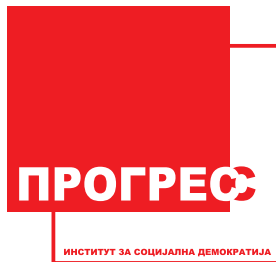


„ПРАВНА РАМКА ЗА ФЕР И СЛОБОДНИ ИЗБОРИ“



National Endowment
for Democracy

Supporting freedom around the world

Оваа студија ја изработи Институтот за социјална демократија „Прогрес“ како дел од „Регионалната иницијатива за политички партии“, која е спроведена од Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ), а со финансиска поддршка од Националната фондација за демократија (НЕД). Изразените мислења се на авторите и не значи дека ги рефлектираат мислењата на НЕД и на НДИ.

ПРЕДГОВОР

Анализата на јавната политика „Правна рамка за фер и слободни избори“ изработена од проф. д-р Рената Тренеска-Дескоска е петти документ за промоција на јавни политики изработен во рамките на програмата за соработка меѓу Институтот за социјална демократија „Прогрес“ и „Регионалната иницијатива за политички партии“ на Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ) од САД. Целта на нашата соработка во рамките на регионалната иницијатива на НДИ е поддршка на развојот на вредносно ориентираните јавни политики и поттикнување на демократскиот политички дијалог во Република Македонија. Преку вредносно ориентираните јавни политики, развиени и промовирани, меѓу останатите општествени чинители, и од политичките партии, граѓаните на Република Македонија ќе имаат можност за вистински избор кој нема да биде условен од клиентелистичката зависност која е карактеристична за голем дел од транзициските демократии, туку ќе биде резултат на демократската конкуренција на вредности и политики кои ги поддржуваат различните социјални групи и кои би требало да бидат основа на идеолошко-вредносната ориентација на политичките партии.

Водени од таквата идеја, целта на нашата соработка е развој на јавни политики во духот на основните вредности на социјалната демократија дефинирани како резултат на транспарентен и инклузивен процес односно во соработка со поединци и групи кои имаат општествено и институционално влијание во процесот на создавање и применување на јавните политики и/или пак се непосредно или посредно засегнати од определена јавна политика.

Анализата која ја презентираме е посветена на основниот услов, но и основната карактеристика на еден демократски политички систем кој ги заштитува правата и слободите на граѓаните, а тоа се слободните и чесни избори за носителите на политичките функции во рамките на една држава. Како што нагласува авторката „изборите во секоја демократска земја претставуваат извор на легитимитетот на власта и почетна точка за градење на демократијата“. Сепак, и покрај декларативната определба за изградба на демократско општество, сведоци сме дека во последните години, со секој изборен циклус, како од домашните, така и од меѓународните набљудувачи, се констатираат се повеќе, и што е поважно, се посуштински проблеми кои не само што го нарушуваат изборниот процес, туку и го доведуваат во прашање легалитетот и легитимитетот на изборите, а со тоа и легитимитетот и функционирањето на политичкиот систем и демократијата во целина.

Со цел да придонесеме кон заложбите за повторна изградба на демократијата во нашата држава, авторката на анализата, нашите организации, но и поголем број на поединци и организации, во период од неколку месеци, работеа врз дефинирањето на јавна политика која нуди можни решенија за проблемите и предизвиците при организирањето на демократски и фер избори. Се разбира, јавната политика која ви ја претставуваме не е конечен документ. Напротив! Идејата е овој документ да претставува основа за понатамошна дебата за едно толку суштинско прашање како што се изборите, прашање кое се наоѓа над границите на партиско-политичката борба. Во таа насока, однапред се радуваме за вашите коментари и сугестии!

*М-р Александар Љ. Спасов, програмски менаџер
Институт за социјална демократија „Прогрес“, Скопје*

Проф. д-р Рената Тренеска-Дескоска

ПРАВНА РАМКА ЗА ФЕР И ЗА СЛОБОДНИ ИЗБОРИ

(Извршно резиме)

Изборите во секоја демократска земја претставуваат извор на легитимитетот на власта и почетна точка за градење на демократијата. Но, само слободни и фер избори може да бидат основа за надоградување на демократијата и за легитимно владеење. Слободните и фер избори се компетитивни, што значи овозможуваат слобода и еднакви услови за сите политички субјекти што сакаат да учествуваат во политичкиот натпревар, како и слобода за граѓаните при изразувањето на својот глас.

Овој труд ги анализира изборите во 2014 година од аспект на тоа дали станува збор за слободни и за фер избори. При тоа, во трудов е оценета исполнетоста на најважните услови пред денот на изборите, како што се: (не)постоење слобода на здружување, слобода на собирање, слобода на кандидирање, општа прифатеност на изборните правила; постоење изборни правила кои ќе гарантираат еднаквост на сите натпреварувачи во изборниот процес; непристрасни и независни изборни органи; непристрасност и независност на органите вклучени во спроведување и во контролирање на изборниот процес; изборни единици кои гарантираат еднаквост на избирачкото право; реален избирачки список; еднаков пристап на кандидатите до медиумите во текот на кампањата; непристрасни медиуми кои ќе им обезбедат реални, нецензурирани и непропагандни политички информации на избирачите; непостоење злоупотреба на буџетски средства за кампања на одредена политичка партија; непостоење злоупотреба на државни функции за партиски цели; фер правила за финансирање на изборните кампањи, кои ќе овозможат еднакви можности на кандидатите во изборниот натпревар; транспарентност во работата на изборните органи и сл.

Во овој текст е содржана и анализа на (не)исполнетоста на најважните услови на денот на изборите за тие да се сметаат за слободни и за фер: слобода на избирачите да го дадат својот глас без закани, притисоци, уцени и без поткуп; тајност на гласот; пристап на акредитираните набљудувачи и на овластените претставници на кандидатите на сите избирачки места, како и можност да се следи работата на изборните органи; спроведување на гласањето на начин пропишан со закон; транспарентен процес на броење на гласовите; јасен критериум за оцена на важноста на гласачкото ливче; соодветна заштита на избирачките места и сл.

Исто така, анализирани се и критериумите за оцена на изборите за фер и за слободни по денот на изборите, како, на пример, слобода на сите учесници во изборниот процес без притисоци да поднесат приговори за заштита на избирачкото право и постоење ефикасни правни лекови за заштита на избирачкото право.

Овој труд укажува на забележаните проблеми во практика и на можните законски решенија. Главниот акцент е ставен на можни измени на Изборниот законик заради креирање посоодветна правна рамка како предуслов за демократски изборен процес.

