

ПЕРИОДИЧЕН ИЗВЕШТАЈ
3 – 31 март 2020

30 април 2020

I. КРАТОК ОСВРТ

- Предвремените парламентарни избори беа закажани за 12 април. На 21 март, поради неизвесноста предизвикана од глобалната појава на корона вирусот (Ковид-19), изборниот процес беше прекинат на неопределено време со уредба на Владата. На одлуката ѝ претходеа едногласни препораки од страна на претседателот и лидерите на политичките партии, како и опозицијата и јавни соопштенија на изборната администрација. Мисијата за набљудување на избори (МНИ) на ОДИХР беше прекината на 17 март.
- Законската рамка за избори претрпе значителни ревизии од претходните парламентарни избори во декември 2016 година наваму, вклучително и значителни измени на Изборниот законик во февруари 2020 година, на ден пред распуштањето на парламентот и распишувањето предвремени избори. Овие амандмани имаа влијание врз клучни елементи на изборниот процес, ги изменија границите на некои изборни единици и прераспредија некои надлежности помеѓу изборната администрација и државните институции. И покрај позитивните измени, како што е регистрацијата на гласачи чиишто документи за лична идентификација истекле по распишувањето на изборите и проширените можности за вложување жалби против прекршоците во кампањата, задржани се одредени регулаторни недостатоци и многу препораки на ОДИХР остануваат неадресирани. Некои соговорници на ОДИХР изразија загриженост дека амандманите биле донесени набрзина, без широка консултација, и дека предлозите на меѓуинституционалната работна група за измена на Изборниот законик не биле земен предвид.
- Пред суспендирањето на изборните активности, изборната администрација на три нивоа, на чело со Државната изборна комисија (ДИК), ги спроведе повеќето активности согласно законските рокови. Владините мерки за спречување на ширењето на Ковид-19 влијаеја врз функционирањето на ДИК и врз формирањето и обуката на пониските комисии, што во некои случаи беше задоцнето или прекинато. Седниците на ДИК често беа свикувани набрзина и не беа објавени сите записници, но одлуките и регулативите на ДИК беа навремено објавени на веб страницата. ДИК ја информираше МНИ на ОДИХР дека ѝ недостасува институционален капацитет за соодветно да ги спроведе бројните нови надлежности кои ѝ беа доделени со амандманите на Изборниот законик. Општинските изборни комисии (ОИК) беа оперативни, но некои ги ограничија активностите поради здравствените ограничувања на јавните собири и неизвесноста за продолжување на изборниот процес.
- Регистарот на гласачи го води ДИК. Во моментот на суспендирање на изборниот процес, во регистарот беа запишани околу 1.8 милиони граѓани. Амандманите на Изборниот законик пропишуваат дека гласачите, чиишто документи за лична идентификација истекле по датумот за распишување на избори, се запишуваат во регистарот. Ревидираниот закон исто така предвидува дека регистарот на гласачи произлегува од централниот регистар на населението, кој има за цел да ги усогласи податоците за граѓаните во државните институции, но овој регистар сè уште не е функционален. Гласачите можат да ги проверат податоците и да барат измени во текот на годината или во текот на двонеделен период за

јавен увид. ДИК ја наведе можноста од воведување дополнителен период за јавен увид по продолжување на изборниот процес. ДИК не планираше спроведување на гласање во странство бидејќи бројот на одобрени пријави не го достигна потребниот праг.

- Вкупно 1.598 кандидати беа регистрирани во шест изборни единици, на 78 листи од 12 политички партии и 3 коалиции. Кандидатите можат да се номинираат од страна на регистрирани политички партии и нивните коалиции или групи на избирачи. Ниту една група избирачи не ги собра потребните 1.000 потписи за номинирање на кандидат. ДИК воведо онлајн апликација и дополнителни насоки за да го олесни процесот на регистрација на кандидати.
- Жените се недоволно застапени во јавниот живот. Иако жените сочинуваа 39 отсто од пратениците на парламентот во заминување, нивниот број на високи извршни позиции, вклучително и министри и градоначалници, останува низок. Барањето за застапеност на родовите со 40 отсто на кандидатските листи беше целосно запазено. Сепак, жените беа носители само на 24 отсто од сите поднесени листи.
- Официјалната кампања требаше да започне на 23 март, така што воопшто не започна. Ограничени активности на политичките партии имаше и пред овој датум, а беше забележана и негативна реторика помеѓу водечките фигури на двете најголеми партии. Пред суспендирањето на изборите, поради здравствените рестрикции за јавни собири, сите партии се согласија да се воздржат од активности на отворено и јавни митинзи, и наместо тоа, да се фокусираат на водење на кампањата преку традиционалните медиуми, социјалните медиуми и на интернет.
- Националната законска рамка ги опфаќа етничките малцинства и Уставот ја гарантира нивната заштита. Постојат законски наложби за правична застапеност на етничките заедници во некои изборни комисии, зависно од населението во општините. Коалициите на главните владејачки партии и главната опозициска партија вклучуваа партии во кои се застапени националните малцинства, а кандидатите на овие заедници беа вклучени во соодветните изборни листи. За првпат беше формирана предизборна коалиција помеѓу претежно етнички македонска и етнички албанска партија. Засегнатите страни забележаа дека членовите на малите етнички заедници, особено Ромите, се соочуваат со предизвици при стекнувањето лични документи и регистрирањето адреса, што влијаеше на нивното внесување во регистарот на гласачи.
- Кампањите можат да се финансираат од донации во вид на пари, ствари и услуги од физички и правни лица, вклучително и од имот на политички партии. Законската рамка пропишува опсежни заштитни мерки против злоупотреба на административните ресурси. Амандманите на Изборниот законик создадоа дополнителни обврски за поднесување периодични извештаи, го скратија рокот за поднесување на конечните извештаи и ја пренесоа примарната надлежност за надзор на финансирањето на кампањата на Државната комисија за спречување на корупција. Државниот завод за ревизија останува задолжен за *ex-post* контрола.
- Разновидните медиуми оперираат во рекламен пазар кој се смалува. Законската рамка пропишува правично, балансирано и непристрасно известување. Платеното политичко рекламирање во медиумите во текот на кампањата е целосно субвенционирано од државата. Постапувањето максимална цена за рекламите, согласно амандманите на Изборниот законик, предизвика незадоволство кај големите национални радиодифузери кои неуспешно судски ја оспоруваа имплементацијата на ова прашање од страна на ДИК.

Регулаторот на медиумите не идентификуваше прекршоци од страна на големите радиодифузни медиуми во текот на периодичниот мониторинг.

- ДИК одлучува во прв степен за повеќето изборни приговори, додека Државната комисија за спречување на корупција е задолжена за приговори поврзани со финансирање на кампањата и злоупотреба на државните ресурси. Управниот суд ги разгледува нивните одлуки по жалба. Неколку изборни приговори беа поднесени пред прекинот на изборите, поврзани главно со регистрацијата на гласачи во странство, регистрација на медиумите, утврдување на цените за платено политичко рекламирање и заштита на личните податоци. По неодамнешните амандмани, приговорите за регистрација на гласачите на денот на изборите беа утврдени во надлежност на ОИК.

II. ВОВЕД

На покана на Министерството за надворешни работи на Република Северна Македонија и согласно својот мандат, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) ангажираше Мисија за набљудување на изборите (МНИ) на 1 март. МНИ, на чело со г-ѓа Тана де Зулуета, ја сочинуваа главен тим од 12 члена, со седиште во Скопје, и 20 долгорочни набљудувачи кои беа распоредени низ целата земја на 10 март. Членовите на Мисијата доаѓаат од 21 земја-членка на ОБСЕ.

По воведувањето на рестрикции за преминување на границите во регионот на ОБСЕ поради глобалната појава на корона вирусот (Ковид-19), ОДИХР привремено ги суспендираше своите изборни активности на 17 март. ОДИХР е подготвена повторно да испрати набљудувачка мисија во Северна Македонија, согласно насоките за патување во регионот и здравствените директиви.

III. ПОЗАДИНА И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

Северна Македонија е парламентарна република во која законодавната власт ја има еднодомниот парламент, Собранието. На премиерот, кој ја предводи владата, претседателот му доверува да ја формира владата врз основа на резултатите од парламентарните избори.

Претходните парламентарни избори беа одржани во декември 2016 година. На тие избори, иако коалицијата предводена од Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ) освои повеќе мандати, беше формирана нова влада, во април 2017 година, од страна на коалицијата предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ). Вкупно шест партии и коалиции добија свои претставници во парламентот.¹ Жените сочинуваа 39 отсто од претставниците на парламентот во заминување.

Клучните стратешки цели на владата во заминување вклучуваа деблокирање на пристапувањето на Северна Македонија во ЕУ и Северноатланската Алијанса (НАТО). Значаен чекор во овие дискусии беше потпишувањето на билатералниот Преспански договор со Грција, во јуни 2018 година, по што Северна Македонија го усвои своето ново уставно име.

