

OSCE

ПРИРАЧНИК ЗА ДОМАШНИТЕ НАБЉУДУВАЧИ НА ИЗБОРИТЕ



# ПРИРАЧНИК ЗА ДОМАШНИТЕ НАБЉУДУВАЧИ НА ИЗБОРИТЕ

OSCE

ПРИРАЧНИК  
ЗА ДОМАШНИТЕ  
НАБЉУДУВАЧИ НА  
ИЗБОРИТЕ

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

Оваа публикација претставува превод на „Прирачник за домашни набљудувачи на изборите“ изработен од ОБСЕ/ОДИХР, 2005. Печатењето е поддржано од Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје.

Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје,  
Зграда на QBE, Скопје  
11 Октомври бр. 25

[osce.org/skopje](http://osce.org/skopje)

ПРИРАЧНИК  
ЗА ДОМАШНИТЕ  
НАБЉУДУВАЧИ НА  
ИЗБОРИТЕ



# Преглед на содржините

ОЦЕНУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ

1

ИЗГОТВУВАЊЕ НА ПРОГРАМА ЗА НАБЉУДУВАЊЕ

2

АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО

3

НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ СПОРОВИ

4

ОЦЕНУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕТО НА ИЗБИРАЧИТЕ И ОДРЕДУВАЊЕТО  
НА ГРАНИЦИТЕ НА ИЗБОРНИТЕ ЕДИНИЦИ

5

НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

6

НАБЉУДУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕТО НА КАНДИДАТ И ПОЛИТИЧКА  
ПАРТИЈА

7

НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ

8

НАБЉУДУВАЊЕ НА МЕДИУМИТЕ

9

НАБЉУДУВАЊЕ НА ГЛАСАЊЕТО И ПРЕБРОЈУВАЊЕТО

10

НАБЉУДУВАЊЕ НА СУМИРАЊЕТО, ПРЕНЕСУВАЊЕТО  
И ОБЈАВУВАЊЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ

11

ПОДНЕСУВАЊЕ ИЗВЕШТАИ И ПРЕПОРАКИ

12



# Содржина

---

БЛАГОДАРНОСТ	11
ВОВЕД	13
<b>1. ОЦЕНУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ</b>	<b>15</b>
А. Меѓународни стандарди за изборите и човековите права <sup>1</sup>	15
Б. Употреба на меѓународните стандарди при оценување на изборите	18
В. Употреба на национални стандарди при оценување на изборите	20
Г. Споредба со претходните избори	20
<b>2. ИЗГОТВУВАЊЕ НА ПРОГРАМА ЗА НАБЉУДУВАЊЕ</b>	<b>21</b>
А. Процена на потребите	21
Б. Планирање и институционални прашања	23
В. Програмска структура и функции	27
Г. Национални активности	28
Д. Регионални и локални активности	29
Ѓ. Непристрасност	30
Е. Акредитација	32
<b>3. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО</b>	<b>33</b>
А. Важност на правната анализа	33
Б. Рамка за анализа на законодавството	34
В. Изготвување табела на изборните спорови	39
<b>4. НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ СПОРОВИ</b>	<b>43</b>
А. Набљудување на решавањето на спорови	43
Б. Анализирање на изборните спорови	46
<b>5. ОЦЕНУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕТО НА ИЗБИРАЧИТЕ И НА ГРАНИЦИТЕ НА ИЗБОРНИТЕ ЕДИНИЦИ</b>	<b>51</b>
А. Значење на евидентирањето на избирачите	51



Б. Оценување на квалитетот и точноста на избирачките списоци	52
В. Споредбена анализа на избирачките списоци и демографските податоци	53
Г. Проверки на избирачкиот список	54
Д. Компјутерски тестови	55
Ѓ. Набљудување на кампањите за информирање на јавноста	57
Е. Набљудување на центрите за евидентирање	57
Ж. Набљудување на судовите надлежни за евидентирање на избирачите	58
З. Набљудување на определувањето на границите на изборните единици	59
<b>6. НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА</b>	<b>61</b>
А. Структура на изборната администрација	61
Б. Клучни прашања што треба да се оценат	62
<b>7. НАБЉУДУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕ НА КАНДИДАТИ И ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ</b>	<b>67</b>
А. Евидентирање на политички партии	67
Б. Евидентирање на кандидатите	68
В. Евидентирање на жените и националните малцинства	69
<b>8. НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА</b>	<b>71</b>
А. Средби со политички партии и кандидати	72
Б. Средби со медиумите	73
В. Средби со лица носители на јавни функции	73
Г. Набљудување на настани во рамки на кампањите	74
Д. Набљудување на однесувањето на безбедносните сили	75
Ѓ. Набљудување на трошоците на кампањата, извори и големина на донациите	75
Е. Набљудување на злоупотребата на државните ресурси	78
Ж. Спречување на конфликти и набљудување на изборното насилство	79
З. Набљудување на други прашања	81
<b>9. НАБЉУДУВАЊЕ НА МЕДИУМИТЕ</b>	<b>83</b>
А. Значење на набљудувањето на медиумите	83
Б. Цел на набљудувањето на медиумите	84
В. Оценување на правната рамка која се однесува на медиумите	85
Г. Набљудување на електронските и печатени медиуми	85
Д. Набљудување на платеното политичко рекламирање и едукација на избирачите	91
Ѓ. Набљудување на заплашувањето на медиумите и на новинарите	91
<b>10. НАБЉУДУВАЊЕ НА ГЛАСАЊЕТО И ПРЕБРОЈУВАЊЕТО</b>	<b>93</b>
А. Набљудување на гласањето и пребројувањето	94
Б. Паралелно сумирање на гласовите <sup>16</sup>	101

<b>11. НАБЉУДУВАЊЕ НА СУМИРАЊЕТО, ПРЕНЕСУВАЊЕТО И ОБЈАВУВАЊЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ</b>	<b>103</b>
А. Значење на набљудувањето на сумирањето на резултатите	103
Б. Набљудување на пренесувањето на резултатите по електронски пат (интернет)	104
В. Набљудување на случувањата по денот на одржување на изборите	104
<b>12. ПОДНЕСУВАЊЕ ИЗВЕШТАИ И ПРЕПОРАКИ</b>	<b>107</b>
А. Значење на поднесувањето извештаи	107
Б. Поднесување извештаи од страна на регионалните набљудувачи	108
В. Извештаи за инциденти	109
Г. Изјави	110
Д. Завршен извештај	111
Ѓ. Дистрибуција на извештајот	112
<b>ЗА ОБСЕ/ОДИХР</b>	<b>113</b>



# БЛАГОДАРНОСТ

---

Овој прирачник беше изготвен со учество на домашни набљудувачки групи од регионот на ОБСЕ. Идејата за негово изготвување произлезе на работната средба со водечките групи во Словачка во мај 2001 година, и таа понатаму беше разработена на Конференцијата на ОБСЕ/ОДИХР во Варшава, на која присуствуваа околу 25 домашни набљудувачки групи, подоцна во текот на истиот месец.

ОДИХР сака да оддаде признание на Симон Осборн (извршен директор, Меѓународни служби за изборна реформа), кој заедно со Одделот за

избори на ОДИХР, беше одговорен за пишување на прирачникот. ОДИХР, исто така, е благодарна на Марк Стивенс, Пол Огрејди, Џеси Пилгрим и Петер Еихер, кои значително придонесоа во пишувањето на текстот. Конечно, ОДИХР сака да се заблагодари на Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ) за поддршката дадена во текот на изготвувањето на прирачникот, а особено за дозволата дадена на ОДИХР да користи материјали од публикациите на НДИ. Особено се ценеше помошта на Холи Рутхрауф.



# ВОВЕД

---

Во последните години, набљудувањето на изборите и референдумите се сметаат за важна задача која ја поддржува демократската транзиција и човековите права. Изборите се суштински елемент на демократијата, а довербата на јавноста во институциите и процесите, кои ги опкружуваат изборите, се од огромно значење за воспоставување на основата на овластувањата на која било демократска власт. Иако меѓународното набљудување привлекува најголемо внимание и публицитет, значително се зголемува и значењето на домашното набљудување. Денес, постојат повеќе од дваесет и пет домашни набљудувачки групи или коалиции во регионот што го покрива ОБСЕ.

Домашното набљудување на изборите директно придонесува за унапредување и заштита на човековите права. Меѓутоа, спроведувањето на транспарентен и отворен изборен процес во согласност со постојното законодавство и меѓународните стандарди претставува клучен елемент на секое демократско општество. Правото на политичко учество е битно бидејќи претпочита почитување на другите основни човекови права, како што се правото на слобода на изразување,

слобода на движење, слобода на собирање и слобода на здружување. Набљудувањето од страна на домашните набљудувачки групи може да помогне во спречувањето на насилството и во јакнењето на довербата во чесноста и интегритетот на изборниот процес. На тој начин, се поттикнува учеството на јавноста.

Во последните години набљудувањето на изборите е значително подобро, и денес се признава дека интегритетот на изборите зависи не само од тоа што се случува на денот на одржување на изборите, туку и од она што се случува пред и после изборите. Последователно на тоа, се јави потреба од изготвување на еден добро структуриран и сеопфатен пристап за набљудување на изборите, како за меѓународните така и за домашните набљудувачи. Овој прирачник е изготвен со цел да се забележат и да се документираат методологиите што можат да ги применат домашните набљудувачки групи, со цел, тие да имаат посеопфатен и посистематски приод кон набљудување на изборите.

Методите, коишто се посочени во прирачникот, не се таксативно наброени ниту исклучуваат други методи; тие треба да им послужат

како алатка на домашните набљудувачки групи. Целта на прирачникот не е да понуди само една конечна методологија која треба да се применува, туку да даде приказ на методологиите коишто се разработени и делотворно се користат во изминатата деценија како од страна на меѓународните, така и од страна на домашните набљудувачи. Овој прирачник, исто така, може да им биде од корист на меѓународните организации вклучени во набљудувањето на изборите, како и на набљудувачите на политичките партии и кандидатите, кои имаат подеднакво важна улога во набљудувањето на изборите. Како што се усовршуваат техниките за набљудување на изборите, исто така, се усовршуваат и приодите во набљудување на изборите. Постои надеж дека како што искуствата во набљудување на изборите се акумулира, така научените лекции ќе се споделат со меѓународните и домашните набљудувачи како во регионот, така и надвор од регионот што го покрива ОБСЕ.

Прирачникот е изготвен во соработка со повеќе од дваесет домашни набљудувачки групи од регионот што го покрива ОБСЕ, и тој ги одразува искуствата на домашни набљудувачки групи од другите делови на светот. Понатаму, прирачникот се потпира на искуството на ОБСЕ/ОДИХР и на други меѓународни организации кои се вклучени во набљудувањето на изборите, особено Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ) и Меѓународните служби за изборна реформа (ERIS), и содржи материјали преземени од публикациите на ОБСЕ/ОДИХР и на НДИ. НДИ изготви друг водич насловен „Како домашните организации да ги набљудуваат изборите: Водич од А до Ш“, кој претставува исклучително корисен извор, којшто можат да го консултираат домашните набљудувачки групи, и којшто може да се користи заедно со овој прирачник.

# 1



## ОЦЕНУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ

- Да се оцени дали изборите се во согласност со меѓународните обврски и националното законодавство
- Да се води сметка, особено, за определбите на ОБСЕ за демократски избори содржани во „Копенхагенскиот документ“ од 1990 година
- Да се процени во која мера овие избори се подобри од претходните избори

### А. Меѓународни стандарди за изборите и човековите права<sup>1</sup>

Интегралната улога што ја имаат транспарентните и отворени избори во обезбедување на основното и универзално право на демократско учество во власта и почитување на политичките права, е вградена во бројни меѓународни документи кои се применуваат од страна на земјите-членки во ОБСЕ. Најзначаен е членот 21<sup>2</sup> од Универзалната декларација за човековите права, кој гласи:

#### УНИВЕРЗАЛНА ДЕКЛАРАЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА, ЧЛЕН 21

1. СЕКОЈ ИМА ПРАВО ДА УЧЕСТВУВА ВО ВЛАСТА НА СВОЈАТА ЗЕМЈА, НЕПОСРЕДНО ИЛИ ПРЕКУ СЛОБОДНО ИЗБРАНИ ПРЕТСТАВНИЦИ.
2. СЕКОЈ ИМА ПРАВО НА ЕДНАКОВ ПРИСТАП ДО ЈАВНИТЕ ФУНКЦИИ ВО СВОЈАТА ЗЕМЈА.
3. ВОЛЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ПРЕТСТАВУВА ОСНОВА ЗА ОВЛАСТУВАЊАТА НА ВЛАСТА; ОВАА ВОЛЈА ЌЕ СЕ ИЗРАЗУВА НА ПЕРИОДИЧНИ И ОПШТИ ИЗБОРИ КОИ ЌЕ СЕ ОСТВАРУВААТ ПРЕКУ ОПШТО И ЕДНАКВО ПРАВО НА ГЛАС И ЌЕ СЕ СПРОВЕДУВААТ СО ТАЈНО ГЛАСАЊЕ ИЛИ ПРЕКУ СЛИЧНИ ПОСТАПКИ НА ГЛАСАЊЕ.

<sup>1</sup> За посеопфатна анализа на меѓународните норми поврзани со демократските избори во регионот на ОБСЕ, види Постојни определби за демократски избори во земјите-членки на ОБСЕ: Извештај за постигнатиот напредок. Овој и други корисни документи можат да се најдат на интернет-страницата на ОБСЕ/ОДИХП: <http://www.osce.org/ODIHR/election/standards>

<sup>2</sup> Целосните текстови на Универзалната декларација за човековите права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, како и други стандарди на ОН за човековите права, можат да се најдат на интернет-страницата на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации (<http://www.unhchr.ch>).



Универзалната декларација за човековите права (УДЧП), претставува основа на идните стандарди и определби за човековите права, вклучувајќи ги Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП),<sup>3</sup> Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа (ЕКЧП) и определби кои се усвоени на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС, а подоцна ОБСЕ) во Копенхаген во 1990 година, кои се познати како Копенхагенски документ.<sup>4</sup> Овој клучен документ ја нагласува централната улога на изборите во обезбедување на правото на граѓаните да учествуваат во власта на сопствената земја.

Накратко, Копенхагенскиот документ бара од државите:

- ▶ Да одржуваат слободни избори во разумни временски интервали;
- ▶ Да дозволат сите места, барем во еден дом од законодавното тело, да бидат избрани на општи избори;
- ▶ Да гарантираат општо и еднакво право на глас;
- ▶ Да обезбедат гласањето да се одвива во тајност, а пребројувањето на гласовите и известувањето да бидат чесни и резултатите јавно да се објават;
- ▶ Да го почитуваат правото на граѓаните да бараат да извршуваат јавна функција;
- ▶ Да го почитуваат правото на формирање политички партии и да обезбедат меѓусебен натпревар

меѓу партиите, врз основа на нивен еднаков третман пред законот и пред органите на власта;

- ▶ Да обезбедат слободна и фер атмосфера во која ќе се одвиваат политичките кампањи, без административни забрани, насилство, заплашување или страв од одмазда кон кандидатите, партиите или избирачите;
- ▶ Да обезбедат непречен пристап до медиумите на недискриминаторска основа; и
- ▶ Да обезбедат оние кандидати кои го освоиле потребниот број гласови навремено да започнат да ја извршуваат функцијата за која се избрани.

Стандардите во врска со правната заштита на правата на поединецот се формулирани во Универзалната декларација за човековите права (членовите 8, 10 и 11), Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (членовите 2[iii], 9, и 140), Европската конвенција за заштитата на човековите права и основни слободи (членовите 6, 7 и 13) и Копенхагенскиот документ (членот 5).

Државите сè повеќе ја нагласуваат својата загриженост за учеството на жените во јавниот живот. Од Универзалната декларација и другите меѓународни инструменти, како и од определбите на ОБСЕ, јасно произлегува дека секој има право да ги ужива сите човекови права, вклучително и правото на политичко учество, без дискриминација по основ на полот или други фактори.

<sup>3</sup> Членот 23 од МПГПП на секој поединец му гарантира, без дискриминација, право и можност да гласа и да биде избран.

<sup>4</sup> Пристап до конвенциите и стандардите на Советот на Европа овозможува интернет- страницата на Советот: <http://www.coe.int>. Сите документи на OSCE можат да се најдат на интернет-страницата на ОБСЕ: <http://www.obse.org>.

Подетални меѓународни стандарди поврзани со ова прашање можат да се најдат во Конвенцијата на ОН за елиминација на дискриминација на жените (CEDAW) и Московскиот документ за човековата димензија на ОБСЕ од 1991 година (членовите 40, 40.4, и 40.8).

Заштитата на националните малцинства и еднаквите политички права на лицата кои им припаѓаат на малцинствата се вклучени во многу меѓународни инструменти за човековите права. Исто така, на нив им се посветува сè поголемо внимание и се третираат во такви

меѓународни стандарди, какви што се оние содржани во Конвенцијата на ОН за елиминација на сите форми на расна дискриминација (членот 2); Декларацијата на ОН за правата на лицата кои им припаѓаат на националните или етничките, религиозните или јазичните малцинства (членот 2); Рамковната конвенција на Советот на Европа за заштита на националните малцинства (членот 15); и Московскиот документ на ОБСЕ. Овие стандарди понатаму се разработени во Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот.<sup>5</sup>

Значајно е што, ставот 8 од Копенхагенскиот документ дава објаснување за улогата на меѓународните и домашните набљудувачи во регионот што го покрива ОБСЕ, тврдејќи дека „присуството на набљудувачите, како на странските така и на домашните, може да го зголеми интегритетот на изборниот процес.“ Во ставот 10, се вели дека се поддржува правото на организациите од граѓанскиот сектор на „пристап до слични тела внатре и надвор од нивната земја и комуникација со нив, како и со меѓународни организации“ и правото да „бараат, примаат и користат... финансиски средства од национални и меѓународни извори...“ Понатаму, во ставот 12, земјите-членки „одлучија да го прифатат, како мерка за градење на доверба, присуството на.... претставници на невладини организации... во постапки пред судовите.“

<sup>5</sup> Препораките од Лунд беа изготвени во 1999 година, од страна на група експерти која беше формирана од страна на високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ. За тоа како беа изготвени препораките, види Потекло и природа на Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот, Helsinki Monitor, Volume II, No. 4, 2000. Во 2001 година, ОДИХР објави Насоки со кои ќе се помогне учеството на националните малцинства во изборниот процес, кој може да се најде на следнава интернет-страница: [http://www.osce.org/ODIHR/documents/guidelines/gl\\_nmpa\\_eng.pdf](http://www.osce.org/ODIHR/documents/guidelines/gl_nmpa_eng.pdf).

## ДОМАШНА НАБЉУДУВАЧКА ГРУПА ВО СЛОВАЧКА ОСВОЈУВА ПРАВО ДА ГИ НАБЉУДУВА ИЗБОРИТЕ

Во 1998 година, група граѓани од Словачка формираа домашна набљудувачка група наречена Obsianske Oko (Граѓанско око), со цел да ги следат парламентарните избори коишто се одржуваа во септември истата година. Меѓутоа, за разлика од меѓународните набљудувачи, на кои им беше дозволено да влезат во избирачките места и им беше обезбеден пристап до изборната администрација на сите нивоа, на набљудувачите на Obsianske Oko, со одлука на надлежните изборни органи им беше одбиено тоа право.

Obsianske Oko ја оспори уставноста на одлуката пред Уставниот суд, повикувајќи се на нивното уставно право, како граѓани да учествуваат во изборите. Во својата мошне значајна одлука, Уставниот суд одлучи во полза на Obsianske Oko, и го потврди правото на граѓаните да ги набљудуваат изборите во Словачка.

### Б. Употреба на меѓународните стандарди при проценување на изборите

Степенот до кој изборите се усогласени со меѓународните стандарди претставува одредница како за меѓународните, така и за домашните набљудувачи при оценување на изборите. Меѓународните стандарди, според нивната природа, претежно се општи и поставуваат широки принципи за примена од страна на државите. Домашната набљудувачка група ќе се соочи со многу прашања при проценување на усогласеноста на изборите со општите стандарди. По правило, меѓународните стандарди се доволно јасни така што домашните набљудувачки групи можат, со мали потешкотии, да ги почитуваат и применуваат. Меѓутоа, во одредени случаи, состојбата може да не биде толку јасна и во таков случај, треба да се посвети внимание на разграничувањето на меѓународните стандарди, кои државите мора да ги почитуваат, и добрите практики, кои е пожелно да се почитуваат, но не се задолжителни.

Подолу во текстот, накратко се разгледуваат одредени прашања коишто домашните набљудувачки групи треба да ги имаат предвид во однос на неколкуте клучни меѓународни стандарди прифатени од страна на сите земји-членки на ОБСЕ, а тоа се: периодични избори, вистински избори, слободни избори, фер избори, општо и еднакво право на глас и тајно гласање. Владата на секоја земја има примарна одговорност да го обезбеди придржувањето кон, односно почитувањето на овие определби.

► **Периодичните избори** означуваат избори коишто се одржуваат во редовни временски интервали утврдени со закон. Временскиот интервал помеѓу изборите не смее да биде неразумно долг. Притоа, периодот од седум години редовно се смета за максимален разумен период помеѓу изборите за шефот на државата; периодот од пет години редовно се смета за максимален разумен период за пониските домови во парламентот. Претставниците на извршната власт не треба да се избираат со доживотен мандат.

- ▶ **Вистинските избори** подразбираат остварување на правото на суштински и вистински избор од страна на избирачите, и тие го отсликуваат правото на народот да ја промени власта. Доколку не постојат сериозни кандидати на опозицијата, или доколку постојат неразумни ограничувања во поглед на формирањето или дејствувањето на политичките партии или кандидати, или доколку не постојат разумни изгледи избирачите да ги отстранат избраните претставници од нивните сегашни функции, во таков случај се доведува во прашање вистинскиот карактер на изборите.
- ▶ **Слободните избори** подразбираат почитување на човековите права и основни слободи пред, во текот и по завршувањето на изборите. Сите граѓани, партии и кандидати треба да уживаат слобода на изразување, слобода на здружување, слобода на собирање и слобода на движење. Изборниот процес треба да биде ослободен од заплашување, насилство, административни забрани или страв од одмазда. Медиумите треба да бидат во можност слободно да ја покриваат кампањата, а организациите на граѓанското општество треба да бидат слободни да преземаат активности поврзани со изборите. На пример, домашните набљудувачи треба слободно да го набљудуваат гласањето, а пребројувањето на гласовите и сумирањето на резултатите треба да биде видно и да може да се верификува и тоа како на ниво на избирачките места, така и на средните нивоа на изборната администрација, па конечно до централната, односно Државната изборна комисија.
- ▶ **Фер изборите** треба да обезбедат такво поле за натпревар на кандидатите, така што тие ќе имаат еднаков третман според законот и пред органите на власта. Законите не треба да бидат дискриминаторски и треба да се применуваат праведно. На сите кандидати кои сакаат да се кандидираат, треба да им се овозможи да се кандидираат. Јавните ресурси не треба да се користат неправедно. Јавните медиуми треба подеднакво да ги покриваат сите кандидати. Изборната администрација треба да постапува непристрасно. При гласањето, пребројувањето и истакнувањето/сумирањето не смее да има измами. Кандидатите коишто ќе го освојат потребниот број гласови треба да бидат поставени на функција. На кандидатите и избирачите треба да им стојат на располагање ефикасни механизми за поднесување приговори или жалби, вклучително и покренување постапки пред независно судство. Лицата кои го прекршиле законот треба да сносат одговорност.
- ▶ **Општо и еднакво право на глас** означува дека сите граѓани коишто ја достигнале предвидената возраст треба да имаат право на глас, без дискриминација. Треба да постои ефективен и независен систем за евидентирање на избирачите, без надоместок за гласање. Сите избирачи, вклучувајќи ги и хендикепираните и внатрешно раселените лица, треба да имаат пристап до избирачките места или до други начини на гласање. Не смее да има какви било ограничувања на гласањето на лица кои им припаѓаат на малцинствата, на лицата или други групи на

избирачи. Еднаквото право на глас, исто така, означува дека секој глас има еднаква вредност. Според пропорционалниот-претставнички модел, бројот на претставници за секој округ или изборна единица треба да биде пропорционален на бројот или големината на избирачкото тело, а граничните прагови не треба да се постават превисоко и со тоа да им се одземе правото на глас на голем број од избирачите. Според мнозинскиот изборен модел, населението или бројот на избирачите во изборните единици треба да биде приближно еднаков; предмет на загриженост е доколку се појави разлика од 10 проценти.

- ▶ **Тајното гласање** значи дека избирачите сами ги обележуваат избирачките ливчиња, нивната приватност е обезбедена со избирачки параван, обележеното избирачко ливче не може да се види пред ставањето во избирачката кутија и подоцна преку него не може да се идентификува определен избирач. Секој вид на групно гласање, гласање во име на друг или гласање надвор од избирачкиот параван ја нарушува тајноста на гласањето.

## В. Употреба на национални стандарди при оценување на изборите

Покрај оценувањето на усогласеноста на изборите со меѓународните

стандарди, домашната набљудувачка група, исто така, треба да ја оцени усогласеноста на изборите со уставот на земјата, како и со домашното законодавство. Бидејќи уставот се наоѓа над целокупното домашно законодавство, правната сила на законите може да се оцени според нивната усогласеност со начелата кои се предвидени во уставот. Слично на тоа, управните прописи ја црпат својата правна сила од релевантните законски прописи.

Накратко, законите и уставот на земјата треба да бидат усогласени со меѓународните обврски и определби, а домашната набљудувачка група треба да ги оценува изборите во контекст на меѓународната законска рамка и определби, како и во рамки на националното законодавство.<sup>6</sup>

## Г. Споредба со претходните избори

При оценувањето на изборите, домашната набљудувачка група, исто така, може да го земе предвид и степенот до кој овие избори претставуваат напредок во однос на претходните избори. Тоа може да се направи преку разгледување на претходните извештаи изготвени од страна на меѓународни организации и домашни набљудувачки групи. Извештаите на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите можат да се најдат на интернет-страницата на организацијата [http:// www.obse.org/ ODIHR](http://www.obse.org/ODIHR).

<sup>6</sup> ОБСЕ/ОДИХР редовно дава коментари на изборното законодавство и има подготвено интернет-страница, во која се каталогизира релевантното домашно законодавство усвоено од страна на државите во регионот што го покрива ОБСЕ, кое се однесува на сите аспекти на човековата димензија. Анализите на ОДИХР на изборното законодавство и извештаите за оценување на изборите можат да се најдат на интернет-страницата на организацијата: <http://www.obse.org/ODIHR>. Каталогот на законските прописи може да се најде на следнава интернет-страница: <http://www.legislationline.org>. Коментарите на изборното законодавство дадени од страна на Венециската комисија на Советот на Европа, исто така, се наоѓаат на нејзината интернет-страница: <http://venice.coe.int>.

