



Канцеларија за демократски институции и човекови права

ПОРАНЕШНА ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПРЕДВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ Закажани на 5 јуни 2016

Мисија за набљудување на избори на ОБСЕ/ОДИХР
Конечен извештај



Варшава
8 јули 2016

СОДРЖИНА

I.	КРАТОК ОСВРТ	1
II.	ВОВЕД И БЛАГОДАРНОСТ	3
III.	ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ	4
IV.	ПРАВНА РАМКА	7
V.	ИЗБОРЕН МОДЕЛ	8
VI.	ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА	9
VII.	РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИ	11
	A. АЖУРИРАЊЕ НА ИЗБИРАЧКИОТ РЕГИСТАР	12
	B. ЈАВЕН УВИД ВО ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК.....	13
VIII.	РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИ	15
IX.	ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА	16
X.	МЕДИУМИ	17
	A. МЕДИУМСКА СРЕДИНА	17
	B. ПРАВНА РАМКА ЗА МЕДИУМИТЕ	17
	B. НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА МЕДИУМИТЕ.....	19
XI.	ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ	21
XII.	ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ	21
XIII.	УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА	23
XIV.	ПРЕПОРАКИ	24
	A. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРАКИ.....	24
	B. ДРУГИ ПРЕПОРАКИ	25
АНЕКС II:	ЛИСТА НА НАБЉУДУВАЧИ ВО МИСИЈАТА ЗА НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРИ	27
ЗА ОБСЕ/ОДИХР	1

ПОРАНЕШНА ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ПРЕДВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ
ЗАКАЖАНИ НА 5 ЈУНИ 2016

Конечен извештај на Мисијата за набљудување на избори на ОБСЕ/ОДИХР¹

I. КРАТОК ОСВРТ

На официјална покана, на 31 март Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) назначи Мисија за набљудување на изборите (МНИ) за набљудување на предвремените парламентарни избори закажани на 5 јуни. МНИ на ОБСЕ/ОДИХР ги заврши набљудувачките активности на 1 јуни, по откажувањето на изборите. Мисијата изврши проценка дали изборниот процес и спроведените активности до тој датум беа во согласност со Заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори и домашното законодавство.

Предвремените парламентарни избори беа закажани како дел од повеќепартискиот Договор од Пржино кој имаше за цел да им стави крај на политичките тензии кои произлегуваа од опозицискиот бојкот на Собранието и објавувањето на прислушувачките снимки за наводна злоупотреба на власта од страна на високи владини и јавни службеници. Политичката криза се влоши по најавата на опозицијата за бојкот на изборите поради неисполнување на клучните услови на Договорот. По преговорите, Собранието ги одложи предвремените избори, првично закажани на 24 април, за 5 јуни. Беа организирани редовни демонстрации за откажување на изборите, како и контра-демонстрации за нивно одржување.

Влијание врз политичката клима имаше и одлуката на претседателот Ѓорге Иванов за помилување на сите лица кои беа обвинети, под истрага или осомничени за вмешаност во скандалот со прислушувањето.

Од четирите потписнички на Договорот од Пржино, само владејачката партија поднесе кандидатски листи во предвидениот рок на 11 мај. Две вонпарламентарни партии, кои поднесоа кандидатски листи, беа одбиени поради технички причини. Многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР сметаа дека одржувањето избори со само еден учесник го доведува во прашање политичкиот плурализам. Некои претставници на меѓународната заедница изјавија дека влада која ќе произлезе од избори во кои не учествуваат трите најголеми партии не може да биде кредибилен партнер.

На 18 мај Уставниот суд донесе временна мерка против одлуките на Собранието кои беа резултат на неговото распуштање, иако претходно одлучи дека не е надлежен да расправа по два такви предмети. На 25 мај Судот го прогласи распуштањето на Собранието за неуставно. Пред конечната судска одлука, Собранието беше повторно свикано и гласаше за откажување на изборите од 5 јуни. Владата се врати во својот состав од пред Договорот од Пржино.

Иако органите на власта презедоа некои мерки за спречување на застрашувањето и притисокот врз граѓаните, атмосферата на застрашување беше често наведувана од многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР. Некои од нив ова му го припишуваа на стравот од одмазда кој постои во државните претпријатија и институции. МНИ на ОБСЕ/ОДИХР доби

¹ Англиската верзија на овој извештај е единствениот официјален документ. Неофицијален превод е достапен на македонски и албански јазик.

кредибилни наводи за притисок врз вработените во јавниот сектор за учество на контра-протестите, вклучувајќи и закани за отпуштање од работа. Ова го доведе во прашање правото на избирачите да го дадат својот глас без страв од одмазда, согласно пропишаното во став 7.7 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година.

Изборите се главно регулирани со Уставот и Изборниот законик. Во ноември 2015 г. Собранието усвои значителен број на амандмани на Изборниот законик. Овие амандмани се обидоа да одговорат на повеќето претходни препораки на ОБСЕ/ОДИХР. Меѓутоа, одреден број соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР ја нагласија и важноста од целосна имплементација на Законикот. Задоцнетите измени имаа негативно влијание врз начинот на кој изборните чинители ги разбираа новите одредби и врз нивната способност да ги извршуваат функциите. Додека амандманите претставуваат обид за подобрување на Изборниот законик, соговорниците на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР генерално сметаа дека Изборниот законик би имал корист од целосна ревизија, поради внатрешните недоследности и недоволната кохерентност.

Од 120 до 123 пратеници се избираат според пропорционалниот изборен модел со затворени листи. Од овие, по 20 пратеници се избираат во секоја од 6-те изборни единици во земјата. Како резултат на амандманите на Изборниот законик од 2015 г., до тројца пратеници може да се избираат од една изборна единица надвор од земјата. Поради недоволен број на пријавени гласачи, гласањето во странство беше откажано, така што на одреден број гласачи им беше ускратено правото на глас.

Со изборите раководи изборната администрација која е организирана на три нивоа, на чело со Државната изборна комисија (ДИК). Амандманите од 2015 г. го изменија составот на ДИК и ги зголемија нејзините надлежности, вклучувајќи и надлежност за водење на избирачкиот список.

ДИК работеше во многу тензишна политичка средина и под критика на опозицијата и многу организации на граѓанското општество, кои беа против одржувањето избори на 5 јуни. ДИК работеше согласно административните рокови и одржуваше редовни седници. И покрај законската обврска за јавност на седниците, ДИК одржа две затворени седници и редовно одржуваше „работни седници“ затворени за јавноста. Одлуките не беа систематски објавувани на веб-страницата и тоа ја намали транспарентноста на нејзината работа. Дополнително, седниците на ДИК беа бојкотирани од двајцата членови на опозицијата.

Додека подрачните одделенија на ДИК се чинеа екипирани со искусен кадар, локалните изборни претставници се чинеше дека немаат надлежност во донесувањето одлуки и многумина се пожалија на недостиг на ресурси и недоволно поддршка и насоки од централата. Дополнително, повторното именување на членовите на општинските изборни комисии беше извршено во текот на изборниот процес, што влијаеше врз нивната работа, како и врз формирањето на избирачките одбори.

Сегашниот систем на регистрација на гласачи врз основа на матичен број може да обезбеди точност на избирачкиот список и доволни механизми на заштита против измами и двојна регистрација, доколку истиот се имплементира доследно и правилно. Додека ДИК направи сериозни напори навремено да го ажурира избирачкиот список преку вкрстена проверка на базите на податоци и теренски проверки, процесот се покажа сложен, методолошки тежок и со потреба од големи ресурси. Процесот беше критикуван од соговорниците на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР како хаотичен, методолошки неисправен и понекогаш несоодветен за постапување по претходните наводи за неправилности.

МНИ на ОБСЕ/ОДИХР беше информирана за неколку случаи на наводно постоење на фиктивни гласачи и други нерегуларности. Додека многу наводи се покажаа неточни или пак се однесуваа на грешки во регистрацијата кои веќе беа исправени, беа забележани случаи на гласачи заведени на непостоечки адреси, што може да укаже на нерегуларност во регистрацијата или пак на административна грешка. Како одговор на ваквите наводи, МВР објави дека од 31 март 2016 г. во Регистарот на државјани има 2.464.925 граѓани, од кои 1.956.518 се на возраст со право на глас. Извештајот за напредокот во ажурирањето на избирачкиот список, објавен од ДИК на 26 април, не изнесе докази за нерегуларности во регистрацијата на гласачи.

Медиумската сфера е поделена по етнички линии и се карактеризира со голем број средства за јавно информирање кои функционираат во ограничен рекламен пазар. Неколку соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР изразија загриженост поради влошувањето на слободата на медиумите, политичкиот притисок и мешањето на сопствениците во работата на новинарите. Некои сметаа дека владината селекција на радиодифузери за рекламирање е награда за позитивното известување и уредничката политика.

Законската рамка за медиумско покривање на изборите беше суштински изменета. Меѓутоа, повеќето соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР ја нагласија потребата од посуштински реформи. Како дел од Договорот од Пржино беа одржани консултации помеѓу четирите политички партии и организациите на граѓанското општество за продолжување на реформите во медиумската сфера, но предлог - амандманите беа отфрлени од Собранието во април.

Мониторингот на медиумите спроведен од МНИ на ОБСЕ/ОДИХР укажува дека информативните програми на МРТ-1 ограничено известуваа за политичките настани и избегнуваа пошироко покривање на дневните настани. Во неколку случаи, при покривањето на настаните, новинари на МРТ-1 ги мешаа фактите со сопствените политички ставови. Најпопуларните приватни ТВ станици, *Сител* и *Канал 5*, заедно со *Алфа*, покажаа еднообразен пристап во покривањето на настаните, со исклучиво позитивен и неутрален тон кон владејачката партија, а негативен кон главната опозициска партија. Дневно-информативните емисии на *Телма* и кабловската *24 Вести* беа побалансирани и подетални.

Амандманите на Изборниот законик од 2015 г. ги прилагодија роковите за расправање и одлучување по изборни приговори и наложија сите расправи на управните органи да бидат отворени за јавноста. И покрај уставната одредба за одржување на јавни судски седници, Управниот суд работеше нетранспарентно и двата предмети поврзани со изборите ги разгледуваше без одржување на јавно рочиште. Дополнително, недостигот на редовни насоки за процесот на приговори ја намалува ефективноста на средствата за правен лек, која е пропишана во став 5.10 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ.

II. ВОВЕД И БЛАГОДАРНОСТ

На официјална покана и врз основа на препораките на Мисијата за проценка на потребите, спроведена од 2 до 5 ноември 2015 г., Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) на 31 март назначи Мисија за набљудување на избори (МНИ) за набљудување на предвремените парламентарни избори, закажани за 5 јуни 2016 година. МНИ, предводена од амбасадорот Јан Петерсен, ја сочинуваа главен тим од 12

члена, со седиште во Скопје и 24 долгорочни набљудувачи (ДН) кои беа распоредени низ целата земја на 13 април. Членовите на мисијата беа избрани од 21 земја-членка на ОБСЕ.²

Со откажувањето на изборите на 18 мај, МНИ на ОБСЕ/ОДИХР ги заврши набљудувачките активности на 1 јуни. Меѓутоа Мисијата изврши проценка дали изборниот процес и активностите спроведени до тој датум беа во согласност со заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни обврски и стандарди за демократски избори и домашното законодавство. На овој конечен извештај му претходат два периодични извештаи.³

МНИ на ОБСЕ/ОДИХР им се заблагодарува на органите на власта за поканата за набљудување на изборите како и на Државната изборна комисија (ДИК), Министерството за надворешни работи и останатите органи на државната и локалната власт, за поддршката и соработката во текот на МНИ. Мисијата исто така изразува благодарност до Мисијата на ОБСЕ во Скопје,⁴ останатите меѓународни организации и амбасади акредитирани во Скопје, како и до политичките партии, организациите на граѓанското општество и претставниците на медиумите, за нивната соработка и поддршка.

III. ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

Предвремените парламентарни избори беа закажани како дел Договорот од Пржино, потпишан на 2 јуни 2015 г. и Протоколот од 15 јули, чија цел беше да им стави крај на политичките тензии кои произлегуваа од опозицискиот бојкот на Собранието и објавувањето на прислушуваниите снимки за наводна злоупотреба на власта од страна на високи владини и јавни службеници.⁵

Овој договор помеѓу четирите најголеми партии – Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ), Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ), Демократската унија за интеграција (ДУИ), и Демократската партија на Албанците (ДПА), беше склучен со посредство на Европската комисија (ЕК).⁶ Предвремените избори беа првично закажани за 24 април 2016 година.

Во јануари 2016 г., СДСМ најави дека нема да учествуваат на изборите, тврдејќи дека клучните услови од Договорот во Пржино не се исполнети, особено прочистувањето на избирачкиот список, реформите во медиумите и одвојувањето на државните и партиските

² Од земјите-членки беше побарано да делегираат 300 краткорочни набљудувачи за набљудување на дејствијата на денот на изборите.

³ Види [периодични извештаи на МНИ](#) како и [претходни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР](#) за поранешна југословенска Република Македонија.

⁴ [МНИ на ОБСЕ/ОДИХР](#) и [Мисијата на ОБСЕ во Скопје](#) функционираат одделно, согласно своите мандати.

⁵ Последните (предвремени) парламентарни избори се одржаа на 27 април 2014 г., по што беше формирана влада составена од коалиција на ВМРО-ДПМНЕ со 61 пратеник и ДУИ со 19 пратеници. Опозицијата ја сочинуваа СДСМ со 34 пратеници и ДПА со 7 пратеници. Партијата за национална демократска преродба (НДП) и Граѓанската опција за Македонија (ГРОМ) имаа по еден пратеник.

⁶ Види [Договорот од Пржино](#) и [Протоколот](#) кои предвидуваа спроведување на широк пакет-мерки за решавање на политичката криза, вклучително и изборни и медиумски реформи. Договорените временски рамки беа 31 јули 2015 г. за именување на нов состав на Државната изборна комисија (именуван на 15 декември), 1 септември за враќање на СДСМ во Собранието, 15 септември за назначување на Специјалниот обвинител за испитување на прислушуваниите снимки, 20 октомври за назначување на министрите од СДСМ и замениците - министри (назначени на 11 ноември) и 15 јануари 2016 г. (100 дена пред изборите) за оставка на премиерот.

активности.⁷ На 23 февруари, Собранието го усвои барањето на ДУИ за одлагање на распуштањето на Собранието и на 15 април претседателот на Собранието ги презакажа изборите на 5 јуни.

Политичката атмосфера се влоши по 12 април, кога претседателот Ѓорге Иванов донесе одлука за помилување на сите лица кои беа обвинети, под истрага или осомничени за вмешаност во скандалот со прислушувањето.⁸ Сите поголеми политички партии го осудија помилувањето и повикаа претседателот да ја повлече својата одлука. Помилувањето предизвика протести и контра-протести.⁹ Обединети под мотото *Протестирам*, демонстрантите повикуваа на оставка на претседателот и откажување на изборите. Додека претставниците на *Протестирам* тврдеа дека се политички независни, ВМРО-ДПМНЕ тврдеше дека протестите се оркестрирани од СДСМ. Контра-протестите, организирани од Граѓанското движење за одбрана (ГДОМ), ја поддржуваа владината позиција, тврдејќи дека изборите треба да се одржат на 5 јуни.

Иако беа преземени некои мерки за спречување на притисокот врз граѓаните од страна на органите на власта, со политички изјави и отворање телефонски линии, атмосферата на застрашување често беше наведена од страна на многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР, и некои од нив ова му го припишуваа на стравот од одмазда која постои во државните претпријатија и институции. Иако не беа поднесени официјални приговори, МНИ на ОБСЕ/ОДИХР доби веродостојни наводи за притисок врз вработените во јавниот сектор за учество на контра-протестите, вклучувајќи и закани за отпуштање од работа.¹⁰ Ова го доведува во прашање правото на гласачите да го дадат својот глас без страв од одмазда, согласно предвиденото во Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година.¹¹

⁷ На 21 февруари, амбасадорите на Европската унија и Соединетите американски држави објавија [заедничко писмо](#) во кое се вели дека „неопходните услови за организирање на кредибилни избори на 24 април во моментот не се исполнети“.

⁸ Вкупно 56 лица беа помилувани, меѓу кои и лидерите на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, поранешни владини функционери, политичари, кадри од канцеларијата на Специјалното јавно обвинителство, еден член на ДИК, еден поранешен член на Општинска изборна комисија и неколку бизнисмени.

⁹ За време на демонстрациите на 13-14 април, шестмина беа повредени и неколку згради беа оштетени, меѓу кои и Народната канцеларија на претседателот. Во демонстрациите кои следеа, државни згради и споменици беа испрскани со боја. Вкупно 13 лица беа уапсени и казнети со парична казна од вкупно 15.000 евра за „учество во толпа со намера за оштетување имот“ и тројца беа условно казнети до една година затвор. На двајца членови на партијата *Левица* првично им беше одреден домашен притвор во траење од осум дена, којшто беше продолжен два пати по 30 дена. Исто така, тројца претставници на Хелсиншкиот комитет беа казнети со парична казна од 50 евра за оштетување споменици од културното наследство.

¹⁰ Во 4 проверени случаи, на вработени во јавниот сектор или наставници со СМС порака им било наложено да учествуваат на контра-протестите во Скопје. Двајца вработени во јавниот сектор во Струга ја известуваат МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека биле упатени од претставник на ВМРО-ДПМНЕ да одат на контра-протестите во Скопје на 13 април. Заменик - народниот правобранител во Битола изјави за МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека 20 лица дошле во канцеларијата, прашувајќи како да одговорот на законите за трансфер, распоредување на пониско работно место и отпуштање од работа, од страна на раководители во државни претпријатија и институции, доколку не го поддржат ВМРО-ДПМНЕ.

¹¹ Став 7.7. од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 г., ги обврзува земјите-членки да „обезбедат дека законот и јавната политика ќе работат во насока да дозволат спроведување на политичката кампања во фер и слободна атмосфера, во којашто ниту административното дејствие, ниту насилството ниту застрашувањето ќе ги спречи партиите и нивните кандидати слободно да ги искажуваат своите ставови и определби, или избирачите да ги дознаат, да дискутираат за нив или да го дадат својот глас слободно, без страв од одмазда“. Види и [Заеднички насоки за превенција и справување со злоупотребата на административни ресурси во текот на изборните процеси на Комисијата за демократија преку правото \(Венецијанска комисија\) на ОБСЕ/ОДИХР и Советот на Европа \(СоЕ\)](#).

Граѓаните, вклучително и јавните или државните службеници, не треба да бидат изложувани на притисок или застрашување. Органите на власта треба активно да ги охрабруваат граѓаните да ги пријавуваат сите случаи на притисок, поткрепени со докази кои може да се проверат. Сите случаи и наводи за притисок и застрашување треба да бидат целосно и ефективно истражени и гонети од органите на власта.

Периодот пред изборната кампања се одликуваше со размена на остра реторика помеѓу главните политички партии, особено помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ. ВМРО-ДПМНЕ тврдеше дека одржувањето на предвремени избори е единствениот излез од политичката криза, додека приоритет за СДСМ беше спроведувањето на Договорот од Пржино, пред одржувањето на избори. На 9 април, СДСМ и 17 помали партии ја потпишаа Платформата за демократска Македонија, со која повикаа на спроведување на Договорот од Пржино и најавија бојкот на изборите. ДУИ и ДПА на крај изјавија дека се залагаат за инклузивни избори, со учество на сите партии.

Повеќето партии очекуваа зголемена вклученост на меѓународната заедница во решавањето на кризата. По преговорите, не беше постигнат политички договор и од четирите партии – потписнички на Договорот од Пржино, само ВМРО-ДПМНЕ поднесе кандидатски листи на 11 мај, така што беше единствениот пријавен учесник во изборите. Многу соговорници на ОБСЕ/ОДИХР сметаа дека одржувањето избори со само еден учесник го доведува во прашање политичкиот плурализам.

На 17 мај, претставник на Европската комисија изјави дека „не гледаат дека се исполнети минималните услови за овозможување кредибилни избори на 5 јуни 2016 година, кои би биле признаени од меѓународната заедница” и дека „секоја влада која ќе произлезе од избори во кои не учествуваат трите најголеми партии, нема да биде кредибилен партнер за меѓународната заедница”.¹²

На 18 мај, Уставниот суд расправаше за иницијативата на ДУИ, поднесена на 15 мај, за прогласување неуставност на распуштањето на Собранието. Во иницијативата се наведуваше дека избори може да се одржат само во рок од 60 дена од денот на распуштање на Собранието.

Со едногласна одлука Судот донесе временна мерка против одлуката за распуштање на Собранието и против распишувањето на изборите од страна на претседателот на Собранието за 5 јуни. Периодот на кампањата и сите активности поврзани со изборите беа прекинати до конечното произнесување на Судот за усвојување на иницијативата или за укинување на времената мерка.

Пред конечната судска одлука, Собранието беше свикано на 18 мај и гласаше едногласно за бришење на 5 јуни од Изборниот законик како ден за одржување на изборите.¹³ Нов датум за избори не беше закажан. На 25 мај, Уставниот суд ја усвои иницијативата на ДУИ и го прогласи распуштањето на Собранието за неуставно, поништувајќи го решението на претседателот за распишување на изборите за 5 јуни. Претходно Судот отфрли сличен предмет во два наврати поради ненадлежност. Неколку соговорници на ОБСЕ/ОДИХР тврдеа дека одлуката на Уставниот суд била под влијание на политичките настани.

¹² Види известувања на медиумите за изјавата.

¹³ Сите присутни пратеници во Собранието (96) ја поддржаа оваа одлука. ДПА не учествуваше во гласањето.

На седницата на 18 мај, Собранието ги усвои оставките на министрите на СДСМ кои беа поднесени на 6 април и истите ги замени со претставници на владејачката коалиција на ВМРО-ДПМНЕ. СДСМ и ДПА изјавија дека Договорот од Пржино е прекршен, наведувајќи дека воспоставувањето преодна влада е една од неговите одредби.

Собранието исто така го измени Законот за помилување со цел да му овозможи на претседателот да ги повлече претходните одлуки за помилување, кое што претседателот го направи на 6 јуни.¹⁴ Одреден број претставници на опозицијата поведоа иницијатива за утврдување одговорност на претседателот Иванов поради повреда на Уставот при донесувањето на одлуките за помилување. На 21 јуни Собранието не постигна двотретинско мнозинство неопходно за усвојување на иницијативата.

IV. ПРАВНА РАМКА

Изборите се регулирани со Уставот и Изборниот законик, како и со прописи кои ги донесува ДИК.¹⁵ Изборниот законик беше донесен во 2006 г., но оттогаш претрпе суштински измени.