Овој труд препорачува реформа на составот на изборните органи и разгледување на можноста за воведување на мешовитиот модел на централниот изборен орган, како и измена на составот на општинските изборни комисии, кои во моментот се составени само од администрација, без партиски претставници, и со тоа отстапуваат од концептот на другите изборни органи. Се препорачува и промена на составот на АВМУ и на ДКСК за да се обезбеди доверба на овие институции од сите

учесници во изборната кампања, како и консензуален избор на реномирана странска ревизорска куќа која ќе изврши ревизија над финансирањето на изборните кампањи.

Се препорачува и воедначување на вредноста на гласот во земјата и во странство преку измена на цензусот за избран пратеник во дијаспората. Дадени се и повеќе препораки за прочистување и одговорност при водењето на избирачкиот список.

Во овој труд детално се разработуваат и можни правила за медиумско претставување на изборните кампањи, како што се, на пример, забрана за платено политичко рекламирање или редуцирано платено политичко рекламирање, конкретизирање на обврските на јавниот радиодифузен сервис во текот на кампањата, како и прецизирање на неутралноста во претставувањето на изборните кампањи од страна на медиумите.

Во овој труд се препорачува и воведување построги правила за финансирање на изборните кампањи, за контрола над финансирањето, како и за намалување на максималната граница на трошоци за кампања.

Во сферата на оневозможување злоупотреба на државни функции во партиски цели се предлага или престанок на државните функции на кандидатите на изборите или нивно техничко извршување; забрана за политичко агитирање, т.е. настап во медиумите на лица на јавни функции од таа позиција од денот на распишување на изборите, како и ефикасни правни средства за обжалување при прекршување на тие правила. Се предлага и забрана на сите вонредни буџетски исплати од денот на распишување на изборите.

Трудот содржи и одредени предлози за подобрување на правната заштита при изборни нередности, како, на пример, кратки рокови за судско постапување во случаи поврзани со изборите, воведување обврска, во случај на приговор, ДИК задолжително да врши увид на избирачкиот материјал, а не тоа да биде оставено на одлучување и на гласање во рамките на Комисијата.

Сепак, во овој труд се констатира дека промените во изборното законодавство се прв, но не и доволен чекор кон фер избори. Волјата на сите субјекти што учествуваат на изборите да се придржуваат до правните норми е основа за спроведување фер избори. Волјата на политичките фактори да се откажат од сите обиди за фалсификување на изборните резултати преку разни забранети дејства, почнувајќи од насилство на изборите, преку други облици на груб или посуптилен притисок врз избирачите, до ускратување на правото на глас преку семејното гласање и волјата на надлежните органи да ги санкционираат тие обиди, се пресудни за квалитетот на изборите. За чесни избори се потребни реформи во политичкиот, економскиот и во судскиот систем, но и градење свест која ќе ги поддржува вредностите на правото и владеењето на правото, која ќе ги подобрува техниките за заштита на тие вредности, техники кои имаат потенцијал да создадат зголемен ризик за тие што се обидуваат да ги прекршат или заобиколат изборните и другите правни правила.

Prof. Renata Treneska Deskoska Ph.D.

LEGAL FRAMEWORK ON FREE AND FAIR ELECTIONS

(Executive Summary)

In every democratic country, elections provide the source of legitimacy for the government and a starting block for building democracy. However, only free and fair elections may provide the grounds for further development of democracy and legitimate rule. Free and fair elections are competitive, thus providing freedom and equal conditions for all political entities that are willing to participate in the political contest, as well as freedom for the citizens in casting their votes.

This paper analyses the elections in 2014, trying to establish if they were free and fair. In addition, the paper provides an assessment of whether the most important conditions have been met before election day such as: (non)existence of freedom of association, freedom of congregation, freedom of candidacy, general acceptance of electoral rules; existence of electoral rules that would guarantee equality of all contestants in the election process; impartial and independent election management bodies; impartiality and independence of the authorities involved in the implementation and control of the election process; electoral units that would guarantee uniformity of electoral rights; objective electoral roll; equal media access for the candidates during the campaign; unbiased media, providing the voters with realistic, uncensored and non propaganda political information; absence of misuse of budget funds for political party campaigns; absence of abuse of official state functions for political party goals; fair rules on financing of election campaigns, providing equal opportunities for the candidates in the election contest; transparent work of the election management bodies etc.

The text also includes an analysis of the (non) satisfaction of the most significant conditions on the actual election day, that would provide for free and fair elections: voter's freedom to cast their votes free of any threats, pressure, extortion and bribes; secrecy of the ballot; free access for accredited observers and authorized representatives of the registered candidates to any polling station, as well as an opportunity to follow the work of the election management bodies; conducting the actual voting process as prescribed by the law; transparent ballot counting process; clear criteria on the assessment of ballots' validity; appropriate protection of polling stations etc.

The criteria for the assessment of the fairness and freedom of the elections after the Election Day have been also analyzed, such as the right of all participants in the election process, free of any pressure, to file complaints for the protection of their right to vote and the existence of efficient legal remedies for the protection of electoral rights.

The paper indicates the problems identified in practice and their possible legal solutions. The major emphasis is placed on the possible changes of the Electoral Code, so as to establish a more adequate legal framework as a prerequisite for the existence of a democratic election process.

The paper recommends to reform the composition of the election management bodies and consider the possibility of introducing the mixed model for the central election body, as

well as to change the composition of the municipal election commissions, whose members currently come only from the state administration, without political party representatives and therefore do not coincide with the concept applied to all other election management bodies. Changing the composition of the Agency for Audio and Audiovisual Media Services (AVMSA) and the State Commission for Preventing Corruption (SCPC) is also recommended, in order to provide greater trust in these institutions by all participants in the election campaign, as well as a consensual selection of a renowned foreign audit firm in charge of auditing the financing of electoral campaigns.

Equalization of the value of the ballot domestically and abroad by changing the required threshold for electing Members of Parliament from the Macedonian Diaspora is also being recommended. In addition, the paper provides several suggestions for refinement of the electoral roll and assigning responsibility for its maintenance.

The paper elaborates on some of the prospective rules for media presentation of election campaigns in more detail, such as for instance: ban on paid political advertising or reduction of paid political advertising, rendering the obligations of the public broadcasting service during the campaign concrete, as well as imposing the principle of neutrality in the presentation of the election campaigns by the media.

The paper also recommends the introduction of stricter rules on financing election campaigns, controlling them, as well as a reduction of the upper limit of election campaign expenses allowed.

With regards to the prevention of any misuse of official state functions for political party purposes, the suggested activities are as follows: termination of the state functions of electoral candidates or pro forma performance of their official duties; prohibition of "political agitation", i.e. appearance in the media by individuals holding public office, as of the day of calling the elections, as well as introduction of efficient legal appeal remedies in the event of a violation of these rules. Another proposal is to prohibit any non scheduled budgetary payments as of the day when the elections have been called.