На одлуката за распишување предвремени парламентарни избори ѝ претходеше одлуката на Европскиот совет, од октомври 2019 година, да не се отворат преговори за пристапување на

¹ На изборите во 2016 година, коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ освои 51 место, коалицијата на СДСМ 49, Демократската унија за интеграција (ДУИ) 10, БЕСА 5, Алијансата за Албанците 3 и Демократската партија на Албанците 2.

земјата во Европската унија (ЕУ), што многумина го сметаа за тешко разочарување за владејачката партија и ја наведе владата во заминување да поднесе оставка. На 3 јануари 2020 година, премиерот поднесе оставка и преодна влада, која вклучува и министри од опозицијата, ја презеде власта сто дена пред закажаните избори.² На 16 февруари, претседателот на Собранието го распушти парламентот и распиша избори за 12 април, на осум месеци пред истекот на мандатот на Собранието. Закажаните избори требаше да бидат петти по ред предвремени парламентарни избори по 2008 година.

Откако изборите беа суспендирани, се случуваа клучни настани во пристапниот процес. На 24 март, Советот за општи работи на ЕУ го одобри отворањето на преговорите за пристапување со Северна Македонија. По ратификацијата на сите земји членки на НАТО на пристапниот протокол, земјата формално стана членка на Алијансата на 27 март.

Периодот пред закажаните предвремени парламентарни избори беше засенет од глобалната пандемија на корона вирусот (Ковид-19), која влијаеше врз подготовките за изборите, налагаше рестрикции за кампањските активности и ги надвисна повеќето други политички дискурси.

IV. ИЗБОРЕН СИСТЕМ И ЗАКОНСКА РАМКА

Парламентот е еднодомно тело составено од 120 до 123 претставници, кое директно се избира за четиригодишен мандат според пропорционалниот модел со затворени листи. Дваесет претставници во парламентот се избираат од секоја од шесте изборни единици во земјата и до три парламентарни претставници се избираат од една изборна единица во странство. Местата за изборните единици во земјата се доделуваат на кандидатски листи според Донтовата метода на највисок просек. Бројот на избрани парламентарни претставници во изборната единица во странство е условен од прагот кој се поврзува со претходните резултати од изборите, без корелација со излезноста на гласачите.³

Северна Македонија ги има ратификувано клучните меѓународни и регионални инструменти за човекови права коишто се однесуваат на одржувањето демократски избори.⁴ Законската рамка за спроведување на парламентарните избори ја сочинуваат Уставот од 1991 година (последен пат изменет во 2019 г.), Изборниот законик од 2006 г. (последен пат изменет во февруари 2020

² Во 2015, 2016 и 2018 година, Законот за влада беше изменет со одредби за формирање на преодна влада 100 дена пред изборите, согласно [Договорот од Пржино од 2015 година](#).

³ Кандидатот се избира во изборна единица во странство доколку листата освои најмалку онолкув број на гласови со коишто е избран пратеник со најмал број гласови на претходните избори; за овие избори потребниот број на гласови е 6.534. Вториот и третиот пратеник се избираат доколку нивната листа на кандидати освои двојно односно тројно поголем број на гласови. Доколку ниту една од листите во изборната единица во странство не го добила потребниот број на гласови, не се избира ниту еден пратеник. Овој систем претходно беше [критикуван](#) од страна на ОДИХР и Венецијанската комисија затоа што не го гарантира правото на глас на сите гласачи кои имаат такво право, согласно начелото на универзалност на гласот. Постапката за регистрација и нејзиниот резултат беа оспорувани пред Управниот суд, Државната изборна комисија и Агенцијата за заштита на лични податоци (види го делот за [Приговори и жалби](#)).

⁴ Тука спаѓаат Универзалната декларација за човекови права од 1948 г., [Меѓународниот пакт за граѓански и политички права](#) (ICCPR) од 1966 г., [Конвенцијата на Обединетите нации за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените](#) (CEDAW) од 1979 г., [Конвенцијата на ОН за права на лицата со попреченост](#) (CRPD) од 2006 г., [Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација](#) (CERD) од 1965 г., [Конвенцијата на ОН против корупција](#) (UNCAC) од 2003 г. и [Меѓународната конвенција за заштита на правата на сите работници мигранти и членовите на нивните семејства](#) од 1990 г. Земјата е потписничка на [Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаменталните слободи](#) (ECHR) од 1950 г. и подлежи на надлежноста на Европскиот суд за човекови права. Земјата исто така учествува и во Европската комисија за демократија низ право (Венецијанска комисија) и Групата на држави против корупција (GRECO).

г.), Законот за политички партии од 2004 г., Законот за финансирање на политички партии од 2004 г. (последен пат изменет во 2018 г.), релевантните одредби на Кривичниот законик и регулативата усвоена од ДИК како надополнување на законот.⁵

Пред изборите, законската рамка за избори беше значително изменета како дел од постојната законска реформа за усогласување на националното право со *правото на ЕУ* како предуслов за напредување на пристапувањето кон ЕУ. Во февруари 2020 година, беа усвоени опсежни амандмани на Изборниот законик. Измените ги опфатија повеќето изборни постапки и прераспредија некои клучни надлежности меѓу изборната администрација и државните агенции (види во делот за *Изборна администрација*). Некои амандмани делумно се однесуваа на претходни препораки на ОДИХР, како што се регистрацијата на гласачи чиешто документи за идентификација истекле по распишувањето избори и пошироки можности за жалба против прекршоците во кампањата. Неколку постојани препораки на ОДИХР остануваат неадресирани, вклучувајќи ги и гаранциите за еднаквост на гласот, елиминирање на нејасностите во регулирањето на постапките за селекција и разрешување на членовите на изборната администрација, и правилата за финансирање на кампањата, ревизија и надзор.⁶ Значителни празнини и недоследности остануваат во регулирањето на регистрацијата на гласачи и кандидати и соодветните рокови и жалби, како и во некои постапки за гласање.

Некои соговорници на МНИ на ОДИХР изразија загриженост дека измените на Изборниот законик од февруари 2020 година биле усвоени по скратена постапка, без доволно дискусија, спротивно на претходните препораки на ОДИХР реформскиот процес да биде инклузивен и да се спроведува доволно време пред изборите. Амандманите беа усвоени пред самото распуштање на парламентот и на помалку од два месеца пред закажаниот ден за избори.⁷ Предлозите на меѓуинституционалната работна група, која имаше за задача да го измени Изборниот законик и која беше составена од претставници на државните институции,

⁵ Релевантната законска рамка беше усвоена односно суштински изменета во 2019 и 2020 година, вклучувајќи ги и Законот за спречување на корупција и судир на интереси од 2019 година, Законот за спречување и заштита од дискриминација од 2019 година, Законот за заштита на лични податоци од 2020 г., и Законот за јавно обвинителство од 2020 година. Други закони што се однесуваат на изборите се изменетиот Закон за медиуми од 2014 г., Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги изменет во 2020 г., и Законот за управна постапка од 2008 година. За изборите во 2020 година, Државната изборна комисија (ДИК), меѓу другото, ги регулираше регистрацијата на кандидати, водењето кампања, постапките за утврдување на идентитетот на гласачите, гласањето на лица со попреченост, лица во притвор и лица во куќен притвор, како и гласање во установи за вонсемејна грижа, утврдување на неважечки гласачки ливчиња, набљудување на избори и решавање на изборни спорови од стана на ДИК и општинските изборни комисији.

⁶ Покрај тоа, со амандманите не се имплементираа препораките на ОДИХР за проширување на избирачките права на лицата со интелектуална и психосоцијална попреченост, утврдување на методологија за ревидирање на границите на изборните единици од страна на независно тело и внатрешна хармонизација на Изборниот законик како и негова хармонизација со други релевантни закони преку сеопфатна и инклузивна ревизија.

⁷ Предлог законот беше [усвоен](#) во 4:30 часот изутрината на 15 февруари, а парламентот се распушти следниот ден. Законот стапи на сила по официјалното објавување на 16 февруари 2020 г. Членот 170 од [Деловникот](#) на парламентот пропишува скратена постапка само за законски предлози кои не се сложени и обемни; кои се однесуваат на престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон или ако се работи за несложени или необемни усогласувања на законот со правото на ЕУ, додека за законските предлози од поширок јавен интерес, пропишана е постапка за јавна дискусија (Член 145).