По Договорот од Пржино беше формирана работна група во која учествуваа ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА. Групата постигна консензус за изборната реформа, и на 9 ноември, Собранието усвои значителен број на амандмани.¹⁶ Амандманите беа обид да се одговори на повеќето претходни препораки на ОБСЕ/ОДИХР, особено оние што се однесуваа на начелото на еднаквост на гласот при гласањето во странство, составот и надлежностите на ДИК, еднакви услови за застапеност во медиумите во текот на изборниот период, зајакнување на известувањето за финансирањето на партиите и изборните кампањи и ревизијата, подобрување на механизмите на заштита за одвојување на државата од партијата, воведување рокови за судовите за одлучување во изборни спорови и разјаснување на дефиницијата за водење на кампања и периодот на кампањата. Фотографии од гласачите на избирачкиот список и одбележување на палците на гласачите со мастило беа воведени како можни механизми на заштита против повеќекратното гласање.

Додека амандманите претставуваат обид да се подобри Изборниот законик, неколку соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР сметаа дека задоцнетите измени негативно се одразиле на разбирањето на одредбите од страна на изборните чинители и на нивната способност да ги извршуваат функциите.¹⁷ На пример, многу малку чинители беа информирани за нив, ниту пак ги разбираа новите одредби за политичко рекламирање со помош на постери, билборди и рекламни панели.

Дополнително, одредбите за предвремено водење на кампањата не беа ефективни бидејќи дефиницијата за учесници во изборите кои не може да водат кампања е ограничена само на кандидатите кои се потврдени од ДИК, кое што пак се случува дури пред самиот почеток на

¹⁴ На 27 мај претседателот делумно ја повлече одлуката којашто се однесуваше само на 22 лица: лидерите на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, други политички фигури и еден член на ДИК.

¹⁵ Во законската рамка исто така влегуваат Законот за политички партии, Законот за финансирање на политичките партии, Кривичниот законик, Законот за медиуми и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

¹⁶ Барањето беше усвоено со 104 гласа ЗА од вкупно 123 (присутни беа 108 пратеници).

¹⁷ Дел II.2.6 од [Кодексот на добри практики за изборни прашања](#) од 2002 г. на Комисијата за демократија преку право (Венецијанска комисија) на Советот на Европа препорачува дека „основните елементи на изборното право...не треба да подлежат на измени помалку од една година пред избори.“ Меѓутоа, постапувањето по препораките се смета за исклучок од начелото на стабилност на изборното право. Види Дел II.2 од толковната декларација за стабилноста на изборното право.

кампањата. Одредбите за постапките за пријавување на гласачите во странство треба исто така да бидат разјаснети за да се обезбеди остварување на правото на глас на сите избирачи. Соговорниците на ОБСЕ/ОДИХР едногласно сметаа дека на Изборниот законик му е потребна целосна ревизија. Истите нагласија дека целосната и ефективна имплементација на Законикот е подеднакво важна.

Изборниот законик ќе има корист од целосна ревизија заради негова хармонизација, како внатрешно така и со другите релевантни закони. Ревизијата треба да се изврши по консултации помеѓу сите политички чинители и релевантни организации на граѓанското општество. Истата треба да биде завршена доволно време однапред пред одржување на следните избори. Потребно е спроведување на обука за кадрите во изборниот процес и програми за подигнување на јавната свест за да се зајакне ефективната имплементација на Законикот.

V. ИЗБОРЕН МОДЕЛ

Од 120 до 123 пратеници во Собранието се избираат според пропорционалниот изборен модел со затворени листи. Од овие, по 20 пратеници се избираат во секоја од 6-те изборни единици во земјата. Како резултат на амандманите на Изборниот законик од 2015 г., до 3 пратеници може да се избираат од едната изборна единица надвор од земјата.¹⁸

Новиот модел на гласање во странство претставуваше обид да се урамнотежат гласовите на избирачите во и надвор од земјата.¹⁹ На 13 мај, ДИК го откажа гласањето во странство сметајќи дека се пријавиле недоволен број на граѓани за гласање.²⁰ Одлуката ефективно им го одзеде правото на глас на сите пријавени гласачи надвор од земјата, бидејќи ДИК не им овозможи алтернативна одредба според која ќе може да го остварат правото на глас.

Доколку се задржи сегашниот модел за гласање во странство, потребно е да се донесат алтернативни одредби за да може гласачите да го остварат своето право на глас во случај на откажување на гласањето во странство.

На 13 мај, ДИК испрати писмо до министерот за правда и претседателот на Собранието известувајќи ги дека три од шесте изборни единици во земјата имаат поголемо отстапување во бројот на гласовите од дозволените 5 отсто според Изборниот законик.²¹ Во декември 2015г., ДИК претходно ги известила овие институции за недоследноста, но не била преземена никаква мерка за промена на единиците пред распуштањето на Собранието во април.

Изборниот законик не содржи постапка за определување на границите на изборните единици или критериуми за нивно определување, што е спротивно на меѓународно востановената

¹⁸ Според претходниот систем, по еден пратеник се избираше во секоја од трите изборни единици во странство.

¹⁹ За да биде избран, првиот кандидат треба да добие ист број на гласови како и пратеникот избран со најмал број на гласови во изборна единица во земјата; за да биде избран вториот кандидат потребно е да добие двојно повеќе гласови, а за изборот на третиот потребно е тројно повеќе гласови. Доколку не се постигне соодветниот праг, нема да биде избран ниту еден кандидат.

²⁰ Добиени беа 4.871 пријави за гласање во странство, додека минималниот број на гласови за добивање на мандат беше 6.478.

²¹ Отстапувањата беа: -5.9 отсто во единицата 3, -5.1 отсто во единицата 4 и +6.5 отсто во единицата 6. Одделот 1.2.2.iv од Кодексот на добри практики за изборни прашања од 2002 г. на Венецијанската комисија препорачува дека „дозволеното отстапување од нормата не треба да биде повеќе од 10% и секако не треба да надминува 15%, освен во посебни околности“.

практика. Законикот доделува конкретен број на избирачки места на секоја изборна единица.²² Дополнително, законот ја обврзува ДИК да ги подели избирачките места со повеќе од 1000 регистрирани гласачи пред избори, така што листата на избирачки места содржана во Изборниот законик не би била секогаш точна.

За да се обезбеди еднаквост на гласот, законодавството би требало да предвидува периодична ревизија на границите на изборните единици од страна на независно тело. Кога се врши редефинирање на изборните единици, истото треба да биде направено навремено, транспарентно, непристрасно и на инклузивен начин.

VI. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Изборната администрација е организирана на три нивоа и ја сочинуваат ДИК, 80 општински изборни комисии (ОИК) и приближно 3,480 избирачки одбори (ИО). ДИК имаше поддршка од своите 34 подрачни одделенија и од месните канцеларии.

ДИК е одговорна за целосното спроведување на изборите. ОИК се одговорни за надгледување на изборниот процес во секоја општина, назначување и обука на ИО, сумирање и објавување на општинските резултати, како и за други технички подготовки под раководство на ДИК. ИО се одговорни за спроведување на изборните дејствија на избирачките места на денот на изборите.

По Договорот од Пржино, составот на ДИК беше зголемен од седум на девет члена. Покрај шесте претставници на парламентарните партии номинирани од владејачките партии (ВМРО-ДПМНЕ – 2 и ДУИ – 1) и опозицијата (СДСМ – 2 и ДПА – 1), Комисијата вклучува и тројца независни експерти, неповрзани со ниту една политичка партија.²³ Новата ДИК беше назначена од Собранието за мандат од пет години на 16 декември 2015 г., со задоцнување од 5 месеци од предвиденото со Договорот од Пржино. Претседателот на ДИК и неговиот заменик беа избрани од редовите на непартиските членови. Согласно претходни препораки на ОБСЕ/ОДИХР, ресурсите на ДИК беа зајакнати со регрутирање на дополнителен кадар во правното одделение и во Одделот за информатичка технологија, како и во некои подрачни одделенија. Меѓутоа, сите овие се времени работни места, до 31 декември 2016 г.

За да се обезбеди трајност на административниот капацитет на ДИК, сите неопходни работни места во стручната служба треба да бидат редовни, врз основа на јавен оглас за вработување.

ДИК главно се концентрираше на ревизија на избирачкиот список. По распишувањето на изборите, ДИК започна административни подготовки со усвојување на роковникот за изборни дејствија, при што многу рокови беа скратени поради предвремените избори, како и

²² Сегашните изборни единици беа определени со амандманите на Изборниот законик од 2014 г. Став 17 од Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија вели дека мандатите треба да се прераспределат по предвиден распоред и по можност вон изборни периоди, бидејќи ова ги ограничува евентуалните политички манипулации. Ова треба да биде направено од страна на комисија составена главно од независни членови, со балансирана застапеност на партиите и, каде што е соодветно, претставници на националните малцинства. За истото треба да се гласа во парламентот. Став II.2.б пропишува дека „основните елементи на изборното право, особено ... исцртувањето на границите на изборните единици, не треба да бидат менувани помалку од една година пред избори, или треба да бидат запишани во уставот или на повисоко ниво од обичен закон.“

²³ Независните членови беа назначени од Собранието преку јавен оглас, за период од пет години. Услов беше истите да не бидат членови на политичка партија две години пред нивното назначување.

оперативен буџет.²⁴ ДИК се придржуваше до административните рокови и одржуваше редовни јавни седници. Меѓутоа транспарентноста на нејзината работа беше намалена кога се состануваше на затворени работни седници, без пристап на набљудувачите и медиумите. Сепак, на овие состаноци не беа усвојувани одлуки. Понатаму, ДИК одржа две редовни затворени седници, каде што беа донесени одлуки за промените во именувањата на ОИК и за некои технички прашања. Дополнително, речиси сите одлуки на ДИК усвоени во март 2016 г. не беа објавени на нивната веб-страница, спротивно на Деловникот. Ваквиот недостиг на транспарентност се коси со меѓународните стандарди и добрите практики.²⁵

Согласно законот и со цел да се зголеми транспарентноста и јавната доверба во работата на ДИК, сите седници на ДИК треба да бидат отворени за јавноста; сите одлуки на ДИК треба да бидат објавувани на нивната веб-страница, без одлагање.

ДИК работеше во тензична политичка атмосфера и под критика на опозицијата и некои организации на граѓанското општество, кои беа против одржување на избори на 5 јуни. На 15 април, кога беше распишан денот на изборите, Комисијата гласаше со шест гласа за дека тие се „законски, совесно и транспарентно спремни да ги спроведат сите изборни активности“. Претседателот на ДИК и двајца претставници на СДСМ го напуштија состанокот без да гласаат и претставниците на СДСМ не учествуваа на седниците до 13 мај.

Додека подрачните одделенија на ДИК се чинеа екипирани со искусен кадар, месните изборни претставници се чинеше дека воопшто немаат одлучувачка моќ и многумина од нив се жалеа на недостиг од неопходни ресурси и недоволна поддршка и раководство од страна на централата. Општото очекување за откажување или одлагање на изборите закажани на 5 јуни влијаеше на нивото на ангажираност на изборните претставници.

ОИК е составена од претседател, четири члена и нивните заменици, избрани по случаен избор од редовите на вработените во јавната администрација со високо образование, со мандат од пет години. ИО ги сочинуваат претседател, четири члена и нивните заменици, назначени за период од четири години. Претседателот и двајцата членови (и нивните заменици) се избираат по случаен избор од редовите на вработените во јавната администрација, а останатите два члена се номинирани од политички партии, еден од владејачките политички партии и еден од опозицијата.