The paper also contains certain suggestions for the improvement of the legal protection in case of electoral irregularities, such as for example, short judicial deadlines in election related cases and introducing an obligation for the State Election Commission (SEC), if a complaint is lodged, to compulsorily review the election materials, instead of leaving such a decision to be voted on and decided between the SEC members.

Nonetheless, the paper concludes that the changes to the electoral legislation are the initial step, which won't suffice to ensure fair elections. All entities involved in the elections have to be willing to adhere to the legal norms, as grounds for conducting fair elections. Another crucial element affecting the quality of elections, is the willingness of the political factors to renounce any attempts of fabricating election results through various prohibited actions, starting from violence during elections, other types of exerting brute or more subtle pressure on the voters, to deprivation of the right to vote through family voting and the willingness of the competent authorities to sanction such attempts. Fair elections require reforms of the political, economic and judicial system, but also building awareness that would support legal values and the rule of law, thus improving the techniques for protection of those values, as techniques that have the potential of increasing the risk of those who are trying to violate or circumvent any electoral or other legal rules.

ПРАВНА РАМКА ЗА ФЕР И ЗА СЛОБОДНИ ИЗБОРИ

1. КОМПЕТИТИВНИ НАСПРЕМА НЕКОМПЕТИТИВНИ ИЗБОРИ

Изборите во секоја демократска земја претставуваат извор на легитимитетот на власта и почетна точка за градење на демократијата. Но, само слободни и фер избори може да бидат основа за надоградување на демократијата и за легитимно владеење. Слободните и фер избори се компетитивни, што значи овозможуваат слобода и еднакви услови за сите политички субјекти што сакаат да учествуваат во политичкиот натпревар, како и слобода за граѓаните при изразувањето на својот глас.

Наспроти компетитивните избори, во тоталитарните и во авторитарните системи се организираат некомпетитивни, односно полукомпетитивни избори. На тие избори не постои потполна слобода за избирачите бидејќи тие се подложени на притисоци и пречки слободно да ја изразат својата волја; не постои вистинска слобода на говор, ниту слобода на медиуми; не постои вистински политички натпревар меѓу партиите, односно изборниот натпревар се сведува на привидна политичка борба меѓу режимската партија и опозицијата, а не постојат ниту директни последици по власта поради таквите услови. Која е тогаш функцијата на изборите во тоталитарните и во авторитарните системи? Изборите во овие системи се насочени кон привидно легитимирање на политичкиот режим во меѓународната заедница, делумно интегрирање на опозицијата како обид за стекнување внатрешен легитимитет на режимот, периодична мобилизација на масите заради поддршка на власта и сл.¹

За едни избори да се оценат како компетитивни, тие треба да бидат слободни и фер. Значи, при оцената на едни избори тие се оценуваат по основа на два критериума: дали се слободни и дали се фер. За едни избори да се оценат како слободни и како фер, потребно е да бидат исполнети повеќе услови во трите фази на изборниот процес: пред денот на изборите, на денот на изборите и по денот на изборите.

Најважни услови што треба да бидат исполнети **пред денот на изборите за тие да се сметаат за слободни се:**

- постоење слобода на говор и слобода на медиумите
- постоење слобода на здружување
- постоење слобода на собирање
- постоење слобода на кандидирање, односно право на сите што сакаат да поднесат кандидатура.

Најважни услови што треба да бидат исполнети **пред денот на изборите за тие да се сметаат за фер се:**

- општа прифатеност на изборните правила
- изборни правила кои ќе гарантираат еднаквост на сите натпреварувачи во

¹ Повеќе за разликувањето меѓу изборите во авторитарни и во тоталитарни системи видете во: Veselin Pavičević, "Izborna demokratija i modeli njenog ostvarivanja", во Daliborka Uljarević, "21 priča o demokratiji", Podgorica, 2005, стр. 93-95.



изборниот процес

- непристрасни и независни изборни органи
- непристрасност и независност на органите вклучени во спроведување и во контролирање на изборниот процес
- изборни единици кои гарантираат еднаквост на избирачкото право
- реален избирачки список
- еднаков пристап на кандидатите до медиумите во текот на кампањата
- непристрасни медиуми кои ќе им обезбедат реални, нецензурирани и непропагандни политички информации на избирачите
- непостоење злоупотреба на буџетски средства за кампања на одредена политичка партија
- непостоење злоупотреба на државни функции за партиски цели
- фер правила за финансирање на изборните кампањи, кои ќе им овозможат еднакви можности на кандидатите во изборниот натпревар
- транспарентност во работата на изборните органи.

Најважни услови што треба да бидат исполнети **на денот на изборите за тие да се сметаат за слободни се:**

- слобода на избирачите да го дадат својот глас без закани, притисоци, уцени и без поткуп
- тајност на гласот.

Најважни услови што треба да бидат исполнети **на денот на изборите за тие да се сметаат за фер се:**

- ефикасен и непристрасен дизајн на избирачките ливчиња
- пристап на акредитираните набљудувачи и на овластените претставници на кандидатите на сите избирачки места, како и можност да се следи работата на изборните органи
- спроведување на гласањето на начин пропишан со закон
- транспарентен процес на броење на гласовите
- јасен критериум за оцена на важноста на гласачкото ливче
- соодветни мерки за транспорт на избирачкиот материјал
- соодветна заштита на избирачките места.

Најважен услов што треба да биде исполнет **по денот на изборите за тие да се сметаат за слободни е:**

- слобода на сите учесници во изборниот процес без притисоци да поднесат



приговори за заштита на избирачкото право.

Најважен услов што треба да биде исполнет **по денот на изборите за тие да се сметаат за фер е:**

- постоење ефикасни правни лекови за заштита на избирачкото право.

Врз основа на дел од овие критериуми, во продолжение ќе се изврши оцена на изборниот процес во Република Македонија на изборите од 2014 година, со укажување и на изборите од 2011 година и од 2013 година, на кои се забележани исти проблеми, а ќе се укаже и на можните законски решенија што се применуваат во компаративните системи и ќе се оценат тие од аспект на нашите специфики. Главниот акцент ќе биде ставен на можни измени на Изборниот законик заради креирање посоодветна правна рамка како предуслов за демократски изборен процес.

