакерот кој стои зад нападот Time.mk](#), IT.mk, 22 јули 2020 година.

⁹⁷ Наодите од надзорот на ДИК се достапни на [веб-страницата на АЗЛП](#) (на македонски јазик).

⁹⁸ [Упатство за ДИК број 10-689 / 1](#) од 3 март 2020 година.

⁹⁹ Став 48г од [Општата препорака бр. 23 на Комитетот на ОН за елиминација на дискриминацијата врз жените од 1997 година](#) бара од државите да обезбедат „статистички податоци, распределени по пол, покажувајќи го процентот на жени во однос на мажите кои ги уживаат тие права“. 1991 г. [Документ на состанокот во Москва на Конференцијата за човечката димензија на КЕБС](#), став 40.13 ги обврзува државите да „обезбедат собирање и анализа на податоци за соодветно проценување, следење и подобрување на состојбата на жените“.

XIV. ПРЕПОРАКИ

Овие препораки, содржани во целиот текст, се даваат со цел да се подобри спроведувањето на изборите во Република Северна Македонија и да се поддржат напорите за нивно целосно усогласување со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори. Препораките треба да се читаат заедно со претходните препораки на ОДИХР кои сè уште не се адресирани.¹⁰⁰ ОДИХР е подготвена да им помогне на властите во Северна Македонија дополнително да ги подобрат изборните процеси и да ги спроведат препораките содржани во овој и во претходните извештаи.

A. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРАКИ

1. Изборниот законик треба опсежно да се ревидира заради негово интегрално усогласување како и заради усогласување со други релевантни закони, заложбите на ОБСЕ, меѓународните обврски и добрите практики. Ревизијата треба да се изврши во јавна постапка, по сеопфатен инклузивен и консултативен процес и доволно време пред следните избори, со цел да се гарантира правната сигурност.
2. За да се обезбеди стабилност и професионалност на изборната администрација, мандатот на членовите на Државната изборна комисија треба да биде јасно утврден со Изборниот законик. Изборниот законик, исто така, треба да предвидува јасна и транспарентна постапка за номинирање и именување на членовите на Изборната комисија.
3. Со цел да се обезбеди сеопфатна регулаторна рамка, Изборниот законик треба да се ревидира за да се разјаснат и консолидираат постојните детални упатства за постапките за регистрација на гласачите. Одредбите во Законикот треба да соодветствуваат на функционалноста на Централниот регистар на населението.
4. На Државната комисија за спречување на корупција и Државниот завод за ревизија треба да им се обезбедат соодветни човечки и финансиски ресурси за ефикасно извршување на нивниот мандат за време на изборниот период.
5. Потребно е преиспитување на регулативата за платено политичко рекламирање во медиумите, со цел да се овозможи непречен пристап до медиумите на недискриминаторска основа.
6. Со цел да се гарантира политичка независност, јавниот радиодифузен сервис треба да претрпи низа реформи, вклучително и промена на постапката за избор и назначување членови на Програмскиот совет и намалување на зависноста од државниот буџет. Понатамошните реформи на јавниот радиодифузен сервис треба да имаат за цел подобрување на квалитетот на произведената содржина, вклучително и на истражувачкото и аналитичкото новинарство.

¹⁰⁰ Според став 25 од [Истанбулскиот документ на ОБСЕ од 1999 година](#), земјите членки на ОБСЕ се обврзаат „навремено да постапуваат по оцената на изборите и по препораките на ОДИХР“. Постапувањето по препораките од [Конечниот извештај на ОДИХР за претседателските избори во 2019 година](#) се оценува од страна на ОДИХР на следниов начин: препораката 22 е целосно имплементирана, додека препораките 1, 4-8, 10, 12, 14, 15, 18, 19, 21, 23, 24 се делумно имплементирани. Постапувањето по препораките од [Конечниот извештај на ОДИХР за предвремените парламентарни избори на 11 декември 2016 година](#) е оценето од страна на ОДИХР на следниов начин: препораките 11 и 22 се целосно имплементирани, препораките 2, 8, 15, 18, 19 се главно имплементирани и препораките 1, 3-6, 13, 16, 20, 21, 25-27 и 29 се делумно имплементирани. Види и [база на податоци на ОДИХР со изборни препораки](#).

7. Законската рамка треба да се ревидира за да се отстранат непотребните ограничувања на правото на поднесување изборни приговори и жалби, со цел да се обезбедат ефективни правни лекови.

Б. ДРУГИ ПРЕПОРАКИ

Изборен систем и законска рамка

8. За да се обезбеди еднаквост на гласот, законодавството треба да предвидува периодична ревизија на границите на изборните единици од страна на независно тело. Редифинирањето на границите на изборните единици треба да се прави навремено, транспарентно, непристрасно и инклузивно, со јасна и доследна методологија.