Бидејќи петгодишниот мандат на ОИК истекуваше на 28 април, ДИК назначи нови членови на ОИК преку компјутерска програма за случаен избор. Како резултат на таквиот избор, јавните службеници беа назначени во ОИК без претходни консултации и понекогаш спротивно на нивната волја. Над 50 од вкупно 800 членови на ОИК побараа ДИК да ја отповика нивната селекција поради здравствени причини, припадност на политичка партија или несоодветен степен на образование.

²⁴ Буџетот изнесуваше 450 милиони денари (7.3 милиони евра); 1 евро = 61.3 денари.

²⁵ Во Став 19 од Општиот коментар на Советот за човекови права на ОН од 2011 г., бр. 34 на член 19 од [Меѓународниот пакт за граѓански и политички права](#) се вели: „со цел правото на пристап до информации да биде ефективно, државите-страни треба проактивно да ставаат во јавниот домен владини информации од јавен интерес. Државите-страни треба да прават напори да обезбедат лесен, брз, ефективен и практичен пристап до таквите информации.“ Став 68 од Насоките и Извештајот за појаснување на Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија вели дека „само транспарентноста, непристрасноста и независноста од политички мотивираната манипулација ќе обезбеди правилно спроведување на изборниот процес, од предизборниот период до крајот на обработката на резултатите“.

Назначувањето на ОИК не беше усогласено со роковникот за изборни дејствија во 2016 г., бидејќи се случуваше во изборниот период. Немаше доволно време новите членови да поминат обука пред започнување со нивните должности, спротивно на меѓународните добри практики.²⁶ Дополнително, поради слабата комуникација помеѓу ДИК и ОИК, многу нови членови неколку дена не беа информирани за нивното назначување во ОИК.²⁷ Воспоставувањето на многу ОИК беше дополнително пролонгирано поради распределување на несоодветни ресурси, вклучително и канцелариски простор и компјутери. Како резултат на таквите задоцнувања, ниту еден ИО не беше назначен во законскиот рок до 6 мај, ниту пак до откажувањето на изборните активности на 18 мај. ВМРО-ДПМНЕ беше единствената партија која поднесе листа со свои претставници до ИО.

Треба да се размисли за воспоставување и обезбедување поефикасна комуникација и поддршка од ДИК за локалните органи за управување со избори. Потребна е опсежна и стандардизирана обука за локалните претставници на ДИК и членовите на ОИК пред распишување на нови избори. На месните канцеларии треба да им се овозможат неопходни ресурси за навремено и ефективно вршење на работите.

Изборниот законик овозможува правична застапеност на етничките групи и половите во органите на изборната администрација.²⁸ Од деветте членови на ДИК, две се жени и тројца се припадници на албанската националност. Околу 47 отсто од членовите на ДИК се жени. Во 22 ОИК беше задоволен потребниот број на припадници на албанската националност. Во три ОИК беа застапени припадници на турската националност, додека припадници на српската и ромската националност беа застапени во по една ОИК.

VII. РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИ

Регистрацијата на гласачи е пасивна, со исклучок на гласачите кои привремено живеат во странство, кои треба активно да се регистрираат. Избирачко право имаат сите граѓани со наполнети 18 години живот, со пријавено живеалиште во земјата и важечки документи за идентификација или биометриски пасош.

Точноста на избирачкиот регистар и следствено, на избирачкиот список, беше едно од најспорните прашања во политичката криза. ОБСЕ/ОДИХР претходно препорача јасни, координирани и транспарентни постапки за сите институции вклучени во ажурирањето на избирачкиот список. Амандманите на Изборниот законик од 2015 год ѝ доделија на ДИК исклучива надлежност за водење на избирачкиот список врз основа на податоци добиени главно од Министерството за внатрешни работи (МВР), додека МВР ја задржа контролата врз базите на податоци со единствен матичен број, пријавување на живеалиште и податоците за документи за лична идентификација издадени на граѓани.²⁹

²⁶ Став П.3.1.г од Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија вели дека „членовите на изборните комисии треба да поминат задолжителна обука“.

²⁷ Многу вработени во подрачните одделенија на ДИК и новоизбрани членови на ОИК со кои МНИ на ОБСЕ/ОДИХР контактираше, дознаа за назначувањата од веб-страницата на ДИК или од МНИ на ОБСЕ/ОДИХР.

²⁸ Изборниот законик предвидува одредени права за малцинствата. Во општините каде што етничките заедници сочинуваат најмалку 20 отсто од населението, истите треба да бидат претставувани во ОИК и ИО и сите образци и изборниот материјал, вклучувајќи ги и гласачките ливчиња, треба да бидат достапни и на нивниот јазик. Во единиците каде што најмалку 20 отсто од граѓаните зборуваат еден од шесте службени јазици на малцинствата, кандидатските листи може да бидат поднесени на тој јазик.

²⁹ Матичниот број со 13 цифри го содржи датумот на раѓање, кодови за подрачјето на раѓање и полот и трите единствени броја.

А. АЖУРИРАЊЕ НА ИЗБИРАЧКИОТ РЕГИСТАР

Во февруари 2016 г., согласно усвоената методологија, ДИК започна со ажурирање на избирачкиот список преку вкрстена проверка на базите на податоци од 11 институции, како и со спроведување на теренски проверки.³⁰ Сите соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР изјавија дека овој процес се покажал оперативно комплексен и методолошки тежок, како и дека биле потребни големи финансиски и човечки ресурси.

На почетокот на процесот, ДИК бараше недоследности во базите на податоци и анализираше записи кои би укажувале на евентуални нерегуларности, како што се присуство на починати лица во списокот, голем број на гласачи пријавени на иста адреса или гласачи со слични имиња и датуми на раѓање. Од приближно 1.8 милион гласачи, се утврди дека е потребно разјаснување на статусот на над 300.000 гласачи. Приближно 220.000 записи за гласачи беа проследени на верификација до неколку државни институции.

Како резултат на вкрстената проверка на податоци, ДИК објави список од 89.000 граѓани чии што записи за регистрација требаше да бидат потврдени во текот на теренските проверки во домовите на гласачите. Помеѓу 28 март и 5 април, над 550 претставници на ДИК ги посетија домовите на приближно 87.000 избирачи и пополнуваа прашалници.³¹ Теренските проверки потврдија 47.560 записи (со конкретните гласачи беше остварен директен контакт) и 39.792 записи беа проследени на дополнителни административни проверки до МВР и Министерството за правда. Подоцна, речиси сите овие записи беа утврдени како точни.

Додека ДИК направи значителни напори да спроведе теренска проверка, која исто така имаше за цел да ја зголеми јавната доверба, наводните неправилности, како фиктивните гласачи и други нерегуларни практики сè уште се користеа како еден од главните аргументи за одложување на изборите. Застапниците на оваа идеја го критикуваа процесот поради неговата хаотичност, методолошката неиздржаност и понекогаш несоодветно третирање на претходните наводи за нерегуларност.

Во периодот од март до мај 2016 г., ДИК поднесе до МВР 45 писмени барања за проверка на податоци. Многу од одговорите на МВР беа потпишани само од заменик-министерот, бидејќи министерот, како претставник на СДСМ, одби да го направи тоа, тврдејќи дека е потребно повеќе време за спроведување на точни проверки. Претставниците на СДСМ во ДИК ја спореа законитоста на таквите документи, но ДИК одлучи истите да ги прифати.³²

Министерот за внатрешни работи исто така бараше ДИК да избрише приближно 130.000 гласачи кои поседуваа пасош, но не и валиден документ за идентификација, како доказ за живеалиштето. ДИК го одби ова барање врз основа на тоа дека законот дозволува регистрација на гласачи или со валидна лична карта или со пасош.

Едно од најважните барања на ДИК до МВР се однесуваше на 73.000 гласачи, за чиј резиденцијален статус ДИК утврди дека е потребна дополнителна потврда. Додека МВР

³⁰ Базите на податоци им припаѓаат на: МВР, Централниот регистар, Дирекцијата за регистарот на државјани, Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за вработување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Катастарот на недвижности, Министерството за земјоделство, Министерството за труд и социјална политика, Народна банка и Управата за јавни приходи.

³¹ Останатите 2.000 гласачи немаа никаква адреса во базите на податоци и поради тоа немаа право на глас.

³² Членовите 46 и 47 од Законот за влада, воведени како резултат на Договорот од Пржино, определуваат дека сите документи на МВР поврзани со изборите треба да бидат потпишани од министерот и неговиот заменик.

официјално ја потврди законитоста на овие записи, многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР спореа дали оваа проверка била направена совесно.

Еден од главните примери на загриженост за нерегуларна регистрација беа т.н. „гласачи од Пустец“ – граѓани кои живеат во Република Албанија, чие право на глас беше оспорувано поради нерешениот резиденцијален статус.³³ Овие лица наводно биле внесени во избирачкиот список во општина Скопје – Центар за да влијаат на резултатот на локалните избори.³⁴ Според МВР, во јануари 2016 г., вкупно 349 лични карти на овие лица биле отповикани поради немање право на пријавување живеалиште на конкретните адреси.

Наводите за фиктивни записи во избирачкиот регистар продолжуваа, со тоа што многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР тврдеа дека вкупниот број на гласачи е сомнително висок со оглед на бројот на жители, согласно пописот од 2002 година. Неточноста на избирачкиот список беше исто така користена од многу соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР како аргумент за одложување на изборите. Како одговор на ваквите тврдења, и по барање на ДИК, МВР објави дека од 31 март во Регистарот на државјаните има 2.464.925 граѓани, од кои 1.956.518 се над 18 години и приближно 150.000 се без живеалиште или без важечки документ за идентификација. Дополнително, последниот извештај за напредокот во ажурирањето на избирачкиот список, објавен од ДИК на 26 април, не изнесе докази за неправилности во регистрацијата на гласачите. Речиси сите 300.000 записи, првично утврдени од ДИК како спорни, беа валидирани. Беа направени незначителни промени, главно преку бришење на над 1.100 починати лица, идентификувани во текот на вкрстените проверки на електронските податоци.

Б. ЈАВЕН УВИД ВО ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК

Јавниот увид во првичниот избирачки список за изборите на 5 јуни беше спроведен во периодот од 25 април до 9 мај, во 34-те подрачни одделенија и во месните канцеларии на ДИК. Гласачите беа во можност електронски да ги проверат своите податоци, но не и податоците на другите граѓани, како што е пропишано во Изборниот законик. Системот на јавна проверка беше потешок за лицата без пристап до интернет како и за лицата кои живеат во руралните подрачја.

Јавниот увид не беше подеднакво спроведен во целата земја – додека во некои канцеларии гласачите можеа да ги проверат своите податоци преку матичниот број, во други канцеларии ова беше можно по основ и на име, адреса и број на избирачко место. Само 4.716 гласачи ја проверија точноста на своите податоци. На 17 мај имаше 1.804.348 регистрирани гласачи во избирачкиот список.

На 30 март ДИК мораше да го отстрани избирачкиот список од веб-страницата поради одлука на Дирекцијата за заштита на лични податоци која го забрани објавувањето на лични податоци на гласачите, вклучително и името, полот, адресата, датумот на раѓање и бројот на избирачкото место.³⁵ Неможноста на гласачите да го проверат избирачкиот список во овој

³³ Пустец е општина во Република Албанија каде што живеат поголемиот дел од овие граѓани.

³⁴ ДИК идентификуваше 32 лица со живеалиште на адреса на владини, верски или комерцијални објекти.