# 2



2

## ИЗГОТВУВАЊЕ НА ПРОГРАМА ЗА НАБЉУДУВАЊЕ

- Да се определат клучните прашања што ќе бидат предмет на набљудување и оценување
- Да се определат расположливите човечки и финансиски ресурси
- Да се разгледаат прашањата и да се планира пред да се започне со активностите
- Да се воспостави програма и организациска структура, при што се земаат предвид изборната и политичката ситуација и расположливите човечки и финансиски ресурси
- Да се развијат капацитетите за спроведување на програмата
- Да се обезбеди непристрасност и придржување до кодексот на однесување

### А. Процена на потребите

Бидејќи изборите не претставуваат еднодневен настан, домашните набљудувачки групи треба да започнат со планирање на своите активности многу однапред пред денот на одржување на изборите. Притоа, релевантното национално законодавство треба темелно да се проучи, со цел, да се утврди дали постојат какви било ограничувања за вклучување на домашни набљудувачки групи со набљудувањето на изборите. Ограничувањата можат да се однесуваат на барањето за нивно евидентирање пред надлежните органи и внесување на изборните активности во статутите на домашните набљудувачки групи, како и забрана за домашните набљудувачки групи да примаат финансиски средства од странски организации. Со проучување на законодавството, исто така, треба да се оценат практичните импликации од постапките за поднесување барање и добивање акредитација на набљудувачите. Одлуката за формирање на граѓанското здружение кое ќе ги набљудува изборите,

исто така, може да се раководи од посебните карактеристики на националното законодавство и неговите импликации. Овие прашања се од витално значење и преку нив може да се определи изводливоста на активностите за набљудување на изборите. Од тие причини, времето што е потребно за исполнување на законски предвидените услови, како и за обезбедување на потребните финансиски средства, може да изнесува една или повеќе години.

Како прв чекор при изготвување на програмата за набљудување, домашната набљудувачка група треба да спроведе процена на потребите, со цел, да се утврди најсоодветниот опсег, степен и временска рамка за спроведување на активностите на набљудување, како и начинот на кој најдобро ќе може да се остварат предложените активности. Доколку е потребно, процената на потребите, исто така, може да се користи како основа за изготвување предлог-проекти, со цел, обезбедување финансиски средства. Во процената треба да се опфатат како методолошките, така и административните прашања, со цел, да се посвети внимание на најзначајните изборни прашања, како и да се обезбеди дека административните и финансиските капацитети на групата се доволно развиени за да ја поддржат операцијата на набљудување.

Првата цел на процената на потребите е да се определи опсегот на активностите. Фокусот на внимание може да се стави на следниве области: анализа на правната рамка; формирањето, ефективноста и непристрасноста на изборната администрација; постапките за

поднесување и решавање приговори и жалби; евидентирање на партиите и кандидатите; евидентирање на избирачите; финансирање на изборните кампањи, вклучително и на медиумските кампањи; почитување на човековите права; набљудување на денот на изборите и известување за изборните резултати. Меѓутоа, иако периодот пред и по изборите исто толку е значаен како и самиот ден кога се одржуваат изборите, сепак, не секоја организација ќе биде во можност да ги следи сите гореспоменати аспекти на изборниот процес. Од тие причини, потребно е да се постават приоритети и соодветно на тоа да се изготват планови. Одредени набљудувачки групи можеби ќе изберат да се фокусираат само на еден аспект или на збир од повеќе аспекти на изборите. На пример, групата можеби сака да ги ограничи целите на своето набљудување и тоа на оценување на учеството на жените, малцинствата или хендикепираните лица во изборите, или, пак, можеби сака да се концентрира на медиумите, правните прашања или на други елементи на тој процес.

Како појдовна основа, домашната набљудувачка група треба да спроведе темелна анализа на извештаите објавени од страна на меѓународни и национални организации и други групи за набљудување на човековите права, а кои се издадени по завршувањето на претходните избори. Покрај тоа, треба да се спроведе и анализа на релевантното законодавство, вклучувајќи ги законите кои се однесуваат на изборите, политичките партии, медиумите и НВО, како и да се проучи судската практика. Таквото оценување на претходното искуство треба да се комбинира со анализа

на тековната/сегашната политичка, економска и социјална положба која влијае на атмосферата во која ќе се одржат изборите. Пред да се започне со спроведување на активностите на набљудување, од изборниот закон и од другите релевантни закони треба да се извлече временска рамка и распоредот на изборните настани.

Видот на изборите има големо влијание врз методологијата на набљудување на изборите, и тоа претставува значаен фактор од кој зависи распоредувањето на набљудувачите во текот на предизборниот период. Притоа, можат да се применат различни приоди, во зависност од тоа дали изборите се претседателски, парламентарни, локални или станува збор за гласање на национален референдум. Во случај кога ќе се одлучи да се ангажираат регионални набљудувачи, корисно е набљудувачите да се распоредат според структурата на избирачките одбори, така што секоја група набљудувачи ќе покрива изборна област што одговора на единиците на административната поделба или ќе опфати неколку изборни окрузи, па дури и цела изборна единица. Изборниот модел може да се заснова на пропорционалниот–претставнички модел, на мнозинскиот модел, или на комбинација на двата. Изборите можат да се одвиваат во еден или во два круга. Сите тие претставуваат битни фактори. На пример, на националните парламентарни избори засновани на моделот на национална листа, набљудувачите нема да имаат можност да го следат евидентирањето на кандидати, а националните изборни кампањи

може да се повидливи отколку во моделот на изборни единици. Обратно на тоа, на парламентарните избори кои се засноваат на мнозинскиот модел на избирачки единици или на локалните избори, набљудувачите можат, истовремено, да набљудуваат повеќе различни изборни трки. Сите овие фактори треба да се земат предвид кога се врши процена на потребите, бидејќи од нив зависи каква методологија на набљудување ќе се избере. Кај одредени видови избори, невозможно е ефективно да се покрие целата територија, па така набљудувачите ќе се распоредат во еден репрезентативен примерок од изборните области, или само во еден регион или област.

Последно нешто што треба да се има предвид и да се одлучи е дали домашната набљудувачка група треба да се вклучи во други активности поврзани со изборите, какви што се доставувањето информации до јавноста, кампањи за „излегување на гласање“ или други облици на давање помош и поддршка во изборите или на државните органи. Овие прашање треба сериозно да се разгледаат со цел да се избегне судир на интереси со основните набљудувачки активности, бидејќи понекогаш е тешко да не се премине граничната линија помеѓу набљудувањето на процесот и учеството во тој процес.

## Б. Планирање и институционални прашања<sup>7</sup>

При определување на опсегот, степенот и временската рамка за спроведување на набљудувачките

<sup>7</sup> Прирачник на NDI Како домашните организации да ги набљудуваат изборите: Водич од А до Ш, објавен во 1995 година, нуди подетални податоци за формирањето и развојот на домашната набљудувачка група и нејзината програма.



активности, треба да се направи реална проценка на расположливите човечки и финансиски ресурси. Како домашна набљудувачка група може да се јави одделна организација или здружение, или мрежа на организации на граѓанското општество. Секој од овие два модела може да биде ефективен, и двата модела се користат во регионот што го покрива ОБСЕ, како и надвор од него.

### Прашања поврзани со човечките ресурси

Кога некоја позната организација или сојуз на организации од граѓанскиот сектор ќе одлучи да ги набљудува изборите, може да има потреба од вработување нови кадри. Притоа, како клучни прашања се јавуваат следниве:

- ▶ Кои работни места ќе бидат платени;
- ▶ Скалата на плати (која треба да биде во склад со другите национални организации на граѓанското општество);
- ▶ Времетраење на договорот за работа (договорот со вработените треба да се склучи непосредно пред да отпочне фазата од изборите што тие треба да ја набљудуваат, на пример, набљудувачите на медиумите треба да започнат со работа, не подоцна од денот кога официјално започнува кампањата, а треба да завршат со работата малку подоцна по изборниот ден);
- ▶ Дали ќе се ангажираат долгорочни регионални набљудувачи;
- ▶ Дали ќе се плаќаат долгорочните набљудувачи кои дејствуваат во регионите или ќе се ангажираат волонтери;

- ▶ Дали ќе се плаќаат краткорочните набљудувачи или ќе се ангажираат волонтери. Треба да се нагласи дека секој вид на плаќање може да го намали волонтерскиот аспект на набљудувањето и може да доведе до селектирање и ангажирање на помалку посветени и помалку објективни лица. Доколку се донесе одлука за нивно хонорарно плаќање, тогаш тој износ не треба да го надминува износот кој им се исплаќа на овластените службени лица на избирачките места; и
- ▶ Соодветни стапки за надоместување на трошоците на вработените, како и на трошоците направени од страна на волонтерите (на пример, транспортни трошоци за следење на обука или посета на избирачките места ).

Одлуките во врска со овие прашања ќе влијаат врз предложениот буџет и може да влијаат врз интересот на донаторите за давање поддршка на набљудувачките активности. Од тие причини, се препорачува да се изготви кадровска политика, со која ќе се опфатат сите овие прашања и ќе се обезбеди дека ниту еден вработен или волонтер не е ангажиран во активност, која води кон судир на интереси (на пример, врши функција на член на изборната комисија, има извршна или лидерска позиција во политичка партија или е евидентиран како кандидат). Во случај кога постои сојуз или конзорциум формиран од страна на повеќе организации на граѓанското општество, најбитно е сите инволвирани организации вистински да бидат и да се сметаат како политичко неутрални, а членството во тие организации да не е

во судир со другите активности што ги извршуваат.

Домашната набљудувачка група треба да изготви методологија за селекција на националните набљудувачи, регионалните набљудувачи и набљудувачите за денот на одржување на изборите, и, кога е можно, по пат на рекламирање на главните позиции и објавување јавни огласи во националните и локалните медиуми. Иако треба да се спроведе проверка дали волонтерите ги исполнуваат условите за работа, дали се способни да работат непристрасно и дали се на располагање за извршување на доверените задачи, сепак, можноста да се биде набљудувач треба да биде отворена и широко достапна за различни слоеви на општеството.

При селекција на вработените кадри и на набљудувачите, домашната набљудувачка група, колку што е можно повеќе, треба да обезбеди рамнотежа помеѓу родовите, возраста, етничките и јазичните групи. Кога ќе заврши селекцијата на регионалните и на останатите набљудувачи, ним треба да им се обезбеди темелна обука. Особено, треба да се обрне внимание на доставувањето примероци од материјалите за обука до други органи, на пример, до Државната изборна комисија, со цел да се осигури транспарентност. При распоредување на набљудувачите, домашната група треба да процени дали е соодветно волонтерите да вршат набљудување во област во која живеат, како и да обезбедат услови за гласање на набљудувачите.

#### **Институционални прашања**

Предноста од постоење само на една организација се одразува

врз процесите на раководење и донесување на одлуки, односно тие процеси се полесни отколку што тоа е случај во еден конзорциум. Спротивно на тоа, во конзорциумот може да се вклучат граѓански организации кои имаат посебна експертиза во одредена област, на пример, во набљудување на медиумите или кои имаат веќе воспоставено присуство во определен регионот, на кој начин се зајакнуваат капацитетите за набљудување и професионализмот.

Секој конзорциум треба да биде што е можно поширок. Конзорциумот што е составен од повеќе организации на граѓанското општество може да има поголем кредибилитет од една организација, особено кога повеќе домашни набљудувачки организации дејствуваат и се натпреваруваат, истовремено, да бидат покриени од страна на медиумите. Општо земено, домашните набљудувачки групи треба да избегнуваат да ги дуплираат активностите со другите граѓански организации, освен во посебни околности. Треба да се укаже дека постои ниска веројатност дека поверојатно меѓународните донатори финансиски да ги поддржат новите набљудувачки иницијативи и активности, таму каде што дејствува веќе позната организација. Во такви случаи, целта треба да биде насочена кон максимално искористување на соработка со новите иницијативи и нивно приклучување кон тековните активности, како дополнителна вредност.

За да се воспостават што е можно подобри односи меѓу членовите на конзорциумот, се препорачува да се потпише заеднички договор помеѓу овластените претставници на сите граѓански организации коишто се вклучени во конзорциумот. Со

цел, да се помогне во процесите на донесување одлуки со консензус и решавање на институционалните прашања, како и да се унапреди транспарентноста при поднесување на финансиски извештаи, здружените организации треба да ја разгледаат идејата за формирање управен одбор или одбор на директори, во кој ќе членуваат лица предложени или избрани на клучни позиции. Меѓутоа, секојдневното работење треба да биде доверено во рацете на Раководниот и уредувачкиот оддел (види подолу).

### Финансиски прашања

Обезбедувањето соодветни финансиски средства за набљудувачките активности е од суштествено значење. Од тие причини, планираната оперативна структура треба да се заснова на (i) обезбедени средства; и (ii) потенцијални дополнителни средства.

Кога се потребни дополнителни финансиски средства за спроведување на набљудувачките активности, домашната набљудувачка група може да размисли да им пристапи или да се обрати до националните и меѓународните донатори. Меѓутоа, се препорачува да се изготви резервен план, кога приливот на одредени или на севкупните финансиски средства не е извесен. Покрај тоа, набљудувачката група треба да обезбеди дека изворите на финансиски средства не ја загрозуваат нејзината независност и објективност во оценување на изборниот процес.

Во групата на потенцијални донатори влегуваат меѓувладини извори, како што се Европската комисија, локалните амбасади, агенциите за развој и техничка соработка и меѓународните НВО и фондации.

Со апликацијата за добивање поддршка со финансиски средства, донаторите бараат и детален предлог-проект. Некои меѓународни донатори може да дадат насоки за поднесување апликации и да бараат пополнување на стандарден образец за предлог-проектот. Се препорачува предлог-проектот да се изготви, имајќи ги предвид приоритетите во поглед на обезбедувањето финансиски средства, стратегиите и расположливите буџетски ставки на меѓународната организација, и тоа треба да се направи многу однапред, пред да се започне со планираните активности. Општо земено, предлог-проектите треба да имаат наслов; резиме на главните тематски подрачја (на пример, демократизација, спречување на конфликти, градење на капацитетите на НВО); треба да се приложи детален буџет (изразен во евра, американски долари или во локалната валута); треба јасно да се изразат општите и конкретните цели и оправданоста на проектот; треба да се идентификуваат корисниците и целните групите, како и да се даде приказ на други битни работи (како, на пример, можностите за обезбедување на заеднички финансиски средства, временската рамка, итн.). Во принцип, предлог-проектот треба да се достави до повеќе донатори.

Покрај платите на вработените и трошоците направени од волонтерите, вклучително и за превоз, други позначајни ставки што треба да се вклучат во буџетот се: изнајмување на простор, функционална опрема, услуги, комуникации, печатење материјали, подготвување материјали за обука, евентуално, трошоци за сместување, трошоци за комуналии и трошоци за идентификација на набљудувачите (на пример, беџови или маички). Со буџетот треба да

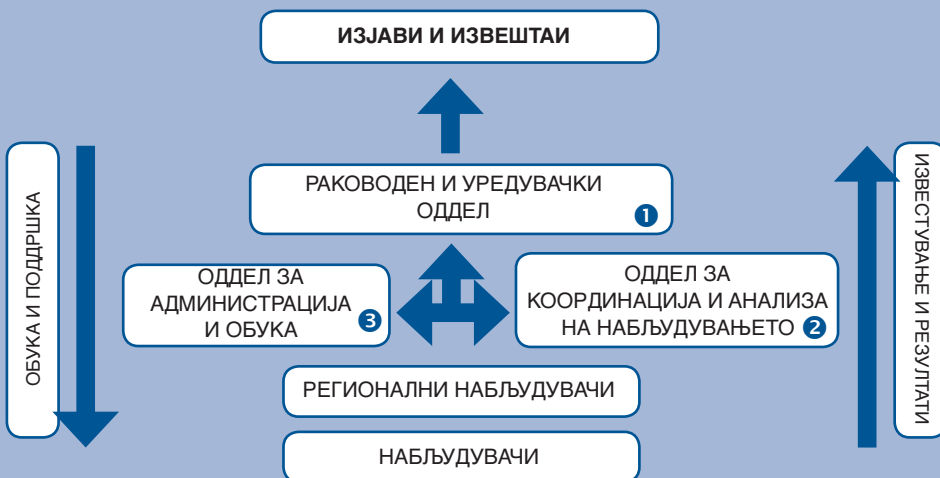
бидат опфатени сите потреби и треба да се остави мала сума за непредвидени трошоци. Донаторите, веројатно, ќе бидат импресионирани од буџет кој е издржан и оправдан во предлог-проектот, од каде јасно се гледа дека домашната набљудувачка група не е премногу амбициозна и има капацитет да ги истроши финансиските средства наменети за проектот, како и треба да се покаже дека се направени обиди за намалување на трошоците, таму каде е возможно.

Донаторите ќе сакаат да се обезбеди правилно користење на финансиските средства. Во таа смисла, способноста за вршење соодветни финансиски контроли и капацитетот за изготвување на финансиски извештаи се од исклучително значење. Таму каде што е формиран конзорциум на граѓански организации, треба да се отвори и посебна банкарска сметка за овие средства.

Меѓутоа, одлуките за овие прашања ќе зависат од заедничкиот договор, од статутите на граѓанските организации и од релевантните национални законски и управни прописи.

## В. Програмска структура и функции

Откако домашната набљудувачка група ќе одлучи што реално може да биде предмет на нејзино набљудување, таа треба да размисли за најефективната организациска структура. Искуството покажува дека набљудувачката структура треба да вклучува три елементи: **1** оддел кој ќе го надгледува раководењето со програмата и давањето јавни изјави и извештаи; **2** оддел кој ќе врши координација и анализа; и **3** административен оддел, кој ќе опфаќа финансии, логистика и обука.



ПРИМЕРОК НА СТРУКТУРА НА ДОМАШНО НАБЉУДУВАЊЕ

## Г. Национални активности

### 1 Раководен и уредувачки оддел

Овој оддел треба да биде одговорен за севкупната координација на програмата за набљудување, вклучително и за поврзување со Меѓународната заедница и донаторите, комуникација со клучните национални субјекти, утврдување на политиката и методологијата на набљудување и давање согласност на содржината на изјавите за јавноста и извештаите. Доколку се формира конзорциум на граѓански организации, во таков случај, може да се донесе одлука претставниците од различните организации кои се вклучени во конзорциумот исто така да бидат членови она овој оддел. Алтернативно, раководењето со програмата може да го вршат оние лица кои имаат најсоодветни способности, независно од тоа на која организација и припаѓаат, а може да се формира и посебен форум составен од претставници на сите граѓански организации вклучени во програмата, кој ќе дава согласност за содржината на изјавите до јавноста и извештаите. Овој форум може да има форма на управен одбор или одбор на директори. Во раководниот и уредувачкиот оддел треба да се назначи вработен, кој ќе настапува како лице за контакт со медиумите и ќе ги извршува сите работи поврзани со односите со јавноста.

### 2 Оддел за координација и анализа на набљудувањето

Овој оддел треба да ги следи и да ги анализира изборните прашања на централно ниво, да се поврзува со клучни субјекти на државно ниво,

како и да го координира собирањето и анализата на информации од регионите и единците. Во зависност од расположливите ресурси и идентификуваните прашања, работата на овој оддел треба да ги покрива следниве области:

- ▶ **Правна анализа:** вклучува анализа на законската рамка, одржување контакти и следење на работата на судовите и правосудството и следење на начинот на решавање на спорови;
- ▶ **Изборна администрација:** вклучува контакти со вработените во Државната изборна комисија, набљудување на раководењето со изборниот процес, разгледување одлуки или управни одлуки донесени од изборната комисија, како и оценување на веродостојноста на избирачките списоци;
- ▶ **Медиуми:** вклучува остварување контакти со медиумите и со здруженијата или синдикати на новинари и набљудување на однесувањето на медиумите за време на изборниот период;
- ▶ **Кампањи:** вклучува остварување контакти со политичките партии и тимовите кои ги водат кампањите на кандидатите и набљудување и оценување на прашањата кои ги опфаќаат слободата на здружување, слободата на собирање и слободата на изразување, како и принципите на еднаквост и фер опкружување во кое ќе се спроведуваат кампањите;
- ▶ **Национални малцинства:** вклучува остварување контакти со претставници на националните малцинства и со релевантните државни институции и организации на граѓанското општество и

набљудување и оценување на учеството на националните малцинства во изборниот процес;

- ▶ **Род:** вклучува остварување контакти со државните институции и невладините организации кои се засегнати со еднаквите можности, како и набљудување и оценување на учеството на жените во изборниот процес и покриеноста на прашањата што ги засегаат жените; и
- ▶ **Координација на регионалните набљудувачи:** вклучува давање насоки и упатства, како и примање и анализа на извештаи од одделни региони.

Одделот треба да има вработени лица кои имаат релевантно искуство, на пример, лица кои имаат правно образование. Во одделот, исто така, треба се вклучат кадри кои имаат познавања од статистиката, а кои ќе биде одговорни за изготвување на алатки за вршење статистички процени, како и за собирање, запишување и анализа на квантитативни информации.

### 3 Оддел за администрација и обука

Овој оддел треба да биде одговорен за административните аспекти, вклучувајќи ја тука и подготовката на буџети и сметки, вработување кадри и одржување на база на податоци за волонтери. Во соработка со Одделот за координација и анализа на набљудувањето, овој оддел, исто така, треба да биде одговорен за координирање на обуката, вклучувајќи и изготвување материјали за обука, селекција на обучувачи и спроведување на обука и нејзино оценување како за вработените лица, така и за волонтерите на сите нивоа.

Обуката на членовите на Раководниот и уредувачкиот оддел и Одделот за координација и анализа на набљудувањето, треба да биде на многу високи стандарди. Доколку на располагање има локални капацитети, тогаш тие треба да бидат искористени, или поинаку кажано домашната набљудувачка група треба да размисли дали ќе користи меѓународна експертиза, било таа да доаѓа од домашна набљудувачка група од друга земја, која има искуство во набљудување на изборите, или таа експертиза да доаѓа од меѓународна организација или НВО со познавања од таа област. Откако ќе бидат обучени, членовите на Раководниот и уредувачкиот оддел и Одделот за координација и анализа на набљудувањето, понатаму можат да се ангажираат како обучувачи на вработените и на набљудувачите на регионално и локално ниво.

### Д. Регионални и локални активности

Колку што ресурсите го дозволуваат тоа и доколку е потребно, домашната набљудувачка група, исто така, треба да распореди набљудувачи на регионално ниво, со цел, тие да го следат предизборниот период и процесите на гласање, пребројување и сумирање на резултатите. Регионалното присуство може да биде од особено значење за парламентарните и локалните избори, кога кандидатите се регистрираат на окружно или општинско ниво. Понатаму, процената на веродостојноста на избирачките списоци и мешањето во активностите на кампањите, најдобро може да се

оствари преку зголемено присуство на локално ниво.

### РЕГИОНАЛНИТЕ НАБЉУДУВАЧИ

треба да бидат одговорни за одржување контакти со сите релевантни чинители во областа во која тие се стационирани. Нивните должности треба да опфаќаат набљудување на остварувањето на слободата на здружување, слободата на собирање и слободата на изразување; набљудување на улогата на локалната самоуправа за време на изборниот процес; на работењето на изборната администрација и други извршни органи, судството, јавното обвинителство и безбедносните органи; на вклученоста и непристрасноста на локалните медиумски куќи; на родовите прашања и на прашањата поврзани со националните малцинства. Исто така, тие можат да спроведуваат анкети или анализи на избирачките списоци и да ги следат постапките за евидентирање на избирачите во избирачките центри кога ќе биде потребно, а откако ќе добијат соодветна обука, тие ќе може да следат судски рочишта на кои се расправа за изборни спорови. Регионалните набљудувачи можат да се распоредат за период од неколку седмици до неколку месеци, во зависност од потребите и расположливите ресурси. Покрај должностите на набљудување, регионалните набљудувачи, исто така, можат да бидат одговорни за селектирање, обука, надзор и распоредување на набљудувачите.

**НАБЉУДУВАЧИТЕ** треба да бидат одговорни за набљудување на гласањето, пребројувањето и сумирањето на резултатите на избирачките места и во посебни центри. Тие, исто така, треба да бидат вклучени во паралелното сумирање на гласовите (PVT) или во „брзо пребројување“ на репрезентативен примерок од резултатите од избирачките места, под услов да се преземаат такви активности.<sup>8</sup>

## Г. Непристрасност

Битно е домашната набљудувачка група да вложи напори за да покаже дека таа ги спроведува своите активности на непристрасен начин. И групата како целина и секој набљудувач одделно треба да бидат свесни дека перцепциите се еднакво важни како и реалноста, па затоа перцепциите за нив секогаш треба да посочуваат дека тие постапуваат непристрасно. Доколку во која било фаза биде доведена во прашање непристрасноста на домашната набљудувачка група, тоа ќе има негативен одраз и ќе го намали кредибилитетот на нејзините наоди и извештаи.

Во регионот во кој дејствува ОБСЕ, меѓународните набљудувачи на ОБСЕ/ОДИХР мора да го почитуваат кодексот на однесување. Домашните набљудувачки групи не се должни да се придржуваат кон овој кодекс на однесување. Меѓутоа, тие треба да го користат овој кодекс како

<sup>8</sup> „Брзото пребројување“ врз основа на репрезентативен примерок на резултатите може да биде од голема корист при утврдување на точноста на резултатите, особено во националниот пропорционален систем. Иако е помалку прецизен од PVT, брзото пребројување може многу поедноставно да се спроведе и, вообичаено, дава резултати многу побрзо од PVT. Меѓутоа, неопходно е да се обезбеди репрезентативност на примерокот. Од тие причини, би требало да се ангажира искусен статистичар кој има познавања од социјалните и демографските податоци на државата и кој ќе има советодавна улога.

## КОДЕКС НА ОДНЕСУВАЊЕ ЗА МЕЃУНАРОДНИТЕ ИЗБОРНИ НАБЉУДУВАЧИ НА ОДИХР

- ✘ Набљудувачите ќе бидат строго непристрасни во спроведување на своите должности, и тие никогаш не смеат да изразат пристрасност или наклонетост кон националните или државните органи, партиите, кандидатите и спорните прашања во текот на изборниот процес.
- ✘ Набљудувачите треба да се воздржат од давање лични или предвремени коментари за набљудувањето на претставници на медиумите или на заинтересирани лица, како и да се ограничат на давање општи информации кога говорат за природата на своите активности како набљудувачи.
- ✘ Набљудувачите ќе ги засноваат сите заклучоци на добро документирани, фактички и веродостојни докази, и тие треба да бидат спремни да потполнат формулари за собирање статистички податоци на избирачките места што ги посетуваат.
- ✘ Набљудувачите ќе учествуваат во постизборни брифинзи, доколку е потребно и преку факс или телефон.
- ✘ Набљудувачите ќе носат документи за идентификација што ги предвидела националната влада или изборната комисија, и ќе се идентификуваат пред секој орган на негово барање.
- ✘ Набљудувачите не смеат да истакнуваат или да носат никакви партиски симболи, бои или транспаренти.
- ✘ Набљудувачите треба да ги извршуваат сите должности на ненаметлив начин, и не треба да се мешаат во изборниот процес, во постапките на денот на гласањето или во пребројувањето на гласовите.
- ✘ Набљудувачите можат да посочат на нерегуларностите до овластените лица од локалните изборни органи, но тие никогаш не смеат да им даваат упатства или да противречат на одлуките на овластените лица на изборите.
- ✘ Набљудувачите мора да се придржуваат кон сите национални закони и прописи.



основа за изготвување на свои кодекси на однесување. Во некои земји, изборните органи може да бараат изготвување на кодекси на однесување за набљудувачите, но со тоа не треба да се навлегува во нивното основно право да го набљудуваат и на тој начин да го подобрат изборниот процес.