2. РЕЛЕВАНТНИ СЛОБОДИ И ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Слободата на изразување и слободата на медиуми се ограничени во последните неколку години во Република Македонија. По декриминализацијата на наредбата и на клеветата, воведени се високи парични надоместоци, особено во случаите кога високи функционери на власта тужат новинари или претставници на опозицијата. Европската комисија во извештајот за оцената на напредокот на РМ во 2014 година укажува дека состојбата со слободата на изразување и натаму е многу проблематична² Широката употреба на постапките за клевета продолжува да влијае врз слободата на изразување. Откако клеветата беше декриминализирана кон крајот на 2012 година, покренати се околу 580 граѓански тужби за клевета во судовите, вклучително и против новинари, а и од политичари против други политичари, со што се испраќа негативна порака до јавноста и до медиумите. Започнати се многу судски постапки, а потоа последователно прекинати, со што се зголемува загриженоста дека постапките за клевета се користат како средство за притисок. Европската комисија, исто така, укажува и на континуираниот проблем на автоцензура во Република Македонија.³

Исто така, и ОБСЕ/ОДИХР на последните избори укажува на добиени информации дека најголемите медиуми во земјава се под индиректна контрола на владејачките партии поради позицијата на државата како најголем објавувач на реклами. Медиумските чинители, исто така, забележаа примена на самоцензура со цел да се обезбеди рекламирањето од државата и да се избегнат тужби по основа на клевета.⁴

За вкупниот амбиент на јавната дебата, во која треба да врее слободата на говорот, придонесуваат агресивната пропаганда и говорот на омраза. Кога не постојат аргументи, се лепат етикети и дисквалификации, како предавници, странски платеници, непријатели. Со тие етикети режимот ја сатанизира опозицијата. Кога сè се повторува така долго, во прашање е дијагноза. Општеството во транзиција, кое не воспоставило нова скала на вредности, информативни стандарди и критичка јавност, има и премногу матен талог од кој никнува и вулгарна пропаганда, и стил на екстремистичка комуникација. Неистомислениците повторно се претвораат во непријатели. Тој говор ја оддава менталната состојба на политичката заедница.⁵ „Тоа што преовладува милитантен и некритичен говор е знак дека заедницата во голема мера е оддалечена од слободното и демократско општество.“⁶

Во медиумите постои прагматичко-пропагандно посредување, на штета на вистината. Медиумите се претворени во инструменти на соголена пропаганда. Она што Ратко Божовиќ го пишува за медиумите во автократските системи целосно важи и за Република Македонија во моментот: „Во автократските системи постои иригорозна селекција на медиумските содржини. Медиумите по директива на власта фаворизираат разубавена слика на стварноста, дури и произведуваат слика за стварноста која, всушност, не постои. Наместо 'разбирање на стварноста', постои 'влдаеење со стварноста'.⁷ Додворувачките

² Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, Брисел, 8.10.2014 год., СВД (2014) 303 конечна верзија, стр. 14.

³ Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, Брисел, 8.10.2014 год., СВД (2014) 303 конечна верзија, стр. 51.

⁴ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 19.

⁵ Ratko Božović, "Dijalog u nedostatku dokaza (Prilog medijskoj kulturi)", во Veselin Pavičević, "Izborna demokratija i modeli njenog ostvarivanja", во Daliborka Uljarević, "21 priča o demokratiji", Podgorica, 2005, стр. 158.

⁶ Ratko Božović, "Dijalog u nedostatku dokaza (Prilog medijskoj kulturi)", во Veselin Pavičević, "Izborna demokratija i modeli njenog ostvarivanja", во Daliborka Uljarević, "21 priča o demokratiji", Podgorica, 2005, стр. 159.

⁷ Изјава на Ѓуро Шушњик. Видете во Ratko Božović, "Dijalog u nedostatku dokaza (Prilog medijskoj kulturi)", во Veselin Pavičević, "Izborna demokratija i modeli njenog ostvarivanja", во Daliborka Uljarević, "21 priča o demokratiji", Podgorica, 2005, стр. 151.

медиуми секојдневно ги објавуваат интересите на владејачката политичка елита како интерес на општеството, а стандардите на информирање и слободната јавна дебата исчезнаа од јавниот живот. „Во таков репресивен и затворен систем на информирање не е можно воспоставување слободно и критичко јавно мислење. Наместо слободно и креативно истражување на јавната сфера и на општествениот кошмар, во медиумите завладеа еднозначност и исклучивост на прагматичното и интересно мислење.“⁸

Слобода на собирање - Во практиката на Република Македонија, во периоди надвор од изборна кампања, се забележани повеќе ограничувања на слободата на мирно собирање. Во одредени случаи имаше забележливо ограничување на просторот каде што може да се одржи јавен собир, при што местото на одржување на случајот беше значајно за учесниците. На пример, на лица што протестираа против полициската бруталност не им бил дозволен пристап до Министерството за внатрешни работи.⁹

Во други случаи, учесници на јавни собири се соочувале со притисоци и со закани, на што полицијата не реагираше и не ги процесуирала случаите до крај.¹⁰ Во многубројни ситуации во кои на исто место одржуваа јавен собир две спротивставени групи, полицијата не постапуваше професионално и не го обезбедуваше правото на јавен собир на двете групи. Во некои ситуации, полицијата беше само нем набљудувач на инциденти и на обиди за попречување на јавниот собир од едната група кон другата. Во некои ситуации дури се забележува употреба на прекумерна сила од страна на полицијата кон лицата што го остваруваат правото на јавен собир.

Во период на изборна кампања во 2014 година Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР забележи дека постојат наводи за заплашување и притисок врз избирачите од страна на органите на власт. Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР прими голем број веродостојни пријави кои вклучуваа вршење притисок да се присуствува на настани од изборната кампања;¹¹ притисок да не се присуствува на настани на опозицијата;¹² и ветувања или закани по вработувањето во државната администрација, вклучително и преку употреба на привремените договори за работа.¹³

Слобода на кандидирање - НМИ на ОБСЕ/ОДИХР укажа дека на изборите во 2014 година добиле и пријава за притисок на една кандидатка на избори од нејзин претпоставен да се откаже од кандидатура на листа на опозициска партија бидејќи, во спротивно, ќе го загуби работното место.¹⁴

⁸ Ratko Božović, "Dijalog u nedostatku dokaza (Prilog medijskoj kulturi)", во Veselin Pavičević, "Izborna demokratija i modeli njenog ostvarivanja", во Daliborka Uljarević, "21 priča o demokratiji", Podgorica, 2005, стр. 151.

⁹ Неформално здружение на граѓани „Стоп за полициска бруталност“, кое организираше собир по повод одбележувањето една година од смртта на Мартин Нешковски, кој беше убиен од страна на припадник на полицијата. Видете Годишен извештај на Хелсиншкиот комитет на РМ за состојбите во областа на човековите права во Република Македонија во 2012 година, Скопје, 2013, стр. 32.

¹⁰ Пример, припадници на граѓанската асоцијација „Аман“. Видете Годишен извештај на Хелсиншкиот комитет на РМ за состојбите во областа на човековите права во Република Македонија во 2012 година, Скопје, 2013, стр. 32.