³⁵ Дирекцијата изјави дека објавувањето на избирачкиот список со овие податоци претставува повреда на член 5, став (1) и (4) од Законот за заштита на лични податоци. Меѓутоа, член 31 (28-г) од Изборниот законик ја обврзува ДИК да го објави избирачкиот список на својата веб-страница со име, презиме и адреса на гласачот. Списокот со 89.000 избирачи исто така содржеше податоци за полот и датумот на раѓање. Националниот список овозможуваше избирачот да ги провери сите жители пријавени на една

период влијаеше врз транспарентноста и јавната доверба во квалитетот на избирачкиот список.³⁶

За да се зголеми јавната доверба и да се овозможи полесен пристап на гласачите за проверка на избирачкиот список, треба да се размисли за истакнување на печатени изводи од избирачкиот список на локации кои се практични за гласачите, по можност во избирачките места.

МНИ на ОБСЕ/ОДИХР беше информирана за неколку примери на наводно постоење на фиктивни гласачи (т.н. „фантомски гласачи“) и други неправилности.³⁷ МНИ разгледа случајно избран примерок на такви неправилности. Додека многу од проверените наводи се покажаа неточни или се однесуваа на грешки при регистрацијата кои веќе беа исправени, МНИ на ОБСЕ/ОДИХР потврди присуство на гласачи регистрирани на непостоечки адреси, кои може да укажат или на нерегуларна регистрација или на административни грешки.³⁸

На 14 мај ДИК го сподели избирачкиот список со четирите најголеми политички партии, кои имаа на располагање пет дена да бараат евентуални промени. МНИ на ОБСЕ/ОДИХР не е информирана за евентуални барања поднесени од политичките партии до рокот од 22 мај.

На 26 мај ДИК го објави целиот избирачки список на својата веб-страница, обезбедувајќи широк јавен пристап до податоците за регистрација, бидејќи списокот можеше да се провери по матичен број, имиња и адреси. Гласачите можеа да бараат промени лично, во месните канцеларии на ДИК. МНИ на ОБСЕ/ОДИХР не е информирана за евентуални оспорувања на податоците од страна на избирачите или други чинители.

МНИ на ОБСЕ/ОДИХР забележа постојана дискусија за заменување на сегашниот систем на пасивна регистрација на гласачите со систем на активна регистрација како средство за спречување на наводните нерегуларности. Меѓутоа некои соговорници на ОБСЕ/ОДИХР, тврдеа дека активната регистрација е скапа, долготрајна и најверојатно ќе им го ограничи правото на глас на гласачите кои не се во можност да ги посетат центрите за регистрација поради лични причини, како инвалидитет или престој во странство.

Сегашниот систем на регистрација на гласачи врз основа на матичен број може да обезбеди точност на избирачкиот список и доволно механизми на заштита против нерегуларности и двојна регистрација, доколку се имплементира доследно и точно. Додека МВР е одговорно за точноста на записите, особено е важно граѓаните навремено да ги информираат надлежните власти за евентуалните промени во нивните лични податоци и местото на живеење, согласно пропишаното со закон.³⁹

адреса. Околу 6.000 гласачи поднесоа пријави на интернет поради недоследности во податоците за регистрација на гласачите.

³⁶ Став 1.2.iii од Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија вели дека „изборните регистри задолжително се објавуваат“.

³⁷ Поголемиот дел од примерите на „фантомски гласачи“ кои беа споделени со МНИ на ОБСЕ/ОДИХР се однесуваа на лица кои живеат во странство чија што регистрација наводно би можела да се искористи за нерегуларно гласање.

³⁸ На пример, по околу 20 избирачи беа регистрирани на непостоечки адреси во Скопје, општина Кисела Вода и Велес.

³⁹ Член 3 од Законот за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните пропишува дека „при промена на живеалиштето, граѓанинот е обврзан да се одјави од претходното живеалиште и да го пријави новото живеалиште во рок од осум дена од денот на иселувањето“.

ДИК и МВР треба да го продолжат процесот на ажурирање на избирачкиот список преку координирана работа, според јасни должности и постапки. Потребни се соодветни ресурси и време за да се оствари оваа задача пред следните избори. Овој процес треба да биде транспарентен и да обезбеди пристап на политичките партии и граѓанското општество. Истиот треба да биде придружен со информативна кампања со цел да се зголеми довербата на граѓаните во точноста на регистрацијата на гласачи.

VIII. РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИ

Сите избирачи со право на глас може да се кандидираат за пратеници во Собранието, освен лица осудени со правосилна судска одлука на повеќе од шест месеци затвор кои не ја дослужиле казната. Законот исто така определува низа владини и други сродни позиции кои се неспојливи со кандидатурата.⁴⁰ Дополнително, пратениците не може да работат во органи на државната администрација или да се вклучени во бизнис или друга профитабилна дејност.

Кандидатите се номинираат од страна на политички партии, коалиции на политички партии или од група на гласачи. Листите поднесени од групи на гласачи треба да обезбедат најмалку 1.000 потписи за поддршка од избирачи со постојано живеалиште во соодветната изборна единица. По претходна препорака на ОБСЕ/ОДИХР, избирач може да даде потпис за поддршка на повеќе од еден потенцијален учесник во изборите. Меѓутоа, спротивно на претходната препорака на ОБСЕ/ОДИХР, потписите сè уште мора да се собираат пред подрачниот претставник на ДИК. Според неколку соговорници на ОБСЕ/ОДИХР, барањето да се посети канцеларијата на ДИК може да има обесхрабрувачки или застрашувачки ефект врз некои гласачи, особено во помалите заедници.

Согласно претходната препорака, треба да се размисли за овозможување алтернативни начини за собирање на потписи со цел да се намали можноста од застрашување.

До рокот од 11 мај, ДИК прими три кандидатски листи. Од четирите поголеми парламентарни партии, само коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ поднесе кандидатски листи. Листите беа во согласност со новата одредба од Изборниот законик со која се предвидува најмалку 40 отсто од кандидатите да припаѓаат на помалку застапениот пол.⁴¹

Две вонпарламентарни партии, Национално движење за Македонија (НДМ) и Социјалдемократската партија на Македонија (СДПМ), исто така номинираа кандидати. Независни листи на кандидати не беа поднесени. ДИК ги прифати листите на ВМРО-ДПМНЕ на 12 мај, а листите на другите две партии ги отфрли заради отстранување на неправилностите.⁴² На 15 мај, СДПМ ги повлече листите, а ДИК ги отфрли листите на НДМ поради неотстранување на утврдените неправилности.

⁴⁰ Овде влегуваат претседател, премиер, министер, судија, обвинител, народен правобранител и други функции избрани или назначени од Собранието.

⁴¹ Ова претставува зголемување на квотата за 10 отсто во споредба со изборите во 2014 година. Секој трет и десетти кандидат мора да биде од помалку застапениот пол. Жените сè уште се недоволно застапени во лидерските улоги. На пример, сите шест парламентарни партии се предводени од мажи, а само три од вкупно 21 министер се жени.

⁴² Неправилностите во листата вклучуваа неисполнување на барањето за половата застапеност, номинирање на неколку кандидати кои не можеа да бидат најдени на избирачкиот список, недоставување копија на важечки документ за идентификација и недоставување доказ за неосудуваност.

За да се избегне конфузија и отфрлање на кандидатските листи поради технички причини, сите конкретни документи потребни за кандидатските листи би требало таксативно да се наведени во Изборниот законик.

Процесот на регистрација на кандидати беше заклучен со само еден пријавен учесник на изборите, ситуација која Изборниот законик конкретно не ја регулира.

Ревизијата на Изборниот законик би можела да земе предвид вклучување на одредби за регулирање на ситуацијата кога само еден учесник се кандидира за парламентарни избори.

IX. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА

Изборниот законик го уредува финансирањето на изборните кампањи. Сите донации и трошоци поврзани со кампањата мора да поминат низ специјално назначена трансакциска сметка во банка. На подобните приватни лица им е дозволено да донираат до 3.000 евра во денарска противвредност, додека правните лица може да донираат до 30.000 евра во денарска противвредност.⁴³ Странски или анонимни донации, како и донации од државни, верски или добротворни организации се забранети. Попустите од медиумските куќи дадени на учесниците во кампањата за политичко рекламирање се сметаат за донации и се забранети. Учесник во изборите не може да потроши повеќе од 1.8 евра по регистриран гласач во дадена изборна единица.

Учесниците во изборната кампања се должни да поднесат два периодични и еден конечен извештај за финансирањето на кампањата до ДИК, Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и Државниот завод за ревизија (ДЗР). Согласно претходните препораки на ОБСЕ/ОДИХР, сега се бара детално известување за трошоците во финансирањето на кампањата и на ДЗР му е дадена експлицитна надлежност да бара дополнителни објаснувања од учесниците во изборите во текот на процесот на ревизија. Бидејќи изборите беа откажани по само два дена од почетокот на кампањата, не беа поднесени извештаи за финансирање на кампањата.

ДЗР е обврзан да врши ревизија на конечните извештаи за финансирање на кампањата во рок од 60 дена од нивното поднесување. Доколку се откријат неправилности, ДЗР поведува прекршочна постапка или го известува надлежниот јавен обвинител за неправилностите во рок од 30 дена од нивното откривање. ДЗР има право да бара дополнителни објаснувања и податоци од учесниците во изборите. ДЗР ѝ изјави на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека нема доволно ресурси за вршење надзор над извештаите за финансирање на кампањата бидејќи тие се ревизори, а не иследници. Понатаму, тие немаат неопходен кадар за вршење на мониторинг на трошоците во финансирањето на кампањата, со цел да се утврди дали постојат неправилности.

Следење и надзор на одредбите за финансирање на кампањата треба да се спроведува од страна на независна агенција која располага со неопходен кадар и експертиза за ефективно следење на неправилности. Доколку тоа биде ДЗР, истиот треба да добие соодветни овластувања и ресурси.

⁴³

[Просечната месечна нето плата во март 2016 г.](#) изнесуваше 22.053 денари (360 евра).

Х. МЕДИУМИ

А. МЕДИУМСКА СРЕДИНА

Медиумската средина е поделена по етничка линија и се карактеризира со голем број на медиумски куќи кои функционираат во ограничен рекламен пазар.⁴⁴ Неколку соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР изразија загриженост за влошувањето на слободата на медиумите поради политички притисок и мешање на сопствениците во работата на новинарите. Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите ги повика властите „да го намалат притисокот врз медиумите и да ги почитуваат слободните и критичките гласови“.⁴⁵

Јавниот радиодифузер, Македонската Радио Телевизија (МРТ), емитува програма на три национални канали и се финансира преку радиодифузна такса која им е наметната на домаќинствата и правните лица. МРТ е исто така овластена да бара и да добива дополнителни фондови од државниот буџет.

Поголемиот дел од приватните радиодифузери со кои МНИ на ОБСЕ/ОДИХР контактираше оствариле минимален или никаков профит и зависат од поддршката од нивните сопственици како и од реклами финансирани од владата.⁴⁶ Одреден број соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР беа на мислење дека на владиниот избор на радиодифузери за рекламирање се гледа како награда за поволното известување и уредничката политика.⁴⁷ Ова се коси со препораката на Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПССЕ), која бара државните институции да ги третираат сите медиуми коишто добиваат директни и индиректни субвенции правично и неутрално.⁴⁸ Дополнително, законот забранува политичките партии и носителите на јавни функции во државните институции, како и членовите на нивните фамилии да поседуваат радиодифузери.⁴⁹

Распределбата на државните реклами треба да се врши на транспарентен, објективен и недискриминирачки начин, вклучително и преку овозможување детални информации за содржината и финансиските средства за таквите реклами.