изборната администрација и граѓанското општество, не беа вклучени.⁸ Брзото усвојување го отежна ефективно спроведување на амандманите, бидејќи некои претходни недостатоци во регулативата не беа отстранети, административниот капацитет и инфраструктурата не беа секогаш обезбедувани и некои набавки не можеа да се завршат навреме.⁹

Изборниот законик дозволува отстапување до пет отсто од просечниот број на гласачи во една изборна единица. Поголеми отстапувања имаше во четири изборни единици.¹⁰ Амандманите на Изборниот законик од февруари 2020 година ги изменија границите на две изборни единици и префрлија две општини, Дебар и Маврово и Ростуше, од шестата во петтата изборна единица.¹¹ И покрај прекумерното законско отстапување во третата и четвртата изборна единица, границите на овие изборни единици останаа непроменети.

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Изборите се управувани од администрација на три нивоа, предводена од ДИК, со 80 општински изборни комисии (ОИК) и 3.480 избирачки одбори (ИО). Од 2018 година, ДИК има седум члена номинирани од парламентарните политички партии: четири од владејачките партии, вклучувајќи го потпретседателот, и три од опозициските партии, вклучувајќи го претседателот. Тројца од постојните членови на ДИК се жени, вклучувајќи ја и потпретседателката. Првично формирана на период од шест месеци за спроведување на референдумот во 2018 година, мандатот на сегашната ДИК беше продолжен во ноември 2018 година на две години.¹² До суспендирањето на изборниот процес, ДИК ги спроведе повеќето подготовки во согласност со законските рокови. И покрај тоа, сите нивоа на изборната администрација се соочија со тешкотии при исполнувањето на нивните мандати поради мерките за јавно здравје наменети за спречување на ширењето на Ковид-19.

Неодамнешните амандмани на Изборниот законик прераспределија некои клучни надлежности помеѓу изборните комисии и државните институции и ѝ доделија широк спектар на нови надлежности на ДИК. Овие нови задачи вклучуваат истрага на наводни прекршоци и анализа на докази во механизмите за решавање на спорови, поведување постапки по службена должност за изборните нерегуларности и определување цени за политичките рекламирања во радиодифузните, печатените и интернет медиумите. ДИК ја информираше МНИ на ОДИХР

⁸ Работната група беше формирана според Пржинскиот договор од 2015 година и беше обновена по [договорот од 20 јули 2016](#) помеѓу четирите главни политички партии. Работната група продолжи со работа во 2018 и 2019 година, со координација од страна на Министерството за правда. Најмалку девет засегнати институции изработија и поднесоа коментари и предложија амандмани на Изборниот законик пред распишувањето на предвремените парламентарни избори во 2020 година, вклучително и за поднесувањето финансиски извештаи за кампањата и постапките за ревизија и надзорните функции на вклучените институции, мерки против клиентелизмот при известувањето за кампањата, регулативи за кампањата и надзор и заштита на избирачките права.

⁹ На пример, според ДИК, постапките за идентификација на гласачите според Член 108-а не можеле да се спроведат бидејќи не била набавена неопходната опрема, а електронскиот систем за поднесување и следење приговори не бил оперативен.

¹⁰ Според ДИК, во февруари 2020 година, вишокот во шестата изборна единица (ИЕ) бил 8.60 отсто, а во втората ИЕ 5.74 отсто. Дефицит бил наведен во четвртата ИЕ (6.36 отсто) и во третата ИЕ (7.64 отсто). Првата и петтата ИЕ биле во рамките на законската маргина на отстапување.

¹¹ За определување на границите на шестата ИЕ лобираше ДУИ, најголемата етничка албанска парламентарна партија и, според многумина, тоа беше политички компромис. Соговорниците на МНИ на ОДИХР забележаа дека со промените во шестата ИЕ, етничките албански партии добиваат дополнителни две места. Дискусијата за обединување на сите ИЕ, вклучително и седмата ИЕ за гласање во странство, во една национална изборна единица не доби консензус во парламентот.

¹² За да се овозможи одлагање на изборите, владината уредба од 21 март 2020 година дополнително го ревидираше мандатот на членовите на ДИК да истекува шест месеци од денот на одржување на претстојните парламентарни избори (види *Суспендирање на изборниот процес*).

дека ѝ недостасуваат законски упатства и институционален капацитет за соодветно извршување на овие должности и изрази мислење дека во некои инстанции, како во случајот со решавањето на приговори односно прашања во врска со медиумите, специјализирани професионални тела би биле подобро подготвени да постапуваат по нив.

Сите седници на ДИК беа претходно најавувани во медиумите и преку официјалната мејлинг листа, иако доцна, вообичаено истиот ден. По владините мерки за ограничување на собирите, седниците на ДИК беа пренесувани во живо на веб страницата на државната Македонска информативна агенција (МИА) и на Фејсбук страната на ДИК, без физичко присуство на медиумите и набљудувачите.¹³ ДИК ги објави записниците од сите седници одржани до 6 март. Записниците од шесте седници одржани по овој датум не беа објавени, но сите регулативи и одлуки на ДИК беа усвоени и навремено објавени на интернет.

ДИК изготви упатство за решавање на приговори за кои ОИК има нова надлежност, во кое се прецизира прашањето. За да го олесни поднесувањето и формулирањето на барања од страна на поединци и да се намали бројот на случаи кои се сметаат формално недопуштени, ДИК изработи неколку обрасци и формулари, вклучително и за регистрација на гласачи, регистрација на кандидати и приговори. Сепак, не сите одлуки на ДИК обезбедуваа доволно детали за да се компензира недостатокот на доследни законски упатства.¹⁴

ОИК ги сочинуваат пет члена и нивните заменици, одбрани по случаен избор од страна на ДИК од редовите на вработените во државната и општинската администрација, со мандат од пет години. ОИК вршат надзор на спроведувањето на изборите во соодветната општина, назначуваат и обучуваат ИО и управуваат со другите технички подготовки. ИО ги сочинуваат три члена, одбрани по случаен избор од страна на ОИК од редовите на државните службеници, со мандат од четири години, како и двајца привремени члена номинирани од двете (владајачки и опозициски) партии кои добиле најмногу гласови на претходните парламентарни избори. Постојните членови на ОИК и ИО од редовите на државните службеници беа назначени во 2017 година.

Според ДИК, сите ОИК започнаа со работа навреме. Иако целосно оперативни во првичната фаза на процесот, неколку ОИК кои ги посети МНИ на ОДИХР започнаа да ги ограничуваат или делумно стопираат нивните активности поради засилените здравствени мерки за спречување на ширењето на пандемијата и неизвесноста за продолжувањето на изборите.

Нивото на транспарентност на активностите на ОИК варираше по општини и практиките за донесување одлуки на ОИК не беа секогаш доследни. Во некои случаи, записниците од седниците беа објавувани на огласна табла, а во други ѝ беа испраќани на ДИК. Понекогаш, членовите не беа присутни на седниците или пристигнуваа доцна, што понекогаш резултираше со недоволно кворум. Се чинеше дека во некои инстанции, одлуките донесени од страна на мал број членови подоцна беа ратификувани на хартија од страна на другите членови без нивно учество во процесот на донесување одлуки. Значителен број од посетените ОИК ѝ се пожалија на ОДИХР за слабото финансирање, како и за несоодветните простории и опрема.

Последниот рок за формирање на ИО беше 8 март. Иако повеќето ИО беа формирани од страна на ОИК во законскиот рок, во некои случаи процесот беше забавен, според ДИК, поради

¹³ На 10 март, покрај другите мерки наменети за спречување на ширењето на Ковид -19, владата воведо забрана за големи јавни собири и препорача откажување на сите собири без разлика на големината.

¹⁴ Некои одлуки на ДИК не содржеа релевантни податоци. На пример, на одлуката за регистрација на гласачи во странство ѝ недостигаше референца за конкретниот број на валидни апликации потребни за спроведување на гласање во странство. Регулативите за приговори не содржеа прецизен рок за пренос на приговорите од комисијата во прв степен до апелационото тело.

застарената база на податоци на државни службеници.¹⁵ Дополнително, владата донесе одлука да го повлече сиот медицински персонал од ОИК и ИО поради неопходноста медицинскиот персонал да биде достапен за должност поврзана со Ковид-19, што засегна околу 15 до 20 отсто од членовите на ОИК и ИО, односно до 45 отсто во некои општини.¹⁶

Според Изборниот законик, составот на секој избран орган мора да ги почитува законските наложби за етничка и родова застапеност.¹⁷ Секој род треба да сочинува најмалку 30 отсто од сите ОИК и ИО. Правична застапеност на етничките заедници се бара за сите ОИК и ИО во општините во кои најмалку 20 отсто од населението се членови на тие заедници.¹⁸ Во случај на недостиг на соодветни лица во јавната администрација, се избираат членови со соодветниот профил од другите општини.