¹¹ На митингот на ГРОМ во Горче Петров на 8 април, на долгорочните набљудувачи на ОБСЕ/ОДИХР им пријдоа државни службеници кои од нив бараа да се потпишат за своето присуство. Наставник од Гостивар изјави дека на колегите им било кажано од страна на нивниот претпоставен да присуствуваат на митингот на ДУИ во Скопје и дека градоначалникот сакал да ја види листата на лицата кои учествувале на митингот.

¹² НМИ на ОБСЕ/ОДИХР беше информирана за притисокот извршен врз вработените во јавната администрација да не присуствуваат на настан од изборната кампања на г. Пендаровски во општина Валандово.

¹³ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 15-16.

¹⁴ Наставничка од Гостивар пријавила дека претпоставениот ѝ се закани дека ќе ја загуби работата доколку не се откаже од листата на кандидати за НДП и не се припои кон ДУИ. Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 16.

3. ПРИФАТЕНОСТ НА ИЗБОРНИТЕ ПРАВИЛА

Уште Монтескје ги сметал законите што го регулираат избирачкото право за основа на демократијата. Според него, нема толку важни уставни закони како што се законите што гарантираат исправност на изборите, но, исто така, далеку од вистината е дека самото постоење на изборните закони е доволен услов за демократски избори и за демократија.¹⁵

Во Република Македонија како да стана практика измените на изборното законодавство да се вршат во изборни години. Наспроти таквата практика е препораката содржана во Кодексот на добри практики во изборната материја усвоен од Венецијанската комисија, според која реформите во изборното законодавство не треба да се отвораат најмалку една година пред изборите. Исто така, препорака на Венецијанската комисија е измените во изборното законодавство да се прават со најширок консензус меѓу власта и опозицијата.

Измените што беа усвоени пред изборите во 2011 година и во 2013 година не добија поширока поддршка во Собранието. Во 2013 година Изборниот законик беше изменет и по распишувањето на изборите. Во 2014 година беше постигнат консензус за делумна измена на Изборниот законик, но еден дел од препораките на ОБСЕ/ОДИХР и барањата на опозицијата не беа опфатени во измените и беа одложени со образложение дека „не се приоритетни за претседателските избори“. Но, со оглед на тоа што во исто време со претседателските избори беа распишани и предвремени парламентарни избори, законската рамка која регулираше прашања од тој изборен циклус, како, на пример, изборот на пратеници од дијаспората, не беше усогласена.

¹⁵ Montesque, "O duhu zakona", Filip Višnjić, Beograd, 1989, str. 18.

4. ИЗБОРНИ ОРГАНИ

Основна премиса за фер изборен процес е изборната администрација да почива на принципите на политичка неутралност, непристрасност и одговорност. Таа треба да ги спречи злоупотребите и манипулацијата со изборниот процес, заради што мора да работи транспарентно и врз основа на законот. Не случајно се вели дека статусот, надлежностите и независноста на изборната администрација и нивната непристрасност се основни за интегритетот на изборите.¹⁶ За жал, критиките за работата на Државната изборна комисија (ДИК) во Република Македонија се континуирани. НМИ на ОБСЕ/ОДИХР во 2014 година забележи дека членовите вршеле долги политички интервенции и гласале по партиска линија за приговори кои вклучувале политички спорни прашања, наместо врз основа на презентирани докази за случајот. Тоа влијаело негативно врз одговорноста на членовите на ДИК да дејствуваат независно...¹⁷ Поради тој проблем, во 2013 година НМИ на ОБСЕ/ОДИХР препорача дека ДИК треба да ги решава сите приговори и жалби на непристрасен начин, без политичко мотивирано одлучување. Законите и правото треба да се толкуваат, спроведуваат и извршуваат во согласност со намената на законите и на правото.¹⁸ Но, за жал, работата на ДИК, всушност, е само одраз на губењето на кредибилитетот на многу државни институции.

Каков е составот на ДИК и на другите изборни органи во Република Македонија?

ДИК е составена од седум члена, од кои четири се избрани по предлог на владејачките партии, а три по предлог на партиите во опозиција. Еден од тројцата предложени од опозицијата е претседател на ДИК, а еден од четворицата предложени од власта е потпретседател.

Општинските изборни комисии (ОИК) се составени од пет члена, кои се избираат од вработените во државната и во општинската администрација.

Избирачките одбори (ИО) се составени од пет члена, од кои тројца (меѓу кои и претседателот) се избираат од редот на државната, јавната и на општинската администрација, а по еден член се именува на предлог на партиите од власта и од опозицијата (тие што освоиле најмногу гласови на последните парламентарни избори).

Што покажува таквиот состав на изборните органи? Прво, власта има неспорно мнозинство во ДИК. Претседателот на ДИК е од редовите на опозицијата, но тој нема посебни овластувања, туку неговата улога е повеќе церемонијална. Искуството покажува „вулгарна“ партизација на овој орган, кој, за жал, наместо врз основа на закон, одлучува врз основа на партиска директива.

Од друга страна, општинските изборни органи целосно се разликуваат од принципот на составување на изборните органи бидејќи тие се составени исклучиво од лица вработени во администрацијата, без вклучување директни претставници на политичките партии. Тоа не би било проблем во земји со стручна, независна и со професионална администрација. Но, за жал, Македонија не спаѓа во таа група земји. На тоа укажува и Европската комисија, која констатира дека постои политизација на администрацијата на

¹⁶ Joo-Cheong Tham, "Deliberative Democracy and Electoral Management Bodies: The Case of Australian Electoral Commissions", Electoral Regulation Research Network/Democratic Audit of Australia Joint Working Paper Series, No. 20, November 2013, стр. 1.

¹⁷ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 9.

¹⁸ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за локалните избори на 24 март и 7 април 2013, стр. 29.

централно и на локално ниво, и тоа е причина за сериозна загриженост. Довербата во независноста на државните институции е ниска поради широко распространетата перцепција дека јавната администрација е политизирана и има недостиг од транспарентност.¹⁹ На тој начин, ако се има предвид партизираноста на администрацијата, излегува дека опозицијата нема можност да учествува во работењето на општинските изборни комисији, кои имаат значајни надлежности, особено за време на локалните избори.

Нејасно и нелогично е тоа што на сите три нивоа изборните органи во Република Македонија се составени врз основа на различни принципи: чисто партиски состав на ДИК, целосно административен состав на ОИК и комбиниран пристап на ИО.

Какви се компаративните искуства на составите на изборните органи?