Б. ПРАВНА РАМКА ЗА МЕДИУМИТЕ

Покривањето на изборите од страна на средствата за јавно информирање е регулирано со Изборниот законик и Законот за аудио и аудио-визуелни медиумски услуги од 2013 година. Правната рамка за покривање на изборите беше суштински изменета во ноември 2015

⁴⁴ Има приближно 130 радиодифузери, со 5 приватни канали што емитуваат терестријално на државно ниво и 9 достапни на државно ниво, преку кабловски и сателитски мрежи. *Сител* и *Канал 5* имаат доминантни позиции на рекламниот пазар.

⁴⁵ Види [Соопштение за јавноста](#) на Претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите од 17 јануари 2015 г.

⁴⁶ [Годишен извештај за рекламниот пазар од 2014 г.](#) изготвен од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) како медиумско регулаторно тело, заклучи дека само *Сител* бил профитабилен.

⁴⁷ Според статистичките податоци од Министерството за информатичко општество и администрација, во 2012-2014 г. трите национални станици (*Сител*, *Канал 5* и *Алфа*) за коишто се смета дека ја поддржуваат владејачката партија, примиле 35 пати повеќе средства од државата за државно рекламирање во текот на последните три години во споредба со националните станици кои не ја поддржуваа владејачката партија. (*Алсат-М* и *Телма*).

⁴⁸ Член 8.19 од [Резолуцијата на ПССЕ 1636 \(2008\) Индикатори за медиумите во демократија](#).

⁴⁹ Според Централниот регистар, најгледаниот канал *Сител* е во сопственост на компанијата *Монтеко*, чијшто сопственик е синот на лидерот на Социјалистичката партија, дел од коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ.

година. Таа сега содржи детални одредби за платено политичко рекламирање и им забранува на радиодифузерите и нивните сопственици да донираат парични средства на учесниците во изборите; ги скратува роковите за приговори во врска со медиумите и прекршочните постапки и ги заострува паричните казни за прекршоци; забранува известување за државни службеници во полза на некоја политичка партија; дозволува вонпарламентарните партии да добиваат бесплатен термин на Собранискиот канал и ја обврзува МРТ да организира редовни дебати во врска со изборите. Амандманите исто така содржат одредби за покривање на кампањата од страна на интернет порталите. И покрај овие амандмани, поголемиот дел од соговорниците на ОБСЕ/ОДИХР ја нагласија потребата од понатамошна суштинска реформа.⁵⁰ Како дел од Договорот од Пржино, беа одржани консултации помеѓу четирите политички партии и организациите на граѓанското општество за продолжување на реформата во медиумите, меѓутоа партиите не постигнаа консензус, додека амандманите предложени од организациите на граѓанското општество не беа земени предвид од Собранието на 4 април.

Изборниот законик забранува известување за редовните активности на државните институции кое ги промовира политичките партии и коалициите. Законикот детално ги уредува и условите за покривањето на изборната кампања, понекогаш со прекумерна регулација.

Изборниот законик ја обврзува МРТ, како и другите радиодифузни и интернет медиуми да известуваат за изборите на правичен, балансиран и непристрасен начин, овозможувајќи им на учесниците рамноправен пристап. Според законот, урамнотеженоста се воспоставува во однос на бројот на кандидатските листи, кои пак официјално се потврдуваат само неколку дена пред почетокот на изборната кампања. Истата не овозможува ефективно балансирано известување во периодот пред изборната кампања.

Во јануари 2016 г., МРТ усвои Етички и професионални принципи на МРТ за медиумско покривање изборни процеси, утврдувајќи ги општите насоки за новинарите на МРТ при покривање на изборите. Дополнително, Изборниот законик содржи многу детални и прецизни одредби за покривање на кампањата кои резултираат во прекумерно покривање на кампањите на главните политички партии.⁵¹ Ова може да биде проблематично и за уредничката независност на МРТ.⁵²

Изборниот законик содржи и детални одредби за платеното политичко рекламирање, дозволувајќи вкупно 18 минути на реален час.⁵³ Бидејќи законот исто така овозможува 12 минути на час за емитување на комерцијални реклами, одреден број соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР сметаа дека 30 минути реклама на час е премногу. Цените за рекламите не можат да ги надминат просечните пазарни цени во текот на трите месеци пред распишување

⁵⁰ Земјата имаше голем пад од 34-то место во 2009 г. на 118-то место во 2016 г. на светскиот [Индекс на слобода на медиумите изготвен од Репортери без граници](#). Во 2016 г. [Рејтинзите на слободата на печатот на Фридом Хаус](#) за првпат ја рангираа земјата како „неслободна“.

⁵¹ Член 76-а, став (2) од Изборниот законик пропишува дека секоја информативна програма треба да биде поделена и тоа: 30 отсто за дневните настани од земјата и светот, 30 отсто за кампањските активности на парламентарното мнозинство, 30 отсто за парламентарната опозиција и 10 отсто за вонпарламентарните партии. Непочитувањето на овие одредби од страна на МРТ може да резултира во разрешување на генералниот директор.

⁵² [Препораката CM/Rec\(2007\)15](#) на Комитетот на министри на СоЕ до земјите-членки за мерките во врска со медиумското покривање на изборните кампањи бара регулаторната рамка за медиумско покривање на изборите да ја почитува независноста на уредничката политика на медиумите.

⁵³ Владејачките политички партии и опозицијата може да закупат најмногу осум минути, додека партиите без пратенички групи и вонпарламентарните партии може да закупат најмногу една минута.

на избори. Меѓутоа, Законикот не предвидува никаква проверка дали медиумите го исполнуваат ова барање.

Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) е главниот регулатор на радиодифузните медиуми. Законот наложува следење на радиодифузерите и нивните веб-страници од денот на објавување на изборите до денот на гласањето, објава на неделни извештаи пред кампањата и на дневни извештаи во текот на кампањата. Агенцијата нема законска моќ да наложува санкции директно, но може да му посочи идентификуван прекршок на судот. АВМУ ги следеше само радиодифузерите со национална концесија во текот на периодот пред кампањата. Агенцијата не ги следеше интернет медиумите, наведувајќи ја нејасната дефиниција за интернет порталите во законодавството, поради што не биле во можност да утврдат јасен примерок за мониторинг.

АВМУ објави три периодични и еден конечен извештај за периодот пред кампањата. Извештаите заклучија дека приватните радиодифузери *Алфа*, *Канал 5*, *Канал 5+*, *Сител* и *Нова* не известувале објективно и непристрасно, согласно пропишаното со закон. Извештаите исто така заклучија дека првите четири горенаведени медиуми ја координирале уредничката политика.⁵⁴ Агенцијата не презеде ништо во врска со пристрасното покривање. Додека Изборниот законик ги санкционира таквите прекршоци, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не предвидува никакви санкции.

Изборниот законик би можел да биде изменет заради разјаснување на одредбите за балансирано известување во периодот пред кампањата. Треба да се размисли на АВМУ да ѝ се обезбедат поголеми ресурси за преземање на надзорна улога и овластувања за наложување санкции кои се ефективни, пропорционални и обесхрабрувачки.

На 13 мај АВМУ до судот проследи иницијатива за прекршочна постапка против *Алфа*, *Канал 5* и *Сител* за неколку известувања што се однесуваа на активности на државни институции кои го промовираа ВМРО-ДПМНЕ. И покрај законскиот рок од 48 часа, судот не донесе одлука во периодот за кој известуваме.⁵⁵ АВМУ исто така идентификуваше прекршоци во третиот период на мониторингот, но не поведе никакви санкции по откажувањето на изборите.

Советот за етика во медиумите (СЕМ) е саморегулаторно тело кое разгледува жалби во врска со медиумските содржини. На 12 февруари, членовите на Советот потпишаа Повелба за етичко известување за избори, залагајќи се за известување на балансиран, вистинит, независен и објективен начин. СЕМ не спроведе никаков мониторинг на медиумите, ниту какви било други активности во врска со изборите во текот на изборниот период.

В. НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА МЕДИУМИТЕ



МНИ на ОБСЕ/ОДИХР спроведе мониторинг на најголемите радиодифузни и печатени средства за јавно информирање во периодот пред кампањата и во текот на двата дена од

⁵⁴ Во [првиот периодичен](#) и во [конечниот извештај](#) се вели дека телевизиите *Алфа*, *Канал 5*, *Канал 5+* и *Сител* „покажуваат ист или крајно сличен начин на известување, ги земаат предвид/акцентираат истите претпоставки и ставови ..., дури користат и исти снимки како илустративен материјал, што укажува на одредена координација на нивната уредничка политика“, и ова е означено како „спротивно на начелото на автономија, независност и отчетност на уредниците, новинарите и другите учесници во креирањето на програмите и уредничката политика“.

⁵⁵ Според барањата поднесени до судот, во периодот меѓу 25 април и 5 мај, АВМУ идентификуваше 13 вакви прекршоци на *Сител*, 16 на *Канал 5* и 20 на *Алфа*.

изборната кампања.⁵⁶ Информативните програми на јавниот радиодифузер МРТ-1 известуваа ограничено за политичките настани и избегнуваа опсежно известување во дневно-информативните емисии. Известувањето за релевантните политички актери беше претежно фактичко и неутрално и главно посветено на владините активности (30 отсто), ВМРО-ДПМНЕ (18 отсто) и СДСМ (15 отсто). Сите други политички партии беа незначително покривани. Во неколку случаи, новинарите на МРТ-1 ги мешаа фактите и сопствените политички ставови при известувањето.

Албанскиот јазичен сервис на МРТ-2 пропорционално посвети повеќе внимание на етнички албанските партии, особено на ДУИ, на која ѝ беше посветено 13 отсто претежно неутрално известување, додека СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ беа застапени со по 12 отсто во ваквото известување.

Бројните разговорни емисии беа користени од политичките партии како платформа за презентирање на нивните ставови, меѓутоа имаше недостиг на вистинска дебата за политичките програми помеѓу двете најголеми политички сили – ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ. Изборниот законик налага јавниот радиодифузер да организира дебати помеѓу владејачките и опозициските партии во текот на кампањата. МРТ-1 се обиде да организира две дебати помеѓу ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА, меѓутоа само ВМРО-ДПМНЕ одлучи да учествува и тоа само еднаш. Додека *Телма*, *24 Вести* и *Алсат-М* организираа редовни дебати и разговорни емисии, тие ѝ изјавија на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека ВМРО-ДПМНЕ ги игнорирало поканите.⁵⁷

Најпопуларните приватни ТВ станици, *Сител* и *Канал 5*, заедно со *Алфа*, покажаа воедначен пристап во информативните програми. Тие распределија од 24-26 отсто од политичко-релевантните вести за активностите на ВМРО-ДПМНЕ, помеѓу 21 и 27 отсто за СДСМ и околу 6 отсто за сите други партии заедно. Тонот на известувањето беше речиси исклучително позитивно-неутрален кон ВМРО-ДПМНЕ, нивните високи владини претставници, како и кон контра-протестите организирани од ГДОМ. Понекогаш, покривањето на владините активности беше поврзано со промовирање на идните јавни политики на ВМРО-ДПМНЕ, што е спротивно на Изборниот законик. Известувањето за СДСМ и за министрите - претставници на партијата, Канцеларијата на специјалното јавно обвинителство и демонстрациите организирани од *Протестирам* беше главно со негативен тон. Известувањето беше со селективно презентирање на фактите и ставовите на новинарите, често со употреба на идентични реченици на сите три радиодифузери.