### Други принципи за набљудување опфаќаат:

- ▶ Средби со што е можно повеќе соговорници, вклучително и широк спектар на политички партии. Набљудувачите никогаш не треба да ги ограничат средбите само на владејачката партија или на опозицијата. Слично на тоа, онаму каде што постојат повеќе партиски комисији, набљудувачите треба да се сретнат со членови од сите политички провиниенции;
- ▶ Не е прифатливо да се учествува во кампањи, но е прифатливо да се набљудува настанот;
- ▶ Да не се впушта во активност која може да предизвика судир на интереси. Ова особено се однесува на деловни зделки, но, исто така, може да вклучува и претходни или тековни професионални активности што може да предизвика збунетост во однос на улогите;
- ▶ Да се направи јасно разграничување помеѓу инцидентите кои набљудувачот лично ги видел и оние инциденти за кои бил известен од други лица;
- ▶ Известувањето треба да биде балансирано и треба да

вклучува позитивни случувања и достигнувања, но и нерегуларности или прекршувања на процесот;

- ▶ Внимателно да се постапува со осетливи информации кои се добиени во доверба, особено кога станува збор за наводи за заплашување или насилство; и
- ▶ Да се признаат грешките, коишто можеби се направени од овластените лица во изборните органи поради неискуство или непознавање на законот, наместо поради постоење на намера да се загрози интегритетот на процесот.

### Е. Акредитација

Од домашните и меѓународните набљудувачи на изборите, често се бара да поднесат барање за акредитација до органите на изборната администрација. Издавањето акредитација на голем број набљудувачи може да биде огромна задача, при што домашната набљудувачка група е должна да ги исполни условите кои се предвидени во законите или уредбите на изборната администрација. Одделот за администрација и обука треба да се погрижи, целокупната потребна документација, навремено да се поднесе до надлежните органи што ќе помогне за брзо издавање на акредитација/документ за идентификација. Процесот на акредитација може да се олесни со развивање добри односи на соработка со органите на власта.

# 3



## АНАЛИЗА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО

- Да се идентификуваат и да добро да се осознаат сите закони кои се релевантни за изборите;
- Да се оценат тие закони, со цел, да се утврди дали обезбедуваат демократски избори;
- Да се идентификуваат одредени недостатоци во законската регулатива кои укажуваат на можни проблеми за време на изборите и кои ќе послужат за постизборниот период и препораките за промени; и
- Да се изготви табела на спорови, со цел, да се утврди дали може да се добие соодветна заштита, и која ќе помогне во категоризацијата и следењето на правните спорови.

### A. Важност на правната анализа

Суштински аспект на набљудувањето на изборите е анализата на правната рамка, односно до кој степен таа обезбедува демократски избори. Анализата од ваков вид, со која ќе бидат опфатени уставот и целокупната законска регулатива, поврзана со изборите, треба да се спроведе колку што е можно порано од страна на правните експерти од Одделот за координација и анализа на набљудувањето. Притоа, основните прашања мора примарно да бидат уредени со закон, но се прифаќа управните постапки да бидат уредени од страна на централната, односно Државната изборна комисија. Од тие причини, при вршењето анализа треба да се вклучат и други прописи.

Анализата на правната рамка може да доведе до изготвување препораки, со кои ќе се подобри усогласеноста со меѓународните определби и стандарди, вклучувајќи ги и стандардите за човековите права, или може да го направи законодавството подоследно и делотворно. При изготвување на препораките, треба да се води сметка тие да бидат внимателно формулирани. Треба јасно

да се објаснат причините зошто се даваат такви препораки. Препораките може да се залагаат за промени или за усовршување на изборното законодавство, било пред изборите или после нив.

## Б. Рамка за анализа на законодавството

Сеопфатните насоки, изготвени од страна на ОБСЕ/ОДИХР, обезбедуваат рамка за анализирање на изборното законодавство.<sup>9</sup> Овие насоки се изготвени, со цел, да се обезбеди еднообразност, веродостојност, доследност и точност при разгледувањето и проучувањето на законските текстови кои се поврзани со изборите.<sup>10</sup>

Подолу е дадено резиме на тие насоки. Секој дел содржи изјава за определена насока, а потоа се разгледуваат серија на прашања.

### Структура на правната рамка

Правната рамка треба да биде така структурирана што на јавноста ќе ѝ овозможи лесен пристап и транспарентност, и таа би требало да даде одговори на сите компоненти на изборниот модел кои се неопходни за да се осигурат демократски избори и да биде усвоена доволно време одржувањето на изборите.

- ▶ Дали правната рамка е објективна, јасна, транспарентна и лесно достапна за јавноста?
- ▶ Дали човековите права уживаат уставна заштита?

- ▶ Дали сите релевантни закони се разгледани и проучени, вклучувајќи го уставот; општото и посебното изборно законодавство; државјанството, политичките партии, медиумите, Законот за пристап до јавните информации; одредби од кривичниот закон и постапките поврзани со повреди на изборите; како и упатства на централната, односно Државната изборна комисија?

### Изборен модел

Одбраниот изборен модел треба да обезбеди минимални стандарди за демократски избори во смисла на тоа кои институции се избираат, зачестеноста на изборите и организацијата на изборните единици.

- ▶ Дали изборниот модел обезбедува минимални стандарди за одржување демократски избори?
- ▶ Дали сите места, барем во еден дом од националното законодавно тело, подлежат на демократски избори?
- ▶ Дали демократските избори се одржуваат во разумни временски интервали?
- ▶ Дали правната рамка го уредува начинот на организирање и преиспитување на изборните единици?
- ▶ Дали изборната формула за конвертирање на освоените гласови во мандати и постапката за доделување на мандатите на одделни кандидати, е јасно изразена?

<sup>9</sup> Насоки за разгледување на правната рамка за изборите, ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 2001 година, изготвени во соработка со Меѓународниот институт за демократија и помош при изборите (Меѓународна IDEA).

<sup>10</sup> При испитување на правната рамка, може да се консултираат и завршните извештаи за набљудување на изборите од страна на мисиите на ОБСЕ/ОДИХР. Овие извештаи можат да се најдат на интернет-страницата на ОБСЕ/ОДИХР: <http://www.osce.org/ODIHR>.

Дали моделот ги третира малцинските групи праведно и на недискриминаторски начин?

### Право на глас

Правната рамка на сите граѓани треба, по навршување на полнолетството, да им гарантира универзално и еднакво право на глас.

- ▶ Дали на сите граѓани кои се полнолетни им се гарантира универзално и еднакво право на глас?
- ▶ Дали правната рамка обезбедува остварување на правото на глас на недискриминаторски начин и врз основа на принципот на еднаков третман пред законот?
- ▶ Дали постојат какви било ограничувања на правото на глас, и доколку тоа е случај, дали тие ограничувања се јасно оправдани поради исклучителни околности?

### Изборни комисии/ изборни органи

Правната рамка треба да налага изборните комисии/изборните органи да се формираат и да постапуваат на начин кој овозможува независно и непристрасно спроведување на изборите.

- ▶ Дали правната рамка налага изборните комисии да се формираат на независен и непристрасен начин?
- ▶ Дали правната рамка налага изборните комисии да постапуваат на независен и непристрасен начин?
- ▶ Дали правната рамка налага транспарентност при формирањето и постапувањето на изборните комисии и дали овозможува

следење на нивната работа од страна на набљудувачите?

- ▶ Дали правната рамка јасно ги дефинира овластувањата и должностите на секоја изборна комисија и нејзиниот однос со останатите државни органи и со извршната власт?
- ▶ Дали правната рамка дава соодветна можност за поднесување барање за преиначување на одлуката на изборните комисии?
- ▶ Дали правната рамка ги заштитува членовите на изборните комисии од нивно произволно менување?

### Евидентирање на избирачите и избирачки списоци

Правната рамка треба да налага избирачките списоци да се водат на транспарентен и веродостоен начин, да се обезбеди заштита на правото на подобните граѓани да се евидентираат како избирачи и да се спречат незаконски или измамнички уписи или бришења на лица од избирачкиот список.

- ▶ Дали процесот на евидентирање овозможува точност и транспарентност на избирачките списоци?
- ▶ Дали условите за евидентирање на избирачите се формулирани на јасен и објективен јазик?
- ▶ Дали во законот јасно се предвидува кои документи се потребни за евидентирање на едно лице како избирач?
- ▶ Дали постапката за оспорување на одлуката за евидентирање во избирачкиот список е уредена на јасен и објективен начин?

- ▶ Дали се јасно предвидени роковите за оспорување на одлуката за евидентирање?
- ▶ Дали избирачот е заштитен од незаконско откривање на лични податоци и информации?

### Политички партии и кандидати

Правната рамка, на сите политички партии и кандидати треба да им обезбеди можност да се натпреваруваат на изборите врз основа на принципот на еднаков третман пред законот.

- ▶ Дали за сите политички партии и кандидати е обезбеден еднаков третман пред законот?
- ▶ Дали на кандидатите им е обезбедено правото да бидат избрани на функција било преку политичка партија или како независни кандидати?
- ▶ Дали правната рамка овозможува подеднакви услови за изборен натпревар на сите политички партии и кандидати?
- ▶ Дали условите за евидентирање на кандидатите на избирачкото ливче се засноваат на релевантни, разумни и објективни критериуми и истите се јасно предвидени во законот?
- ▶ Дали постапката за евидентирање на кандидатите е разумна и јасно предвидена во законот?
- ▶ Дали правната рамка обезбедува судска заштита на одлуката за евидентирање на кандидатот?
- ▶ Дали со закон се уредува однесувањето на политичките партии и на кандидатите за време на изборните кампањи, и се овозможува водење на активни и

отворени кампањи, без влијание на органите на власта?

- ▶ Дали правната рамка го заштитува избраниот кандидат од предвремен престанок на мандатот поради промена на приврзаноста кон одредена политичка партија?

### Еднаков третман и пристап до медиумите

Правната рамка треба да им обезбеди на сите политички партии и кандидати пристап до медиумите, како и праведен и недискриминаторски третман од страна на медиумите кои се во сопственост или кои ги контролира државата. Исто така, не треба неразумно да се ограничува правото на политичките партии и кандидатите слободно да ги изразуваат своите гледишта и мислења за време на изборните кампањи.

- ▶ Дали правната рамка им обезбедува на сите политички партии и кандидати пристап до медиумите и праведен третман од страна на медиумите кои се во сопственост или кои ги контролира државата?
- ▶ Дали со правната рамка е утврдена формула за пристап и правичен третман кој е фер, разбирлив и подобен за објективна примена?
- ▶ Дали правната рамка обезбедува граѓаните, кандидатите и нивните поддржувачи слободно да ги изразуваат своите ставови и мислења за време на изборните кампањи?

### Финансирање и трошоци на кампањите

Правната рамка треба да обезбеди еднаков третман пред законот на

сите политички партии и кандидати во поглед на финансирањето и трошоците за водење кампањи.

- ▶ Дали правната рамка обезбедува еднаков третман на сите политички партии и кандидати пред законот од аспект на финансирањето и трошоците на кампањите?
- ▶ Доколку правната рамка овозможува јавно финансирање или користење на државни средства за кампањите, дали таа рамка овозможува тие средства да се користат врз основа на принципот на еднаков третман на сите политички партии и кандидати пред законот?
- ▶ Дали ограничувањата за финансирање на кампањите со приватни средства се разумни, јасни и подобни за објективна примена?
- ▶ Дали правната рамка налага периодично поднесување извештаи за придонесите и трошоците на кампањите?
- ▶ Дали правната рамка овозможува пристап на јавноста до извештаите за придонесите и трошоците на кампањите?

### Набљудувачи

Правната рамка треба да обезбеди транспарентност на сите изборни процеси за набљудувачите, вклучувајќи ги и домашните и меѓународните, како и за претставниците на медиумите, политичките партии и кандидатите.

- ▶ Дали правната рамка им дозволува на домашните и меѓународните набљудувачи да ги набљудуваат сите аспекти на изборниот процес?

- ▶ Дали правната рамка им дозволува на претставниците на медиумите, политичките партии и кандидатите да ги следат сите аспекти на изборниот процес?
- ▶ Дали правната рамка овозможува јасни и објективни критериуми за евидентирање на набљудувачите?
- ▶ Дали правната рамка е јасна во поглед на постапката и условите за издавање акредитација на набљудувачите од страна на надлежниот орган?
- ▶ Дали правната рамка е јасна во поглед на правата на набљудувачите, како и во поглед на времето и условите за одземање на набљудувачкиот статус?
- ▶ Дали правната рамка воспоставува рамнотежа помеѓу правата на набљудувачите и потребата за мирно спроведување на изборите?
- ▶ Дали се предвидени услови кои претставуваат пречка за набљудувачите и имаат за цел да попречат легитимно набљудување?

### Постапки за гласање

Правната рамка треба да обезбеди гаранции за тајноста на гласањето, како и гаранции дека сите гласови се пребројани и сумирани на еднаков, фер и транспарентен начин.

- ▶ Дали правната рамка гарантира остварување на правото на глас преку тајно гласање?
- ▶ Дали постои соодветна забрана за групно гласање или гласање во име на друг?
- ▶ Дали правната рамка налага избирачите пред да гласаат да бидат идентификувани на соодветен начин?

- ▶ Дали правната рамка содржи доволно гаранции за да се спречат измами при гласањето, како и повеќекратно гласање?
- ▶ Дали правната рамка содржи доволно одредби во поглед на обезбедувањето на сите избирачки ливчиња и на избирачкиот материјал пред, за време на и по завршувањето на гласањето?
- ▶ Дали правната рамка овозможува алтернативни методи на гласање за одредени лица или за определени категории на лица, и дали постојат постапки со кои се уредуваат алтернативните методи на гласање, при што треба да се воспостави рамнотежа меѓу потребата за тајност на гласањето и гаранциите за обезбедување на избирачкото ливче?
- ▶ Дали правната рамка спречува одредено лице да го користи алтернативниот метод на гласање и редовната постапка за гласање на едни исти избори?

### Транспарентност на пребројувањето и сумирањето на гласовите

Правната рамка треба да обезбеди пребројување и сумирање на сите гласови на точен, фер и транспарентен начин.

- ▶ Дали правната рамка им овозможува на набљудувачите соодветни средства за набљудување на процесот на пребројување и сумирање на гласовите?
- ▶ Дали правната рамка овозможува независно верификување на сите механички и компјутерски хардвери, софтвери и други елементи во процесите на пребројување и

сумирање, каде што се користат други методи од рачниот метод?

- ▶ Дали законот налага користење формулари за сумирање кои овозможуваат следење на резултатите за секое избирачко место на сите нивоа на пресметување, па сè до добивање на завршниот резултат?
- ▶ Дали законот налага сумирањето на резултатите да содржи детални податоци за резултатите добиени преку алтернативните методи на гласање, какви што се гласање преку мобилен телефон или електронска пошта?
- ▶ Дали законот налага брзо известување на јавноста или објавување во печатените медиуми на деталните резултати постигнати на сите нивоа од избирачките места до централната односно Државната изборна комисија?
- ▶ Дали законот јасно ги прецизира постапките за конечно верификување на изборните резултати и за известувањето на кандидатите, како и условите под кои избраните кандидати ќе ја извршуваат функцијата?
- ▶ Дали сите услови и постапката за повторно пребројување на избирачките ливчиња се јасно утврдени?
- ▶ Дали сите услови и постапки за спроведување на изборите се јасно утврдени?

### Остварување на изборните права

Правната рамка треба да обезбеди ефективни механизми и правни средства за остварување на изборните права.

- ▶ Дали правната рамка овозможува ефективни механизми и правни средства за остварување на изборните права?
- ▶ Дали предвидените казни за прекршувања на изборните права се разумни и соодветни?
- ▶ Дали правната рамка јасно предвидува кој може да поднесе приговор за повреди на изборниот закон и дали е предвидена постапка за поднесување вакви приговори?
- ▶ Дали правната рамка овозможува поднесување тужба против одлуките на изборните комисии до надлежен суд, којшто ќе има овластување да ја разгледа и мериторно да одлучи по истата?
- ▶ Дали правната рамка овозможува разумни рокови за поднесување, разгледување и одлучување по приговорите?
- ▶ Сите превземени дејствија (на пример, запишување на лице во избирачкиот список со измама) и непреземени дејствија (на пример, неевидентирање на лице во избирачкиот список) против кои е дозволено поднесување на приговор;
- ▶ Лицето (лицата) или институцијата (институциите), кои, веројатно, во приговорот се посочува дека сториле повреди, како и други странки кои мора да бидат известени за поднесениот приговор;
- ▶ Органот надлежен да одлучува по приговорот;
- ▶ Начинот на кој се поднесува приговорот до надлежниот орган (на пример, во писмена форма);
- ▶ Временскиот рок за поднесување и одлучување по приговорот;
- ▶ Начинот и механизмите за поднесување жалба против негативна одлука по приговорот;
- ▶ Механизмите за обесштетување на подносителот на приговорот; и
- ▶ Казните за прекршување на законот.

## В. Изготвување табела на изборните спорови

Кога се врши анализа на изборното законодавство, особено внимание треба да се посвети на решавањето на изборните спорови. Преку оваа анализа ќе се утврди дали може да се обезбеди соодветна правна заштита и тоа ќе помогне во процесот на категоризација и следење на правните спорови. Спроведувањето на ваков вид анализа ќе овозможи оценување на улогата, праведноста и ефикасноста на органите на власта кои се надлежни за одлучување по изборните спорови.

Правната рамка за решавање на изборните спорови треба да биде јасно определена и да опфаќа:

Кога ќе биде завршена, оваа анализа може да биде прикажана и поставена во една хронолошка табела, која треба да соодветствува на временската рамка на изборите. Преку овој процес може да се идентификуваат празнини, преклопувања и противречни одредби во законот, и тоа може да се искористи за формулирање препораки за натамошно подобрување на правната рамка.

Подолу е прикажан извадок од еден примерок на ваква табела.



Во овој случај, подносителот на приговорот бара да се исправи грешката направена во избирачкиот список, и се повикува на одредбите содржани во Глава 30 од Законот за парнична постапка, а потоа тој согледува дека не постои обврска да се исправи грешката, дури и кога нејзиното постоење е докажано. Во

случај подносителот на приговорот да ја оспорува грешката, повикувајќи се на членот 20 од Законот за претседателските избори, тогаш подносителот на приговорот може да бара мерка за обезбедување, со која ќе се наложи да се изврши исправка. Меѓутоа, членот 20 од Законот за претседателските избори

ТАБЕЛА ЗА ИЗБОРНИ ПРЕКРШУВАЊА И ПОДНЕСУВАЊЕ ПРИГОВОР

Нарушувања поврзани со изборите	Одредба со која се дозволува поднесување приговор	Одредба со која се дозволува поднесување приговор од страна на странката и известување на трето лице кое може да поднесе приговор	Кој може да поднесе приговор
Неточни податоци во избирачките списоци	Членот 20 од Законот за претседателските избори	Прекршување на законската одредба поврзана со изборите, против која е дозволено поднесување на приговор	Гласач или друга партија кои се засегнати
Неточни податоци во избирачките списоци	Глава 30 од Законот за парнична постапка  (конкретно се однесува на изборите)	До изборната комисија на избирачкото место во писмена форма	Гласач или друга партија кои се засегнати

налага поднесување на приговорот во рок од три дена од денот на истакнување на прелиминарниот избирачки список, додека Глава 30 од Законот за парнична постапка дозволува проширување на рокот за поднесување на приговорот. Од тие причини, може да се заклучи

дека постои противречност на одредбите за рокот на поднесување на приговорот. Исто така, се открива и празнина во Глава 30 од Законот за парнична постапка, бидејќи таа не содржи одредби за извршување, врз основа на кои би се барало да се изврши исправка.

Начин и место на поднесување на приговорот	Рок за поднесување на приговорот	Рок за разгледување и решавање по приговорот	Приговор	Одредба за извршување и казнување
Изборна комисија на избирачкото место	Во рок од три дена од истакнување на прелиминарниот избирачки список	Три дена или веднаш, доколку е на ден пред изборите или на самиот изборен ден	До надлежен суд	Обврска на надлежниот суд да го укори и евентуално да го казни членот на изборната комисија на избирачкото место, доколку пропуштањето да се исправи грешката, очигледно не било оправдано
До надлежен суд во согласност со формални правила за поднесување на приговорот	Не подоцна од пет дена пред почетокот на изборите	Три дена од денот на поднесување	Повисока судска инстанца	Нема



# 4



## НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ СПОРОВИ

- Да се идентификуваат видовите и категориите на приговорите, како и органите кои се надлежни да постапуваат во различни стадиуми по приговорите и жалбите;
- Да се набљудува секој спор во текот на различни фази на постапката по приговори и жалби; и
- Да се оцени во која мера моделот на приговори и жалби овозможува соодветно обесштетување на засегнатите лица.

За време на изборите, може да се појават спорови во кои се вклучени кандидати, партии, граѓани, изборни органи, медиуми и државни институции. Потпирањето на правните механизми за решавање на спорите може да претставува доказ за зголемената доверба во владеењето на правото и ефикасноста на законските постапки, додека нерешавањето или задоцнетото решавање на спорите може да открие пропуст во моделот, да овозможи заштита на легитимните приговори.<sup>11</sup>

### А. Набљудување на решавањето на спорови

Правните експерти од Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да се обидат секој спор да го категоризираат да го набљудуваат. Доколку се очекува мал број спорови, секој спор може рачно да се заведе. Доколку се очекува голем број спорови, во таков случај детални податоци за спорите можат да се внесат во компјутерска база на

<sup>11</sup> За дополнителни информации за изборните спорови, види Решавање на изборните спорови во регионот кој го покрива ОБСЕ: Кон стандарден систем за набљудување на изборните спорови, ОБСЕ/ОДИХП, Варшава, 2001. Овој документ може да се најде на интернет-страницата на ОБСЕ /ОДИХП: <http://www.obsce.org/ODIHR>.

податоци. Во секој случај, системот на категоризација треба да биде сличен. Табелата со изборните спорови, која беше предмет на разгледување во претходната глава, треба да помогне во определувањето кои аспекти од правната постапка треба да се следат.

Во идеални околности, треба да се обезбедат писмени примероци од приговорите. Таков примерок, вообичаено, може да се добие од подносителот на приговорот, од лице или од институцијата која е посочена како одговорна за неправилноста во приговорот, или од судот или од изборната комисија до која бил поднесен приговорот и, конечно, може да се добие од колегите во централната канцеларија или од регионалните набљудувачи. Добиените информации во врска со приговорот на логичен начин треба да се евидентираат на формуларот за набљудување на спорови, кој треба да го содржи следново:

- ▶ Име на подносителот на приговорот;
- ▶ Лицето или институцијата кои се посочуваат како одговорни за неправилноста во приговорот;
- ▶ Име на органот надлежен да расправа и одлучува по приговорот;
- ▶ Датум кога приговорот бил поднесен до надлежниот орган за одлучување;
- ▶ Место каде што настанал спорот;
- ▶ Административната или изборната единица во која настанал спорот;
- ▶ Кратко резиме на наводите во приговорот;
- ▶ Какви било коментари, дадени од страна на набљудувачите или од набљудувачката група во врска со приговорот;

- ▶ Датум на кој започнала истрагата или испитувањето;
- ▶ Име на органот или лицето кое ја спроведува истрагата; и
- ▶ Датум на кој органот, кој е надлежен да одлучи, ќе расправа по приговорот.

Набљудувачите треба да настојуваат да соберат што е можно повеќе информации во врска со приговорот, но, истовремено, треба да покажат дека тие, всушност, немаат намера да ја узурпираат улогата на надлежните органи на власта. За да се обезбеди непристрасност, тие треба да вложат напори и да се сретнат со сите страни. Набљудувачите треба внимателно да се однесуваат за време на средбите со подносителите на приговорите, со цел, да не предизвикаат преголеми очекувања.

Набљудувачите не смеат да интервенираат за да се разреши одреден проблем што се појавил и немаат право да учествуваат во одлучувањето. Кога ќе се сретнат со подносителот на приговорот, набљудувачите треба да утврдат дали е поднесен формален приговор до надлежните изборни органи, односно дали е поднесена тужба до судот и треба да бараат релевантни документи. Доколку е постапено на овој начин, тогаш тие треба да го поттикнат подносителот на приговорот да ги искористи сите расположливи постапки за приговори пред надлежните органи, како и жалбените постапки.

Секој заведен спор треба да добие единствен број за идентификација. Притоа, треба да се забележат сите нови податоци, кои се добиени во текот на постапката по приговорот. На пример, треба да се пополни нов

формулар во случај кога ќе заврши првичната истрага/испитување и кога органот надлежен за одлучување или органот надлежен за кривичен прогон ќе одлучи да покрене формална постапка по приговорот. Секогаш треба да се цитира или да се повикува бројот под кој се води приговорот, така што набљудувачите ќе можат да го следат напредокот на постапката по приговорот.

Набљудувачите треба да настојуваат да бидат присутни на рочиштето во судот или на седницата на изборната комисија кога се расправа за приговорот, особено кај случаите со висок профилираните. Набљудувачот кој присуствува на судското рочиште или на седницата на изборната комисија и ја набљудува расправата по приговорот, мора да биде строго неутрален и да се придржува до бројни насоки, како што се:

- ▶ Да пристигне на време и да не ја попречува постапката на каков било начин;
- ▶ Да покаже грижа кога известува или коментира за тековните случаи, бидејќи тие може да бидат *sub judice*; и
- ▶ Да се воздржи од сведочење во постапката по предметот.

Набљудувачите треба да ги евидентираат следниве информации во случај кога ја следат постапката што ја води суд или изборна комисија и на која се расправа за приговорот:

- ▶ Дали на подносителот на приговорот му е дозволено да презентира докази пред судот или изборната комисија во поткрепа на приговорот, било преку поднесување писмени документи или преку усно сведочење;

- ▶ Дали други заинтересирани лица имаат можност да презентираат докази;
- ▶ Дали постапката е јавна, отворена за сите заинтересирани лица, вклучително и за медиумите и пошироката јавност и дали некој дел од постапката се одвива со исклучување на јавноста, при што не е можно да се врши набљудување;
- ▶ Дали се добива впечаток дека органот надлежен за одлучување го третира секое лице праведно, вклучително и подносителот на приговорот, сведоците и заинтересираните лица;
- ▶ Дали, општо земено, се смета дека органот надлежен за одлучување е непристрасен;
- ▶ Дали одлуката на органот надлежен за одлучување е доследна со други одлуки донесени во слични предмети; и
- ▶ Други согледувања, особено коментари на органот надлежен за одлучување за постапката, а кои одат во поткрепа на сите заклучоци донесени од страна на набљудувачот.

Покрај гореспомнатите податоци, кога се води судска постапка, набљудувачите треба го евидентираат следново:

- ▶ Дали подносителот на приговорот и заинтересираните лица ги застапува адвокат;
- ▶ Правни прашања кои се покренати во приговорот;
- ▶ Одделни одредби во законот, на кои се повикуваат подносителот на приговорот и заинтересираните лица во поткрепа на своите ставови;

- ▶ Степенот до кој, се има впечаток, дека судот ги применува законските правила на постапката;
- ▶ Времето за кое судот донел одлука; и
- ▶ Какви информации судот им дава на странките во врска со правото на жалба до повисокиот суд.

Правните експерти од Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да ги категоризираат сите случаи и треба да го следат нивното напредување во рамките на правниот систем. Во дополнување на податоците што ги собрале регионалните набљудувачи преку набљудување на споровите, системот на категоризирање треба да вклучува:

- ▶ Правна основа на приговорот: цитирање на релевантни членови од законите на кои се повикува подносителот на приговорот;
- ▶ Статус: дали во предметот е поднесена жалба од другата страна и до кого е поднесена, или дали предметот е упатен до друга државна институција на натамошно постапување;
- ▶ Конечна одлука донесена од суд или од изборна комисија, итн., во која се цитира правната основа на одлуката;
- ▶ Извршување: Дали одлуката е извршена, кога и на кој начин е извршена и до кој степен е извршена;
- ▶ Вид и категорија на приговорот, коишто му ги задала домашната набљудувачка група (погледни го делот што следи).