ДИК ја прекина обуката на сите ИО на 11 март, во кој момент се одвиваше само ограничена обука во одредени општини, а пред суспендирањето на изборите, ДИК разгледуваше опции за обука на далечина како замена за обуките со физичко присуство. Материјалите за обука беа изготвени на македонски, албански, ромски, српски и турски јазик. Некои соговорници на МНИ на ОДИХР ги поздравиле плановите за поопсежна обука за разлика од претходните избори, со обука на сите членови на ИО. Во ограничениот број на обуки кои ги набљудуваше МНИ на ОДИХР, новата улога на ОИК за разгледување приговори не беше секогаш соодветно опфатена и набљудувачите на ОДИХР известиле за недоследно разбирање кај ОИК на оваа процедурална измена.

VI. РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИ

Граѓаните со наполнети 18 години живот на денот на изборите и со постојано живеалиште во изборната единица, имаат право на глас, освен ако не им е одземена деловната способност со судска одлука. Неодамнешните амандмани на Изборниот законик наложија запишување на гласачи со документи за идентификација чиј рок на важност истекува во периодот од распишување на изборите до денот на нивното одржување, делумно адресирајќи претходна препорака на ОДИХР. Амандманите дополнително пропишуваат навремено запишување во избирачкиот список податоци за гласачите кои поднеле барање за нови документи за идентификација или истите ги подигнале во периодот од распишување на изборите до завршување на јавниот увид. Меѓутоа, заведувањето на гласачите на гласачките места останува условено од валидноста на документите за идентификација.¹⁹

Системот за пријавување за гласање во земјата е пасивен и континуиран и се заснова на информации извлечени од регистарот на државјаните и други национални регистри. ДИК е надлежна за водење и ажурирање на регистарот, во соработка со Министерството за внатрешни

¹⁵ Членовите на ИО се одбираат по случаен избор. ДИК наведе дека во неколку општини до 70 отсто од членовите на ИО биле регрутирани од истите институции. Некои соговорници на МНИ на ОДИХР наведоа дека строгите санкции за прекршоците на изборната администрација и стравот од притисок од политичките партии можат да ги одвратат државните службеници од учество во ИО.

¹⁶ На седница на 15 март, ДИК посочи дека треба да се заменат 3.200 медицински лица.

¹⁷ ДИК спроведе внатрешна ревизија на работните политики при крајот на 2019 година, која идентификуваше мерки за следење и зајакнување на рамноправноста на половите и сензитивноста на административните практики.

¹⁸ Ова барање не беше почитувано во некои комисии кои ги посети МНИ на ОДИХР. Изборниот законик исто така пропишува гласачките ливчиња да бидат печатени на друг јазик во општините каде што најмалку 20 отсто од граѓаните го говорат тој јазик.

¹⁹ Амандманите на Изборниот законик од 2020 година пропишуваат имплементација на биометриската регистрација на гласачи на гласачките места, со проверка на отпечатоците од прстите со скенери, како и со биометриски лични карти или патни исправи. ДИК не планираше да ги имплементира овие одредби во текот на овие избори.

работи, судовите и Управата за водење на матични книги, кои ја спроведуваат организационо – техничката и методолошката обработка на податоци. Амандманите од 2020 година налагаат автоматско генерирање на регистарот на гласачи од Централниот регистар на населението (ЦРН). Меѓутоа, оваа одредба сè уште не беше имплементирана. Електронскиот ЦРН беше официјално пуштен во употреба во октомври 2019 година, но истиот не е оперативен поради некомплетирање на податоците неопходни за усогласување со други изворни бази на податоци.²⁰ Законот пропишува четири редовни ажурирања, како и дополнителен период за доставување податоци, за избори кои се организираат надвор од циклусот за доставување податоци, наменети за обезбедување навремена достава на ажурирани податоци за регистрација на гласачи од страна на сите надлежни институции.

Сите граѓани имаат право да ги проверат своите податоци во регистарот на гласачи, лично или на интернет, и да бараат измени во текот на годината. Во периодот помеѓу 26 февруари и 11 март, избирачките списоци беа достапни за јавен увид во регионалните канцеларии на ДИК.²¹ Согласно законот, ДИК обезбеди примероци од прелиминарниот регистар на гласачи на барање на шест парламентарни партии по затворањето на јавниот увид. Меѓутоа, ДИК ја извести МНИ на ОДИХР дека регистарот на гласачи не е финален и дека веројатно ќе следува дополнителен период за јавен увид по утврдувањето на новата временска рамка за одложените избори и продолжувањето на подготовките.²² Регистарот содржеше 1.821.981 гласачи во моментот кога ДИК ги суспендира активностите.

Граѓаните со постојано живеалиште во земјата и валидни документи за идентификација, кои се на привремен престој во странство, се внесуваат во посебни избирачки списоци во земјата, доколку не се пријават за гласање во назначените дипломатски или конзуларни претставништва. Прагот од 6.534 регистрирани гласачи потребен за спроведување на гласање во странство не беше постигнат, така што ДИК утврди дека гласањето во странство нема да се спроведува. Од 7.535 пријави примени во периодот од 16 февруари до 11 март, ДИК прифати 6.096 пријави и отфрли 1.439. ДИК го наведе големиот број на пријави испратени од поединечни адреси на електронска пошта (од 300 до 800 по адреса), што е спротивно на барањето секоја пријава да биде испраќана од соодветна лична адреса на електронска пошта, како причина за високиот процент на одбиени пријави за гласање.

Организациите на граѓанското општество, со кои МНИ на ОДИХР оствари средби, опишаа постојани предизвици за членовите на помалите етнички заедници, особено Ромите, при стекнувањето документи за лична идентификација, како и бариери за регистрирање адреси на новоизградените живеалишта, што може да има влијание врз инклузивноста на регистарот на гласачи.

²⁰ ЦРН е регулиран со Законот за централниот регистар на население, донесен во мај 2019 година, а се изготвува и води од Министерството за информатичко општество и администрација. ЦРН се заснова на синхронизирани податоци од адресниот регистар и регистарот на просторни податоци и не може да биде функционален сè додека не се комплетираат овие регистри. Според соговорниците на МНИ на ОДИХР, комплетирањето на проектот било одложено поради недостиг на финансиски средства, како и поради проблемите идентификувани во текот на фазата на собирање податоци за пилот-проектот за адресниот регистар спроведен во четири општини, Гостивар, Кисела Вода, Свети Николе и Зелениково, каде што се утврди дека околу 70 отсто од објектите и улиците се без идентификација. Во јануари 2020 година, Агенцијата за катастар на недвижности [најави](#) собирање на геопросторни податоци во 11 региони до април 2020 година.

²¹ ДИК ја извести МНИ на ОДИХР дека нема собрано податоци за бројот на гласачи кои побарале измени на интернет или лично. Набљудувањето на МНИ на ОДИХР укажува дека бројките беа ниски до занемарливи.

²² Член 31 од Изборниот законик ѝ доделува единствена надлежност на ДИК за водење на регистарот на гласачи, ја обврзува ДИК да спроведува месечно ажурирање на регистарот на гласачи, и ѝ дава право да врши дополнителни проверки на податоците со базите на податоци на сите надлежни јавни институции за да ги адресира недоследностите.

VII. РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИ

Граѓаните со наполнети 18 години живот и право на глас, имаат право да се кандидираат, при што се исклучуваат оние со одземена деловна способност врз основа на интелектуална или психолошка попреченост, што се коси со меѓународните обврски и претходните препораки на ОДИХР. Законската рамка понатаму ги отстранува правата на кандидатура на оние што отслужуваат затворска казна повисока од шест месеци.

Кандидатите се предлагаат од регистрирани политички партии и коалиции како и од групи избирачи, во земјата и во странство. Изборниот законик не ги усогласува роковите за регистрација на гласачи и номинација на кандидати.²³ Кандидатите номинирани од гласачи мора да соберат најмалку 1.000 потписи за поддршка од избирачи кои имаат живеалиште во дадениот реон. За првпат, адресирајќи претходна препорака на ОДИХР, потписите за поддршка од гласачите можеа да се собираат пред надлежен нотар, како и пред вработените на ДИК, во надлежните регионални канцеларии на ДИК.²⁴ До крајот на периодот за регистрација ниту една група избирачи не успеа да поднесе листа, бидејќи ниту една не го собра потребниот број потписи.²⁵

Регистрацијата на кандидати се одржа од 12 до 20 март.²⁶ За овие избори, ДИК пушти во употреба нова онлајн апликација за поднесување на кандидатски листи.²⁷ Иако Изборниот законик не прецизира листа на документација потребна за номинација на кандидати, ДИК издаде упатства кои обезбедија листа за проверка на кандидатите и ја детализираа процедурата за верификација. До 20 март, во рамките на законскиот рок, ДИК регистрираше 12 политички партии и 3 коалиции, со вкупно 1.598 кандидати на 78 листи. ДИК ги објави сите листи на кандидати на својата веб страница со интерактивна алатка, која ги презентираше податоците за кандидатите по припадност на партија, пол, изборна единица и општина.