Изборна администрација

9. Клучен кадар треба да бидат лица кои се постојано вработени во стручната служба на Државната изборна комисија. Капацитетот на човечките ресурси на стручната служба треба да одговара на овластувањата што ѝ се доделени на Комисијата согласно Изборниот законик.
10. Доколку се задржи како алатка за избор на членови на изборните комисии, Министерството за информатичко општество и администрација треба да ја ажурира базата на податоци за јавните службеници, ангажирајќи ги соодветните институции. Властите треба да размислат за ревидирање на групата на државни органи од кои се повикуваат јавните службеници за работа во изборните комисии.
11. За да се обезбеди интегритет на изборниот процес, ДИК треба да изработи и да спроведе сеопфатна сајбер-стратегија. Стратегијата треба да вклучува институционален капацитет, соодветен софтвер и хардвер, безбедносни мерки и целосно обучен и постојан ИТ кадар во рамките на изборната администрација.

Регистрација на гласачи

12. Законската рамка треба да се усогласи со меѓународните стандарди, со отстранување на сите ограничувања на изборните права врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост.
13. Во согласност со претходните препораки на ОДИХР, треба да се посвети поголемо внимание на усогласувањето на податоците доставени до избирачкиот список, имено, интероперабилноста на добиените податоци и стандардизацијата на адресниот систем. Избирачкиот список треба редовно квалитативно да се ревидира и истиот да се објавува.
14. За да се олесни остварувањето на правото на глас, може да се разгледаат дополнителни мерки за обезбедување право на глас на лицата кои гласаат првпат без лични карти, граѓаните чии лични карти истекуваат непосредно пред распишувањето на изборите, и граѓаните кои не ја подигнале новата лична карта пред ажурирање на избирачкиот список од страна на ДИК.

Регистрација на кандидати

15. Потребно е ревидирање на ограничувањата на правото на кандидатура, со цел дисквалификацијата врз основа на осуденост да биде пропорционална со тежината на делото.

Изборна кампања

16. Треба да се разгледа можноста за усогласување на официјалниот период на кампањата со временската рамка за регистрација на учесниците во изборниот процес, за да се обезбеди доследна примена на регулативата за кампањата за сите. Редовните политички активности пред официјалниот период за кампања не треба да бидат забранети и треба да се регулираат.
17. Властите треба да преземат понатамошни напори за навремено спротивставување на каква било форма на притисок врз вработените во јавниот сектор, вклучително и врз полицијата. Јавните службеници треба систематски да бидат информирани за применливите механизми за пријавување на какви било случаи на притисок и да се уверат дека нема да се соочат со негативни последици. Таквите случаи треба темелно да се испитуваат и гонат.

Финансирање на кампањата

18. Законските одредби во врска со донациите треба да се ревидираат со цел да се усогласат дозволените износи на донациите, да се обезбеди транспарентност и ограничување на износот на заемите кои ги добиваат политичките партии за водење на изборната кампања и да се воспостави механизам за утврдување на пазарната цена на непаричните придонеси.
19. Изборниот законик треба да предвидува извештаите за финансирање на кампањата да се доставуваат и објавуваат на денот на доставување, во стандардизирана форма погодна за јавна контрола, со придружна финансиска документација. Санкциите за задоцнување или неподнесување треба да бидат ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки. Крајниот рок за доставување на конечните извештаи треба да се измени за да ги одразува добрите меѓународни практики.
20. Регулацијата за затворање на наменската сметка за кампањата треба да обезбеди завршување на финансиското работење. Крајниот рок за доставување на конечните извештаи треба да се измени за да ги одразува добрите меѓународни практики.

Медиуми

21. Одредбите што ги регулираат информативните емисии на јавниот радиодифузер за време на кампањата треба да се ревидираат, со цел да се обезбеди слобода на уредникот, плурализам на ставовите и еднакви можности за учесниците во изборниот процес.
22. За да се обезбеди транспарентност на сопственоста на медиумите и на трошоците за кампања, онлајн медиумите заинтересирани да продаваат простор за платено политичко рекламирање треба да почитуваат некои основни барања за транспарентност, вклучително и проверливи информации за сопственоста и финансирањето.
23. Политичките партии, како продуценти на политички реклами, треба да бидат законски одговорни за нивната содржина.

Приговори и жалби

24. Роковите за поднесување и решавање на приговори можат да се продолжат за да се овозможи соодветна подготовка и образложена одлука. Треба да се размисли за продолжување на роковите за испитување на изборните прекршочни предмети, согласно добрите практики. Треба да се обезбедат брзи постапки за истрага на изборните прекршоци.

25. Правилата за допуштеноста на приговорите треба да утврдат разумни барања и опсегот на допуштени докази не треба да биде претерано ограничен. Одлуките и постапките на изборната администрација треба да бидат образложени, обезбедувајќи соодветни гаранции за ефикасно испитување на основаноста на приговорите.
26. За да се обезбеди ефикасно поднесување на приговори и постапување по нив, системот за поднесување приговори преку интернет треба да се процени и редизајнира.
27. Може да се разгледа можноста за доделување надлежност на субјектот кој е директно надлежен за регистрација на гласачи на локално ниво за да се избегне оптоварување на Државната изборна комисија и да се обезбеди ефикасно постапување по големиот обем на приговори за регистрација на гласачите на денот на изборите.