## Б. Анализирање на изборните спорови

Правните експерти од Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да го категоризира секој приговор. Категориите што ќе се усвојат треба да бидат поврзани со категориите на изборни прекршувања, односно повреди кои се предвидени во релевантното законодавство. Подолу е дадена листа на примери на ваквите категории:

- ▶ Формирање на изборни комисии;
- ▶ Евидентирање на партии/ кандидати;
- ▶ Запишување на избирачите;
- ▶ Незаконски кампањи (на партии);
- ▶ Незаконски кампањи (на државни институции);
- ▶ Медиумско покривање на изборните теми;
- ▶ Вознемирување на медиумските куќи/новинари;
- ▶ Попречување на кампањи (од партии);
- ▶ Попречување на кампањи (од државни институции);
- ▶ Прекршување на правото на глас на изборниот ден;
- ▶ Повреда на безбедноста на избирачките ливчиња;
- ▶ Прекршување за време на пребројувањето;
- ▶ Прекршување за време на пресметувањето/сумирањето; и
- ▶ Точност на конечните резултати, онака како што се објавени.

Создавањето на база на податоци, во која ќе бидат внесени и сочувани овие информации, ќе овозможи квантификација на бројот на спорови според различни категории и според начинот на кој тие се решени.

Подолу е даден пример како овие податоци можат да се прикажат или презентираат. Во примерот се прикажани табели коишто се водат за секоја категорија на приговори, како и начинот како секој одделен приговор се евидентира во одредена категорија. Преку испитување на сите приговори во сите табели, ќе

се покаже кои изборни активности генерирале најмногу приговори, каде се појавиле најмногу прекршувања и дали системот обезбедил одговор на приговорите на задоволителен начин. Овие информации ќе бидат исклучително корисни при оценувањето дали системот овозможува соодветна правна заштита на засегнатите субјекти. Исто така, на овој начин може да се откријат и да се укаже на проблемите при донесување на одлуките во рамките на изборната администрација.



## ТАБЕЛИ НА СПОРОВИ

- Табела 1 Приговори во врска со формирањето на изборните комисии
- Табела 2 Евидентирање на партии и кандидати
- Табела 3 Запишување на избирачите
- Табела 4 Незаконски кампањи на партии и кандидати
- Табела 5 Незаконски кампањи на државните институции
- Табела 6 Попречување кампањи од партии и кандидати
- Табела 7 Попречување кампањи од органите на државната власт
- Табела 8 Прекршување на избирачките права на денот на изборите
- Табела 9 Повреди на безбедноста на избирачките ливчиња)
- Табела 10 Повреди за време на пребројувањето на денот на одржување на изборите
- Табела 11 Повреди за време на пресметување/сумирање на гласовите

ПРИМЕРОК НА ТАБЕЛА ЗА ПРИГОВОРИ

Број.	Датум	Каде се поднесува	Подносител	За која област се однесува	Резиме на приговорот	Следење на исходот
T1/ЕС-1	15.08.03	До централната, односно Државната изборна комисија со седиште во главниот град	Партија за добро управување	100	<p><u>Фактички наводи</u> 4 Централната изборна комисија назначила како член на изборната комисија за областа 100, лице кое не е жител на таа област, спротивно на членот 15 од изборниот закон.</p> <p><u>Правна основа на приговорот</u> Членот 15 од изборниот закон предвидува дека членот на изборната комисија за дадена област мора да биде жител на таа област за да може да стане член на комисијата.</p> <p><u>Со приговорот се бара</u> Партијата за добро управување бара членот Џон Смит да биде отстранет од изборната комисија за дадената област и на негово место да се назначи лице кои ги исполнува законските услови да биде член на комисијата, вклучително и условот за жителство.</p>	<p>На 17.8.2003 година, набљудувачот Џејн До присуствувала на седница на Централната изборна комисија на која се расправало за овој и за уште неколку други приговори. Централната изборна комисија му дала упатство на секретарот по факс да испрати допис до изборната комисија за областа 100, со кој бара да се достави доказ за местото на живеење на лицето Џон Смит во рок од три дена, а доколку не го стори тоа, лицето ќе се отстрани од изборната комисија за областа 100.</p> <p>На 21.8.2003 година, набљудувачот Роберт Јонс присуствувал на седница на Централната изборна комисија на која се расправало за овој приговор. До Централната изборна комисија е доставена заверена копија од потврдата, според која местото на живеење на лицето Џон Смит е во општината Вест Таун. Потврдата ја доставила изборната комисија за областа 100 и од неа се утврдило дека Џон Смит е жител на областа 100. Централната изборна комисија го одбила приговорот на Партијата за добро управување.</p>



# 5



## ОЦЕНУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕТО НА ИЗБИРАЧИТЕ И НА ГРАНИЦИТЕ НА ИЗБОРНИТЕ ЕДИНИЦИ

- Да се оцени квалитетот на процесот на запишување на избирачите во избирачкиот список
- Доколку е потребно, да се провери точноста на избирачкиот список, примарно преку методи на проверка
- Да се оцени како недостатоците во избирачкиот список влијаат врз одржувањето на изборите
- Да се оцени дали границите на изборните окрузи и единици се определени на транспарентен начин, со цел да се обезбеди, колку што е можно повеќе, секој глас да има иста тежина.

### А. Значење на евидентирањето на избирачите<sup>12</sup>

Евидентирањето на избирачите во избирачкиот список е од витално значење за формирањето на влада што ќе почива на волјата на народот, а тоа, исто така, е од витално значење и за лицата кои настојуваат да освојат јавна функција. Тој процес претставува клучен елемент за пронаоѓање и исфрлање на неподобните поединци надвор од процесот на гласање, како и за идентификување и регистрирање на подобни поединци кои имаат право на глас. Накратко, евидентирањето на избирачите е од огромно значење за интегритетот на изборите.

Евидентирањето на избирачите може да се одвива на многу различни

<sup>12</sup> Оваа глава произлезе од материјалот содржан во публикацијата на Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ), насловен како Градење доверба во процесот на запишување на избирачите, објавена во 2001 година. За дополнителни информации во врска со оценувањето на запишувањето на избирачите, домашните набљудувачки групи треба да го консултираат овој документ, кој дава детален опис на вршењето проверки на избирачките списоци.

начини и облици. Тоа може да биде периодично (на пример, пред секои избори) или може да биде редовно (на пример, да се врши еднаш годишно или, пак, да се обновува постојано/или секој месец). Исто така, евидентирањето може да биде иницирано поединечно од лице (граѓаните треба да одат во посебни центри за евидентирање), може да биде иницирано од државата (овластени службени лица одат од врата до врата) или државата создала автоматско обновување на избирачките списоци (имињата се преземаат од матичните книги за евиденција на граѓаните). Избирачките списоци, кои се ажурираат автоматски, не бараат од државата или од поединецот активно да се запише, било редовно или периодично, сепак, сите лица со право на глас треба да имаат право на увид во избирачките списоци и право да ги оспорат, или да бараат измена на евидентираниите податоци. Исто така, евидентирањето на избирачите може да биде задолжително или доброволно.

Точноста на избирачките списоци може да се обезбеди исклучително само ако овластените лица во изборните органи правилно ги извршуваат своите работни обврски, ако населението активно реагира на изложениот нацрт на избирачки список и ако поединците можат да го докажат својот идентитет и живеалиште. Избирачкиот список треба да вклучува имиња, адреси и други податоци за лицата кои ги исполнуваат законските услови да гласаат. Доколку избирачкиот список има премалку имиња, тоа може да е знак дека на граѓаните им е ограничено правото да гласаат, било намерно или поради грешка. Доколку во избирачкиот список има премногу евидентирани имиња, тоа отвора

можност за незаконско гласање во име на „фантомските избирачи“.

Имајќи го предвид значењето на евидентирањето на избирачите, точноста на избирачките списоци може да биде доведена во прашање од страна на избирачите, политичките партии и овластените лица во изборните органи. Понекогаш, со цел, да се поткопа довербата на јавноста во изборите, намерно се даваат изјави за наводна неточност на избирачките списоци. Таквите наводи, доколку не се испитаат за да се покажат како неточни, можат да му наштетат на кредибилитетот на изборниот процес. Поради нивното знаење и број, домашните набљудувачки групи на широката јавност и на изборните органи може да им дадат верификувани информации за точноста на избирачките списоци и за квалитетот на процесот за запишување на избирачите.

Во некои земји или за некои избори, нема потреба од избирачки списоци. На пример, во некои земји, луѓето имаат право да гласаат само со покажување на патна исправа, која служи за нивна позитивна идентификација. Потоа, на патната исправа се става печат за да се избегне двојно гласање. Потопувањето на прстите во мастило, исто така, може да се користи како заштитен механизам во случај кога избирачките списоци не се користат или не се доволно сигурни.

## Б. Оценување на квалитетот и точноста на избирачките списоци

За да се оцени општо процесот на запишување на избирачите и особено точноста на избирачките списоци,

домашната набљудувачка група треба да разгледа неколку клучни прашања:

- ▶ Дали критериумите за подобноста за гласање се во согласност со условите предвидени со националниот устав и меѓународните стандарди;
- ▶ Дали постапката за идентификување на подобноста за гласање обезбедува можност сите луѓе да се евидентираат како избирачи, без дискриминација;
- ▶ Дали постапката за идентификување на подобноста за гласање е разумна и се спроведува правилно;
- ▶ Дали избирачките списоци содржат само имиња на лица кои имаат право на глас и дали овие информации се ажурирани и точни;
- ▶ Дали јавноста, политичките партии и граѓанските организации имаат доволно можности да извршат увид и да ги прегледаат избирачките списоци, барајќи можни грешки или пропусти;
- ▶ Дали јавноста, политичките партии и граѓанските организации имаат доволно можности да поднесат барање и приговори за евидентирање, бришење или поправка на имиња во избирачките списоци;
- ▶ Дали по барањата и приговорите се постапува правилно и се вршат соодветни измени во избирачките списоци;
- ▶ Дали на политичките партии и граѓанските организации им се даваат примероци од прелиминарните, ревидираните и конечните избирачки списоци; и
- ▶ Дали избирачкиот список, што се користи во избирачките места, е

идентичен на конечниот избирачки список, и дали овластените лица правилно го користат и им дозволуваат на тие лица кои имаат право на глас да го остварат тоа право и да гласаат.

Кога домашната набљудувачка група изразува сериозна загриженост за точноста на избирачките списоци, тогаш таа може да одлучи да спроведе детална истрага настојувајќи да ги квантифицира можните неточности. Бидејќи таквата истрага бара многу време и значителна експертиза, домашната набљудувачка група треба да биде сигурна дека тоа е клучно прашање на кое треба да се одговори пред да се започне со набљудувањето. При вршење на ваква проценка, треба да се има предвид дека не постои земја во која избирачките списоци се 100% точни.

## В. Споредбена анализа на избирачките списоци и демографските податоци

Првата проверка на точност на избирачките списоци може да се направи со споредување на вкупниот број избирачи со соодветниот број на граѓани кои се на возраст подобна за стекнување на правото на глас. Притоа, демографските податоци треба да бидат обезбедени од орган надлежен за водење на статистика на државно ниво, орган кој треба редовно да ги ажурира овие податоци, последователно на секој спроведен попис на населението. Со споредување на бројот на лица над 18-годишна возраст со бројот на електоратот се добива широка индикација за можните проблеми во големината на избирачките списоци. Доколку се покаже дека бројноста на

електоратот е значително поголема или, пак, значително е помала отколку што теоретски треба да биде, во таков случај потребни се дополнителни проверки. Исто така, набљудувачите треба да проверат дали постојат разлики по региони, и да оценат дали проблемите кои се појавуваат во избирачките списоци повеќе засегаат одделни заедници отколку останатите.

## Г. Проверки на избирачкиот список

Доколку постојат наводи или сомневања дека постои значителен степен на неточност во избирачките списоци, или доколку споредбената анализа помеѓу избирачките списоци и демографските податоци загрижува, тогаш треба да се спроведе проверка на избирачките списоци. Врз основа на проверките, ќе може да се извлечат заклучоци за квалитетот и точноста на избирачките списоци.

Во случај, кога постојат наводи дека значителен број уписи на лица во избирачкиот список се неточни или нечитливи, тогаш треба да се спроведе „проверка според списокот“ (on-list survey) или „проверка список-до-гласач“ (list-to-people survey), со цел, да се оцени дали таквите наводи се вистинити. Целта на „проверката според списокот“ е да се определи и да се лоцира еден репрезентативен примерок на лица, кои се одбрани од избирачките списоци. Потоа, треба да се утврди дали нивните записи се точни, дали тие во моментот живеат на дадените адреси и дали тие се подобни да гласаат.

При спроведување на проверка според списокот, домашната

набљудувачка група, прво, треба да работи со статистичар и демограф, кои ќе извлечат репрезентативен примерок на поединци од избирачките списоци. Непотребно и непрактично е да се врши проверка само на еден избирач. Во овој случај, регионалните набљудувачи треба да се обидат да ги пронајдат и да ги интервјуираат одбраните поединци, со цел да се утврди дали тие живеат на адресата наведена во релевантниот избирачки список и дали останатите лични податоци (возраст, датум на раѓање, итн.) се точни или не. Доколку поединецот не живее на адресата наведена во избирачкиот список, тогаш лицето што го води интервјуто треба да се обиде да утврди дали поединецот за кого станува збор е починат, се преселил во друг дел од земјата, емигрирал или никогаш не постоел. Доколку на таа адреса никој не одговара, тогаш е неопходно лицето што го води интервјуто да се наврати повторно на таа адреса најмалку во три различни прилики кога е најверојатно лицето да биде дома. Информациите што ќе се добијат преку ваквата проверка треба да се евидентираат во прашалници, а потоа да се внесат во компјутер и да се анализираат. Со тоа се овозможува утврдување на степенот до кој записите во избирачките списоци се погрешни или нечитливи.

Доколку се тврди дека огромен број граѓани кои имаат право на глас се исклучени и не се евидентирани во избирачките списоци, тогаш домашната набљудувачка група може да одлучи да спроведе „проверка надвор од списокот“; исто така, позната како „проверка список-до-гласач“ Целта на проверката „проверка список-до-гласач“ е да се утврди степенот до кој граѓани кои

имаат право на глас и кои се обиделе да се евидентираат, сепак не можат да се најдат во избирачките списоци. Како што тоа е случај и со проверката според списокот, и тука во проверката се вклучени регионални набљудувачи кои интервјуираат случајно избран примерок на граѓани, дома или на улица, со цел да ги најдат нивните имиња, адреси, подобноста да гласаат и да утврдат дали тие лица се обиделе да се евидентираат во избирачкиот список. Регионалните набљудувачи треба повторно да ги евидентираат добиените податоци во прашалникот и да ги споредат овие податоци со податоците објавени во избирачките списоци за да се утврди дали лицата, кои ги интервјуирале се евидентирани во избирачкиот список. Овој метод овозможува анализа на бројот и видот на лицата на кои не им е признато правото да бидат евидентирани како избирачи, а особено да се утврди дали тоа е случај со припадниците на националните малцинства.

Регионалните набљудувачи кои вршат проверка на избирачките списоци треба да бидат добро обучени и љубезни во секое време. Тие треба да бидат отворени и транспарентни во поглед на организацијата којашто ја претставуваат, и причините зошто бараат информации од граѓаните. Треба да се води сметка, со овие проверки, граѓаните да не се чувствуваат заплашено.

Никакви проверки не може да се спроведат пред овластените лица во изборните органи да ги изготват прелиминарните избирачки списоци. Проверките треба да се спроведат на самиот почеток од севкупниот изборен процес за да има доволно време да се преземат мерки доколку

се појават недоследности. Понекогаш, домашната набљудувачка група може да прибави копија од прелиминарните избирачки списоци од изборните органи на централно, односно државно ниво. Сепак, прибавувањето на такви копии може да биде отежнато, бидејќи изборните органи може да го одбијат барањето да ги стават на располагање избирачките списоци или тие списоци може да се достапни само на локално ниво. Доколку е можно, домашната набљудувачка група треба да се обиде да ги прибави избирачките списоци во електронска форма, со цел, да се олесни случајниот избор на имињата за вршење проверка според списокот.

#### Д. Компјутерски тестови

Компјутерските тестови се анализа на избирачките списоци во електронска форма, заради откривање на грешки и одредени тенденции. Вакви тестови често спроведуваат изборните органи или технички консултанти. Домашните набљудувачки групи и политичките партии, треба да имаат право да ја испитаат методологијата, текот и резултатите од ваквите компјутерски тестови, како и право самите да спроведуваат компјутерски тестови.

Компјутерскиот тест се состои од пребарување на сите записи за лицата кои се евидентирани во избирачките списоци и кои исполнуваат определен збир на критериуми. Со помош на ваков тест, може да се идентификува следново: одредени видови грешки во избирачките списоци, вклучувајќи и неточен број на записи, записи во кои нема податоци, двојни записи, нечитливи записи, назначување



во погрешни изборни единици, дополнувања, бришења и исправки. Компјутерските тестови, исто така, може да се користат за споредба на записите од постојните избирачки списоци со записите од претходните избирачки списоци или со податоците од пописот, со цел, да се откријат значајни отстапувања кои може да укажат на проблеми во сегашните избирачки списоци. Корисноста од ваквите тестови, секако, зависи од кредибилитетот на податоците од претходните избирачки списоци и податоците добиени од пописите на населението.

При набљудување на евидентирањето на избирачите, треба да се избалансираат конкурентните јавни интереси. На пример, во земјите каде личната безбедност може да биде загрознена, може да биде соодветно да се воведат одредени ограничувања при јавното објавување на одредени информации од избирачките списоци. Во секој случај, мора да се има предвид правото на граѓанинот на приватност, а домашните набљудувачки групи мора одговорно да се однесуваат со информациите што ги добиваат од граѓаните.

## НАБЉУДУВАЧИТЕ ВО АЗЕРИ ОТКРИЈА ЗНАЧИТЕЛЕН БРОЈ НА НЕРЕГУЛАРНОСТИ ВО ИЗБИРАЧКИТЕ СПИСОЦИ

Пред одржување на парламентарните избори во ноември 2000 година, домашната набљудувачка група во Азери наречена „Во име на граѓанското општество“ беше загрижена поради тоа што имаше бројни нерегуларности во избирачките списоци. Поради тоа, таа одлучи да ги провери избирачките списоци, користејќи ги и двете техники: проверка според списокот и проверка список-до-гласач.

За таа цел, таа внимателно изврши селекција на 20 од вкупните 100 изборни единици во земјата, обучи 40 волонтери и воспостави ефикасен систем за поднесување на извештаи. Во секоја изборна единица, волонтерите по принципот на случаен избор одбраа одреден број избирачки места и повторно, по принципот на случаен избор, одбраа определен број имиња од избирачкиот список. Потоа, тие се обидуваа да ги најдат и да ги интервјуираат лицата со цел да утврдат дали нивните записи во избирачкиот список се точни. Волонтерите, исто така, интервјуираа и еден репрезентативен примерок од избирачите, со цел, да утврдат дали тие правилно се евидентирани во избирачкиот список. Извештаите подготвени од волонтерите беа испраќани до седиштето на централата канцеларија и беа анализирани од тим на статистичари. Врз основа на добиените податоци од анализата, групата „Во име на граѓанското општество“ објави дека на државно ниво 30 проценти од записите во избирачките списоци содржат нерегуларности.

## Г. Набљудување на кампањите за информирање на јавноста

Домашната набљудувачка група можеби ќе посака да ги следи информативните кампањи коишто ги спроведуваат органите на власта, со цел да ги поттикнат граѓаните да проверат дали се евидентирани во избирачките списоци или да ги поттикнат да се евидентираат. Овие кампањи имаат големо значење особено кога постојат широко распространети сомневања дека голем број на граѓани кои имаат право на глас не се евидентирани во избирачките списоци или дека одредена групи на избирачи, посебно онаа составена од припадници на националните малцинства, е исклучена од избирачките списоци, или дека постои голем број на повеќекратни записи. Домашната набљудувачка група може да оцени дали информациите кои и се даваат на јавноста преку овие кампањи се навремени и точни, дали со нив се исклучува која било група на граѓани кои имаат право на глас и дали тие се доставуваат на начин којшто, веројатно, ќе обезбеди висок степен на учество. Тоа може да се постигне преку:

- ▶ Вклучување на ова прашање во активностите за набљудување на медиумите (види Глава 9);
- ▶ Проверување на содржината, квантитетот и дистрибуцијата на информации кои се објавени од страна на органите на власта, како што се флаери и постери; и
- ▶ Проверување дали информациите што се издаваат од страна на органите на власта се достапни на „малцинските“ јазици (ако постои загриженост дека малцинствата се исклучени).

Доколку домашната набљудувачка група има основи за сомневање дека избирачите се исклучени од избирачките списоци, или доколку таа го потврди ова сомневање со „проверка надвор од списокот“, таа можеби ќе сака да достави свои информации до јавноста, со цел, да ги поттикне граѓаните да се евидентираат или да проверат дали се евидентирани во избирачките списоци. Доколку е така, дадените информации мора да бидат точни и претставени на начин што ќе овозможи највисок степен на учество на јавноста. Домашната набљудувачка група може да сака да се обрати и да опфати посебни групи на избирачи, како што се младите и припадниците на националните малцинства, за кои е поверојатно дека не се евидентирани во избирачкиот список. Домашната набљудувачка група треба самата да се инволвира во оваа активност, и притоа треба да внимава да не се изложи на обвинувања од страна на политичките партии дека е пристрасна, па затоа сите информации што таа ќе ги подготви треба да бидат целосно непристрасни.

## Е. Набљудување на центрите за евидентирање

Кога законот овозможува предвремено евидентирање на граѓаните во посебни центри за евидентирање (наспроти моделите каде избирачките списоци се засноваат на извадок од матичните книги или се врши пребројување од врата до врата), тогаш набљудувачите можат да ја следат постапката за евидентирање. Методологијата што притоа се користи треба да биде слична на онаа што се применува при набљудување на гласањето. Меѓутоа, за разлика од гласањето,

вообичаено, евидентирањето на избирачите се одвива во период од неколку седмици, а не само во неколку дена. Доколку домашната набљудувачка група одлучи да го набљудува процесот на евидентирање на избирачите во посебни центри за евидентирање, однапред треба да се одлучи дали е потребно секојдневно да се набљудува секој центар за евидентирање или, пак, ќе се фокусира на репрезентативен примерок од центрите за евидентирање. Исто така, треба да се одлучи дали набљудувачките тимови ќе бидат мобилни или статични. Доколку постојат сомневања дека евидентирањето на избирачите во одредени центри ќе биде проблематично во споредба со останатите центри, домашната набљудувачка група може да одлучи да примени мешавина од овие два метода.

Откако ќе се одлучи како ќе го набљудува процесот, домашната набљудувачка група треба да ги обучи набљудувачите за самиот процес на евидентирање во избирачкиот список, како и да им даде примерок од контролна листа или формулар за изготвување на извештај. За секој центар што ќе се посетува секојдневно, набљудувачите треба да евидентираат:

- ▶ Колку лица се евидентирани;
- ▶ На колку лица, кои имаат право на глас, им е одбиено правото на евидентирање;
- ▶ На колку лица, кои не се подобни, им е дозволено да се евидентираат;
- ▶ Колку лица се евидентирани повеќе од еднаш;
- ▶ Дали постапката се води правилно;

- ▶ Дали центарот е лесно пристапен и отвора и затвора на време;
- ▶ Дали постојат доволно материјали; и
- ▶ Дали податоците се правилно евидентирани и испратени до Државниот центар за евидентирање со цел да се заведат во избирачкиот список.

Формата на извештајот треба да биде концизна, лесно разбирлива и јасна. Секој извештај на набљудувачите треба да се евидентира во база на податоци, така групата ќе може да утврди дали евидентирањето е успешно или не. Исто така, преку извештаите ќе се добијат податоци за стапката на евидентирање во избирачкиот список и ќе се идентификуваат проблематични области и области каде има помал степен на евидентирање.

## Ж. Набљудување на судовите надлежни за евидентирање на избирачите

Во текот на изборниот период, граѓаните, кандидатите или политички партии можат да ги оспоруваат или да поднесат пригов на имињата кои се евидентирани во избирачките списоци. Вообичаено, овие спорови ги решава посебен суд за запишување или евидентирање на избирачите, изборна комисија или суд од општа надлежност, кој може да оцени дали одлучувањето на овластените лица било непристрасно, конзистентно, се почитувале предвидените постапки, подносителот на приговорот и противникот имале доволно време да се подготват пред судот. За таа цел, домашната набљудувачка група може

да усвои методологија и средства што се користат во набљудувањето на други спорови (односно од случај до случај) или може да анкетира случаен примерок на подносителите на приговори и противници, со цел да оцени дали законот бил применет на непристрастен и доследен начин.

### 3. Набљудување на определувањето на границите на изборните единици

Во согласност со определбите на ОБСЕ, сите гласови треба да имаат иста тежина, со цел, да се обезбеди еднаква претставеност. Ова значи дека секој избран претставник треба да претставува сличен број на евидентирани избирачи. На пример, во мнозинскиот модел, бројноста на електоратот не треба да надминува просечно повеќе од 10 проценти од една до друга изборна единица. Според пропорционалниот-претставнички модел, големината на електоратот може да варира, но

бројот на претставници за секоја изборна единица треба да биде пропорционален на бројот на електоратот. Изборниот закон треба да предвиди детаљни и единствени критериуми за определување на границите на изборните единици, притоа имајќи го предвид бројот на избирачите во секоја единица и географскиот, управниот и историскиот континуитет на границите. Границите треба да се определат на транспарентен начин, во согласност со принципот на политичка неутралност, во идеални услови од страна на непартиска комисија на експерти. Домашната набљудувачка група треба да оцени дали границите на изборните единици се определени на транспарентен начин кој обезбедува, колку што е можно повеќе, сите гласови да имаат иста тежина или, пак во спротивно дали истите се определени на селективен, дискриминаторски и пристрастен начин.



# 6

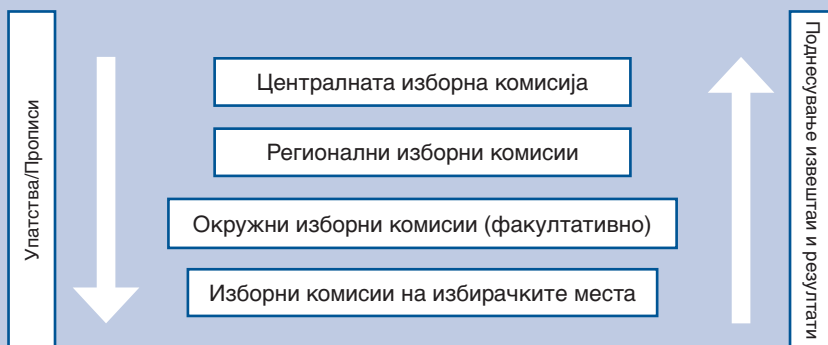


## НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

- Да се оцени составот, професионализмот и ефикасноста на изборната администрација
- Да се оцени дали изборната администрација е непристрасна и транспарентна во својата работа
- Да се воспостават добри односи на соработка со изборните комисии на секое ниво, со цел, со нив да се одржуваат редовни средби и да се добие пристап до потребните информации

### А. Структура на изборната администрација

Органите надлежни за спроведување на изборите треба да ја повратат довербата на политичките соперници и на јавноста. Во многу случаи, надзор над изборите врши националната, односно Државната изборна комисија, која често се нарекува Централна изборна комисија (ЦИК), која има вработени кадри и секретаријат. Таа, вообичаено, е постојан орган. Под ЦИК, вообичаено, се наоѓаат изборни комисии на пониско ниво, кои се



Примерок на хиерархија на изборната администрација

формираат во административните или изборните окрузи во земјата, како и комисии на избирачките места во рамките на секоја изборна единица. Составот и надлежностите на секое ниво од изборната администрација треба јасно да бидат предвидени со закон.