Во целина, жените се недоволно застапени во јавниот живот.²⁸ Мерките во Изборниот законик за промовирање на родов паритет во партиските листи, ја зајакнаа застапеноста на жените во парламентот во заминување, со 47 жени од 120 пратеници. Меѓутоа, само 5 од 24 министри во парламентот во заминување беа жени и само 6 од 81 градоначалници. Сите поднесени листи ја запазија пропишаната квота од 40 отсто, а некои и го надминаа прагот.²⁹ Вкупно, 675

²³ Според Изборниот законик, номинацијата на кандидати се заклучува пред финализирањето на регистрацијата на гласачи.

²⁴ Подмирувањето на нотарските трошоци е одговорност на групите избирачи кои ги прелагаат кандидатите. Потребни се најмалку 1.000 гласачи во странство да потпишат за предложените кандидати пред службени лица во дипломатските или конзуларните претставништва.

²⁵ Шест кандидати неуспешно се обидоа [да се регистрираат со собирање потписи](#). Максималниот број на собрани потписи беше 255 во четвртата изборна единица, а вкупниот број потписи собрани од поединечни кандидати во целата земја беше 536. Двајца кандидати не успеаја да соберат ниту еден потпис.

²⁶ Сите 78 листи поднесени од политичките партии беа прифатени.

²⁷ Апликацијата беше наменета да ги олесни поднесувањето и верификацијата на документацијата за номинација на кандидатите и да обезбеди автоматска дистрибуција на места според Донтовата формула. Апликацијата не беше многу користена од страна на подносителите на листи и ДИК, на крај, ги пренесе податоците во онлајн апликацијата рачно.

²⁸ Види и став 29 од [Заклучните забелешки на Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација на жените од 2018](#), каде се забележува дека „жените сè уште се недоволно застапени во Собранието, Кабинетот и општинските совети, меѓу градоначалниците, на позиции со одлучувачка моќ во дипломатската служба и во судството.“ Став 21 исто така наведува „опстојување на дискриминаторни родови стереотипи во однос на улогите и задолженијата на жените и мажите во семејството, во образовниот систем и во општеството“.

²⁹ Најмалку еден кандидат од секој род мора да фигурира на секое трето место на листата и уште еден на секои десет.

регистрацијата на кандидати (42 отсто) беа жени и жените беа носители на 19 од 78 листи.³⁰ Во листите на СДСМ во секоја изборна единица, првите двајца кандидати беа жена и маж. Листите на ВМРО-ДПМНЕ беа предводени од жени во две изборни единици.

VIII. КАМПАЊА

Согласно Изборниот законик, официјалниот период за кампања требаше да започне на 23 март, 20 дена пред денот на изборите.³¹ Изборниот законик забранува водење кампања во периодот меѓу последниот рок за регистрација на кандидати (12 март) и почетокот на официјалната кампања. Политичките партии се вклучија во некои кампањски активности пред овој мораториум. Во втората половина на февруари, СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ одржаа маршови во Скопје, при што првата го нагласуваше рекордното реформирање на судството од страна на владата во заминување, а втората го обвинуваше премиерот во заминување за мешање во правосудниот систем. Лидерите на двете партии одржаа телевизиска дебата на 28 февруари, во која исто така беше истакнувана состојбата во судството. СДСМ одржа партиски конгрес на 9 март, додека ВМРО-ДПМНЕ организираше партиски настан на 11 март за да ги претстави своите кандидати и коалициски партнери. Кампањски билборди се појавија во некои градови. Овие рани активности се карактеризираа со доста негативен дискурс, вклучително и со постери и снимки во кои се наведуваше корупција или мешање во судството од страна на водечки фигури на СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ.

Потенцијалните кампањски активности беа значително отежнати сред зголемената загриженост за јавното здравје поврзана со Ковид-19. На 10 март, владата воведо забрана за јавни собири и настани со повеќе од 1.000 учесници на затворено и отворено и препорача откажување на настани со помалку од 1.000 учесници. Овие и други мерки првично беа наменети да траат до официјалниот почеток на кампањата на 23 март, но на крај беа проширени и продолжени на неопределено време со последователни одлуки. По состанокот на лидерите на партиите на 12 март, партиите се согласија да се воздржуваат од одржување јавни кампањски митинзи и да се фокусираат на водење кампања преку радиодифузните, интернет и социјалните медиуми, како и со билборди. Како резултат, подготовките на партиите за официјалната кампања всушност беа суспендирани, а партиите во неколку региони ја известија МНИ на ОДИХР дека нивните активности воопшто не започнале.

Законската рамка, наменета да спречи злоупотреба на административните ресурси и корупција, е опсежна и неодамна беше значително изменета.³² Одредбите кои го забрануваат користењето на административни ресурси за кампањата вклучуваат мораториум за објавување нови проекти финансирани од јавни средства и забрана за користење на државните канцеларии, опрема или

³⁰ Во проценти тоа изнесува 24 отсто. Согласно реформите за усогласување на националното право со правото на ЕУ и по ратификацијата на Истанбулската конвенција на Советот на Европа, во март 2018 година, земјата се обврза да го олеснува значајното учество на жените во политичкиот живот, вклучително и во областа на изборите и одлучувањето. [Националниот план за акција за родова еднаквост во 2018-2020](#) пропишува мерки со кои се олеснува родовата еднаквост во јавната администрација, вклучително и родовиот паритет во изборната администрација, меѓутоа, не се имплементирани сите предложени мерки. [Националната стратегија за еднаквост и недискриминација за 2016-2020](#) се обврзува владата да имплементира меѓународни стандарди за недискриминација.

³¹ Кампањата завршува 24 часа пред денот на изборите. Пет дена пред денот на изборите не смеат да се објавуваат анкети на јавното мислење.

³² Вклучително и Законот за спречување на корупција и судири на интереси, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите, Законот за јавна финансиска контрола и други закони кои го регулираат вработувањето во јавниот сектор. [Извештајот на ГРЕКО од 2019 г. за евалуација на Северна Македонија](#) заклучи дека „целокупната сила на антикорупциската рамка е дискутабилна бидејќи спроведувањето на различни политики и закони е слабо и селективно во пракса и честите законски измени створија општа непредвидлива средина и дозволија корумпирани јавни службеници да дејствуваат некажнето“.

персонал за кампањски цели, како и за вршење притисок врз државните службеници. По распишувањето на изборите, не смее да се врши исплата на плати, пензии и социјална помош, освен ако не се редовни исплати од буџетските средства. Освен во итни случаи, вработување нови лица во јавниот сектор или прекин на вработување на постојните вработени се забранети, вклучително и оние поведени од преодната влада.³³ Неодамнешен амандман дава објаснување што се подразбира под итни случаи.

Едно од прашањата коишто беа потенцирани на конгресот на СДСМ, беа ветувањата за подобра грижа за најранливите, вклучително и за лица со разни видови попреченост. Лидерот на партијата ветуваше повисоки надоместоци за лицата со попреченост, како и дека пристапните рампи за сите јавни објекти ќе бидат задолжителни до 2024 година. Толкување на знаковен јазик беше обезбедено на настан на ВМРО-ДПМНЕ при претставување на кандидатите.

IX. ФИНАНСИРАЊЕ НА КАМПАЊАТА

Изборните кампањи можат да се финансираат од донации од физички лица во вид на пари, ствари и услуги во износ до 3.000 евра односно од правни лица во износ до 30.000 евра. Донациите од странски, општински и анонимни извори и оние од државни, верски и добротворни организации се незаконски. Партиите можат да ги финансираат изборните кампањи од средства на нивните редовни банкарски сметки, членарина, донации и банкарски заеми наменети за изборни кампањи.³⁴ Трошоците за кампања се ограничени на две евра по регистриран гласач во изборната единица. Партиите се должни да регистрираат единствен даночен број и да отворат наменска трансакциска сметка за потребите за финансирање на кампањата.

Амандманите на Изборниот законик од 2020 година пропишаа поднесување дополнителен извештај 19 дена по денот на изборите и го скратија рокот за поднесување на конечниот извештај од 4 на 3 месеци по изборите. Два преодни извештаи треба да се поднесат: еден на средина на кампањата и еден ден пред изборите, со што не се овозможува време за контрола или објавување пред изборите. Сите четири извештаи треба да содржат спецификација на приходите и расходите и треба да бидат поднесени до ДИК, Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК). Секоја од овие институции ги објавува вкупните извештаи на интернет. Само конечниот извештај подлежи на задолжителна ревизија. Водењето кампања од трети лица и пријавување на трошоците направени од политичките партии кои поддржуваат независни кандидати остануваат нерегулирани.