Ден на изборите

28. Во согласност со меѓународните обврски, мерките што се спроведуваат во пракса треба дополнително да се стремат кон обезбедување целосна пристапност на процесот на гласање за лицата со попреченост.

АНЕКС: КОНЕЧНИ РЕЗУЛТАТИ

	Број ¹⁰¹		
Регистрирани гласачи	1.814.263		
Гласачи кои гласале	943.750		
Важечки гласови	912.186		
Неважечки гласови	31.564		
Резултати			
Партии / коалиции	Гласови	Проценти	Мандати
Коалиција предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) со БЕСА	327.408	35,89%	46
Коалиција предводена од Внатрешната македонска револуционерна организација - Демократска партија на македонското национално единство (ВМРО-ДПМНЕ)	315.344	34,57%	44
Демократска унија за интеграција (ДУИ)	104.699	11,48%	15
Коалиција на Алијанса за Албанците (АА) и Алтернатива	81.620	8,95%	12
Левица	37.426	4,1%	2
Демократска партија на Албанците (ДПА)	13.930	1,53%	1
ИНТЕГРА - Македонска конзервативна партија	12.291	1,35%	0
Граѓанско демократска унија (ГДУ)	3.555	0,39%	0
МОРО - Работничка партија	3.245	0,36%	0
Глас за Македонија	2.802	0,31%	0
Обединета Македонија	2.604	0,29%	0
Социјалдемократска унија - Скопје (СДУ)	2.585	0,28%	0
Твоја партија	1.894	0,21%	0
Демократи	1.558	0,17%	0
Народна партија на Ромите	1.225	0,13%	0
Вкупен број на гласови	912.186		120

¹⁰¹ Види [официјално соопштение на ДИК за конечните резултати](#).

ЗА ОДИХР

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) е главната институција на ОБСЕ која им помага на земјите членки „да обезбедат целосно почитување на човековите права и основните слободи, да го почитуваат владеењето на правото, да ги промовираат начелата на демократија и (...) да ги градат, зајакнуваат и штитат демократските институции, како и да промовираат толеранција во целото општество“ (Документ од Самитот во Хелсинки од 1992 година). Ова се нарекува човекова димензија на ОБСЕ.

ОДИХР, со седиште во Варшава (Полска) е основана како Канцеларија за слободни избори на Самитот во Париз во 1990 година, а започна со работа во мај 1991 година. По една година, името на Канцеларијата беше сменето за да го одразува проширениот мандат што ги вклучува човековите права и демократизацијата. Денес има над 150 вработени лица.

ОДИХР е водечка агенција во Европа во областа на набљудување на избори. Секоја година, таа координира и организира распоредување на илјадници набљудувачи кои оценуваат дали изборите во регионот на ОБСЕ се спроведуваат во согласност со заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори и со националното законодавство. Нејзината уникатна методологија обезбедува детален увид во целиот изборен процес. Преку проекти за поддршка, ОДИХР им помага на земјите членки да ја подобрат изборната рамка.

Активностите за демократизација вклучуваат: владеење на правото, законодавна поддршка, демократско управување, миграција и слобода на движење, и родова еднаквост. ОДИХР спроведува бројни наменски програми за помош на годишно ниво, обидувајќи се да развие демократски структури.

ОДИХР, исто така, им помага на земјите членки во исполнувањето на обврските за унапредување и заштита на човековите права и основните слободи во согласност со заложбите на човековата димензија на ОБСЕ. Ова се остварува преку работа со најразлични партнери за поттикнување соработка, градење капацитети и обезбедување експертиза за тематски области, вклучително и за човековите права во борбата против тероризмот, унапредување на заштитата на човековите права на жртвите на трговија со луѓе, едукација и обука за човекови права, следење на човековите права и известување, како и човековите права и безбедноста на жените.

На полето на толеранцијата и недискриминацијата, ОДИХР им обезбедува поддршка на земјите членки во зајакнувањето на нивниот одговор кон злосторствата од омраза и инцидентите на расизам, ксенофобија, антисемитизам и други форми на нетолеранција. Активностите на ОДИХР поврзани со толеранцијата и недискриминацијата се насочени кон следниве области: законодавство; обука за спроведување на законот; следење, известување и проследување на справувањето со злосторства и инциденти мотивирани од омраза; како и едукативни активности за промовирање на толеранција, почит и заемно разбирање.

ОДИХР им дава совети на земјите членки за нивните јавни политики за Ромите и Синтите. Промовира градење на капацитети и вмрежување на заедниците на Ромите и Синтите и го охрабрува учеството на претставниците на Ромите и Синтите во органите за креирање на јавните политики.

Сите активности на ОДИХР се спроведуваат во тесна координација и соработка со земјите членки на ОБСЕ, институциите и теренските операции на ОБСЕ, како и со други меѓународни организации.

Повеќе информации се достапни на веб-страницата на ОДИХР (www.osce.org/odihr).