На останатите државни органи, како органите на локална самоуправа, Министерството за внатрешни работи или Министерството за правда, може да им биде доверена одредена улога за време на изборите. Во таков случај, работата на овие органи треба да се набљудува на ист начин како и работата на изборната администрација.

Општо земено, Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да ја следи работата на ЦИК, регионалните набљудувачи треба да ја следат работата на регионалните комисии и таму каде што има и окружни комисии, а набљудувачите треба да ги следат изборните органи кои работат на ниво на избирачки места.

Домашните набљудувачи треба да се трудат да воспостават и одржуваат професионален однос со изборната администрација на сите нивоа. Членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето и регионалните набљудувачи треба редовно да се среќаваат со соодветните изборни комисии и нивните вработени, со цел, да дознаат како се одвиваат подготовките. Исто така, тие треба да присуствуваат на седниците на комисиите и да ги евидентираат донесените одлуки. Доколку тоа го дозволуваат расположливите ресурси, домашната набљудувачка група треба

да се обиде да ги собере и разгледа сите одлуки, прописи и упатства коишто се донесени од страна на изборните органи. Овластено лице, исто така, треба да проверува кои закони или подзаконски прописи се објавени во Службен весник. Најчесто, тие прописи и акти мора да бидат објавени за да влезат во сила.

## Б. Клучни прашања што треба да се оценат

Клучни прашања поврзани со изборната администрација, кои треба да се истражат и да се оценат, вклучуваат:

- ▶ **Формирање на изборните комисии:** Во изборното законодавство треба да се предвиди методот според кој се именуваат членови во изборните комисии, и според кој се определуваат нивните надлежности. Изборните комисии треба да се формираат на независен и непристрасен начин. Во повеќето случаи, тоа подразбира вклучување на плуралистичка претставеност и рамнотежа меѓу политичките партии. Во земјите каде постои доверба во изборниот процес, како членови на комисиите се вклучуваат поединци кои уживаат почит, кои се неутрални и имаат искуство, вклучително и претставници на судството. Членовите не треба произволно да се менуваат.
- ▶ **Независност и непристрасност на изборните комисии:** Изборните комисии треба да бидат формирани не само на независен и непристрасен начин, туку, исто

така, треба и да постапуваат на независен и непристрасен начин. Тие не треба да бидат изложени на мешање во работата или заплашување. Изборните комисији мора да обезбедат остварување на правото на слобода на изразување, слобода на здружување и собирање, како и да бидат ослободени од дискриминација и да работат во согласност со законот. Каков било делимичен третман или злоупотреба на овластувањата, може да доведе до сериозни закани за легитимноста на изборите.

- ▶ **Транспарентност:** Изборните комисији треба да дејствуваат и постапуваат на отворен и транспарентен начин. Сите аспекти на нивната работа треба да подлежат на надзор од јавноста. Транспарентноста може да се постигне на голем број начини, вклучувајќи и партиска претставеност во комисијата, обезбедување пристап за медиумите и набљудувачите и брзо објавување на одлуките. Меѓутоа, не секогаш на набљудувачите им се овозможува директен пристап до седниците на комисијата.

- ▶ **Селектирање на кадри и обука:** Сите членови и вработени лица во изборните комисији треба да бидат соодветно и стандардизирано обучени и тоа многу време пред одржување на изборите, со што ќе се овозможи тие да бидат целосно запознати и информирани за извршување на своите должности. Во мера во која е возможно, во составот на изборните комисији треба, соодветно, да бидат претставени жените и припадниците на националните малцинства.

- ▶ **Ресурси:** Изборната администрација треба да се обезбеди со буџет, кој треба да биде транспарентен, доволен и независен. Исто така, треба да и се даде доволно време за да може да организира сигурни избори, како и да и се обезбедат неопходни финансиски и материјални средства во соодветно време.

Во следната табела се прикажани главните активности, коишто спаѓаат во рамките на овластувањата на различни нивоа на органите на изборната администрација.



## НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Ниво на изборната администрација,	Административните функции и активности
Централна изборна комисија	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Примена на законите на праведен и непристрасен начин;</li> <li>⊖ Непристрасна и праведна примена на законот;</li> <li>⊖ Акредитација на набљудувачи;</li> <li>⊖ Обележување на границите помеѓу изборните единици/окрузи;</li> <li>⊖ Изготвување на управни прописи;</li> <li>⊖ Решавање на спорови;</li> <li>⊖ Кодекс на однесување за партиите;</li> <li>⊖ Кодекс на однесување за медиумите;</li> <li>⊖ Надзор над запишувањето на избирачите;</li> <li>⊖ Регистрација на политички партии /кандидати;</li> <li>⊖ Увид во изборниот буџет;</li> <li>⊖ Увид во изготвувањето на изборни материјали;</li> <li>⊖ Дистрибуција на изборни материјали;</li> <li>⊖ Надзор над обуката на овластените службени лица и на пониските изборни комисији;</li> <li>⊖ Резултати, сумирање, распоредување и објавување; и</li> <li>⊖ Набљудување на изборните трошоци на партиите /кандидатите на регионалните окрузи</li> </ul>
Регионални/окружни изборни комисији	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Примена на прописите и законите на праведен и непристрасен начин;</li> <li>⊖ Решавањето на спорови ;</li> <li>⊖ Регистрација на партии/кандидати;</li> <li>⊖ Набљудување на придржувањето кон кодексите на однесување;</li> <li>⊖ Надзор над запишувањето на избирачите/исправки во избирачките списоци;</li> <li>⊖ Именување/одобрување на членовите на пониските изборни комисији;</li> <li>⊖ Обука/надзор над обуката на пониските комисији;</li> <li>⊖ Дистрибуција на изборни материјали;</li> <li>⊖ Надзор над пониските изборни комисији;</li> <li>⊖ Сумирање на резултатите;</li> <li>⊖ Објавување на резултатите; и</li> <li>⊖ Собирање и чување на изборни материјали на избирачките места</li> </ul>

Комисии на  
избирачките места

- ⊖ Примена на прописите и законите на праведен и непристрастен начин;
- ⊖ Примање на изборни материјали;
- ⊖ Надзор над процесот на гласање;
- ⊖ Пребројување на гласовите;
- ⊖ Враќање на резултатите и материјалите.

Клучни прашања што треба да ги разгледаат домашните набљудувачки групи:

- ▶ Дали изборните комисии ги третираат сите учесници на еднаков и непристрастен начин?
- ▶ Дали со одлуките донесени од страна на изборната комисија се покренува прашањето за непристрасност?
- ▶ Дали изборните комисии постапуваат слободно и без недопуштено или незаконско мешање од страна на органите на државната власт и политичките партии?
- ▶ Дали подготовките што ги преземаат изборните комисии во врска со гласањето се доволни за да се обезбеди интегритет на процесот?
- ▶ Дали изборните комисии се транспарентни во донесувањето на одлуки?
- ▶ Дали изборните комисии ги почитуваат одредбите во законот?
- ▶ Дали против одлуките на изборните комисии може да се покрене праведна и разумна жалбена постапка?
- ▶ Дали изборните комисии ги почитуваат роковите предвидени во законот?
- ▶ Дали некои од изборните комисии се изложени на притисок или заплашување?
- ▶ Дали изборните комисии, општо земено, уживаат доверба на сите засегнати субјекти? Доколку тоа не е случај, дали критиките се оправдани?
- ▶ Дали националните малцинства и жените соодветно се претставени во изборните комисии?



# 7



## НАБЉУДУВАЊЕ НА ЕВИДЕНТИРАЊЕ НА КАНДИДАТИ И ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ

- Внимателно да се набљудува евидентирањето на учесниците во изборите, со цел, да се утврди дали на сите кандидати и политички партии им е дадена еднаква и разумна можност да се натпреваруваат во изборната трка
- Да се прибави целокупната документација во случаите на одбивање на барањето за евидентирање и поднесените жалби против одлуката за одбивање
- Да се оцени дали некоја група во општеството е изложена на дискриминација при евидентирањето

Ставот 7 од Копенхагенскиот документ го гарантира правото на граѓаните да се залагаат да вршат политичка или јавна функција, како поединци или како претставници на политички партии или организации, без каква било дискриминација. Сите политички сили и движења треба да бидат во можност да номинираат, односно, да предлагаат кандидати под еднакви услови и без дискриминација. Секоја произволна или дискриминаторска примена на законот, со цел, да се поткопаат одредени политички сили е во спротивност на духот на определбите на ОБСЕ за демократски избори.

### А. Евидентирање на политички партии

Во изборното законодавство се определува начинот и времето кога се предлагаат политички партии и кандидати. Со посебен закон (на пример, Законот за политичките партии) се предвидуваат условите

кога група граѓани може да се регистрира како партија. Од тие причини, секој закон којшто е релевантен за евидентирањето на политичките партии треба да биде предмет на анализа и треба да се вклучи во табелата за изборни спорови (види Глава 4). Домашната набљудувачка група треба да оцени дали подносителите на барањето ги исполнуваат условите и критериумите за евидентирање, како и дали предвидените правила за евидентирање се почитуваат на праведен и непристрасен начин. Дотолку повеќе, домашната набљудувачка група треба да утврди дали процесот ги задоволува меѓународните стандарди и определби во поглед на слободата на здружување.

## Б. Евидентирање на кандидатите

Изборниот закон налага политичките партии и кандидатите формално да се евидентираат како учесници на изборите. При оценување на законската рамка треба да се утврди, дали овој дел од законот ги задоволува меѓународните и домашните стандарди. Барањето за евидентирање треба да биде јасно поставено и да биде предвидливо, и не треба да содржи никакви дискриминаторски услови, како, на пример, да се бара полагање на многу големи парични депозити или се бара неразумен голем број на потписници на барањето за евидентирање. Мора да постои право на жалба во случај на одбивање на евидентирање на партија или кандидат.

Во текот на овој клучен дел од изборниот процес, домашната набљудувачка група треба да ги категоризира евидентираниите партии и кандидати, вклучително и одбиените барања за евидентирање. Особено, треба да се оцени дали подносителите на барањата за евидентирање ги исполнуваат критериумите за евидентирање и дали изборната комисија го применила законот праведно и доследно. Неправилната примена на законот може да се јави во случаи кога кандидатите не се соодветно известени за роковите или за постапката за пријавување на кандидатурата, или случаи каде поставените услови (какви што се собирање на потписи или оставање на депозит) се тешки или дискриминаторски.

Процесот на утврдување на потписите понекогаш може да биде произволен и да биде предмет на контроверзии, бидејќи постапките не се соодветно формализирани за да обезбедат поднесување еднакви и конзистентни барања. Покрај тоа, законите не се секогаш доволно јасни при дефинирање на основите поради кои барањето мора да се одбие. Противречности се појавуваат и во поглед на тоа како да се толкува законот во однос на техничките недостатоци на барањето кои можат да се исправат, од една страна, и суштинските недостатоци на барањето кои, од друга страна, водат кон одбивање.

Набљудувачите треба да посветат особено внимание на барањата на партиите и кандидатите кои се одбиени, како и на барањата со кои

наводно е повреден законот. Сите спорови што ќе се појават треба внимателно да се категоризираат и да се следи постапката за одлучување пред повисоките изборни органи или пред судовите (во зависност од тоа каква постапка е предвидена со закон). Во категоријата на разумни ограничувања за лицата кои сакаат да добијат статус на кандидати влегуваат условот за жителство во земјата определен период на време, минимална поддршка од избирачите или фактот што навршиле возраст која надминува најмала возрастна граница за гласање.

Некои постапки за евидентирање, особено во земји каде некои или сите претставници се бираат на ниво под националното, односно државното, може да налагаат дополнително евидентирање на кандидатите и партиите во регионалните или окружните изборни органи, покрај извршеното евидентирање во централниот изборен орган. Во вакви околности, регионалните набљудувачи треба да го следат и да известуваат за евидентирањето на партијата и кандидатот. Тие треба да бидат запознати со постапката за поднесување барање и последователно жалба, како и со начините на поднесување извештај до централната канцеларија.

Насоките за оценување на постапките за евидентирање на кандидати и политички партии вклучуваат:

- ▶ Да се направи обид да се присуствува за време на верификацијата на барањата за номинирање, односно предлагање на политички партии и кандидати;

- ▶ Да се направи обид да се разгледаат одреден број барања, коишто веќе се проверени, со цел, да се утврди дали тие поминале низ исто ниво на проверка од страна на изборните органи;
- ▶ Да се утврди дали формалните насоки или упатства во врска со верификацијата на потписите се доведени во прашање;
- ▶ Да се утврди образложението за одбивање на барање, да се провери колку тоа образложение е оправдано и да се споредат одбиените барања со прифатените барања од друг кандидат/партија;
- ▶ Да се утврди дали изборната комисија гласала при донесување на некоја одлука за прифаќање или одбивање на кандидати/партии. Да се побара примерок од записникот за секоја седница на која се донесувала одлука, со цел, да се открие како гласале членовите на комисијата;
- ▶ Да се утврди на кој начин и кога прифатените и одбиените политички партии и кандидати се евидентирани во одлуката; и
- ▶ Доколку барањата се одбиени, да се утврди дали партијата или кандидатот поднеле жалба против таквата одлука, и доколку е случај тоа, до кој орган ја поднеле жалбата и каков бил исходот на жалбената постапка.

## В. Евидентирање на жените и националните малцинства

Домашната набљудувачка група можеби ќе сака да го набљудува

начинот на кој партиите предлагаат жени и припадници на националните малцинства и дали изборните органи нив ги регистрираат како кандидати. Државите во регионот што го покрива ОБСЕ се обврзани со бројни стандарди од корпусот на меѓународното право за човековите права, со кои се заштитува правото на жените и малцинствата да учествуваат во управувањето со

својата земја (види Глава 1). Со набљудување на овој процес, домашната набљудувачка група може на јавноста да и даде податоци за бројот на жени-кандидати и кандидати од редот на националните малцинства, кои се предложени и успешно евидентирани, како и да спроведе анализа за евентуално настаната дискриминација.

# 8



## НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА

- Да се одржуваат чести средби со учесниците во изборната трка, со цел, да се утврди дали тие се соочуваат со одредени пречки во остварувањето на слободата на изразување, слободата на здружување и слободата на собирање
- Да се следат сите приговори поднесени до надлежните органи
- Да се присуствува на јавните собири и да се следи текот на кампањите заради откривање на говор кој разгорува омраза
- Да се провери дали државните ресурси се трошат неправедно во корист на владејачките партии
- Да се набљудуваат и да се оценуваат доказите за заплашување, вознемирување и мешање во активностите на изборната кампања
- Да се воспостави структура која ќе им овозможи на набљудувачите да известуваат за сите настани во кампањата, а особено за загрижувачките инциденти

Основните човекови слободи се од суштинско значење за демократскиот карактер во период кога се водат кампањи, при што сите кандидати треба да уживаат слобода на здружување и да можат слободно да се изразуваат и да пренесуваат пораки преку нивните кампањи, како и да уживаат слобода на собирање со нивните поддржувачи без страв и попречување. Граѓаните треба да имаат право слободно да ги изразуваат своите политички уверувања. Транспарентноста, исто така, е важен елемент на правилата за водење кампањи од кои сите учесници имаат корист доколку правилата се применуваат еднакво и се спроведуваат на отворен и инклузивен начин. Периодот за водење кампањи се смета дека е фер доколку обезбедува еднакво поле за натпревар за сите учесници и тој често претставува сигурен барометар за оценување на изборниот процес како целина. Во најмала рака, преку кампањите на избирачите треба да им се обезбедат основни информации за сите учесници на изборите и за суштината на нивните политички платформи.



Целта на предизборното набљудување е да се оцени дали постои еднакво поле за натпревар за сите учесници, како и да се утврди дали слободите на граѓаните за изразување, собирање, здружување и движење се почитуваат. Редовно, таквите слободи се вградени во уставот на земјата и тие посебно се штитат за време на изборниот период со изборното законодавство. Овие слободи се содржани во определбите на ОБСЕ и во меѓународните стандарди за човековите права, и тие мора секогаш да се заштитуваат со закон и во практиката.

Набљудувањето на преодржување на изборите треба да се врши на државно ниво од страна на членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето и на регионално ниво од страна на регионалните набљудувачи. Дејствувајќи како „очи и уши“ на домашната набљудувачка група, регионалните набљудувачи треба да обезбедат сеопфатни информации кои можат да се верификуваат и се однесуваат на сите аспекти на опкружувањето пред денот на гласањето. Од тие причини, тие претходно треба да бидат добро информирани, да имаат добри канали за комуникација и да бидат запознати со начинот на известување во предизборниот период.

За време на предизборниот период, регионалните набљудувачи треба да ги следат кампањите преку редовни средби со политичките партии, кандидатите, изборните органи и овластените службени лица, како и преку присуство на големите собири организирани во рамки на кампањите. Тие, исто така, можат да воспостават контакти со лицата задолжени за безбедноста, локалните медиуми, други невладини

организации, поддржувачи на одреден кандидат/партија и со пошироката јавност. Со редовно поднесување на неделни извештаи, посебни извештаи за настанати инциденти и извештаи за одделни собири или средби, регионалните набљудувачи ќе овозможат нивната централна канцеларија да добие целосна слика за кампањите кои се одвиваат во земјата.

Набљудувачите не мора да бидат директни сведоци на она за што известуваат и поднесуваат извештај. Во вакви околности, од суштинско значење е тие да ги верификуваат, односно потврдат наводите и верно да ги пренесат. За разлика од случаите кога е сторено кривично дело, каде верификувањето на доказите треба да се изврши според други стандарди, изборните набљудувачи можат да обезбедат информации за ист квантум на настани од повеќе сигурни извори, од што ќе може да заклучи дека доказите се доволни. Набљудувачите, секогаш треба да појаснат дали во нивните извештаи се опишани настани на кои тие биле директни сведоци или станува збор за настани за кои биле известени од други лица. Во последниот случај, тие треба да оценат дали изворот е сигурен и доверлив.

## А. Средби со политички партии и кандидати

Членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето и регионалните набљудувачи треба да се сретнат со најголемите политички партии, вклучително и партиите кои се претставени во парламентот, како

и останатите партии кои не се претставени во парламентот но уживаат значителна поддршка, со цел, да приберат информации за нивните активности во кампањата, како и да ги сослушаат прашањата што тие сакаат да ги постават. Доколку политичката партија даде конкретни наводи, тогаш регионалните набљудувачи треба да се обидат да ги верификуваат тие наводи од други извори. Доколку партијата поднела тужба до надлежниот суд или приговор до изборната комисија, тогаш набљудувачите треба да побараат копија од овие поднесоци, и треба да ги следат насоките за набљудување на спорови. Во текот на средбите со политичките партии, набљудувачите треба да имаат предвид дека партиите и нивните поддржувачи може да имаат сопствена агенда: да освојат поддршка и симпатии за нивната програма. Кај претседателските избори, членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да се сретнат со сите водечки кандидати. Кај парламентарните и локалните избори, регионалните набљудувачи треба да настојуваат да се сретнат со мноштво кандидати од сите политички провиниенции.

## Б. Средби со медиумите

Членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да комуницираат со медиумите формирани на национално, односно државно ниво, на начин опишан во Глава 9. Регионалните набљудувачи треба да остваруваат контакти и средби со медиумите на локално ниво,

со цел да добијат целосна претстава за нивната сопственост, уредувачката политика, публиката или читателите, како и евентуално да бидат известени за вознемирувања или ограничувања на кои биле подложени. Средбите со локалните медиуми, исто така, даваат можност да се проверат и верификуваат другите наводи и да се оценат ставовите на новинарите и уредниците спрема политичките чинители, изборната администрација и државните органи кои се вклучени во изборниот процес. Регионалните набљудувачи треба да избегнуваат на медиумите да им даваат коментари за изборниот процес, освен ако не се посебно овластени тоа да го сторат од страна на централната канцеларија.

## В. Средби со лица носители на јавни функции

Членови на Одделот за координација и анализа на набљудувањето и регионалните набљудувачи треба да се сретнат со лица носители на јавни функции, со цел, да приберат корисни информации за програмата за набљудување. Како и кај сите останати средби, набљудувачите однапред треба да одлучат што точно ќе прашаат за да не им го губат времето на овие лица.

За време на изборниот период, можно е набљудувачите да добиваат приговори и наводи за активности што ги преземаат лицата носители на јавни функции. Може да се тврди, на пример, дека овластеното лице незаконски го спречува кандидатот или партијата од водење кампањи, или дека активно промовира одреден кандидат или партија. Таквите наводи тешко можат да се верификуваат,

но, сепак, тие се сериозни и внимателно мора да се испитаат, бидејќи би претставувале повреди на меѓународно-прифатените определби за изборите, а вообичаено значат и прекршување на домашниот закон и укажуваат на несоодветно користење на функцијата.

Формални наводи за однесувањето на лицата носители на јавни функции, исто така, може да се поднесени до обвинителството, полицијата, судот или изборната комисија. Во таков случај, набљудувачите треба да го следат процесот на решавање на настанатиот спор и за тоа да известуваат. Во други случаи, сведоците може да не сакаат да се пријават, додека лицето кое е оштетено со таквото однесување или пропуштање на овластеното лице може да верува дека нема да добие соодветна заштита и правда. Иако набљудувачите треба да ги поттикнуваат жртвите на вакви дејства или пропуштања, да ги искористат сите правни средства што им стојат на располагање, сепак тие не можат да ги присилат да го сторат тоа. Во вакви ситуации, предизвикот со кој се соочени набљудувачите е да знаат како најдобро да ги верификуваат наводите и на „обвинетата“ странка да и дадат можност да ја изнесе својата страна на приказната. Одлука да се соочат со обвинетата странка треба да се донесе во консултација со централната канцеларија. Во текот на средбите со претставници на обвинетата странка, набљудувачите мора да обезбедат заштита на своите извори на информации и заштита за себе.

## Г. Набљудување на настани во рамки на кампањите

На централно ниво, Одделот за координација и анализа на набљудувањето треба да води распоред на активностите на партиите и кандидатите. На пониско ниво, распоредот треба да го изготват регионалните набљудувачи, кои се должни да препратат примерок од распоредот до централната канцеларија. На тој начин, ќе се овозможи набљудувачите да известуваат за бројни собири и средби одржани во рамки на кампањите со секој од учесниците, со што Одделот за координација и анализа на набљудувањето и регионалните набљудувачи ќе можат подобро да ги планираат своите активности. Набљудувачите треба да подготват извештај за секој настан од кампањата на кој присуствувале. Треба да се изготви стандардизиран формулар за извештајот, кој ќе биде лесно разбирлив и каде ќе бидат вклучени следниве информации:

- ▶ Име на партијата /кандидатот кој го организирал собирот/средбата /настанот;
- ▶ Време (почеток и крај), датум и локација на настанот;
- ▶ Имиња на говорниците и нивните функции, на пример, лидер на партијата, кандидат вклучен на листата, итн.;
- ▶ Приближен број на лица кои присуствуваат на настанот;
- ▶ Дали средбата/настанот биле прекинати и доколку тоа се случило, кој ги прекинал;

- ▶ Дали се користела принуда за да се обезбеди присуство;
- ▶ Празен простор во кој набљудувачот ќе ги забележи главните теми и други коментари; и
- ▶ Дали говорниците користеле јазик кој, веројатно, може да поттикне на насилство или поддржува употреба на насилство против останатите партии/кандидати /поддржувачи.

Доколку набљудувачите сметаат дека реториката која се користи за време на настанот во кампањата, може да биде поттикнувачка или да провоцира насилство во кампањата, тогаш точно треба да ги евидентираат зборовите што ги употребил говорникот. Доколку говорниците поттикнуваат на насилство, тогаш регионалниот набљудувач веднаш треба да ја извести централната канцеларија за причините за загриженост.

Набљудувачите, исто така, треба да известуваат и за случаите кога не е дозволено да се одржат средби, собири или други настани во рамки на кампањата. Доколку органите на власта не дале одобрение за одржување на настанот, набљудувачите треба да настојуваат да ги утврдат причините за тоа и да оценат дали тие причини се оправдани или не.

#### Д. Набљудување на однесувањето на безбедносните сили

Во текот на кампањата и процесот на гласање, безбедносните сили се должни да го спречат заплашувањето на избирачите и кандидатите од други лица и должни се да постапуваат

непристрасно. Заплашувањето може постепено негативно да влијае врз кандидатите и избирачите, особено кога го вршат безбедносните сили. Иако заплашувањето тешко може да се измерат, сепак, широко распространетите трендови на заплашување, особено кога го вршат безбедносните сили, се многу очигледни.

Набљудувачите внимателно треба да ги евидентираат и да ги оценуваат случаите на притворање или лишувањата од слобода кои може да бидат поврзани со изборите. Притворањето и апсењата на политички активисти за време на изборниот период претставуваат мошне сериозни инциденти, кои може да сигнализираат дека изборниот процес не е во согласност со меѓународните стандарди.

#### Ѓ. Набљудување на трошоците на кампањата, извори и големина на донациите

Прашањата поврзани со финансирањето и трошоците на кампањите предизвикуваат сè поголема загриженост во регионот што го покрива ОБСЕ и надвор од него. Граѓаните сакаат да знаат кој дава финансиска поддршка на нивните политички партии и кандидати, колку изнесува таа поддршка и како добиените парични средства се потрошени. Оттаму, домашните набљудувачки групи сè повеќе извлекуваат заклучок дека е потребно да се следат трошоците на изборните кампањи и изворите на донации. Изготвените извештаи можат да послужат како катализатор на измени на законот со цел да

се подобри транспарентноста и отчетноста.

Набљудувањето на прашањата кои се однесуваат на финансирањето и трошоците на кампањата по правило е тешко. Дури и кога изборното законодавство предвидува следење на трошоците и донациите на кампањите од страна на државна институција или од страна на изборната комисија, сепак, и тие се соочуваат со тешкотии. Не секогаш се пресметуваат вкупните трошоци направени од политичките партии и кандидатите, вклучително и трошоците направени од поддржувачите (таканаречени трошоци за трети лица), и не секогаш постои спремност за откривање на изворите на донации за партијата или кандидатот пред јавноста или пред државни институции. Домашните набљудувачки групи треба да бидат свесни за тешкотиите, па дури и за потенцијалната опасност при набљудување на овој аспект од изборниот процес. Тие немаат овластувања за спроведување на истрага, коишто ги има државната институција.

Изборното законодавство може да предвиди обврзувачко. Доколку ова е случај, вообичаено се бараат информации за изворите на средства (или за тоа на што се трошат средства), како и износот и датумот на пријавената трансакција. Од политичките партии и кандидатите, исто така, може да се бара да користат посебни банкарски сметки за изборните кампањи. Доколку изборното законодавство вклучува вакви одредби, тогаш набљудувачите треба да го следат придржувањето до законот. Покрај тоа, набљудувачите треба да настојуваат да утврдат дали

финансиските извештаи се целосни, точни и поднесени во предвидените рокови. Набљудувачите, исто така, треба да оценат дали политичките партии и кандидатите се третираат еднакво, како и степенот до кој се почитуваат законските рокови.

Доколку постојат правни ограничувања во поглед на трошоците на кампањите, набљудувачите треба да оценат дали тие ограничувања се разумни и дали на кандидатите и на партиите им се дозволува трошење на доволно средства за да можат ефективно да ги водат кампањите. Набљудувачите за ова прашање треба да побараат мислење од партиите и кандидатите.