Во 2020 година, Изборниот законик беше усогласен со Законот за спречување на корупција и судир на интереси од 2019 година, со што примарната надлежност за надзор на финансирањето на кампањата и злоупотреба на административните ресурси се пренесе на ДКСК. ДКСК е должна да спроведува постојан мониторинг на финансирање на кампањата во текот на целиот изборен период, вклучително и на финансиските активности на политичките партии и јавните

³³ Министерот за внатрешни работи од преодната влада оспори неколку одлуки на владата за вработување. Владата [негираше](#) повреди, додека Јавниот обвинител [најави](#) поведување на истраги.

³⁴ Политичките партии кои освоиле повеќе од еден отсто од гласовите имаат право на финансирање од јавни средства. Според амандманот од 2018 година на Законот за финансирање на политички партии, јавните субвенции за политичките партии се зголемија од 0.06 отсто на 0.15 отсто од приходите на годишниот буџет (од 1.8 милиони евра на 4.5 милиони). Според законот, 70 отсто ќе се дистрибуираат на парламентарните партии пропорционално на бројот на пратеници. Во 2020 година, ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ имаат право на 1.180.000 и 1.025.000 евра соодветно. На 21 март, министерката за правда предложи укинување на буџетските исплати за политичките партии како мерка за штедење поврзана со Ковид-19. Ниту СДСМ, ниту ВМРО-ДПМНЕ, чишто партиски сметки и имот беа замрзнати во 2018 година поради истрага за прекршување на финансирањето на партијата, не се спротивставија.

службеници и да бара податоци од банките и другите надлежни институции. Телото е овластено да поведува службени инспекции и да разгледува приговори од физички и правни лица, вклучително и од изборните учесници, партиите и набљудувачите на изборите и да поведува кривично гонење во случај на прекршоци и како реакција на извештаите од ДЗР.³⁵ ДЗР врши *ex-post* контрола на финансирањето на кампањата врз основа на ревизија на конечниот извештај. Изборниот законик создава паралелни начини за поведување прекршочни постапки, бидејќи ДЗР може да пријавува прекршоци кај обвинител или да поведува прекршочни постапки директно. На препорака на ДЗР, ДИК одлучува за губењето на надоместот за расходите во кампањата во случај на пријавени нерегуларности.³⁶

Една третина од буџетот за спроведување на изборите се распределува делумно за да се компензираат кампањските расходи на учесниците чиишто кандидати се избрани.³⁷ ДИК ги раководи и дистрибуира сите јавни средства, вклучително и оние за политичко рекламирање во медиумите во текот на кампањата. Не беа дистрибуирани јавни средства за кампањата пред суспендирањето на изборните активности на 21 март.

Со цел да се контролира злоупотребата на административните ресурси и согласно законските барања, на 1 март, Министерството за финансии и ДИК објавија предизборен финансиски извештај со спецификација на буџетските приходи и расходи планирани и спроведени од државниот буџет од почетокот на фискалната година. Дневните извештаи за буџетските трошоци од распишувањето на изборите до 21 март, беа исто така објавени на веб страницата на министерството.³⁸

X. МЕДИУМИ

Голем број на медиумски куќи функционираат во рекламниот пазар кој се намалува. Телевизијата е главниот извор на информации, по што следат интернет медиумите. Дистрибуцијата на печатените медиуми продолжува да се намалува, иако печатењето и дистрибуцијата е делумно субвенционирано од Владата уште од 2018 година. Јавниот сервис Македонска Радио Телевизија (МРТ) се финансира исклучиво од државниот буџет од 2017 година, што беше критикувано од соговорниците на МНИ на ОДИХР бидејќи ја поткопува нејзината редакциска независност.

Соговорниците на МНИ на ОДИХР ја подвлекоа зголемената плуралност на информативните емисии, но исто така забележаа ниско ниво на професионализам и променливи работни услови во областа на медиумите.³⁹ Многу соговорници опишаа зголемена употреба на интернет и

³⁵ Претходно, оваа надлежност беше во рамки на надлежноста на ДЗР. Според соговорниците на МНИ на ОДИХР, ДКСК и понатаму има недоволно персонал и ѝ недостасува капацитет за спроведување ефективна контрола на финансирањето на кампањата. Соговорниците од граѓанското општество изјавија дека не планираат активно да учествуваат во следење на финансирањето на кампањата поради недостиг на ресурси и ограничен пристап до финансиската документација. За разлика од претходните кампањи, не беше потпишан меморандум за соработка помеѓу ДКСК и организациите на граѓанското општество.

³⁶ Одлучувањето на ДИК по однос на неостварување на надомест не е прецизно регулирано. Иако одлуката е конечна, можат да следуваат управни процеси. Прекршоците опфаќаат делумна или целосна загуба на надомест на кампањските трошоци или суспендирање на исплатата. За повреда на правилата за собирање средства, надминување на кампањските лимити, неподнесување извештаи или поднесување погрешни извештаи, злоупотреба на јавните средства и злоупотреба на државните ресурси, следува затворска казна.

³⁷ Вкупно 9.165.910 евра беа доделени за спроведување на изборите, вклучително и за финансирање на кампањата.

³⁸ Извештаите содржеа набројување на дневните расходи без паралелни референци на планираниот буџет.

³⁹ [Извештајот на ЕУ за напредокот во 2019](#) забележа подобрување на климата за слобода на медиумите и слобода на изразувањето, континуирана отворена политичка дебата и критичко известување на медиумите. Меѓутоа, Извештајот ја нагласи потребата од подобрување на независноста, финансиската соодветност, професионалните стандарди и квалитетот на новинарството, особено во јавните медиуми.

социјалните медиуми за намерна дисеминација на неточни или лажни информации. За да се справат со ова прашање, неколку еминентни професионални медиумски организации, меѓу кои и Здружението на новинари и Советот за етика во медиумите, креираа Регистар на професионални онлајн медиуми кои се обврзани да се придржуваат до професионалните стандарди.⁴⁰ Иако креирањето на регистарот беше главно поздравено од соговорниците на МНИ на ОДИХР, некои подвлекоа недостиг на онлајн едicii на еминентни национални радиодифузери.

Изборниот законик пропишува детална регулација на однесувањето на медиумите, од распишувањето на изборите до периодот на изборна кампања. По распишување на изборите, сите радиодифузери и веб страници кои известуваат за изборите се обврзани тоа да го прават на правичен, балансиран и непристрасен начин. Амандманите на Изборниот законик од февруари 2020 година дополнително ги обврзуваат националните радиодифузери да го надополнат известувањето за изборите со знаковен јазик.

Информативните емисии на *MPT* во текот на кампањата подлежат на детална регулација: 30 отсто од вестите треба да се однесуваат на општите национални и меѓународни настани, 30 отсто на владејачките партии, 30 отсто на парламентарната опозиција и 10 отсто на непарламентарните партии и независните кандидати. Некои соговорници на МНИ изразија мислење дека таквите барања се одвишни и дека ја поткопуваат уредничката независност. Бесплатно политичко рекламирање се доделува само за емитување на јавниот радиодифузер. Меѓутоа, Изборниот законик не специфицира јасни одредби во врска со траењето или други наложи.

Платеното политичко рекламирање во приватните радиодифузни, печатени и интернет медиуми во текот на кампањскиот период се покрива од државниот буџет. Вкупно две евра по регистриран гласач им се доделува на изборните учесници: до 45 отсто за двете најголеми владејачки партии и до 45 отсто за двете опозициски партии во парламентот.⁴¹ Другите парламентарни и непарламентарни партии и независните кандидати не можат да добиваат заедно повеќе од 10 отсто од средствата. Изборниот законик не обезбедува детална формула за дистрибуција на време и средства во рамките на горенаведените категории (т.е. дел од средствата кои се доделуваат меѓу првите и вторите владејачки или опозициски партии).

Сите медиуми заинтересирани за продавање на простор за платено политичко рекламирање се должни да се регистрираат во ДИК и да поднесат ценовници во рок од три дена од распишувањето на изборите. ДИК ја известува МНИ на ОДИХР дека ѝ недостигаат професионален капацитет и соодветни законски насоки за верификација на апликациите за регистарот. Така, процесот на регистрација за овие избори беше заснован на нотификација, а не на целосна верификација. Ова резултираше во регистрација на неколку радиодифузери без лиценца за работа во Северна Македонија, кои требаше да се отстранат откако регулаторот на медиуми ја известува ДИК. Понатаму, поради отсуство на јасна дефиниција за интернет медиумите, некои веб страници регистрираа различни јазични едicii или различни домени на истата веб страница како одделни медиумски куќи, заобиколувајќи го лимитот на Изборниот законик за износот за трошоци за рекламирање на една партија во еден печатен или интернет

⁴⁰ За да биде заведен во [Регистарот на професионални онлајн медиуми](#), медиумот треба да се придржува до професионалните стандарди и да обезбеди информации за финансирањето, сопственоста и редакцискиот тим. Во периодот кој го покрива овој извештај, 103 веб страници беа заведени во регистарот. ЗНМ исто така изработи насоки за етичко известување за изборите.