Генерално, постои поделба на неколку модели на централни изборни органи:

А) Владин модел – изборите ги спроведуваат лица со статус државни службеници вработени во државни органи. Овој модел го носи во себе ризикот, во случај на партизирана администрација, одлучувањето да биде неизбалансирано и пристрасно и да биде повод за недоверба во изборниот систем.

Б) Судски модел или експертски модел – централните изборни органи се составени од судии или од група искусни експерти. Опасноста доаѓа од надворешни притисоци кои може да го загорзат легитимитетот на изборните органи.

В) Повеќепартиски модел во кој доминира владејачката партија - централните изборни органи се составени од претставници на политички партии пропорционално на гласовите добиени на претходни парламентарни избори. Овој модел настанал во земјите во транзиција. Тој инхерентно носи опасност од пристрасност и може да обезбеди легитимитет на изборниот процес само доколку членовите на изборните органи се однесуваат професионално и непристрасно.

Г) Мешовит модел – модел во кој централните изборни органи се составени од претставници на политичките партии и од судии или експерти. Овој модел е заснован на постоење недоверба меѓу политичките партии. Нивното вклучување во изборните органи треба да одговори на постојната недоверба во изборниот систем. Од друга страна, вклучувањето непартиски членови во изборните органи треба да обезбеди баланс, односно елемент кој ќе значи сопирачка за голата партиска политика во изборните органи.

Примената на овие модели во практика укажува на потребата составот на изборните органи да биде независен или балансиран. Доколку не можат да се најдат независни експерти што ќе уживаат доверба од релевантните политички партии, тогаш составот треба да биде балансиран со именување претставници на политичките партии.

Довербата во изборните органи е клучна. Познати се компаративни примери на земји во кои постои потреба од градење доверба во изборниот процес, за членови во централниот изборен орган да бидат именувани експерти од меѓународната заедница (на пример, во Јужна Африка, во ДИК беа вклучени експерти од Канада, Зимбабве и од Еритреја).²⁰

Очигледно е дека Македонија треба да трага по механизми за градење доверба во изборните органи. Ако се направи споредба на сегашниот модел на ДИК, во кој доминира владејачката партија, и мешовитиот модел што порано се применуваше, останува чувството дека недовербата во постојниот состав е зголемена, а неговиот кредибилитет

¹⁹ Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, Брисел, 8.10.2014 год., СВД (2014) 303 конечна верзија, стр. 9.

²⁰ Guy S. Goodwin-Gill, "Free and Fair Elections", Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 122

крајно нарушен. Затоа, при идни размисли за реформа на составот на централниот изборен орган од помош може да биде примерот на земји во кои централниот изборен орган брои девет члена, и тоа три од судии избрани по пат на ждрепка (во рамките на сите судови, освен тие што одлучуваат по правни лекови по одлуките на ДИК), три члена избрани од Собранието на предлог на власта, а три избрани на предлог на опозицијата.

За составот на општинските изборни комисији и на избирачките одбори може да се разгледа примерот во кој овие органи се составени од претседател од администрацијата, два члена именувани на предлог на власта и два члена именувани на предлог на опозицијата. Истото правило треба да важи и за гласање во ДКП.

Сепак, останува констатацијата дека нема идеален модел на изборни органи. Ниту, пак, идеални решенија за структурните гаранции (како воспоставување буџетска независност, одреден мандат, слобода во одлучувањето) за независност и за непристрасност на изборните органи. Структурните гаранции се значајни за обезбедување законска рамка која треба да биде основа за практична независност (behavioural independence). Но, структурните гаранции не можат да ја гарантираат независноста во практика (behavioural independence). Законските одредби сами по себе не обезбедуваат независно однесување – индивидуите и институциите треба да го живеат етосот (ethos) на независноста.²¹ Културата на независност и посветеноста на членовите на изборните органи на независно одлучување се позначајни од формалната „структурна“ независност.²² При тоа, значаен е не само индивидуалниот интегритет, туку и институционалниот интегритет.²³

²¹ Joo-Cheong Tham, "Deliberative Democracy and Electoral Management Bodies: The Case of Australian Electoral Commissions", Electoral Regulation Research Network/Democratic Audit of Australia Joint Working Paper Series, No. 20, November 2013, стр. 8.

²² Alan Waller et al, "Electoral Management Design: The International IDEA Handbook", IDEA, 2006, стр. 22-23.

²³ Joo-Cheong Tham, "Deliberative Democracy and Electoral Management Bodies: The Case of Australian Electoral Commissions", Electoral Regulation Research Network/Democratic Audit of Australia Joint Working Paper Series, No. 20, November 2013, стр. 8.

5. НЕПРИСТРАСНОСТ И НЕЗАВИСНОСТ НА ОРГАНИТЕ ВКЛУЧЕНИ ВО КОНТРОЛИРАЊЕ НА ИЗБОРНИОТ ПРОЦЕС

Покрај ДИК, ОИК и ИО, свои надлежности во спроведувањето и во контролирањето на изборниот процес имаат и Министерството за внатрешни работи (МВР), Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ) и Државниот завод за ревизија (ДЗР).

Во извештаите на ОБСЕ/ОДИХР за изборите во 2011 година и во 2014 година се истакнува дека и покрај тоа што Изборниот законик содржи одредба според која на овластените службени лица во МВР кога ќе бидат утврдени како кандидати, работниот однос треба да им мирува (член 9), спротивно на оваа законска одредба, министерката за внатрешни работи не ги прекина сите владини обврски додека беше кандидат во изборната трка. ОБСЕ/ОДИХР истакна дека одредбата од член 9 посебно важи за министерот за внатрешни работи, кој има овластување врз клучните аспекти од изборниот процес, вклучително и врз составот на избирачките списоци и спроведувањето истрага за изборните прекршоци.²⁴ ОБСЕ/ОДИХР во 2011 година укажа дека примиле и други обвинувања за злоупотреба на МВР за изборни цели.²⁵ Партизацијата во постапувањето на МВР може да се согледа и во случајот со избирачкиот список. Имено, во 2014 година по приговор од политички партии до ДИК со барање од избирачкиот список да се избришат избирачи кои наводно живеат на фиктивни адреси, ДИК побара од МВР, кое ја одржува базата на податоци за населението, да ги испита таквите наводи. Сепак, МВР изјави дека не е негова одговорност да врши проверка на таквите наводи.²⁶

Што се однесува до работата на ДКСК, и овој орган не ужива доверба во јавноста и се перцепира како орган во чиешто постапување недостига независност и непристрасност. Исто така, посебен проблем е нетранспарентноста на неговата работа бидејќи седниците се затворени за јавност.