Доколку изборното законодавство не предвидува обврска за поднесување на отчет за направените трошоци од страна на политичките партии и кандидатите, тогаш домашните набљудувачи можат да го следат производот на трошоците кој е јавен, како што се телевизијата, радиото, весниците, рекламирање на билбордови и масовно производство на партиска литература и постери, а со цел да се утврди нивната вредност. Трошоците за одржување одделни настани во рамки на кампањата, а особено големите јавни собири, исто така, можат да се проценат. Набљудувањето на платеното политичко рекламирање во медиумите може да биде релативно едноставно и ефективно. Може да се измерат должината на рекламата и времето во кое таа се емитува, или, пак, големината и местото на рекламата во печатените медиуми, и соодветно на тоа да се пресметаат трошоците (види Глава 9). Со вакви пресметки, може да се проценат севкупните трошоци за една партија

или за еден кандидат. Следењето на трошоците за постери и други партиски промотивни материјали е потешко, бидејќи единствен сигурен извор на информации е печатницата каде што се отпечатени материјалите, сепак, треба да се праша партијата или кандидатот за да се добијат информации од прва рака. Бидејќи изборното законодавство често налага на печатените материјали да се стави името на политичката партија или кандидатот и името на оној кој ги печати, домашната набљудувачка група може од нив

да побара повеќе детали во врска со трошоците и квантитетот на отпечатените примероци. Доколку такви информации не се дадат, единствена друга опција којашто стои на располагање е да се пребројат постерите што се истакнати на видни места и да се проценат трошоците според бројот и квалитетот на отпечатениот материјал. Оваа операција бара многу време и не е премногу прецизна, но таа овозможува да се дојде до одредена проценка на висината на трошоците.

## ДОМАШНИТЕ НАБЉУДУВАЧИ ВО РОМАНИЈА ВРШАТ НАДЗОР НАД ФИНАНСИРАЊЕТО НА КАМПАЊИТЕ

Во ноември 1999 година, спроведената анкета на јавното мислење во Романија покажа алармантно високо ниво на недоверба на јавноста во изборите и користењето на средствата за кампањи од страна на политичките партии. Во обид да се иницира поголем увид на јавноста и дебата за ова прашање, една домашна набљудувачка група наречена Продемократско здружение (ПЗ) формира тим од експерти, кои имаа за задача да ги следат овие прашања за време на локалните избори во 2000 година.

ПЗ ја анкетираше секоја политичка партија и нивните агенти за рекламирање, со цел, да собере информации за износот и видот на трошоците и изворите на донации. Тие го проценија времето и просторот кои биле закупени во различни медиумски куќи и ги пресметаа трошоците. Некои партии беа повеќе спремни за соработка со тимот на ПЗ од други, особено во поглед на изворите на донации. Од собраните податоци, ПЗ беше во можност да определи кои аспекти од трошоците за кампањи се недоволно регулирани. Користејќи го извештајот објавен како резултат на ова истражување, ПЗ лобираше за измени на Законот за финансирање на изборни кампањи, со цел, да се обезбеди поголема транспарентноста и отчетност.

Набљудувањето на изворите на донации за кампањите е уште потешко бидејќи единствените сигурни извори на информации се самите политички партии и кандидатите. Доколку изборното законодавство не налага политичките партии и кандидатите да го обелоденат изворот на донации, малку е веројатно дека тие доброволно ќе го сторат тоа. Во таков случај, може да се заклучи дека сите собрани и непотврдени информации се чиста шпекулација. Меѓутоа, искуството на ПЗ покажува дека вреди да се прашаат партиите и кандидатите за повеќе информации во врска со нивните извори на финансирање.

## Е. Набљудување на злоупотребата на државните ресурси<sup>13</sup>

Во некои земји, изборното законодавство овозможува политичките чинители да ги користат ресурсите на државата. Ова вклучува директни државни субвенции, користење на точно определени државни ресурси, пристап до згради во државна сопственост за јавни настапи и пристап до медиумски куќи во државна сопственост. Овие ресурси може подеднакво да се распределуваат меѓу учесниците, во кој случај набљудувачите треба да оценат дали тие се подеднакво достапни за сите партии и кандидати. Ресурсите, исто така, можат да бидат достапни доколку се исполнат

определени критериуми. Во таков случај, набљудувачите треба да оценат:

- ▶ Дали критериумите се објективни и јасно дефинирани;
- ▶ Дали критериумите се разумни и праведни;
- ▶ Дали критериумите се применуваат на сличен начин за сите чинители; и
- ▶ Дали ресурсите се распределуваат во износ и во време што не ги доведува некои чинители во неповолна положба.

Владејачките партии се должни да не ги злоупотребуваат државните ресурси, како човечки така и материјални, а во едно демократско општество општоприфатено е правилото дека целокупниот имот во државна сопственост им припаѓа на сите граѓани на земјата на еднаква основа. Така владините возила, функционалниот простор и телекомуникациите не треба да се користат за партиски цели, освен ако е обезбеден еднаков пристап и за останатите учесници. Меѓутоа, лицата носители на јавни функции, кои се директно вклучени во спроведувањето на изборите (на пример, членови на изборните комисии, овластени лица на избирачките места, судии и безбедносните сили), имаат посебна обврска да ја сочуваат непристрасноста. Други вработени лица во јавниот сектор, кои не се директно вклучени во изборната администрација, не треба да го

<sup>13</sup> Една организација од Шри Ланка, Институт на човекови права, спроведе одлично набљудување на злоупотребата на државните ресурси од страна на владејачките партии во текот на претседателските избори во 2001 година, преку проект насловен како „Програма за заштитата на јавниот имот“. Наодите до кои дојде организација беа цитирани од страна на Набљудувачката мисија на Европската унија во нејзиниот извештај за изборите, кој може да се најде на следнава интернет-страница: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/sri\\_lanka/elections\\_report/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/sri_lanka/elections_report/index.htm).

користат својот авторитет или позиција со цел да влијаат врз изборниот процес.

Користењето на патронажа, работи од јавен интерес и слични програми за стекнување изборна предност претставува друга можна несоодветна активност на владата. Иако е тешко да се идентификуваат и да се измерат ефектите од таквите програми, вреди да се разгледа дали тие овозможуваат корист за некоја политички партија или кандидат, наместо за владата. Исто така, возможно е да се документираат проектите кои се доделени или започнуваат да се реализираат непосредно пред изборните период.

Во некои земји, е забележано дека владејачките партии и кандидати, и на државно и на пониско ниво, вршат злоупотреба на јавните ресурси во нивна корист. Доколку постои кодекс на однесување или насоки за однесување на министрите во владата и овластените службени лица, тогаш набљудувачите треба да го следат придржувањето до овие документи. Во случај кога не постојат такви насоки, набљудувачите мора да бидат внимателно обучени за законитоста и користењето на државни ресурси за време на изборниот период.

Набљудувањето на користењето на државни ресурси налага особена претпазливост. Набљудувачите треба внимателно да ги евидентираат сите потврдени случаи на злоупотреба на детален и прецизен начин. Исто така, може да се пресметаат и трошоците настанати поради злоупотреба на државните ресурси.

Друго прашање што треба да се разгледа е вршењето притисок врз државните службеници или

врз воените лица за да гласаат за одредена политички партија или кандидат, кои вообичаено се поврзани со органите на власта. Ваква активност е забележана во голем број земји и покренува прашања за злоупотреба на човековите права. Наводите за водење незаконски кампањи на работното место, вршење притисок и заплашување, поврзувањето на вработувањето со политичката припадност и „купувањето на гласови“ преку бесплатно давање на добра и услуги (независно дали тие се снабдуваат од јавните фондови) темелно треба да се испитаат.

## Ж. Спречување на конфликти и набљудување на изборното насилство

Изборите треба да овозможат на спротивставените интереси да се натпреваруваат, со цел, освојување на политичката власт, без насилство. Меѓутоа, понекогаш на изборите се појавува насилство. Во такви случаи, одговорноста за справување и решавање на конфликтите се наоѓа во рацете на надлежните органи на власта. Домашните набљудувачи треба внимателно да го следат изборното насилство.

Домашните набљудувачки групи може да одиграат позитивна улога во одвркањето од изборно насилство. Еден начин, кој успешно го користат домашните набљудувачки групи за да спречат настанување на судири, е да ги повикаат политичките партии / кандидатите на заедничка средба на која ќе се постигне спогодба за кодексот на однесување, според кој сите партии ќе се раководат за време



## ДОМАШНИТЕ НАБЉУДУВАЧИ ВО ЦРНА ГОРА ПОСТИГНАА СОГЛАСНОСТ ЗА КОДЕКС НА ОДНЕСУВАЊЕ МЕЃУ ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Во текот на локалните избори во 2001 година во Црна Гора, многу аналитичари и граѓани во голема мера беа загрижени дека изборната кампања би можела да доведе до насилство. За да се спречи појавата на судир, домашната набљудувачка група наречена Граѓани за демократска транзиција (CDT) ги покани политичките партии во Црна Гора на заедничка средба за да поразговараат за тоа како да се избегне насилството.

CDT предложи партиите да потпишат кодекс на однесување, во кој е прикажана рамка на добри практики, вклучително и избегнување на употреба на јазик или други средства со кои се поттикнува на насилство или омраза. По неколку дискусии, сите политички партии, со исклучок на една, се согласија да го потпишат кодексот. Кодексот на однесување исто така нуди одредници, според кои изборните набљудувачи можат да го следат придржувањето кон кодексот. Иако имаше прекршувања на кодексот на однесување, кои беа јавно објавени од страна на CDT, сепак, не дојде до насилство.

на изборниот период. Кодексите од ваков вид не се правно-обврзувачки, но, сепак може да се набљудува придржувањето кон тие кодекси, како и јавно да се осудат верификуваните прекршувања на кодексите. За среќа, насилството поврзано со изборите не е толку застапено во регионот што го покрива ОБСЕ, во споредба со некои други делови од светот.

Методологијата за набљудување на насилството поврзано со изборите е слична на методологијата којашто се користи при набљудување на изборните спорови. Регионалните набљудувачи или членовите на Одделот за координација и анализа на набљудувањето, кои биле сведоци на насилство треба да пополнат посебен формулар за „критични инциденти“, во кој се евидентираат следниве податоци:

- ▶ Локација на настанот, вклучувајќи ја изборната или административната единица или округ;
- ▶ Жртвата (те);
- ▶ Сторителот (те) (доколку се познати);
- ▶ Датум кога се случил инцидентот;
- ▶ Природата на инцидентот, вклучувајќи и искази од сведоци и од полицијата;
- ▶ Дали полицијата или други надлежни органи спроведуваат истрага за инцидентот; и
- ▶ Класификација на инцидентот.

Набљудувачите мора да постапуваат непристрасно при собирање на вакви информации и мора да интервјуираат голем број сведоци, вклучително и полицијата кога тоа е соодветно. Класификацијата на инцидентот е

мошне значајна за анализирање на природата и зачестеноста на насилството поврзано со изборите. Еден од начините како тоа се прави е определување дали станува збор за голем или мал инцидент.

Во категоријата на тешки инциденти влегуваат убиство, обид за убиство, силување, обид за силување, тешка телесна повреда, немири, подметнување пожар, провални крајби и напади на лица. Во категоријата на мали инциденти влегуваат закани, предизвикување имотна штета и поттикнување.<sup>14</sup> Набљудувачите повторно треба да се навратат на овие инциденти за да утврдат дали сторителите се изведени пред лицето на правдата. Тие не треба да се мешаат во истрагата што ја водат овластените службени лица.

Кога насилството преовладува за време на изборите, тогаш тоа може да биде одлучувачки фактор домашната набљудувачка група да даде и објави негативна оценка за изборите. Имајќи го предвид ова, сите инциденти треба јасно да се документираат и верификуваат. Понатаму, треба да се внимава да се разграничат криминалните и другите незаконски активности кои се поврзани или се резултат на изборите/политичката патронажа, од оние активности кои не се тоа.

### 3. Набљудување на други прашања

Иако набљудувањето на изборите, општо земено, се фокусира

на процесот на изборите, а не на политичките прашања, тоа секогаш не е така. Некои домашни набљудувачки групи може да изберат да го пренасочат фокусот на своето внимание, и да се концентрираат на оние аспекти на изборите кои може да се сметаат за политички. На пример, домашната набљудувачка групи може да ги следи следниве политички прашања:

- ▶ Дали кампањите се засноваа на прашања или се засноваа на одредено лице;
- ▶ Кои прашања привлечеле најмногу внимание во кампањата;
- ▶ Во која мера кандидатите и партиите се впуштиле во негативна кампања;
- ▶ Како кандидатите ги покривале прашањата што посебно ги засегаат жените, малцинствата, хендикепираните лица или други сектори на општеството;
- ▶ Дали прашања поврзани со верата одиграле одредена улога во кампањата;
- ▶ Доколку изборите се одржуваат во постконфликтно општество, дали со изборниот процес се зајакнала поделеноста во општеството или тие помогнале за сплотување во земјата; и
- ▶ Дали имало видливи регионални разлики во кампањата.

Дури и кога домашните набљудувачки групи имаат намера примарно да се фокусираат на процесот на гласање, сепак, за нив е битно и корисно да го разберат политичкиот контекст и прашањата кои произлегуваат

<sup>14</sup> За повеќе информации за оваа методологија, читателот може да ја посети интернет- страницата на Центарот за набљудување на изборно насилство (CMEV) во Шри Ланка: <http://www.cpalanka.org>.

во кампањата. На пример, за нив е од корист да следат во која мера избирачите ги разбираат или се информирани за изборните прашања и дали избирачите јасно ги уочуваат разликите меѓу позициите/програмите на партиите и на кандидатите. Исто така, корисно е да се оцени какви активности преземаат кандидатите и партиите во рамки на своите кампањи, на пример, одржување собири, дебати, посети од врата до врата, користење

на електронските средства, итн., како и дали некој од споменатите начини на однесување е особено ефективен. Доколку интересот на избирачите за изборите е мал, може да се заклучи дека избирачите не ги сметаат изборите за битни, дека кандидатите не испраќаат јасна порака или дека избирачите немаат доверба дека нешто може да се промени со нивното учество во изборниот процес.

# 9



## НАБЉУДУВАЊЕ НА МЕДИУМИТЕ

- Да се изготви програма за набљудување на медиумите, во која ќе биде опфатено квантитативно и квалитативно оценување на медиумското покривање, со цел да се утврди дали учесниците имаат разумен и фер пристап до медиумите за време на изборната кампања
- Да се посвети посебно внимание на степенот до кој државните/јавните медиуми им овозможуваат фер и непристрасно покривање на сите учесници
- Да се следи дали медиумските куќи се изложени на ограничувања или вознемирување.

### A. Значење на набљудувањето на медиумите<sup>15</sup>

Слободата на изразување е вградена во членот 19 на Универзалната декларација на ОН за човековите права. Во регионот што го покрива ОБСЕ, земјите-членки потврдија, во ставот 9 од Копенхагенскиот документ, дека „секој има право на слобода на изразување, вклучувајќи го и правото на комуникација.“ Покрај тоа, ставот 7 налага политичките партии и кандидатите да имаат непречен пристап до медиумите и тоа на недискриминирачка основа. Демократијата не може да се развива доколку граѓаните немаат потребни информации за да можат да одлучат за нивните претставници во власта. Слично на тоа, медиумите не може да се развиваат доколку се соочени со несоодветно мешање од страна на државата при емитување на програмите или доколку новинарите

<sup>15</sup> Оваа глава се повикува на материјал кој е објавен од страна на Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ) насловен како Набљудување на медиумите во изборите во транзиција: Прирачник чекор по чекор на НДИ, напишан од Роберт Норис и објавен во 2002 година. За повеќе информации во врска со набљудувањето на медиумите и домашните набљудувачки групи треба да се консултира овој документ, кој дава детален опис на тоа како да се спроведе една програма за набљудување на медиумите. Покрај тоа, членот XIX, исто така, има изготвено два корисни водича за стандардите за набљудување на медиумите: Насоки за емитување на изборните програми во демократиите во транзиција, 1994 година; и Изборно известување – практичен водич за набљудување на медиумите, 1998 година. Информации за овие публикации може да се најдат на интернет-страницата на организацијата, членот XIX: <http://www.article.19.org>.

се изложени на цензура или заплашување.

Во земјите со долга традиција на демократијата и слободата на печатот, гаранциите во поглед на слободата на говорот, печатот и примањето и испраќањето на информации се надградени, и сите тие овозможуваат подобра информираност на граѓаните. Слично на тоа, во развиените демократии, професионалните новинари често воспоставуваат или создаваат сопствени правила на однесување, со кои се штитат од пристрасност. Во новите демократии, овие традиции и стандарди се помалку развиени. Од тие причини, особено е важно граѓаните во овие земји да бараат професионализам и објективност на медиумите, како и да го следат медиумското покривање на политичките партии, кандидатите, овластените службени лица и прашањата од јавен интерес.

Електронските и печатените медиуми имаат значајна улога и влијание врз јавното мислење. Постоенето на еднакви можности за пристап до медиумите, особено до телевизиската, е од витално значење за фер избори. Од тие причини, набљудувањето на медиумското покривање на изборите, како и на слободата на медиумите за време на изборниот период, кое треба да се врши на систематски и објективен начин, е клучна компонента на набљудувањето на изборите.

Меѓутоа, набљудувачите треба да бидат свесни дека може да постојат мошне различни барања кои го регулираат однесувањето на приватните медиуми и на јавните медиуми. Јавните медиуми, независно од тоа дали се печатени

или електронски, секогаш се должни да обезбедат избалансирани и непристрасни информации за електоратот. Вообичаено, ваква обврска се предвидува со закон и/или во статутите на јавните електронски или печатени медиуми. Дури и кога тоа не е случај, во определбите на ОБСЕ се бара избалансиран третман од страна на јавните медиуми (Копенхагенскиот документ, ставот 7), каде се вели дека кандидатите треба да се натпреваруваат врз основа на еднаков третман од страна на органите на власта и дека јавната политика треба да обезбеди кампањите да се водат во фер атмосфера. Исто така, во домашното законодавство може да се вклучат одредби со кои се регулира начинот на кој мора да се однесуваат приватните електронски медиуми за време на изборните кампањи, со цел да се обезбеди избалансирано покривање на партиите и кандидатите. Тие правила, исто така, може да се однесуваат и на печатените медиуми. Меѓутоа, во случај на непостоење на такви домашни закони и прописи, треба да се нагласи дека не постојат меѓународни стандарди кои налагаат приватните медиуми да усвојат една избалансирана уредувачка политика. На пример, реално е да се очекува дека весникот на политичката партија ќе послужи и ќе се користи како платформа на таа политичка партија, додека не би било разумно да се очекува дека останатите приватни весници ќе поддржат одредени кандидати или партии.

## Б. Цел на набљудувањето на медиумите

Целта на непартиското набљудување на медиумите е:

- ▶ Да се овозможи независно и сигурно оценување на слободата на медиумите за време на изборната кампања;
- ▶ Да се овозможи независно и сигурно оценување дали медиумите обезбедиле фер пристап и покривање за време на изборната кампања;
- ▶ Да се подигне свеста на јавноста за вознемирувањата и заплашувањата на медиумите;
- ▶ Да се поттикнат новинари, уредници и сопственици на медиумите да ги почитуваат стандардите за избалансирано известување и да го избегнуваат говорот на омразата и употребата на други средства со кои се поттикнува на насилство и омраза; и
- ▶ Да се залагаат за позитивни промени во законите и прописите кои се однесуваат на медиумите, со цел, исполнување на меѓународните стандарди.

## В. Оценување на правната рамка која се однесува на медиумите

Пред да се започне со набљудување на медиумите, неопходно е да се разгледаат и да се проучат релевантните закони и прописи, со кои се уредува функционирањето и однесувањето на медиумите. Тоа треба да го направат набљудувачите на медиумите, во соработка со правните советници од Одделот за координација и анализа на набљудувањето. Притоа, треба да се опфатат релевантните уставни одредби, законските прописи и

соодветните прописи донесени од страна на регулаторните тела. Исто така, би било корисно да се остварат средби со надлежните регулаторни тела, какви што се органот за поставување стандарди за медиумите, органот за издавање на лиценци, органот за издавање лиценци за користење фреквенции, итн. Овие органи имаат широки регулаторни овластувања над медиумите, па од тие причини е битно правилно да се сфати нивната надлежност и улога. Исто така, може да биде корисно нивната улога да се внесе и опише во табелата за изборни спорови (види глави 3 и 4), како и да се евидентираат споровите настанати во медиумите, како посебна категорија во табелата.

## Г. Набљудување на електронските и печатени медиуми

Во најмала рака, набљудување на медиумите треба да започне најмалку еден месец пред денот на одржување на изборите и да заврши откако ќе бидат објавени конечните резултати. Во идеални случаи, треба да се започне што е можно порано, а би било пожелно набљудувањето да започне тогаш кога изборната администрација ќе започне со подготовките за изборите и ќе трае до моментот кога избраните претставници ќе ја преземат функцијата. Набљудувањето, исто така, може да продолжи да се спроведува и по завршување на изборите, со цел, да се утврди дали граѓанското општество е постојано присутно и активно работи против идната пристрасност на медиумите и

продолжува да се залага за слободата на медиумите.

Прва фаза при набљудување на медиумите е да се одберат медиумските куќи, коишто ќе се набљудуваат. Тоа треба да се направи преку оценување на:

- ▶ Расположливите финансиски и кадровски ресурси на набљудувачката група;
- ▶ Искуството и знаењето за медиумите за покривање на претходните избори;
- ▶ Видот на изборите: претседателски, парламентарни или локални;
- ▶ Структурата и сопственоста на медиумите на ниво на државата;
- ▶ Расположливите податоци за бројот и видот на читателите, слушателите и гледачите на различни медиумски куќи;
- ▶ Расположливите податоци за јавното мислење во поглед на релативното значење на различни форми на медиумите;
- ▶ Информациите за сопственоста на телевизијата и радиото; и
- ▶ Медиумските куќи кои се наменети за националните малцинства.

При донесување на одлуката кои медиумски куќи ќе се набљудуваат треба да се тргне од клучниот фактор, а тоа се медиумите од кои избирачите добиваат најмногу информации што потоа ги користат при гласањето. Од тие причини, со набљудувањето треба да бидат покриени најгледаните телевизиски програми, најслушаните радиопроеграми и најчитаните весници.

Во регионот што го покрива ОБСЕ, телевизијата има поголемо влијание врз јавноста, отколку радиото и

весниците. Како приоритет, мора да се набљудуваат главните државни/јавни медиумски куќи кои емитуваат информации и вести, бидејќи тие се должни да бидат непристрасни. Останатите телевизиски станици, кои емитуваат програми за целокупното или за голем дел од населението, исто така, треба да бидат предмет на набљудување. Кога е возможно, треба да се набљудуваат и регионални телевизиски станици и медиумски куќи во областите кои се обележани како „ризични области“. Покрај тоа, треба да се размисли и за набљудување на медиумски куќи и програми кои се наменети за малцинствата, особено доколку постои загриженост во поглед на правата на националните малцинства или доколку истакнати кандидати/партии доаѓаат од малцинските заедници.

Со набљудување на медиумите се мери квантитетот и квалитетот на медиумското покривање на кандидати, политички партии, изборната администрација и други „релевантни субјекти“. Како субјекти релевантни за набљудување треба да се одберат оние коишто имаат најголемо влијание врз избирачите. Домашната набљудувачка група, исто така, може да биде заинтересирана за битни теми или прашања што го засегаат електоратот. Покривањето на овие теми и прашања може да има значајна улога во оценувањето на нивото на пристрасност и самоцензурирање. Исто така, битно е да се оцени и нивото на политичката дебата, во која ставовите на одредени политички партии или кандидати директно се спротивставуваат и се оспоруваат од нивните политички противници.

Во групата релевантни субјекти и теми (оние кои се означени со ѕвезда може да се вклучат доколку се сметаат за релевантни) спаѓаат:

- ▶ Претседателот;
- ▶ Лице или канцеларија што врши функција на портпарол на претседателот;
- ▶ Владата;
- ▶ Премиерот;
- ▶ Клучните владини министри (сите кои се кандидираат);
- ▶ Лидери на политички партии;
- ▶ Политички партии и поискусни кандидати;
- ▶ Регионални гувернери;
- ▶ Избрани градоначалници;
- ▶ Раководители на локалните извршни органи;
- ▶ Партии кои ги бојкотираат изборите (доколку такви постојат);
- ▶ Употреба на јазик кој поттикнува и разгорува омраза;
- ▶ Покривање на националните малцинства и малцинскиот јазик;
- ▶ Периодот на „предизборен молк“;
- ▶ Ограничувања на покривањето на анкети на јавното мислење;
- ▶ Платено рекламирање на партија и кандидат;
- ▶ Кампањи за едукација на избирачите;
- ▶ Домашната набљудувачка група.

Набљудувачите на медиумите треба да водат сметка и да направат разлика помеѓу „бесплатното емитување“, кое често е предвидено во законодавството, од една страна, и другите видови на известување,

од друга страна. Во ова смисла, набљудувачите треба да оценат:

- ▶ Дали одредбите за бесплатното емитување се почитуваат;
- ▶ Дали „условите“ за емитување се еднакви за сите субјекти (на пример, времето на пренесување);
- ▶ Дали тие се емитувани во време и во форма која, веројатно, ја следат гледачите; и
- ▶ Дали бесплатното емитување придонесува граѓаните да ги разберат опциите што им стојат на располагање.

Методологијата којашто се користи при набљудување на медиумите вклучува оценување на квантитативното и квалитативното покривање во програмите кои пренесуваат дневни вести/извештаи за избраните субјекти и теми, со цел да се види дали тие се усогласени со основните правила за избалансирано и фер новинарство.

Квантитативната анализа на печатените медиуми вклучува мерење на просторот, којшто им е отстапен на субјектите одбрани за набљудување и на темите, во еден квадратен сантиметар. Квантитативно набљудување на електронските медиуми вклучува мерење, со помош на штоперица, на вкупното време во кое одреден субјект се појавува пред камерите или се слуша на радио, како и времето во кое некое друго лице го споменува или цитира тој субјект.

При мерење и евидентирање на времето, кое им се посветува на определени субјекти, набљудувачите можат да измерат и други дополнителни фактори, преку кои може да се откријат посуптилни проблеми за начинот на кој се



прикажуваат различните субјекти во медиумите. На пример, одредени партиски кандидати или партиски претставници може секогаш да се појавуваат лично во програмите и да се слуша нивниот глас, додека, пак, изјавите на други субјекти може да бидат парафразирани или резимираны и пренесени од страна на водителот. Во поглед на емитуваните програми за дневни вести, мерките за време можат да се поделат во следниве групи:

- ▶ Вкупно време изразено во секунди за стории посветени на релевантен субјект (опишано погоре);
- ▶ Вкупно време изразено во секунди во кое кандидатот или претставникот на партијата се појавува или говори на екранот;
- ▶ Време изразено во секунди во кое се појавува кандидатот или претставникот на партијата без зборување (овие мерки споредени со претходните мерки ќе покажат на кој начин се прикажуваат различните субјекти);
- ▶ Време изразено во секунди, во кое се слуша гласот на кандидатот или претставникот на партија, дури и кога нема слика; и
- ▶ Редослед на емитување на нови теми.