За да се гарантира правично известување и пристап на сите политички учесници во изборите, радиодифузерите треба да обезбедат урамнотеженост во вестите и во известувањето за дневните настани во периодот пред кампањата, согласно пропишаното со законот.

Телма и кабловската *24 Вести* известуваа побалансирано и подетално за дневните настани. Двете станици еднакво и главно неутрално ги покриваа ВМРО-ДПМНЕ (17 и 15 отсто) и СДСМ (15 и 12 отсто). *Алсат-М*, која претежно емитува програми на албански јазик, исто

⁵⁶ МНИ на ОБСЕ/ОДИХР спроведе мониторинг од 15 април до 17 мај на следниве медиуми: *МРТ-1*, *МРТ-2*, *Сител*, *Канал 5*, *Телма* и *Алсат-М* од 18:00 до 24:00 часот; *Алфа* од 17:30 до 00:30; *24 Вести* од 20:00 до 22:00 часот). МНИ на ОБСЕ/ОДИХР исто така го следеше покривањето на кампањата на пет дневни весници: *Дневник*, *Слободен печат*, *Нова Македонија*, *Коха* и *Лајм*. Бидејќи изборната кампања траеше само два дена, наодите на овој мониторинг не се анализирани во овој извештај.

⁵⁷ Единствениот исклучок беше дебатата помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ на *24 Вести*, од 3 мај.

така посвети еднакви делови во вестите (помеѓу 10 и 12 отсто) на ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ и ДУИ, иако беше главно критична кон ВМРО-ДПМНЕ и неутрална кон другите партии.

Покривањето на политичките настани во печатените медиуми беше поисполаризирано отколку во радиодифузните медиуми. Додека *Дневник* беше очигледно тенденциозен против СДСМ, *Слободен Печат* во најголем дел ги претставуваше ВМРО-ДПМНЕ и владата негативно. Таблоидот *Вест* ги покриваше политичките настани многу ограничено, но беше наклонет кон ВМРО-ДПМНЕ. Весниците на албански јазик *Коха* и *Лајм* беа пофокусирани на активностите на етничките албански партии. Додека *Коха* претежно се фокусираше на активностите и проектите на ДУИ, *Лајм* главно ги критикуваше ДУИ и нивните членови на владата.

XI. ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ

Изборниот законик пропишува меѓународно и граѓанско набљудување на изборите. Граѓанската организација за набљудување МОСТ се вклучи во опсежен мониторинг на изборниот процес со 80 долгорочни набљудувачи. Организацијата ЦИВИЛ имаше 35 долгорочни набљудувачи. На 4 мај МОСТ поднесе барање за акредитација на 27 набљудувачи до ДИК. ДИК не им одобри акредитација пред откажувањето на изборите на 18 мај, меѓутоа ова не ги спречи нивните набљудувачки активности.

И ЦИВИЛ и МОСТ беа критични кон изборниот процес, особено во однос на нетранспарентноста на теренската проверка на избирачкиот список, злоупотребата на државните ресурси за партиски цели и притисокот врз вработените во јавната администрација. МОСТ и ЦИВИЛ тврдеа дека владата не овозможила услови за одржување на кредибилни избори.⁵⁸

XII. ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ

Приговори во врска со изборите може да се поднесуваат од страна на овластени претставници на кандидатите, подносителите на кандидатски листи и гласачите. Приговорите се разгледуваат од ДИК и нејзините одлуки може да се обжалат до Управниот суд, кој носи конечна одлука.⁵⁹ ОИК немаат надлежност врз приговорите во врска со изборите.

Како одговор на претходни препораки на ОБСЕ/ОДИХР, амандманите на Изборниот законик од 2015 г. ги скратија роковите за разгледување и постапување по изборни спорови и пропишуваат ДКСК да ги разгледува наводите на јавна седница. Одлуките по приговорите треба да се објават на нивните веб-страници.

И покрај уставната одредба која бара јавност на сите судски расправи и одлуки, Управниот суд работеше на нетранспарентен начин и ги разгледа двата предмети во врска со изборите без јавна расправа. Судот ја информираше МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека судиите ќе одлучуваат за предметите без присуство на јавноста. Недостигот на загарантирани јавни

⁵⁸ Види изјави на [МОСТ](#) и [ЦИВИЛ](#).

⁵⁹ По исклучок, надлежниот основен суд одлучува по приговори во врска со спречување или нарушување на активности во кампањата.

расправи во Управниот суд е спротивен на Заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни стандарди и ја намалува јавната доверба во процесот.⁶⁰

Изборниот законик треба да се хармонизира со Уставот и јасно да определува дека сите расправи за предмети поврзани со изборите треба да бидат јавни, како и дека одлуките се објавуваат веднаш.

Од двата предмети, првиот се однесуваше на објавувањето на избирачкиот список на веб-страницата на ДИК. Дирекцијата за заштита на личните податоци донесе одлука на 29 март, наложувајќи ѝ на ДИК да ги отстрани избирачките списоци од нејзината веб-страница, поради повреда на Законот за заштита на личните податоци. На 9 април, ДИК ја обжали одлуката пред Управниот суд.⁶¹

Иако за предметот требаше брзо да се одлучува, судот не донесе одлука сè до 5 мај и не ја објави одлуката сè до 16 мај, по истекување на рокот за јавен увид во избирачкиот список.⁶² Поради задоцнувањето, избирачите немаа можност да го проверат избирачкиот список за нерегуларности, согласно пропишаното во Изборниот законик.

Со цел да се обезбеди ефективен лек, за сите предмети поврзани со изборите треба да се одлучува навремено, во роковите предвидени со закон.

Вториот предмет се однесуваше на жалбата по одлуката на ДИК со која се отфрли кандидатската листа поднесена од НДМ поради технички неправилности. На 17 мај, судот одлучи дека со цел да се провери квалификуваноста на кандидатот, ДИК може да побара копии од личните документи и кривичните досиеја.

За разлика од Управниот суд, Уставниот суд одржа јавни седници при разгледувањето на иницијативата за неуставност на распуштањето на Собранието и одлуката ја објави на денот на одржувањето на расправата.

Согласно претходните препораки на ОБСЕ/ОДИХР, ДИК формираше правно одделение за постапување по приговорите. Меѓутоа, ДИК не усвои упатство за одлучување по приговори и жалби, како што беше пропишано во Изборниот законик. Недостигот на редовни упатства за процесот на приговори и жалби ја попречува можноста изборните чинители да поднесуваат приговори и ја ослабува ефективната на правните лекови, согласно пропишаното во став 5.10 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година.⁶³ Дополнително, Изборниот законик повикува на воспоставување на систем за управување со предмети и приговори кој не беше функционален за овие избори.

⁶⁰ Став 12 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 г. вели дека „постапката може да биде затворена за јавноста само во случаи пропишани со закон и согласно обврските кои произлегуваат од меѓународните закони и меѓународните заложби“. Види исто член 10 од Универзалната декларација на човекови права и член 14 од Меѓународниот пакт за човекови и политички права.

⁶¹ ДИК тврдеше дека член 31.28.г од Изборниот законик налага објавување на списокот со име, презиме и адреса на гласачите на веб-страницата на ДИК.

⁶² Нема законски рок во кој судот треба да донесе одлука. Став II, 3.3 од Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија пропишува дека „државите треба да обезбедат дека за повредите на човековите права и за приговорите во врска со изборниот процес ќе се одлучува веднаш, во временските рамки на изборниот процес, и ефективно, од страна на самостојно и независно тело, како што е изборната комисија или судовите.“

⁶³ Став 5.10 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 г. вели дека „секој ќе има право на ефективен правен лек против управните одлуки, со цел да се гарантира почитување на основните права и да се обезбеди правен интегритет“.

За да се овозможи ефективен правен лек, ДИК треба да изготви постојани упатства за процесот на приговори и жалби. Ваквите правила би требало да се усогласат со новиот систем на управување со приговори.

Телефонски линии беа отворени од неколку државни институции: Министерството за информатичко општество и администрација за пријавување на притисок во врска со изборите врз вработените во јавниот сектор; Канцеларијата на народниот правобранител за пријавување на повреди на избирачките права од страна на граѓаните; и Канцеларијата на јавниот обвинител за пријавување на евентуални сомневања за криминални активности поврзани со изборите, од страна на граѓаните и организациите на граѓанското општество. Според овие институции, биле добиени многу малку повици и ниту еден од нив не се однесувал на сериозни прекршоци. Јавниот обвинител доби 28 пријави или приговори од кои 14 беа проследени до Канцеларијата на надлежниот основен јавен обвинител со упатства за итно постапување и известување за постапувањето. Не беа утврдени основи на сомневање за криминална активност во преостанатите наводи. Јавниот обвинител ја информираше МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека телефонската линија за пријавување на изборни нередовности ќе остане отворена и дека истрагата за веќе пријавените случаи ќе продолжи.

XIII. УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

Меѓуетничките односи сè уште се релевантен фактор во домашната политика и политичките партии главно настојуваат да се приближат до нивните заедници.⁶⁴ Меѓутоа, меѓуетничките прашања не заземаа забележително место во тековната политичка криза и односите помеѓу заедниците не беа во фокусот на политичката конфронтација.

Помалите заедници изразија загриженост до МНИ на ОБСЕ/ОДИХР за нивната неинволвираност во меѓународните и домашните напори за пронаоѓање излез од политичката криза. Тие исто така тврдеа дека партиите што ги претставуваат поголемите заедници користат административни ресурси и вработувања во јавниот сектор за да обезбедат поддршка од малцинствата. Партиите на помалите заедници исто така се пожалија на недоволен пристап до медиумите.

Партиите кои ја претставуваат заедницата на етничките Албанци, особено ДУИ, беа одлучни во поведување и финализирање на процесот кој доведе до откажување на изборите закажани на 5 јуни. Другите партии кои ги претставуваат помалите заедници беа повеќе поделени во ставовите. Оние коишто ѝ се придружија на коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ беа спремни да учествуваат на изборите, додека другите партии ѝ изјавија на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР дека нема услови за кредибилни избори, поради што се одлучиле да ги бојкотираат изборите.

Припадниците на немнозинските заедници и нивните партии, особено етничките Албанци, учествуваа на протестите широм земјата, одделно, со другите заедници и како дел од движењето *Протестирам*. Во некои делови, протестот имаше меѓуетнички карактер, со истовремено истакнување на симболи на државното знаме и знамето на етничките албански и ромските заедници. Протестот организиран од Албанскиот опозициски совет, во кој партијата *Движење БЕСА* ја има водечката улога, привлече голем број приврзаници,

⁶⁴ Според последниот попис (2002 г.), етничката структура на земјата е следнава: Македонци, 64.2 отсто, Албанци 25.2 отсто, Турци 3.9 отсто, Роми 2.6 отсто, Срби 1.8 отсто, Власи 0.4 отсто и други 2.3 отсто. Иницијатива за друг попис имаше во 2011 г., но истата беше откажана.

промовирајќи барања за етничката албанска заедница и обвинувајќи ја ДУИ за несоодветно претставување на интересите на заедницата.

Речиси сите претставници на националните малцинства, особено оние од помалите заедници, се залагаа кај МНИ на ОБСЕ/ОДИХР за воведување на една изборна единица на територијата на целата земја, како и воведување на други специјални мерки за промовирање на националните малцинства, вклучително и загарантирани места во парламентот. Според нив, овие мерки би овозможиле партиите на помалите заедници да се кандидираат одделно, без задолжително приклучување кон постојните коалиции.