Независноста и на АВМУ, исто така, е значајна, но и проблематична. Европската комисија укажува дека продолжува загриженоста за праведност, објективност и за транспарентност на пристапот на АВМУ. Нејзината политичка и финансиска независност и таа на јавниот радиодифузен сервис, сè уште, не се точно определени.²⁷

ОБСЕ/ОДИХР во извештајот за изборите во 2014 година укажува на прекршување на Изборниот законик од страна на АВМУ, со тоа што, и покрај обврската да покрене прекршочна постапка во рок од 3 дена по утврдување на сторената повреда, Агенцијата одлучила да не изрекува санкции против провладин медиум поради квантна неизбалансираност на претставување на изборните кампањи, до објавување на конечниот извештај.²⁸

Во своите препораки, ОБСЕ/ОДИХР препорачува членовите на АВМУ да не се

²⁴ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 7.

²⁵ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за локалните избори на 24 март и 7 април 2013, стр. 13.

²⁶ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 12.

²⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија 2014, Брисел, 8.10.2014 год., СВД (2014) 303 конечна верзија, стр. 32.

²⁸ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 20.

првенствено политички именувани лица.²⁹

За партизираноста во одлучувањето на АВМУ зборуваат и оцените за МРТ1 содржани во нивниот извештај, кои се целосно спротивни со тие на ОБСЕ/ОДИХР.

АВМУ оценува: „Кампањата на кандидатите, МРТ1 претежно ја покриваше преку новинарски извештаи, кои, главно, имаа неутрален тон.“³⁰ Во финалниот извештај додава: „Кампањата на кандидатите, МРТ1 претежно ја покриваше преку новинарски извештаи, главно, со неутрален тон, а во третината од времето за дневните настани од земјава и светот емитуваше низа прилози во кои позитивно беа врамени активностите или резултатите од политиката на Владата на неколку теми“.³¹

Наспроти таквите оценки на АВМУ, во извештајот на ОБСЕ/ОДИХР е констатирано дека тонот на медиумското покривање на кампањите е различен. Сите учесници во изборната трка во голема мера беа покриени на неутрален начин, освен ДУИ, ВМРО-ДПМНЕ и г. Иванов, кои добија позитивно медиумско покривање со нагласување на нивните постигнувања и идни проекти. Сите негативни вести кои се однесуваа на партијата ВМРО-ДПМНЕ и на кандидатот што таа го поддржа во голема мера беа занемарени.³²

Во делот на надлежностите на ДЗР останува впечатокот и за недоволноста на неговите овластувања во контролата на финансирањето на изборните кампањи. За засилување на контролата над ова значајно прашање се можни три солуции: првата е зголемување на надлежноста на ДЗР, придружено со воведување механизми за враќање на довербата во овој орган и создавање гаранции за негово непристрасно работење; другата солуција е воведување независно тело кое ќе биде избирано со поширок консензус во Собранието и кое ќе има широки надлежности во контролирањето на финансирањето на кампањите; третата солуција е консензуален избор на реномирана странска ревизорска куќа која ќе изврши ревизија над финансирањето на изборните кампањи.

Примерите за недостиг на професионално, независно и непристрасно ангажирање на органите кои се вклучени во спроведување или контрола на изборите укажуваат на потребата од нивна реформа за да се обезбедат гаранции за сите учесници во изборниот процес дека нивното постапување нема да биде пристрасно и ќе значи враќање на авторитетот на овие институции.

²⁹ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 30.

³⁰ Извештај од мониторингот на медиумското покривање на првиот круг од изборната кампања за претседателските избори 2014 во вестите на националните радиодифузери, АВМУ, стр. 4.

³¹ Извештај од мониторингот на медиумското покривање на претседателските и предвремени парламентарни избори 2014 година, АВМУ, стр.11

³² ОБСЕ/ОДИХР забележува дека МРТ-1 применуваше сличен пристап при покривање на конференциите за печат на НМИ на ОБСЕ/ОДИХР, презентирајќи ги само позитивните заклучоци на Изјавата за првичните наоди и заклучоци, изоставувајќи ги сите критички забалешки. Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 21.

6. ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ КОИ ГАРАНТИРААТ ЕДНАКВОСТ НА ИЗБИРАЧКОТО ПРАВО

Начелото на еднаквост на избирачкото право не подразбира само почитување на принципот еден човек - еден глас, туку и еднаква вредност на гласот. Тоа се постигнува со креирање изборни единици во кои приближен број граѓани ќе избираат ист број пратеници. Но, ако тој принцип се почитува за изборните единици кои се во земјава, има сериозно отстапување во бројот на избирачи што избираат еден пратеник во дијаспората. Па, така, во 2011 година во изборната единица 4, за освојување пратенички мандат еден кандидат требаше да освои најмалку 9.340 гласа, додека во изборната единица 9 (во дијаспората) кандидат за пратеник се смета дека го освоил мандатот со 548 гласа, што претставува разлика од повеќе од 1600%. Всушност, за гласање во дијаспората се регистрирале 7.213 гласачи. Од нив гласале 4.088 избирачи и избраа три пратеници. Од тие причини ОБСЕ/ОДИХР препорача дека органите на власта треба да го ревидираат постојниот систем на распределба на мандатите во изборните единици надвор од земјата за да обезбедат сигурност дека потребните гласови од дијаспората за избор на пратеници во Собранието нема значително да го потценуваат еднаквото избирачко право.³³

Власта остана глува на таа препорака на ОБСЕ/ОДИХР и истата ситуација на потценување на вредноста на гласот во земјава во споредба со тој од дијаспората се повтори во 2014 година. На тие избори 18.911 избирачи биле пријавени во изборната единица 7, која ги покрива Европа и Африка, 3.337 избирачи биле пријавени во изборната единица 8, која ја покрива Америка, и 1.534 биле пријавени во изборната единица 9, која ги покрива Австралија и Азија. Во изборните единици во земјата, просечниот број запишани избирачи за секој избран кандидат бил 14.600. Од тие причини и новиот извештај на ОБСЕ/ОДИХР препорачува да се разгледа постојниот систем на распределба на мандатите во изборните единици во странство со цел да се обезбеди секој пратеник во Собранието да може да претставува сличен број регистрирани избирачи и начелото на еднакво избирачко право на глас да биде почитувано.³⁴

Со оглед на тоа што Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија од 2002 година препорачува дека мандатите мора да бидат рамномерно распределени по изборни единици, а допуштената отстапка од оваа норма не треба да биде повеќе од 10% и, секако, не смее да надмине повеќе од 15%, освен во посебни околности, можни се две решенија за изборните единици во дијаспората.

Едно од решенијата е формирање една изборна единица за дијаспората, во која партиите ќе кандидираат најмногу три пратеници. По завршувањето на гласањето, бројот на излезени гласачи во дијаспората се дели со просечниот број гласови што се потребни за еден кандидат да биде избран за пратеник во земјата. На тој начин бројот на избрани пратеници во изборната единица во дијаспората ќе зависи од бројот на излезени избирачи, со што ќе се постигне воедначување на вредноста на гласот.