Квалитативната анализа вклучува оценување на тонот на покривањето, особено дали субјектот или одредено прашање се прикажани позитивно, негативно или неутрално. Исто така, треба да се оцени точноста на покривањето и евентуалните обиди за манипулација. Следуваат примери за неточност и манипулација:

- ▶ Користење на анкети на јавното мислење за да се фаворизира една партија или кандидат наспроти останатите;
- ▶ Не емитување на стории во програмите за дневни вести кои би се одразиле позитивно или негативно на мислењето за одредени кандидати или партии;
- ▶ Презентирање на одредена сторија како вистинита, иако не е поткрепена со докази;
- ▶ Известување на новинарот за сопственото мислење или за мислењето на партиски или приватни интереси како да се тоа вести;
- ▶ Употреба на изрази, коментари или описи кои дејствуваат саркастично, непоткрепени, непрофесионални или навредувачки;
- ▶ Намерно користење и поставување на камерата на одредени агли, на пример, со цел да се прикажат повеќе или помалку луѓе на јавните собири на партијата или кандидатот отколку што реално ги има; и
- ▶ Користење на фотографии или звучни ефекти за да се промовираат, обезвреднуваат или исмеваат политичките чинители.

Покрај програмите со дневни вести и дебати меѓу кандидатите, во медиумското набљудување можат да се вклучат отворени програми со гледачите и актуелни програми. Анализата на дебатите меѓу кандидатите треба да биде насочена кон оценување дали секој кандидат е третиран на праведен, односно фер начин во согласност со договорените правила и дали самите „правила

на дебатата“ се разумни. Што се однесува до отворените програми со гледачите и актуелните програми, нивната цел е на гледачите и на слушателите да им овозможи увид и стекнување сознанија за актуелните прашања, при што не секогаш може да се обезбеди избалансиран приод во една емисија, но, сепак, тоа треба да се постигне со серија емисии на овие програми. Во програмите од ваква природа, внимателно треба да се следи употребата на подбучнувачки јазик и на говорот на омразата.

Во печатените медиуми, треба да се прави разлика помеѓу колумните на истакнати лица и објавените писма, од една страна, и покривањето на дневни вести, од друга страна. Преку анализа на првоспоменатите облици може да се открие евентуална пристрасност на весникот (бројот на колумни и писма напишани во корист на одредена партија или кандидат, во споредба со останатите), при што треба да се настојува покривањето на вестите да биде непристрасно. Покривањето на активностите на владата за време на изборниот период претставува тежок проблем.

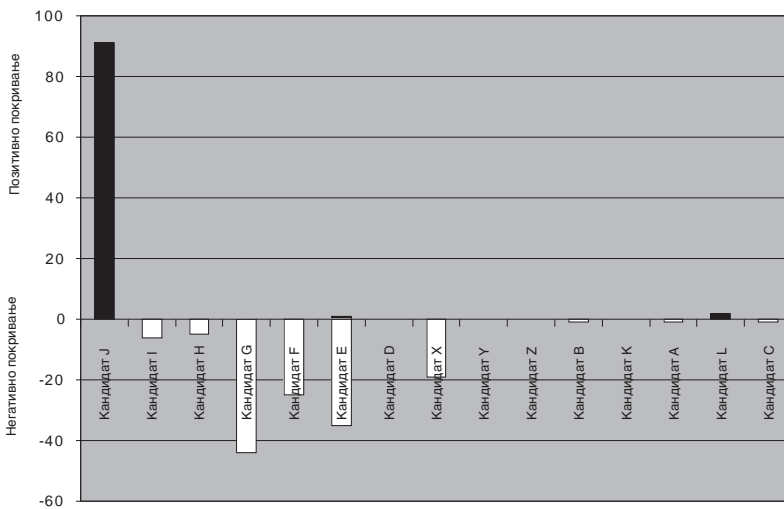
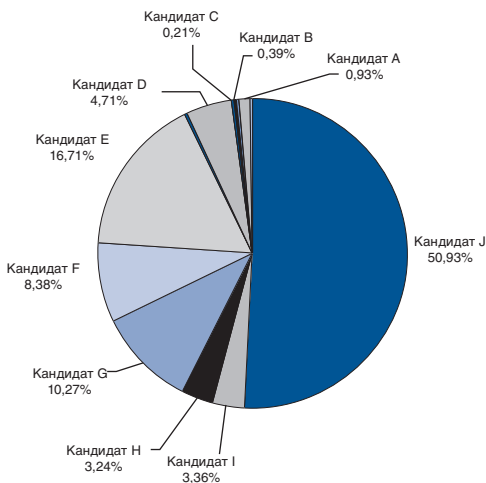
Иако медиумските куќи треба на граѓаните да им даваат релевантни информации за битни активности на владата, сепак, таквите емисии и покривање, нормално, ја става во поповолна положба владејачката партија или коалиција, пренесувајќи ја нивната порака до избирачите. При оценување на медиумското покривање на владата, треба да се внимава да се направи разграничување помеѓу „огласите на јавните служби“ и „политичките огласи“, коишто ги користат

кандидатите кои се наоѓаат на функција. „Огласите на јавните служби“ можат да се користат како сосема легитимни алатки за добро управување, на пример, објавата на статистички податоци од страна на овластено службено лице. Наспроти тоа, „политичките огласи“ се користат за да се влијае врз јавното мислење во корист на владејачката партија или коалиција за време на изборниот период.

Квантитативните и квалитативните податоци треба да се внесат во посебно изготвени формулари за набљудување и потоа да се префрлат во компјутерска база на податоци, каде тие можат да се претворат во лесно разбирлив графички приказ или презентација, какви што се графички табели и пити. Сите евидентирани податоци, аудио/видео записи и весници треба да се чуваат во архивата, за да може подоцна да се проверат доколку се доведуваат во прашање резултатите од изборите.

Квантитативна и квалитативна анализа, доколку се врши систематски и се презентира на еден веродостоен начин, обезбедува убедливи докази за тоа дали медиумските куќи вложуваат напори да обезбедат избалансирано покривање, бидејќи нуди можност сите субјекти да ги изнесат своите гледишта. Пример за графички табели, кои се добиени со квантитативно и квалитативно набљудување на програмите за дневни вести, е прикажана подолу. Овој пример покажува висок степен на партиско покривање од страна на државните телевизиски станици во корист на сегашниот претседател.

Пропорционален сооднос на покривањето на кандидатите за период од шест седмици од страна на државните телевизиски станици



Тонот на покривање на кандидатите за период од шест седмици од страна на државните телевизиски станици

## Д. Набљудување на платеното политичко рекламирање и едукација на избирачите

Набљудувањето на платеното политичко рекламирање може да биде корисно, но тоа одзема многу време. Притоа, потребно е постојано набљудување на електронските медиуми, бидејќи рекламите можат да се емитуваат во кое било време во текот на денот (доколку тоа е дозволено со закон). Преку спроведување на анализа ќе се открие содржината на рекламите, кои се целните групи кон кои се насочени, дали во нив се користи говор кој поттикнува на насилство и омраза и какви се клучните пораки на различните кандидати или партии. Исто така, преку анализата ќе се добијат сигурни информации за квантитетот на рекламирањето, од каде што може да се направи процена за износот на потрошените средства (види дел за набљудување на финансирањето на кампањите).

Домашната набљудувачка група може да одлучи да ја набљудува обуката наменета за избирачите и кампањите за информирање на јавноста, доколку стравува дека постои низок степен на познавање и свест за изборниот процес и/или за улогата и надлежностите на изборните органи. Исто така, овој чекор може да се преземе, доколку постојат проблеми со избирачките списоци или постои загриженост поради нискиот степен на учество на избирачите. Набљудувањето на едукацијата на избирачите и на кампањите за информирање на јавноста, исто така, ќе овозможи корисни сознанија за нивото на информации коишто им се достапни на националните

малцинства, дали овие информации се достапни на малцинските јазици и дали тие вклучуваат какви било елементи на пристрасност.

## Ѓ. Набљудување на заплашувањето на медиумите и на новинарите

Домашната набљудувачка група треба да оствари контакти и редовно да одржува средби со новинарите и со претставници на здруженијата на медиумите, со цел да им објасни како ќе се спроведува набљудувањето на медиумите, а, истовремено, и да се запознае со структурата и сопственоста на медиумите во земјата и да се информира за притисоците или вознемирувањата што настанале.

Опсегот на типични форми на вознемирување опфаќа поттикнување на насилство или директна политичка репресија, како и повеќе индиректни форми на вознемирување, какви што се неоправданите или произволните даночни инспекции, оспорување на лиценци, попречување на потребните набавки и попречување на дистрибуцијата на весници. Домашната набљудувачка група треба да се погрижи да ги потврди и точно да ги евидентира сите наводи за вознемирување. Секој случај треба да биде внимателно документиран и последователно да се следи. Можно е наводите за вознемирување да произлезат од правните спорови што ги покренуваат медиумските организации или новинарите. Во ваков случај, тие спорови треба да се следат на ист начин како и сите други изборни спорови (види глава 4).



# 10



## НАБЉУДУВАЊЕ НА ГЛАСАЊЕТО И ПРЕБРОЈУВАЊЕТО

- Да се одлучи за степенот и природата на набљудувањето кое ќе се спроведува
- Да се обезбеди набљудувачите да бидат обучени и запознати за постапките за гласање, формуларите за поднесување извештаи и со кодексот на однесување
- Да се обезбеди целосна логистичка и методолошка поддршка на набљудувачите на сите нивоа
- Да се воспостави доследна структура на поднесување извештаи
- Да се обезбеди навремено враќање и анализа на извештаите

Речиси секоја домашна набљудувачка група настојува да ги набљудува процесите на гласање и пребројување, често со голем успех. Меѓутоа, со мобилизирање на илјадници волонтери како набљудувачи на избирачките места може да се апсорбира голем број на човечки ресурси како на национално, односно државно ниво, така и на регионално ниво, понекогаш за сметка на останатите набљудувачки активности. Од тие причини, битно е домашната набљудувачка група да има јасна претстава за тоа што треба да се набљудува на денот на одржување на изборите и на кој начин тоа најдобро да го оствари.

Следниве прашања треба да се разгледаат и тоа што е можно порано, најдобро во фазата на проценка на потребите:

- ▶ Дали набљудувачите треба да се распоредат на секое избирачко место или на случајно избран примерок на избирачки места?
- ▶ Дали набљудувачи треба да бидат „статични“, односно да го набљудуваат гласањето и

пребројувањето само во едно избирачко место во текот на целиот ден?

- ▶ Дали набљудувачите треба да бидат „мобилни“; односно да го набљудуваат гласањето во определен број на избирачки места?
- ▶ Дали статичните набљудувачи треба да се распоредат во сите избирачки места кои се сметаат за „ризични области“?
- ▶ Дали набљудувачите треба да имаат за цел да набљудуваат и да ги евидентираат резултатите во секое избирачко место?
- ▶ Дали целта треба да биде да се набљудува и да се евидентираат резултатите во определен случајно избран примерок на избирачки места?
- ▶ Какви човечки и финансиски ресурси стојат на располагање?
- ▶ Како правилно да се избалансираат ресурсите помеѓу долгорочното набљудување пред денот на гласањето, од една страна, и селектирањето и обуката на набљудувачите за денот на гласањето, од друга страна?

## A. Набљудување на гласањето и пребројувањето

Во идеални случаи, набљудувачите треба да работат во тимови од двајца кога го следат процесот на гласање и пребројување на гласовите, и тоа како поради безбедносни причини така и поради тоа што кога двајца набљудувачи работат заедно, тие можат меѓусебно да ги проверат и споредат наодите од набљудувањето. Меѓутоа, во зависност од

расположливите ресурси, домашната набљудувачка група може да одлучи секој набљудувач да го распореди да работи поединечно.

Набљудувачите треба целосно да бидат подготвени пред да ги преземат своите набљудувачки должности. Особено, тие треба да учествуваат во програми за обука, да се стекнат со познавања на изборниот закон и дополнителните правила и прописи, како и да научат како да ги пополнуваат и вратат формуларите на извештајот за набљудување, кои се подготвени од страна на домашната набљудувачка група. Од големо значење е набљудувачите да се согласат да се придржуваат кон кодексот на однесување. Исто така, тие треба да се запознаат со областа која ќе ја набљудуваат, како и да ги научат локациите на кои се наоѓаат избирачките места и центрите за пребројување.

Доколку набљудувачите се распоредени на едно избирачко место, тие треба постојано да бидат присутни и да останат на тоа избирачко место за време на целиот процес на гласање и пребројување, доколку пребројувањето се врши на самото избирачко место. Доколку набљудувачите се дел од мобилните тимови, тогаш тие треба да останат најмалку по триесет минути на секое избирачко место што ќе го посетат. Битен е квалитетот, а не квантитетот на набљудувањето! На крајот на пребројувањето во избирачкото место, набљудувачите треба да се обидат да добијат копија од записникот со резултатите и треба да ги придружуваат резултатите, избирачките ливчиња и останатите избирачки материјали до центарот за сумирање.

Набљудувачите секогаш треба да бидат исклучително непристрасни и не смеат никогаш да изразат пристрасност или наклонетост кон политичките партии, кандидатите или органите на власта или во поглед на кое било прашање поврзано со изборите. Тие, исто така, не смеат да носат или да истакнуваат партиски симболи или бои. Набљудувачите треба да ги извршуваат своите должности на ненаметлив начин и треба да не се мешаат во ниту еден аспект на изборниот процес. Доколку забележат нерегуларности, тие може за нив да им укажат на овластените службени лица на избирачкото место, но тие никогаш не смеат да даваат упатства или да се спротивстават на одлуките на овластените службени лица. Сите заклучоци што ќе ги изведат треба да се засноваат на добро документирани, вистински и потврдени докази.

Набљудувачите секогаш треба да бидат љубезни при извршување на своите должности и треба да имаат предвид дека тие ја претставуваат домашната набљудувачка група, која е одговорна за организирање на програмата за набљудување. Кога ќе влезат во избирачкото место, тие треба да се претстават пред претседателот и другите членови и овластени службени лица на избирачкото место.

Покрај разговорите со овластените службени лица на избирачките места, набљудувачите, исто така, треба да се обидат да поразговараат со набљудувачите кои ги претставуваат партиите или кандидатите, со меѓународните набљудувачи доколку тие се присутни, како и со самите избирачи за да ја оценат нивната доверба во процесот, како

и да ги сослушаат известувањата за нерегуларностите. Сите мислења треба да се земат предвид доколку се издржани. Набљудувачите треба да имаат предвид дека некои лица може да се обидат и да манипулираат со информациите заради остварување на сопствени цели, па од тие причини тие треба сами да проценат и да утврдат избалансирана оценка на состојбите. Добро е да се разговара со луѓе од различни групи и средини, секогаш кога е можно тоа.

Во текот на набљудувањето на процесите на гласање и пребројување, треба да се имаат предвид следниве прашања:

#### Опкружување на избирачките места:

- ▶ Дали избирачките места можат лесно да се најдат?
- ▶ Дали е тешко да се пристапи до избирачко место?
- ▶ Дали постојат трагови од материјали и активности од изборните кампањи во, на или околу избирачкото место?
- ▶ Дали постојат докази за заплашување, подмитување или вознемирување?
- ▶ Дали на избирачкото место има присуство на неовластени лица?
- ▶ Дали припадниците на безбедносните сили се однесуваат соодветно?
- ▶ Дали избирачите се наведуваат да гласаат на определен начин?

#### Овластени службени лица на избирачките места:

- ▶ Дали се чини дека овластените службени лица на избирачките места се добро обучени и се



запознати со постапките за гласање и пребројување на гласовите?

- ▶ Дали се чини дека овластените службени лица можат слободно да зборуваат за своите должности?
- ▶ Дали тие ги извршуваат своите должности на непристрасен начин?
- ▶ Дали се присутни сите членови или има некои членови кои се спречени да ја извршуваат функцијата во комисиите на избирачките места?

#### Материјали:

- ▶ Дали има доволно избирачки материјал?
- ▶ Дали избирачкиот материјал се чува на сигурно место од моментот на неговото донесување до отворањето на избирачкото место?
- ▶ Дали избирачките кутии се поставени во рамки на видокругот на овластените службени лица на избирачките места?
- ▶ Дали избирачкото ливче лесно може да се користи? Колку избирачки ливчиња се првично донесени во избирачкото место?

#### Избирачки список:

- ▶ Колкав е вкупниот број на избирачи евидентирани во избирачкиот список и колку од нив гласале? (на тој начин може да се добие претстава за трендовите за извесност)
- ▶ Дали се чини дека голем број граѓани со право на глас се изоставени од избирачкиот список?
- ▶ Дали се чини дека избирачкиот список содржи премногу имиња?
- ▶ Дали сите избирачите се жители на изборната област?

#### Постапки за гласање:

- ▶ Дали е обезбедена тајноста на избирачкото ливче?
- ▶ Дали од избирачите се бара да покажат исправа за идентификација пред да им се дозволи да гласаат?
- ▶ Дали избирачките ливчиња се доставени до избирачите на ефикасен и сигурен начин?
- ▶ Дали на избирачкото ливче се става печат од страна на овластеното службено лице, кој печат е посебен за секое избирачко место и/или се става потпис на овластеното службено лице (а) на секое избирачко место?
- ▶ Дали на граѓаните со право на глас им се дозволува да го искористат тоа право?
- ▶ Дали на некои лица кои немаат право на глас, сепак, им се дозволува да гласаат?
- ▶ Дали избирачите незаконски гласаат надвор од параваните за гласање?
- ▶ Дали е дозволено „семејно“ гласање (гласање на повеќе од едно лице зад избирачкиот параван)?
- ▶ Дали на избирачите им се даваат повеќе избирачки ливчиња отколку што треба?
- ▶ Дали постојат докази за полнење на избирачките кутии?
- ▶ Дали избирачите се свесни и се запознати со постапката за гласање?
- ▶ Дали на избирачите на кои им е потребна помош, соодветно, им се помага?
- ▶ Дали постојат значителни застои во спроведување на процесот?

- ▶ Дали овластените службени лица на избирачките места добро раководат со процесот?
- ▶ Дали на присутните овластени претставници или полномошници на партиите или кандидатите им се дозволува да го набљудуваат гласањето и пребројувањето, како што е пропишано со закон?
- ▶ Дали овластените претставници или полномошниците биле изложени на заплашување или вознемирување?
- ▶ Дали овластени претставници или полномошниците се обидуваат или, навистина, се мешаат во изборниот процес, или се обидуваат или, навистина, ги поттикнуваат или заплашуваат избирачите да гласаат за определена партија или кандидат?

Посебно внимание треба да се посвети на **специјалните постапки за гласање**, кои вклучуваат предвремено гласање, мобилно гласање и гласање на војници, затвореници и хоспитализирани лица:

- ▶ Дали предвременото гласање е доволно регулирано, обезбедено и транспарентно?
- ▶ Дали правилно е уредена употребата на мобилна избирачка кутија?
- ▶ Доколку се употребува дополнителен избирачки список за да можат болните и постарите лица да гласаат дома, дали во таков случај постои невообичаено висок број на имиња во тој список?
- ▶ Дали материјалите за кампањата се доставени до војниците, затворениците и хоспитализираните лица, со цел тие

да бидат доволно информирани за да можат да изберат?

- ▶ Дали се воспоставени посебни услови за запишување на избирачите од редот на војниците, затворениците и хоспитализираните лица?
- ▶ Дали постојат соодветни одредби кои се однесуваат на војниците, затворениците и хоспитализираните лица, кои обезбедуваат нивно тајно гласање, без заплашување?
- ▶ Дали од војниците се бара да гласаат пред нивните претпоставени старешини?
- ▶ Дали претпоставените старешини им даваат упатства на војниците како да гласаат?

#### Постапки за пребројување:

- ▶ Дали пребројувањето на гласовите се врши на транспарентен начин?
- ▶ Дали на набљудувачите, овластените претставници и полномошниците на партиите и кандидатите им е овозможено директно да ги следат сите аспекти на пребројувањето?
- ▶ Дали бројот на евидентирани избирачи, кои се евидентирани дека гласале, се совпаѓа со бројот на искористени избирачки ливчиња?
- ▶ Дали избирачките ливчиња се пребројуваат на уреден и сигурен начин?
- ▶ Дали неискористените избирачки ливчиња се обезбедени, запечатени или уништени по пребројувањето?
- ▶ Дали овластените службени лица ставиле некакви знаци на избирачките ливчиња?

- ▶ Дали валидноста на избирачко ливче е правилно и доследно оценета и дали неважечките избирачки ливчиња се издвоени од останатите избирачки ливчиња?
- ▶ Дали се чини дека бројот на неважечки избирачки ливчиња е непропорционално превисок?
- ▶ Дали по приговорите се постапува правилно?
- ▶ Дали овластените претставници или полномошниците на партиите се обидуваат да се мешаат или тие, навистина, се мешаат во процесот на пребројување?
- ▶ Дали за време на гласањето има присутни неовластени лица, и доколку да, каква улога имаат тие во процес?

#### Сумирање на резултатите и транспортирање на извештаите:

- ▶ Дали записниците со резултатите се правилно пополнети на крајот од пребројувањето и дали се потпишани од страна на овластените лица?
- ▶ Дали набљудувачите, овластените претставници и полномошниците на партијата/кандидатот можат да добијат копија од записниците со резултатите на крајот на пребројувањето?
- ▶ Дали резултатите се објавуваат јавно, како и дали јавно се истакнува примерок од записникот со резултатите?
- ▶ Дали транспортот на записниците, избирачките ливчиња и избирачките материјали до повисоката изборна комисија се врши на транспарентен и сигурен начин?

- ▶ Дали изборните материјали директно се транспортираат до местото каде се наоѓа повисоката изборна комисија или дали тие материјали се пренасочени на друго место?

Претходните искуства во набљудување на процесите на гласање и пребројување, комбинирано со анализа на постапките за гласање на денот на одржување на изборите, ќе и овозможат на домашната набљудувачка група да утврди кои аспекти на процесите на гласање и пребројување налагаат посебно внимание. Претходните искуства може, на пример, да покажат дека во определено избирачко место голем проблем претставувало повеќекратното гласање, или дека изборните материјали стигнале доцна на избирачките места.

Овие барања треба да се евидентираат во формуларот на извештајот којшто претходно е изготвен и кој набљудувачите треба да го полнат по набљудувањето на гласањето и пребројувањето. Мошне значајно е формуларот на извештајот да биде јасен, концизен и едноставен за употреба. Долгите контролни листи, каде има голем број отворени прашања, одземаат многу време при внесување на податоците во компјутер и тешко се анализираат. Исто така, по враќање на извештајните формулари од набљудувачите, може да дојде до преоптовареност со пишани документи, како и преоптовареност на комуникацискиот систем. При составување на формуларот на извештајот, треба да се има предвид дека формуларот треба да биде лесно разбирлив за набљудувачите. Во таа смисла, се препорачува пред

денот на одржување на изборите, да се спроведе тестирање на формуларите од страна на одреден број набљудувачи, со цел да се види колку се тие лесни за разбирање и пополнување.

Формуларот на извештајот треба да содржи таков вид прашања на кои се одговара со „да“ или „не“, како и дополнителни прашања преку кои ќе се квантифицираат проблемите доколку се појават. Пример за ваквиот пристап е прикажан подолу:

**Пример 1**  
Квантитативно прашање

Дали видовте некој да гласа повеќе од еднаш?	Да	Не
Ако одговорот е да, колку пати видовте дека ова се случува?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Секогаш кога е можно, треба да се избегнуваат отворените прашања, како што е следново прашање „Како изборната комисија постапила со лицата кои не биле евидентирани во избирачкиот список?“. Текстови со голем број страници тешко се анализираат, особено кога постојат илјадници формулари на извештаите

кои треба да се прочитаат. Доколку се користат отворени прашања, тогаш на набљудувачите треба да им се дадат определен број на однапред формулирани одговори, наместо анализата да зависи и да се потпираат врз нивните пишани коментари. Следат неколку примери како тоа да се спроведе:

**Пример 2**  
Претходно одговорени прашања

Зашто избирачкото место не беше отворено навреме?  
*[ве молиме, обележете го соодветниот одговор(и)]*

Изборните материјали не беа пристигнати?	<input type="checkbox"/>	Изборната комисија немаше кворум?	<input type="checkbox"/>
Изборната комисија не можеше да пристапи во зградата?	<input type="checkbox"/>	Закани за безбедноста на избирачкото место?	<input type="checkbox"/>

Друго (ве молиме напишете)

Трет вид на прашања кои може да бидат корисни е да се побара од набљудувачите да дадат сопствена оценка за одреден проблем, со тоа што ќе одберат изјава која најдобро го отсликува она што тие го набљудувале. Пример за ваков вид на прашање може да се види подолу. Овој вид на прашања може да

бидат особено корисни при давање севкупна оценка за избирачкото место. Општо земено, во формуларот треба да избегнуваат непарен број на изјави или оценување на скала со три или пет точки, бидејќи искуството покажува дека постои тенденција набљудувачите да ги одберат средните вредности на скалата.

**Пример 3**  
Прашања со скала од четири точки

Како би го оцениле севкупното спроведување на гласањето во ова избирачко место?  
*[ве молиме заокружете го одговорот кој најдобро го отсликува вашето мислење ]*

Без прекршувања	Со незначителни прекршувања	Со неколку сериозни прекршувања	Со многу значителни прекршувања
-----------------	-----------------------------	---------------------------------	---------------------------------

Во текот на обуката, треба да се нагласи дека од суштинско значење е набљудувачите да го пополнат формуларот за извештајот и истиот да го вратат до определеното лице или место пред да си заминат дома.

Доколку домашната набљудувачка група е особено амбициозна, може да развие посложен систем за поднесување на извештаите, со цел, да се добијат дополнителни информации. На пример, може да се користат посебни формулари и тоа за отворањето на избирачкото место, за набљудување на гласањето во текот на претпладнето, за набљудување на гласањето во текот на попладнето и посебни формулари за пребројување на гласовите. Доколку се прифати овој пристап, тогаш домашната набљудувачка група мора да биде сигурна дека има капацитет да се справи со огромниот број на формулари на извештаи и податоци кои треба да се обработат.

Информациите добиени од извештајниот формулар треба брзо и прецизно да се внесат во компјутерска база на податоци од страна на тим на обучени лица и под надзор на аналитичар на податоци. Доколку домашната набљудувачка група нема капацитет да изготви сопствен аналитички софтвер, во таков случај треба да се консултира со социолог или статистичар. Во идеални услови, аналитичарот на податоци и лицето кое го изготвило извештајниот формулар треба да работат заедно за да се обезбеди извлекување на максимално количество информации од еден минимален број на прашања коишто се содржани во извештајните формулари.

Домашната набљудувачка група, исто така, може да одлучи на своите набљудувачи да им даде формулар за поднесување приговори. Овие формулари може да ги користат граѓаните и набљудувачите кога сакаат да поднесат приговор до овластените службени лица на избирачкото место. Набљудувачите треба да испратат копија од поднесените приговори до централната канцеларија, така што ќе може да се набљудува секое дејство што во таа смисла ќе се презема. Како алтернатива, набљудувачите може да достават детални податоци за сериозни нерегуларности за време на локалните средби за брифирање. На тој начин, ќе се добијат информации за видот, зачестеноста и локацијата на позначајните проблеми, за кои треба да се соберат податоци.

Информациите добиени од локалните брифинзи, од анализата на формуларите за поднесување на приговори и формуларите за набљудување на гласањето и пребројувањето треба да бидат доставени на време за да може да се даде прелиминарна изјава, која, во најдобри околности треба да се даде во рок од 48 часа од денот на одржување на изборите. Под одредени околности, може да не е возможно или практично тимот навремено да ги внесе податоците за секое избирачко место кое било набљудувано, за да може да се даде прелиминарната изјава. Под вакви околности, за потребите на прелиминарната изјава, треба се изврши анализа на одреден репрезентативен примерок од извештаите за набљудување, додека за потребите на завршниот извештај треба да се анализираат сите извештаи.