⁴¹ ДИК изрази загриженост кај МНИ на ОДИХР во врска со недоволната јасност на амандманите поврзани со идентификација и последователна алокација на средства на БЕСА, како партија која формално е парламентарна опозиција, а формирала предизборна коалиција со владејачката СДСМ.

медиум (15.000 евра). За овие избори, вкупно 44 ТВ станици, 52 радио станици, 12 печатени медиуми и 230 веб страници се регистрира во ДИК.

Покрај тоа, неодамнешните амандмани на Изборниот законик пропишуваат дека максималниот износ што еден медиум може да го наплати за политичко рекламирање не може да ја надминува просечната цена за рекламирање пресметана во последните пет изминати изборни циклуси. ДИК е законски обврзана да ги пресмета таквите просеци. Меѓутоа, законската рамка не дава детали како се вршат пресметките. ДИК одлучи да го пресмета максималниот ценовен лимит за сите медиуми само врз основа на оние медиуми кои го понудија својот простор за рекламирање во последните пет изминати избори.⁴² Пет национални ТВ радиодифузери неуспешно ги оспорија методите за таквите пресметки кај Управниот суд, тврдејќи дека ДИК не ги зела предвид спецификите на рекламите во радиодифузните медиуми, вклучително и повисоката вредност на пиковите во ударен термин (види го делот за *Приговори и жалби*).

Сообразноста на радиодифузните и интернет медиумите со Изборниот законик е контролирана од клучниот регулатор за медиуми, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ). Телото има законска обврска да ги следи радиодифузерите од денот на распишување на изборите до денот на гласање. АВМУ објавува неделни извештаи пред кампањата и дневни извештаи за време на кампањата и ги поднесува до ДИК.⁴³ Во случај да бидат идентификувани прекршоци од страна на радиодифузните медиуми, АВМУ треба да поведе прекршочна постапка во рок од 48 часа.⁴⁴ На 17 февруари, АВМУ го започна следењето на десет национални радиодифузери и поднесе четири неделни извештаи до ДИК пред мониторингот да биде суспендиран на 16 март. Последниот извештај на АВМУ, објавен на 26 март, укажуваше дека овој мониторинг на медиумите не идентификувал повреди за законот.⁴⁵ Извештајот забележува дека *ТВ Алфа* прикажувала критичен став кон активностите на владата и СДСМ, додека за ВМРО-ДПМНЕ известувала на позитивен или неутрален начин.

XI. УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

Северна Македонија е етнички разновидна земја. Националната законска рамка ги опфаќа етничките заедници и Уставот ја гарантира нивната заштита. Поимот „помали заедници“ се користи за означување на оние кои сочинуваат помалку од 20 отсто од вкупното население.⁴⁶ Последниот попис беше спроведен во 2002 година. Законската рамка не гарантира мандати во парламентот за ниедна етничка заедница. Околу 19 отсто од пратениците во парламентот во заминување се идентификуваа како етнички Албанци.

Партиите традиционално се натпреваруваат за гласови главно во рамките на своите етнички заедници, додека владејачките коалиции беа формирани независно од етничките поделби, вклучувајќи етнички албански партии. Меѓутоа, на парламентарните избори во 2016 година,

⁴² ДИК одлучи да употребува една просечна цена заснована на претходните ценовници на шест главни национални телевизии, три национални радија и три дневни весници како основа за пресметките. На 16 февруари, ДИК ја определи максималната цена за платено политичко рекламирање на ТВ на 1.83 евра од секунда, радио за 0.66 евра од секунда, печатени медиуми за 405 евра за црно-бела страница и 530 евра за страница во боја.

⁴³ АВМУ исто така треба да спроведе мониторинг на политичките реклами во радиодифузните медиуми во текот на кампањскиот период и да го верификува нивното присуство во согласност со потпишаните договори. Овој мониторинг треба да служи како основа за исплатите на радиодифузерите од страна на ДИК.

⁴⁴ Ова може да резултира во казна од 800 до 4.000 евра.

⁴⁵ Види [Извештај на АВМУ](#) (на македонски јазик).

⁴⁶ Според пописот од 2002 година, етничките Македонци сочинуваат 64.1 отсто, а етничките Албанци 25.1 отсто од населението. Категоријата „помали заедници“ ги вклучува Турците (3.85 отсто), Ромите (2.66 отсто), Србите (1.78 отсто), Бошњациите (0.84 отсто), Власите (0.48 отсто) и други (1.04 отсто).

СДСМ направи напори да добие поддршка од етничките албански гласачи. На локалните избори во 2017 година, СДСМ и ДУИ меѓусебно си ги поддржаа кандидатурите во неколку градоначалнички трки. На претседателските избори во 2019 година, Стево Пендаровски беше избран со поддршка на претежно етнички македонски (СДСМ) и етнички албански партии (ДУИ, Демократска партија на Албанците и Алтернатива). Во уште една значајна пресвртница, во февруари 2020 година, СДСМ формираше предизборен сојуз со БЕСА, првпат две партии, главно поврзани со етнички Македонци и етнички Албанци, да формираат таков сојуз пред парламентарни избори. Партиите на националните малцинства беа дел од коалициите предводени од СДСМ и ВМРО. Двете листи вклучуваа кандидати од двете етнички заедници.

ХП. ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ

Повеќето приговори во врска со изборите се во надлежност на ДИК. Со неодамнешните амандмани на Изборниот законик и последователните регулативи на ДИК, беше специфицирана надлежноста на ОИК со која се опфатени приговорите на денот на изборите за регистрација на гласачи. Основните судови разгледуваат наводи во врска со изборни прекршоци и приговори од изборните учесници за мешање во нивните кампањски активности, додека ДИК ги разгледува наводите за други кампањски прекршоци.⁴⁷ ДКСК се занимава со приговорите во врска со кампањата и политичките финансии и злоупотребата на административните ресурси. Управниот суд е последната инстанца за жалба за повеќето приговори, а во 2020 година неговата надлежност беше проширена.⁴⁸

Гласачите имаат ограничено право да поведуваат изборни спорови и имаат право да вложуваат приговори за повреда на нивните индивидуални избирачки права. Изборните нерегуларности и изборните резултати можат да се оспоруваат од страна на подносителите на кандидатски листи. Набљудувачите и претставниците на партиите можат да внесуваат забелешки во записниците кои се водат од ИО за забележаните нерегуларности, кои можат да се оспоруваат во подоцнежна фаза од страна на подносителите на листите. Како новина, ДИК е должна да врши истрага на наводни нерегуларности и прекршоци пред да донесе одлука.⁴⁹

Роковите за одлучување по приговори се главно кратки. Приговорите за денот на изборите се разгледуваат во рок од неколку часа. Приговорите можат да се поднесуваат индиректно, меѓутоа, нема рок за нивно пренесување до повисоките инстанции.⁵⁰ Во времето на пишување на овој извештај, системот за поднесување приговори на интернет не беше функционален.⁵¹

⁴⁷ Вклучително и повреди на правилата за организирање собири, јавни обраќања на кандидатите, кампањски активности во медиумите, итн.

⁴⁸ Амандманите ја воведоа можноста да се вложува жалба против одлуките на ДИК во врска со кампањските нерегуларности. Не е пропишан ефективен правен лек за регистрација на гласачи во установи за вонсемејна грижа и казнени установи.

⁴⁹ ДИК негативно го оцени ова ново барање поради ограничените човечки ресурси кои ги има на располагање и кратките рокови кои можат да доведат до заостанување на приговорите.

⁵⁰ ОИК ги пренесоа приговорите против нивните одлуки до ДИК, додека жалбите на одлуките на ДИК можат да се поднесат до Управниот суд преку ДИК.

⁵¹ Соговорниците на МНИ на ОДИХР од судството изразија сомнежи за ефикасноста на поднесувањето приговори на интернет бидејќи нема опсежен систем со кој може да се синхронизираат административните одлуки и пресудите за истите случаи донесени од различни институции во земјата.