Неколку соговорници на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР изразија загриженост дека ромската заедница може да подлежи на политички притисок и продавање и купување на гласови. Во исто време, МНИ на ОБСЕ/ОДИХР беше информирана за бројни иницијативи за подигнување на јавната свест во оваа заедница, што во некои случаи наводно резултирало во сузбивање на ваквата практика.

XIV. ПРЕПОРАКИ

Овие препораки, содржани во целиот текст, се даваат со цел да се зајакне спроведувањето на изборите во поранешна југословенска Република Македонија и да се поддржат напорите за нивно усогласување со Заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни стандарди за демократски избори. Овие препораки треба да се читаат заедно со претходните препораки на ОБСЕ/ОДИХР, особено препораките од Конечниот извештај од 2014 г., по кои сè уште не е постапено. ОБСЕ/ОДИХР и понатаму е подготвена да им помогне на органите на власта дополнително да го подобрат изборниот процес и да постапат по препораките содржани во овој и во претходните извештаи.⁶⁵

A. ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРАКИ

1. Изборниот законик ќе има корист од целосна ревизија заради негова хармонизација, како внатрешно така и со другите релевантни закони. Ревизијата треба да се изврши по консултации помеѓу сите политички чинители и релевантни организации на граѓанското општество. Истата треба да биде завршена доволно време однапред пред следните избори. Потребно е спроведување на обука за кадрите во изборниот процес и програми за подигнување на јавната свест за да се зајакне ефективната имплементација на Законикот.
2. Согласно законот и со цел да се зголеми транспарентноста и јавната доверба во работата на ДИК, сите седници на ДИК треба да бидат отворени за јавноста. Сите одлуки на ДИК треба да бидат објавувани на нивната веб-страница, без одлагање.
3. ДИК и МВР треба да го продолжат процесот на ажурирање на избирачкиот список преку координирана работа, според јасни должности и постапки. Потребни се соодветни ресурси и време за да се оствари оваа задача пред следните избори. Овој процес треба да биде транспарентен и да обезбеди пристап на политичките партии и граѓанското општество. Истиот треба да биде придружен со информативна кампања со цел да се зголеми довербата на граѓаните во точноста на регистрацијата на гласачи.

⁶⁵ Според став 25 од [Документот на ОБСЕ од Истанбул од 1999 г.](#) земјите-членки на ОБСЕ се обврзаа „веднаш да постапуваат по оценката за изборите на ОДИХР и препораките“.

4. Распределбата на државните реклами треба да се врши на транспарентен, објективен и недискриминирачки начин, вклучително и преку овозможување детални информации за содржината и финансиските средства за таквите реклами.
5. Изборниот законик треба да се хармонизира со Уставот и јасно да определува дека сите расправи за предмети поврзани со изборите треба да бидат јавни, како и дека одлуките се објавуваат веднаш.

Б. ДРУГИ ПРЕПОРАКИ

Правна рамка

6. Ревизијата на Изборниот законик би можела да земе предвид вклучување на одредби за регулирање на ситуацијата кога само еден учесник се кандидира за парламентарни избори.

Изборен модел

7. Доколку се задржи сегашниот модел за гласање во странство, потребно е да се донесат алтернативни одредби за избирачите да може да го остварат своето право на глас во случај на откажување на гласањето во странство.
8. За да се обезбеди еднаквост на гласот, законодавството би требало да предвидува периодична ревизија на границите на изборните единици, од страна на независно тело. Кога се врши редефинирање на изборните единици, истото треба да биде направено навремено, транспарентно, непристрасно и на инклузивен начин.

Изборна администрација

9. За да се обезбеди трајност на административниот капацитет на ДИК, сите неопходни работни места во стручната служба треба да бидат редовни, врз основа на јавен оглас за вработување.
10. Треба да се размисли за воспоставување и обезбедување поефикасна комуникација и поддршка од ДИК за локалните органи за управување со избори. Потребна е опсежна и стандардизирана обука за локалните претставници на ДИК и членовите на ОИК пред распишување на нови избори. На месните канцеларии треба да им се овозможат неопходни ресурси за навремено и ефективно вршење на работите.

Регистрација на гласачите

11. За да се зголеми јавната доверба и да се овозможи полесен пристап на гласачите за проверка на избирачкиот список, треба да се размисли за истакнување на печатени изводи од избирачкиот список, на локации кои се практични за гласачите, по можност во избирачките места.

Регистрација на кандидатите

12. Согласно препорачаното, треба да се размисли за овозможување алтернативни начини за собирање на потписи, со цел да се намали можноста од застрашување.

13. За да се избегне конфузија и отфрлање на кандидатските листи поради технички причини, сите конкретни документи потребни за кандидатските листи, би требало таксативно да се наведени во Изборниот законик.

Изборна кампања

14. Граѓаните, вклучително и јавните или државните службеници, не треба да бидат изложувани на притисок или застрашување. Органите на власта треба активно да ги охрабруваат граѓаните да ги пријавуваат сите случаи на притисок, поткрепени со докази кои може да се проверат. Сите случаи и наводи за притисок и застрашување треба да бидат целосно и ефективно истражени и гонети од органите на власта.

Финансирање на кампањата

15. Следење и надзор на одредбите за финансирање на кампањата треба да се спроведува од страна на независна агенција која располага со неопходен кадар и експертиза за ефективно следење на неправилности. Доколку тоа биде ДЗР, истиот треба да добие соодветни овластувања и ресурси.

Медиуми

16. Се препорачува замена на законската одредба со која од МРТ се бара точно време на емитување во рамките на секоја информативна програма посветена на покривање на кампањските активности на одделни партии со поопшта одредба која наложува непристрасност и урамнотеженост, како и почитување на уредничката независност на јавниот радиодифузер.
17. За да се гарантира правично известување и пристап за сите политички учесници во изборите, радиодифузерите треба да обезбедат урамнотеженост во вестите и во известувањето за дневните настани во периодот пред кампањата, согласно пропишаното со законот.

Приговори и жалби

18. За да се обезбеди ефективен лек, сите предмети поврзани со изборите треба да бидат решавани во рамките на роковите, јасно пропишани во законот.
19. За да се овозможи ефективен правен лек, ДИК треба да изготви редовни упатства за процесот на приговори и жалби. Ваквите правила би требало да се усогласат со новиот систем за управување со приговори.

АНЕКС II: ЛИСТА НА НАБЉУДУВАЧИ ВО МИСИЈАТА ЗА НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРИ

Главен тим на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР

Јан	Петерсен	Норвешка	Шеф на Мисијата
Јасмина	Фракасети	Хрватска	
Ласло	Белаги	Унгарија	
Алесандро	Рота	Италија	
Александра	Пајевик	Црна Гора	
Конрад	Олчевски	Полска	
Павел	Јурчак	Полска	
Томаш	Јанци	Полска	
Раул	Мурешан	Романија	
Јуриј	Озеров	Руска Федерација	
Егор	Тилпунов	Украина	
Доналд	Бисон	САД	

Долгорочни набљудувачи на МНИ на ОБСЕ/ОДИХР

Суад	Салкиќ	Босна и Херцеговина
Тереза	Амброзова	Република Чешка
Карен Бенедикт	Скипер	Данска
Ирмели Марија	Виено	Финска
Силвијан	Олие	Франција
Андреас	Кунер	Германија
Криста	Мулер	Германија
Јулија Франциска	Рупел	Германија
Сесилија Роуз	Кивенеј	Ирска
Алесандро	Гори	Италија
Катарина Марија	Апел	Холандија
Серватиус	Вимерс	Холандија
Пер Н.	Свартефос	Норвешка
Кристијан	Негрила	Романија
Елоф Давид	Дамен	Шведска
Вида Корен	Холм	Шведска
Саша Мишел	Алдериси	Швајцарија
Моника Анџела	Џиамбонини	Швајцарија
Ана	Галан	Украина
Роџер	Брајант	Обединето Кралство
Џоан	Пирс	Обединето Кралство
Николас	Александер	САД
Андрал	Братон	САД
Шила	Јагаб	САД

ЗА ОБСЕ/ОДИХР

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) е главна институција на ОБСЕ која им помага на земјите-членки „во обезбедување на целосно почитување на човековите права и основните слободи, придржување кон владеењето на правото, унапредување на начелата на демократијата и (...) изградба, зацврстување и заштита на демократските институции, како и унапредување на толеранцијата во целото општество“ (Документ од самитот во Хелсинки од 1992 г.). Ова се нарекува човекова димензија на ОБСЕ.

ОБСЕ/ОДИХР со седиште во Варшава (Полска) беше основана на Самитот во Париз во 1990 г. како Канцеларија за слободни избори, а започна со работа во мај 1991 година. По една година, името на Канцеларијата беше сменето со цел да го отсликува проширениот мандат кој ги вклучува човековите права и демократизацијата. Денес брои повеќе од 130 вработени лица.

ОБСЕ/ОДИХР е водечка агенција во Европа на полето на **набљудување на избори**. Секоја година таа го координира и го организира распоредувањето на илјадници набљудувачи кои имаат за цел да оценат дали изборите во регионот на ОБСЕ се спроведуваат во согласност со Заложбите на ОБСЕ, другите меѓународни стандарди за демократски избори и националното законодавство. Нејзината единствена методологија обезбедува детална слика за целиот изборен процес. Преку проекти за поддршка, ОБСЕ/ОДИХР им помага на земјите-членки на ОБСЕ да ја подобрат својата изборна рамка.

Активностите за **демократизација** вклучуваат: владеење на правото, законодавна поддршка, демократско владеење, миграција и слобода на движење и родова еднаквост. ОБСЕ/ОДИХР секоја година спроведува одреден број специјално наменети програми за поддршка кои се стремат да ги развиваат демократските структури.

ОБСЕ/ОДИХР исто така им помага на своите земји - членки во исполнувањето на обврските во унапредувањето и заштитата на човековите права и основните слободи во согласност со заложбите на човековата димензија на ОБСЕ. Ова се остварува преку работа со најразлични партнери заради градење соработка, капацитети и обезбедување експертиза за тематски области, вклучително и оние за човековите права, во рамките на борбата против тероризмот, унапредување на заштитата на човековите права на лица - жртви на трговија со луѓе, едукација и обука за човекови права, следење на и известување за човековите права, како и човековите права на жените и безбедноста.

На полето на **толеранцијата** и **недискриминацијата**, ОБСЕ/ОДИХР им обезбедува поддршка на своите земји-членки при зацврстувањето на нивниот одговор кон омразата и случаите на расизам, ксенофобија, анти-семитизам и други форми на нетолеранција. Активностите на ОБСЕ/ОДИХР поврзани со толеранцијата и недискриминацијата се фокусираат на следниве области: законодавство; обука за органите на прогонот; следење, известување и проследување на справувањето со кривични дела и инциденти поврзани со омраза, како и едукациски активности за унапредување на толеранцијата, почитувањето и взаемното разбирање.

ОБСЕ/ОДИХР обезбедува совети за своите земји-членки во однос на нивните јавни политики за **Ромите** и **Синтите**. Таа го унапредува градењето на капацитетите и вмрежувањето на заедниците на Ромите и Синтите и го поттикнува учеството на претставниците на Ромите и Синтите во органите за креирање на јавните политики.

Сите активности на ОБСЕ/ОДИХР се спроведуваат преку блиска координација и соработка со земјите-членки на ОБСЕ, институциите на ОБСЕ и нејзините теренски канцеларии, како и со другите меѓународни организации.

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