## Б. Паралелно сумирање на гласовите<sup>16</sup>

Целта на паралелното сумирање на гласовите (Parallel Vote Tabulation - PVT) е на политичките партии, кандидатите и јавноста да им се дадат сигурни информации, кои можат да помогнат во оценување на легитимноста на резултатите. Битно е навремено да се донесе одлука дали ќе се спроведе PVT, бидејќи неговото организирање ќе влијае врз распоредувањето на набљудувачите насекаде во земјата.

Иако прибирањето на резултати од сите избирачки места може да звучи привлечно, во практиката, како ограничувачки фактори на оваа операција се јавуваат кадровските и комуникациските системи кои се неопходни. Доколку е така, тогаш тоа треба да се спроведе на еден случаен примерок на избирачки места одбрани на научна основа, при што обезбедува висок степен на точност, и доколку е правилно подготвено, ќе и овозможи на домашната набљудувачка група, со сигурност, да ги предвиди севкупните резултати.

При определување на големината и составот на случајниот примерок, домашната набљудувачка група треба да се консултира со социолог, статистичар и со организации кои спроведуваат анкети на јавното мислење. Искуството покажува дека таму каде што има малку демографски податоци и каде населението е поразновидно, постои тенденција да се користи релативно голем случаен примерок, кој опфаќа 10 проценти од избирачките места.

Таму каде што состојбата е обратна, може да се користи помал случаен примерок кој ќе овозможи точни резултатите за изборите на државно ниво. Доколку се набљудуваат општински избори или избори кои се засноваат на изборни единици и каде се користи мнозинскиот модел на гласање, тогаш посебно треба да се внимава на големината на примерокот и на определувањето на границите на изборните единици, бидејќи треба да се земат предвид и локалните разлики.

За да се подготви компјутерска програма и да се одберат избирачките места кои ќе бидат вклучени во случајниот примерок, на тимот кој работи на паралелно сумирање на резултатите му требаат точни информации за бројот, локацијата и големината на електоратот во сите избирачки места. Резултатите добиени во избирачките места, кои се одбрани за PVT, точно треба да се евидентираат од страна на набљудувачите на посебен формулар за извештај од една страница.

Доколку законот не дозволува домашните набљудувачи да го набљудуваат процесот на пребројување на гласовите во избирачките места, тогаш домашната набљудувачка група може да побара нејзините набљудувачи да ги евидентираат резултатите од избирачките места, притоа, користејќи ги резултатите кои се објавени надвор од избирачките места. Како алтернативно решение, може да се добијат копии од резултатите од членовите на избирачките одбори или од овластените претставници на

<sup>16</sup> За повеќе информации за паралелното рангирање на гласовите, види ја публикацијата Брзо пребројување и набљудување на изборите, Водич на NDI за граѓанските организации и политички партии, издадена од Националниот демократски институт за меѓународни работи (NDI) во 2002 година.

политичките партии/кандидати кои биле присутни на пребројувањето во избирачките места.

Домашната набљудувачка група може да го тестира својот систем за поднесување на извештаи и комуникација пред да започне да се спроведува паралелното сумирање на резултатите. На тој начин, може да се стекне доверба во методологијата и да се покаже

дека групата има капацитетот да спроведе издржано паралелното сумирање на резултатите, на тој начин дејствувајќи на избегнувањето на изборни измами. Бидејќи времето има големо значење при објавување на резултатите добиени преку паралелно сумирање на резултатите, домашната набљудувачка група треба однапред да донесе одлука кога ќе се случи тоа.

## СРПСКИТЕ ДОМАШНИ НАБЉУДУВАЧИ СПРОВЕДОА ПАРАЛЕЛНО СУМИРАЊЕ НА ГЛАСОВИТЕ ВО НЕПРИЈАТЕЛСКО ОКРУЖУВАЊЕ

Во периодот помеѓу 1997 и 2000 година, на српската невладина организација CeSID не и беше дозволено да ги набљудува изборите во Србија, од страна на надлежните органи на власта. Од тие причини, CeSID одлучи да организира паралелно сумирање на гласовите за време на претседателските избори на сојузно ниво, коишто се одржуваа во септември 2000 година, на тај начин што распореди волонтери надвор од избирачките места кои контактираа со претставниците на партиите и ги евидентираа резултатите по нивното јавно истакнување.

По нападот на седиштето на организацијата, како и последователните напади врз регионалните подружници на организацијата од страна на полицијата, а кои беа извршени неколку седмици пред денот на гласањето, како и поради тоа што беше доведена во прашање безбедноста на нејзините волонтери, CeSID одлучи дека подготовките за паралелното сумирање на гласовите мора да се спроведуваат на подискретен начин. За таа цел, беше воспоставен еден сложен, но исклучително сигурен метод на комуникација преку телефон или интернет, со back-up сервери. Завршните упатства и формулари беа поделени непосредно пред денот на гласање.

И покрај напорите да се поткопа нејзината работа, CeSID успеа да објави резултати добиени од над 1.096 избирачки места, во 4:30 часот утрото по завршување на процесот на гласање. Резултатите предвидуваа победа на Коштуница и тие им противречеа на резултатите што беа објавени од страна на Сојузната изборна комисија, кои укажуваа дека предводи Милошевиќ и дека ќе биде потребно да се спроведе втор круг на гласање. Меѓутоа, јавноста во Србија не ги прифати ваквите резултати на Сојузната изборна комисија, по што таа објави нови резултати според кои Коштуница ја освои претседателската функција во државата.



## НАБЉУДУВАЊЕ НА СУМИРАЊЕТО, ПРЕНЕСУВАЊЕТО И ОБЈАВУВАЊЕТО НА РЕЗУЛТАТИТЕ

- Да се обезбеди познавање на механизмот на сумирање и пренесување на резултатите
- Да се воспостави систем за набљудување на сумирањето и пренесувањето на резултатите на сите нивоа
- Да се следат внимателно постизборните случувања, а особено правните оспорувања на исходот на изборите

### А. Значење на набљудувањето на сумирањето на резултатите

Сумирањето и пренесувањето на резултатите може да биде особено подложно на грешки и манипулации. Од тие причини, домашната набљудувачка група треба внимателно и систематски да ги следи овие елементи на изборниот процес. Всушност, самото присуство на набљудувачите за време на сумирањето и пренесувањето на резултатите може да дејствува како фактор на одвраќање за манипулациите.

Некои држави објавуваат податоци за излезноста на избирачите на изборниот ден, при што често се користат компјутерски системи за евидентирање на добиените информации. Домашната набљудувачка група треба да настојува да добие примерок од овие податоци, за да може подоцна да верификува дали дошло до драматични и ненадејни покачувања



на излезноста и дали податоците за излезноста се усогласени со податоците од записниците за резултатите од гласањето на избирачките места.

Преброените резултати од избирачките места редовно се препраќаат до регионалната изборна комисија, додека регионалните резултати се пресметуваат и се препраќаат до централната, односно Државната изборна комисија. Домашната набљудувачка група треба да биде сигурна дека целосно го разбира начинот на пренесување и пресметување на резултатите. На секое ниво каде што се врши сумирање на гласовите треба да се обезбеди присуство на набљудувачи, преку распоредување на посебно обучени тимови, кои работат на смени. Таму каде е возможно, резултатите треба да бидат проследени од едно до друго ниво.

Набљудувачите треба да се обидат од овластените службени лица да добијат копии од официјалните листи со рангирани резултати или од записниците за секое ниво на процесот на сумирање. Доколку тоа не е возможно, тие треба детално да ги евидентираат резултатите на посебни листи, изготвени исклучително за таа намена за секое ниво, онака како што се објавени. Овие резултати треба да се проверат со резултатите коишто набљудувачите ги собрале од избирачките места, а, исто така, може да се споредат со резултатите добиени од партиските набљудувачи или од набљудувачите на кандидатите, како и со податоците на други локални или меѓународни набљудувачи. Набљудувачите, исто така, треба да поднесат извештај за тоа дали постапките, предвидени

со прописите за сумирање и пренесување на резултатите, се почитуваат и треба да присуствуваат на евентуално повторното пребројување.

## Б. Набљудување на пренесувањето на резултатите по електронски пат (интернет)

Во некои земји, прелиминарните резултати се пренесуваат со помош на електронска пошта до централната односно Државната изборна комисија. Набљудувачите треба да се обидат да го следат овој процес. Во идеални услови, резултатите од секое избирачко место се читаат на глас од страна на овластено лице од изборните органи и нив ги потврдува лицето кое ги внесува тие податоци во компјутер. Во некои земји, податоците внесени во компјутер потоа се отпечатуваат и се потпишува потврда за прием на отпечатениот примерок. Во вакви околности, набљудувачите треба да побараат копија од потврдата за прием и треба да ги проверат резултатите што тие ги евидентирале во сопствените листи со резултатите што се внесени во компјутер. Домашната набљудувачка група, исто така, може да побара пристап до компјутерски софтвер за пренесување на резултатите, така што тој ќе можат да се провери од страна на компјутерски експерт пред одржување на изборите.

## В. Набљудување на случувањата по денот на одржување на изборите

Денот по одржување на изборите може да помине со тензии и да биде исполнет со неизвесност,

предизвикани со доцнење во објавувањето на изборните резултати, поради нецелосни информации за изборните резултати, нерешени приговори или гласини за тоа што ќе се случи откако ќе бидат објавени резултатите. Од тие причини, домашната набљудувачка група треба внимателно да ги следи постизборните случувања, вклучително и стапувањето на избраните претставници на функција.

Таму каде што е можно, домашната набљудувачка група треба да спроведе детална верификација на завршните резултати објавени од страна на изборните органи. Резултатите треба да се објават во определен временски период по денот на одржување на изборите, како што е предвидено во изборното законодавство. Сите неоправдани задоцнувања или неусогласености во поглед на пресметувањето, верификацијата и објавувањето на завршните резултати треба да се евидентираат и да се испитаат.

Верификацијата на резултатите од страна на домашната набљудувачка група може да доведе до јакнење на довербата на јавноста во исходот на изборите или, пак, може да ги доведе во прашање изборите доколку се откриени сериозни аномалии.

Во повеќето земји-членки во ОБСЕ, законот предвидува рок во кој партиите и кандидатите можат да го оспорат исходот на изборите. Ваквите спорови треба внимателно да се набљудуваат според методологијата прикажана во глава 4, бидејќи во нив секогаш има спротивставени интереси. Домашните набљудувачки групи треба да го следат развојот на судската

постапка по овие спорови и не треба да се потпираат на информации добиени од медиумите или од спротивставените страни.

Во постизборниот период, набљудувачите треба да ги забележат сите индикации за проблеми во постапката, како што се пропуштање на рокови, нередовно донесување одлуки, застои во спроведувањето истрага за наводите за изборни нерегуларности, ограничување на транспарентноста или отвореноста спрема набљудувачите или политичките партии, итн. Тие, исто така, треба да го испитаат секој случај на одмазда или закани за одмазда насочени кон граѓаните затоа што учествувале на изборите или затоа што гласале за одреден кандидат на изборите. Тие, исто така, треба да следат можни индикации дека одделни медиумски структури ја подготвуваат јавноста за лажиран резултат.

Домашната набљудувачка група треба да биде подготвена да ги испита проблемите коишто укажуваат на постоење на систематско однесување или намерна манипулација, кои, веројатно, ќе влијаат на исходот на изборите. Тоа може да вклучува формирање на посебни тимови за испитување на посебни прашања кои предизвикуваат загриженост. Домашната набљудувачка група, исто така, треба да биде спремна да се сретне со политичките партии, со граѓанското општество и со избирачите за да ги сослушаат нивните забелешки, да добијат докази за измама и да побараат дополнителни информации кои можат да бидат потребни.



# 12



## ПОДНЕСУВАЊЕ ИЗВЕШТАИ И ПРЕПОРАКИ

- Да се воспостави структура за поднесување извештаи, која овозможува таргетирање на клучните прашања и навремено пренесување на тековни информации во рамки на набљудувачката група
- Да се изготват формулари за извештаите, вклучително и за неделните извештаи, извештаите за инциденти, извештаи за одделни настани во кампањите и извештаите за денот на одржување на изборите
- Да се обезбеди изјавите и извештаите да бидат точни, професионално изготвени и да бидат дистрибуирани до релевантните организации и поединци

### А. Значење на поднесувањето извештаи

Поднесувањето извештаи претставува суштински аспект на набљудувањето на изборите. Тоа овозможува јавно евидентирање на она што било предмет на набљудувањето и може да послужи како упатување за идните избори. Со цел извештајот од набљудувањето да биде достапен до јавноста, неопходно е редовно да се поднесуваат и да се анализираат интерни извештаи. Тоа налага внимателна организација и развивање на систем за поднесување извештаи.

Домашната набљудувачка група треба да одлучи дали има намера јавно да ги објавува извештаите пред или само по завршување на изборниот ден. Предизборното објавување на извештаите овозможува групата да даде конструктивни коментари за самиот процес онака како што тој се одвива, и тоа може да го прави во одреден поволен момент или редовно. Многу домашни набљудувачки групи го применуваат овој пристап. Меѓутоа, останатите групи преферираат да ја соопштат својата оценка за процесот дури по завршувањето на изборите.

Независно кој метод ќе го користи, домашната набљудувачка група треба да настојува да се подготви да даде прелиминарна изјава и да го презентира завршниот извештај по завршувањето на изборите. Преку овие два документа таа ќе ја својата дефинитивна оцена за изборниот процес.

Пред да се започне со спроведување на програмата за набљудување, треба да се разгледа широк спектар на можни наоди од набљудувањето. За таа цел, треба да се организира сесија за размена на идеи и размислувања, на која ќе се разгледаат можните начини за поднесување извештаи за различни случувања. Притоа, треба да се идентификуваат различни сценарија, заедно со веројатните исходи на секој од нив. Доколку домашната набљудувачка група започне да размислува за овие прашања пред да започне со набљудувањето и ако врши периодично ревидирање на стратегијата и тактиката, групата ќе биде подобро подготвена за ефективно да ги искористи собраните информации.

## Б. Поднесување извештаи од страна на регионалните набљудувачи

Регионалните набљудувачи треба да бидат должни да поднесуваат редовни извештаи за опкружувањето пред денот на одржување на изборите. Покрај формуларите за критични инциденти и формуларите за одделни настани во изборната кампања, тие, исто така, треба редовно да поднесуваат сумарен извештај, најмалку еднаш неделно.

Формуларот за овој извештај треба однапред да се изготви, со цел да се обезбеди стандарден механизам за поднесување на извештаи. Во сумарниот извештај треба да се опише сè што се случило во текот на периодот на набљудување. Секој дел од извештајот треба да има заглавие. Во извештајниот формулар може да се вклучи следново:

- ▶ **Резиме за општото политичкото опкружување:** кратко резиме на политичката состојба во регионот во текот на седмицата за која се поднесува извештајот, со нагласување на одредени специфични настани или прашања;
- ▶ **Изборна администрација:** ажурирање на информациите за тоа што прават изборните органи, дали тие постапуваат според предвидената временска динамика, подготовки за денот на гласањето, податоци за бројот на избирачки места и други прашања кои се предмет на интерес;
- ▶ **Изборни спорови:** покрај посебните извештаи за споровите, регионалниот набљудувач во овој дел треба да наведе и да внесе податоци за иницираните спорови, како и за реакциите кон тие спорови во регионот што го покрива;
- ▶ **Обука на избирачите:** кој и што подготвува, за кои теми се врши обука и какви ефекти има обуката;
- ▶ **Политички кампањи:** што преземаат партиите/кандидатите, какви средби одржуваат, дали тие се соочуваат со опструкции или заплашување, прашања што тие ги покренале и реакција на јавноста на кампањите;

- ▶ **Медиуми:** како регионалните медиуми известуваат за изборните кампањи, дали тие имаат пристап до учесниците во политичката трка; дали медиумското покривање е избалансирано и како партиите, кандидатите и јавноста реагираат на тоа покривање;
- ▶ **Државна администрација:** дали јавните институции се неутрални во кампањата, дали известуваат на државните органи ги опструираат кампањите или имаат преференцијален третман кон одредени партии/кандидати и нивните поддржувачи и дали државните органи се придржуваат кон законот;
- ▶ **Заплашување на избирачи/конфликти:** дали постојат инциденти на заплашување на избирачите од страна на партии или други лица (треба да се наведат конкретни примери), дали постојат индикации дека може да дојде до конфликт, ако е така дали се презема нешто за да се спречи појавата на конфликт и дали има примери на конфликт/насилство;
- ▶ **Учество на жените:** дали жени се изложени на директна или индиректна дискриминација во изборниот процес, дали тие покренуваат посебни прашања што ги засегаат жените, дали тие учествуваат во изборниот процес во голем број;
- ▶ **Учество на националните малцинства:** доколку во областа има заедници на национални малцинства, дали тие имаат неограничен пристап до процесот на гласање, дали тие учествуваат и дали со нив се дискутира за прашања што нив посебно ги засегаат; и

▶ **Други прашања кои се евидентираат.**

Извештајот треба да биде концизен, јасно напишан и да содржи фактички податоци. Треба да се избегнуваат спекулации, треба да го содржи она што било предмет на набљудување и она за што набљудувачот бил известен од други лица, при што треба да се направи внимателно разграничување помеѓу овие две ситуации. Доколку се дадени одредени наводи, набљудувачот треба да укаже дали постојат дополнителни извори со кои се верификуваат или поткрепуваат тие наводи. Извештаите треба да се достават на сигурен начин до точно определено лице од Одделот за координација и анализа на набљудувањето на централната канцеларија, кое е одговорно за читање, средување, каталогизација и резимирање на извештаите. Доколку постојат прашања за кои се потребни дополнителни испитувања, ова лице треба да биде главно лице за контакт. Доколку е можно, регионалните набљудувачи треба да доаѓаат во централната канцеларија на редовни брифинзи. Во одредени случаи, може да биде корисно да се проследи резимето на сите извештаи назад до набљудувачите, со цел тие да добијат претстава за настаните во целата земја, како и да се идентификуваат шеми на однесување.

## В. Извештаи за инциденти

Централната канцеларија мора да има сознанија за сите инциденти поврзани со изборите и тоа што е можно поскоро. Колку што е можно, информациите треба да бидат поконцизни и јасни, и да можат да

се верификуваат. На набљудувачите треба да им се даде посебен формулар кој се поднесува за секој настанат инцидент, а кој треба да биде краток и да ги вклучува следниве заглавија:

- ▶ Детален опис на инцидентот;
- ▶ Планирана повторна посета и следење на инцидентот;
- ▶ Повторно навраќање и следење на инцидентот, кое е побарано од страна на централната канцеларија.

## Г. Изјави

Како што е споменато претходно, домашната набљудувачка група можеби сака да објавува меѓу-извештаи или да дава изјави за време на изборниот период. Иако ваквите изјави и коментари може да бидат конструктивни, групата мора да биде свесна дека на тој начин таа се изложува на притисоци. Потврдените и добро проучените извештаи објавени за јавноста, обезбедуваат витални информации за квалитетот на изборниот процес и може да доведат до одвраќање од изборни манипулации или насилство.

Домашната набљудувачка група, најверојатно, ќе го објави најзначајниот коментар непосредно по изборите кога интересот на локално и државно ниво е највисок. Оваа изјава е „прелиминарна“ бидејќи се дава пред да бидат завршени сите аспекти на изборниот процес (на пример, сè уште се постапува по приговори и жалби), и со неа треба да се направи анализа на сите аспекти на процесот кој е предмет на набљудување. Прелиминарните изјави можат да бидат проследени со

друга изјава во случај кога по нивното објавување дополнително ќе се појави загриженост или на површина ќе излезат нови информации.

При давањето изјава треба да се земат предвид три главни елементи:

### 1. *Оценување на основните елементи на изборите*

- ▶ Основни податоци;
- ▶ Законска рамка;
- ▶ Изборна администрација;
- ▶ Предизборно опкружување, вклучително и изборни кампањи и медиуми;
- ▶ Изборни приговори и жалби;
- ▶ Денот на одржување на изборите;
- ▶ Постизборно опкружување, вклучително и сумирање и утврдување на резултатите;

### 2. *Инциденти кои заслужуваат внимание*

- ▶ Детали за одредени инциденти кои предизвикаа голема загриженост, а особено случаите на изборно насилство.

### 3. *Заклучок – севкупна оценка на изборите*

- ▶ Оценка на спроведувањето на изборите во смисла на неговата усогласеност со клучните меѓународни определби и стандарди за демократски избори, како и со одредбите содржани во релевантното национално законодавство, односно изборниот закон и уставот.

Постизборните прелиминарни изјави ќе се сметаат како главни наоди и заклучоци на домашната набљудувачка група. Од тие

причини, потребно е тие да бидат јасни и прецизни, при што ќе се нагласат главните точки. Треба да се избегнуваат бескрајно многу детали и помалку значајни прашања. Подетални описи и примери треба да се чуваат за завршниот извештај.

Конечно, набљудувачката група ќе треба да ги избалансира притисоците од медиумите да даде предвремена изјава или коментар, наспрема својата потреба за обработка на наодите и комплетирање на анализата. Многу елементи на изјавата во врска со предизборниот период може да се подготват и пред денот на одржување на изборите, со тоа што заклучоците за гласањето, пребројувањето и сумирањето на гласовите ќе се додадат кон изјавата, откако ќе бидат анализирани овие аспекти на процесот. Домашната набљудувачка група треба да утврди временска рамка за поднесување на извештаи, која ќе овозможи навремено давање на прелиминарните изјави. Иако групата не треба да избрзува со предвремена изјава, сепак, мора да се признае дека нејзините заклучоци ќе привлечат најмногу внимание и ќе извршат најголемо влијание во време кога јавноста и медиумите се најзаинтересирани, односно во деновите непосредно по изборите.

#### Д. Завршен извештај

Завршниот извештај треба се објави во рок од два месеца по изборите. Извештајот треба да содржи детална анализа на сите аспекти на изборниот процес што бил предмет на набљудување. Треба да се води сметка извештајот да биде напишан на јасен начин и на начин

кој е разбирлив за лица кои не се експерти за изборите. Од суштествено значење е сите изјави дадени во извештајот да можат да се поткрепат со докази. Во извештајот не треба да се вклучува сомнителен материјал. Се препорачува во завршниот извештај да бидат содржани следниве делови:

- ▶ Резиме;
- ▶ Вовед и признанија;
- ▶ Основни политички податоци;
- ▶ Анализа на законската рамка;
- ▶ Анализа на процесот на евидентирање на избирачите и/или резултати од проверката на избирачкиот список;
- ▶ Набљудување на изборната администрација;
- ▶ Набљудување на евидентирањето на кандидатот;
- ▶ Набљудување на изборните кампањи;
- ▶ Набљудување на медиумите;
- ▶ Набљудување на гласањето, пребројувањето и сумирањето на гласовите;
- ▶ Официјални резултати и коментари;
- ▶ Решавање на приговорите и ефикасноста на системот на одлучување;
- ▶ Препораки.

Препораките треба да бидат јасно формулирани и на начин што ќе понуди конструктивни предлози за подобрување на изборниот процес.

Покрај објавувањето на писмените изјави и извештаи, домашната набљудувачка група, исто така, може да даде вербални известувања, прикажувајќи ги сумирано наодите и препораките до изборните органи,



политичките партии, граѓанското општество и до Меѓународната заедница. Со тоа се отвора можност за размена на мислења за можните начини за подобрување на процесот и се придонесува во јакнењето на довербата помеѓу домашната набљудувачка група и клучните соговорници, а особено органите на власта и изборната администрација. Вербалното известување може да се даде пред или непосредно по објавување на писмените извештаи, и тоа може да се прави редовно во текот на изборниот период или во рамки на семинар кој се организира по изборите за определен број на заинтересирани учесници, вклучувајќи ги и органите на власта, законодавецот и изборната администрација.

## Г. Дистрибуција на извештајот

Изјавите и извештаите треба се изготват на мнозинскиот јазик (ци) во земјата, а доколку е можно и на малцинските јазици и на англиски поради меѓународна дистрибуција. Изјавите и извештаите треба да се дистрибуираат до локалните и меѓународните медиуми, меѓународните организации и НВО, амбасади, национални власти, политички партии, кандидати, донатори и до Меѓународната заедница. Изјавите и извештаите, исто така, треба да бидат пренесени на интернет-страницата на домашната набљудувачка група.

# ЗА ОБСЕ/ОДИХР

---

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) е главната институција на ОБСЕ за помош на земјите-членки „за обезбедување на целосното почитување на човековите права и основните слободи, којашто се повикува на владеењето на правото, промовирањето на начелата за демократија и (...) за изградба, зајакнување и заштита на демократските институции, како и за промовирање на толеранцијата во секое општество“ (Хелсиншки документ 1992 година).

ОДИХР, со седиште во Варшава, Полска, беше создадена како Канцеларија за слободни избори на Парискиот самит во 1990 година а започна со работа во мај 1991 година. Една година подоцна, беше сменето името на Канцеларијата за да се одрази проширениот мандат со којшто се вклучија човековите права и демократизацијата. Денес во неа работат над 100 лица.

ОДИХР е водечката агенција во Европа на полето на **набљудувањето избори**. Таа врши координација и го организира распоредувањето на неколку набљудувачки мисии со илјадници набљудувачи секоја година, со цел, да се изврши процена дали изборите во регионот на ОБСЕ се во согласност со националното законодавство и со меѓународните

стандарди. Нејзината единствена методологија обезбедува длабински увид во сите елементи на избирачкиот процес. Преку проекти за помош, ОДИХР им помага на земјите-членки да ја подобрат изборната рамка.

Активностите за **демократизација** на Канцеларијата ги вклучуваат следниве тематски области: владеење на правото, граѓанското општество, слободата на движење, родовата рамноправност и трговијата со луѓе. ОДИХР спроведува повеќе од 100 програми за наменска помош секоја година, со што сака и да го олесни и да го зајакне усогласувањето на државите со заложбите на ОБСЕ и да развие демократски структури.

ОДИХР ја промовира заштитата на **човековите права** преку проекти за техничка помош и обука за прашањата од човековата димензија. Таа спроведува истражувања и подготвува извештаи за различни теми од областа на човековите права. Исто така, Канцеларијата организира неколку состаноци секоја година, со цел, преглед на спроведувањето на заложбите на ОБСЕ од човековата димензија од страна на земјите-членки. Во рамките на своите антитерористички активности, ОДИХР работи на изградбата на свеста за прашањата од човековата димензија и спроведува проекти со коишто основно се посветува внимание на

факторите коишто предизвикуваат тероризам.

ОДИХР им дава совети на земјите-членки во врска со нивните политики за **Ромите и Синтите**. Таа промовира изградба на капацитети и вмрежување на заедниците на Роми и Синти и го поттикнува учеството на претставниците на Ромите и на Синтите во органите за креирање политики. Канцеларијата, исто така, дејствува како контакт кука за размена на информации за прашањата за Ромите и Синтите кај националните и меѓународните актери.

Сите активности на ОДИХР се извршуваат во тесна координација

и соработка со институциите и теренските операции на ОБСЕ, како и со други меѓународни организации.

Повеќе информации се достапни на веб-сајтот на ОДИХР (<http://www.osce.org/odhr>), којшто, исто така, содржи сеопфатна библиотека на извештаи и други документи, вклучувајќи ги сите претходни изборни извештаи и анализи на изборното право објавени од страна на ОДИХР. Понатаму, на Legislationline ODHR (<http://www.legislationline.org>) ја вклучува најсеопфатната и ажурирана база на податоци за изборното законодавство и проучување на случаи од 44 земјите-членки од регионот на ОБСЕ.