ДИК извести дека примила неколку приговори од 21 март наваму. Приговорите пред сè се однесуваа на регистрација на гласачи со живеалиште во странство и на медиумите.⁵² Од 15 приговори во врска со изборите примени од Управниот суд, шест беа поднесени од медиумите кои неуспешно ги оспоруваа одлуките на ДИК и насоките за цените за политичко рекламирање во радиодифузните медиуми и за одбиените апликации за регистрација на некои медиуми во Регистарот на радиодифузери, печатени и електронски медиуми според кои медиумските куќи имаат право да добиваат јавни средства за политичко рекламирање во текот на кампањата.⁵³ Неколку приговори ги оспорија објавите на веб страницата на ДИК, наведувајќи објавување на лични податоци.⁵⁴

Амандманите на Изборниот законик од 2020 година ги зајакнаа мерките за транспарентност при решавање на изборните спорови со воведување на задолжително јавно рочиште. Управниот суд ја извести МНИ на ОДИХР дека поради малите и ограничени простории моментално доделени на судот, одржувањето јавни рочишта за сите случаи кои се очекуваат во текот на изборниот процес е отежнато. Усвојувањето на мерките за јавно здравје и другите рестрикции поврзани со Ковид-19 дополнително влијаеја на имплементацијата на овој амандман. На 17 март, Судскиот совет побара сите судови да ги ограничат активностите само за итни постапки и случаи за кои е потребна скратена постапка. Соодветно на тоа, Управниот суд одлучи да ги одложи рочиштата и да го ограничи пристапот до просториите на Судот.⁵⁵ Со уредба на Владата од 30 март се суспендираа сите истражни рокови, како и процедуралните рокови за одлучување за сите категории на спорови.

ХШ. ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ

Изборниот законик пропишува граѓанско, партиско и меѓународно набљудување. Процесот за акредитација е централизиран и акредитираните организации се наведени на веб страницата на ДИК, додека надлежноста за регистрација на претставниците на кандидатите се наоѓа кај ОИК. На 19 февруари, ДИК го усвои Кодексот за однесување на набљудувачите кој е задолжителен

⁵² Сите приговори беа отфрлени. ДИК исто така отфрли барање од Алијанса за Албанците да ѝ додели на партијата квота за опозиција за членство во ИО, бидејќи, според нив, тие останале единствената парламентарна опозициска партија по формирањето на предизборната коалиција меѓу БЕСА и СДСМ во 2020 година. Управниот суд ја одби жалбата како недопуштена.

⁵³ Приговорите од неколку национални ТВ станици за [Упатството бр.10-475/1](#) и [Одлуката бр. 10-476/1](#) од 16 февруари 2020 година, поврзани со постапките за пресметка и усвојување на максималните цени за платено политичко рекламирање, беа одбиени како недопуштени и неосновани. Управниот суд усвои четири одбивања на ДИК за регистрација на локалната ТВ *Кобра* и три интернет портали во Регистарот поради недостатоци во пријавувањето. Во три случаи, Судот се согласи со толкувањето на ДИК дека регистрацијата е условена од обезбедувањето сертификати според Член 75-г и ја усвои одлуката на ДИК врз основа на неуспевање на ТВ *Кобра* да го усогласи ценовникот со упатствата на ДИК. Дополнителни шест жалби кон одлуките на ДИК кои се однесуваа на регистрација на гласачи беа усвоени од Судот. Две жалби од заменик министерот за финансии на преодната влада кои го оспоруваа одбивањето на ДИК да ги разгледа одлуките донесени од министерот за финансии за наводна повреда на правилата за назначување во институција од јавниот сектор за време на избори, беа отфрлени од Судот како неосновани. Овие одлуки не беа објавени на веб страницата на Судот.

⁵⁴ Граѓанската организација Обединета македонска дијаспора [наведе](#) широки повреди на избирачките права во текот на регистрацијата за гласање во странство, вклучително и [објавување на лични податоци](#) и 12 приговори од гласачи беа поднесени до Агенцијата за заштита на лични податоци. Во времето на пишување на овој извештај, Агенцијата ги отфрли сите приговори од поединци и го прифати објавувањето на избирачкиот список на интернет како законско. Агенцијата исто така доби барање од движењето Македонски концепт да истражува незаконско објавување од страна на ДИК на лични податоци на кандидатите по објавувањето на кандидатските листи на веб страницата на ДИК. Сличен приговор беше поднесен до Јавниот обвинител од еден подносител на листа.

⁵⁵ Види ја [одлуката](#) на Управниот суд (на македонски јазик).

за сите акредитирани тела. Две еминентни организации на граѓанското општество имаа намера да ги набљудуваат овие избори: МОСТ и ЦИВИЛ.

XIV. СУСПЕНДИРАЊЕ НА ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС

На 13 март, претседателот свика седница на Националниот совет за безбедност со цел да се дискутира за мерките поврзани со Ковид-19, вклучително и за можностите за прогласување на национална вонредна состојба. Истиот ден, кризна состојба беше прогласена во две општини, Центар Жупа и Дебар, со ограничување на влезот и излезот освен за основните материјали и итните медицински случаи.

На седницата одржана на 15 март, ДИК сугерираше дека поради исклучителните околности, треба да се разгледа можноста за одложување на изборите во интерес на јавното здравје.⁵⁶ Во истовреме, ДИК ја уверуваше јавноста дека сè додека не се донесе таква одлука, подготовките за изборите ќе продолжат да се одвиваат непречено. На 16 март, Националниот совет за безбедност едногласно одлучи против прогласување вонредна состојба на целата територија на земјата. Лидерите на партиите одржаа средба на 17 март и едногласно препорачаа одложување на изборниот процес. Претседателот свика група на експерти по уставно право за да се советува за соодветните законски модалитети за прекажување на изборите.⁵⁷

На 18 март, преодната влада побара повторно свикување на парламентот со цел да одлучи за прогласување вонредна состојба.⁵⁸ Претседателот на парламентот во заминување го пренасочи предлогот до претседателот, кој донесе указ за прогласување на 30-дневна вонредна состојба и продолжување на преодната влада.⁵⁹ На 21 март, 22 дена пред денот на изборите, владата донесе уредба со сила на закон за прекинување на сите тековни активности поврзани со изборниот процес.⁶⁰ Според уредбата, изборниот процес треба да продолжи од денот на престанување на вонредната состојба. Уредбата ја задолжи ДИК да ја чува целата изборна документација и да утврди нов роковник, го продолжи мандатот на ДИК на шест месеци од денот на одржување на новите парламентарни избори и го прекина применувањето на правилата со кои се ограничува употребата на државните ресурси, инвестиции, плаќања и вработувања кои беа на сила во текот на изборниот процес. Следствено, на 22 март, ДИК донесе одлука со која се прекинуваат сите изборни дејствија. Сите горенаведени одлуки беа

⁵⁶ ДИК понатаму ја наведе можноста за ниска излезност и зајакнат ризик од изложување на членовите на ИО на денот на изборите. Записникот од оваа седница не беше објавен, но забелешките беа објавени во медиумите.

⁵⁷ Претседателот на Собранието во заминување беше присутен на сите состаноци во својство на претседател и покрај претходното распуштање на Собранието.

⁵⁸ ДИК наведе дека мандатот на сегашниот состав на парламентот останува валиден до формирањето на новиот парламент, така што парламентот може повторно да се свика за да се закажат избори. Уставниот суд го одби барањето за испитување на законитоста и уставноста на одлуката за распуштање на Собранието. Во 2016 година, Уставниот суд утврди дека мандатот на парламентот се прекинува со распуштањето, без можност за повторно свикување.

⁵⁹ Уставот пропишува дека во случај на епидемија, вонредна состојба може да биде прогласена со дво третинско мнозинство во парламентот, на предлог на претседателот, владата или најмалку 30 пратеници, и може да трае најмногу 30 дена. Во случај парламентот да не може да се свика, одлуката за вонредната состојба се донесува од претседателот и е предмет на одобрение на парламентот по неговото свикување. Вонредната состојба се прекинува од страна на парламентот. Уставот исто така пропишува дека во текот на вонредната состојба, мандатот на премиерот нема да се прекинува.

⁶⁰ Во согласност со Уставот, владата е овластена за време на вонредна состојба да донесува уредби со сила на закон. Законот за влада пропишува дека, во случај кога парламентот не може да се свика за време на вонредна состојба, владата може да донесува уредби со сила на закон по прашања кои вообичаено се во рамки на надлежноста на парламентот, како и итни мерки неопходни во итни случаи, под услов уредбата да е поддржана од мнозинството членови на владата присутни на седницата.

подржани од сите политички партии, вклучително и од опозицијата. На 16 април, претседателот прогласи нова вонредна состојба за дополнителни 30 дена.⁶¹

XV. АКТИВНОСТИ НА МНИ НА ОДИХР

МНИ на ОДИХР започна со работа на 2 март. Шефицата на МНИ на ОДИХР оствари средби со претседателот, министерот за надворешни работи, претседателот на Државната изборна комисија, претседателот на Управниот суд, кандидатите и партиските лидери и претставници на земјите членки на ОБСЕ. МНИ на ОДИХР исто така оствари контакти со граѓанското општество, претставниците на медиумите и други страни засегнати од изборите.

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

⁶¹ Бидејќи Уставот не предвидува можност за продолжување на вонредната состојба, целиот процес беше повторен. По неколку одбивања на претседателот на парламентот повторно да го свика парламентот, претседателот дејствуваше на барање на владата, по консултации со Националниот совет за безбедност.