Друго можно решение е да останат три изборни единици во странство. Гласањето во изборните единици 7, 8 и 9 да се спроведе доколку бројот на пријавени избирачи изнесува најмалку 85% од просечниот број гласови со кои е избран еден пратеник на претходните избори во изборните единици 1, 2, 3, 4, 5 и 6, а за избран да се смета кандидатот што освоил најмногу гласови. Процентот од 85% е добиен како резултат на препораката на Венецијанската комисија дека отстапувањето меѓу изборните единици не смее да надмине 15%.

³³ Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР на предвремените парламентарни избори од 5 јуни 2011, стр.25.

³⁴ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремените парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 8-9.

7. РЕАЛЕН ИЗБИРАЧКИ СПИСОК

Според Изборниот законик, ДИК е надлежен орган за водење на избирачкиот список. Но, во практика главниот збор во водењето на избирачкиот список го има МВР бидејќи ДИК го води избирачкиот список според информациите што ги добива од МВР, кое издава биометриски лични карти и патни исправи врз основа на евиденцијата за државјанство и постојано живеалиште.

Водењето и веродостојноста на избирачкиот список е вистинска рак-рана на македонските избори. Во текот на локалните избори во 2013 година беа откриени повеќе случаи на регистрирање голем број граѓани на една адреса. На пример, во општина Центар 75 лица беа регистрирани со живеалиште на една иста адреса. Во 2013 година, ДИК испратила барање до МВР за верификација на 847 имиња кои се наоѓале во барањето за проверка на СДСМ и потврди дека таквите имиња биле внимателно проверени и дека сите имале право на глас.³⁵

Во 2014 година се повтори случајот на постоење голем број избирачи со живеалиште на иста адреса. ДУИ и СДСМ поднесоа приговори до ДИК со барање да се избришат избирачите од избирачкиот список кои наводно живеат на фиктивни адреси.³⁶ Повторно ДИК побара од МВР, кое ја одржува базата на податоци за населението, да ги испита таквите наводи. Сепак, МВР изјави дека не е негова одговорност да врши проверка на таквите наводи.³⁷

Според Законот за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните: „Живеалиште е местото во кое граѓанинот **се населил со намера во него постојано да живее** и во кое има обезбедено стан за живеење. Се смета дека граѓанинот има обезбедено стан за живеење, во смисла на овој закон, ако тој или член на неговото семејство има **вселив стан** по основа на сопственост или договор за закуп во согласност со законот“. (член 2)

Според член 9 од истиот закон: „Пријавувањето и одјавувањето на живеалиштето, односно престојувалиштето, како и промената на адресата на станот, се врши во Министерството за внатрешни работи. При пријавувањето и одјавувањето на живеалиштето, односно престојувалиштето на лицето му се издава потврда“.

Според член 11 од истиот закон: „**Контрола** на пријавувањето и одјавувањето на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните, односно на пријавувањето на промената на адресата на станот врши **Министерството за внатрешни работи**. Кога Министерството за внатрешни работи **ќе утврди дека пријавата за живеалиштето, односно престојувалиштето, како и промена на адреса на станот, содржи неистинити податоци, донесува решение за поништување на пријавата и бришење на лицето од евиденцијата за живеалиштето**“.

Значи, да сумираме, во конкретниот случај, живеалиште е место каде што граѓанинот **се населил со намера да живее во него постојано**. Лицата што беа заведени на фиктивни адреси беа лица што не беа населени во Македонија, ниту, пак, имале

³⁵ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за локалните избори на 24 март и 7 април 2013, стр. 10-11.

³⁶ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремените парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 12.

³⁷ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремените парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 12.



намера да живеат тука бидејќи тие живеат во соседна Албанија. Исто така, според законот, лицето кое бара регулирање на живеалиште треба да има обезбедено вселив стан. Дел од становите на кои беа запишани лицата, не беа воопшто вселиви. Исто така, според законот, МВР е надлежен орган кој води евиденција за живеалиштата и орган кој врши контрола над тој процес. Доколку утврди дека живеалиштето е дадено врз основа на неистинити податоци, лицето треба да биде избришано од евиденцијата на живеалиштето. Од тоа произлегува дека МВР е надлежен и морал да ја испита веродостојноста на фактите врз основа на кои е стекнато живеалиште.

Понатаму, според Изборниот законик, во избирачкиот список се запишуваат сите граѓани со навршени 18 години кои имаат живеалиште на територијата на Република Македонија, а кои имаат важечка лична карта или патна исправа. Во избирачкиот список се запишуваат и сите државјани на Република Македонија што се на привремена работа или престој во странство, со живеалиште на територијата на Република Македонија и со важечка патна исправа. Тие лица се запишуваат според нивното последно живеалиште во Република Македонија пред заминување во странство (член 41).

Од оваа одредба произлегува дека во избирачкиот список се запишуваат само државјани што имаат живеалиште во РМ или ако се иселени, а некогаш живееле во РМ. Се поставува прашањето, колку лица што имаат државјанство, но никогаш не живееле во РМ, спротивно на одредбите на Изборниот законик, се запишани во избирачкиот список? Оттаму се наметнува потребата од поединечна проверка на избирачкиот список од страна на ДИК со проверка на комплетната документација, како и со непосредна проверка.

ДИК, според сегашните одредби, има право да врши запишување, дополнување и бришење во избирачкиот список по службена должност врз основа на податоци од матичните книги, евиденцијата за живеалиште и државјанство на Република Македонија, други службени евиденции и со **непосредно проверување** (член 42).

Очигледно е дека ДИК не се осмели да донесе одлука со која ќе оспори валидност на документ добиен од МВР и да го искористи своето овластување да изврши бришење лица од избирачкиот список со непосредно проверување. Тоа ја наметнува потребата да се воведат во законот поцврсто и подетално регулирани процедури за водење на избирачкиот список и за постапување на органите.

Државната изборна комисија мора да добие јасна надлежност со која ќе може да донесе одлука за бришење лица од избирачкиот список и покрај тоа што тие поседуваат документи издадени од МВР, доколку врз основа на непосредна проверка утврди дека лицата што се запишани во избирачкиот список немаат постојано живеалиште во РМ, ниту некогаш имале живеалиште, ниту, пак, станот што е наведен како нивно живеалиште е вселив. Во таква ситуација треба да се активира механизам на утврдување одговорност на надлежните лица од МВР за издадените исправи, како и да се предвиди процедура со кратки рокови во која лицата што се избришани од избирачкиот список ќе можат да искористат правни лекови и да покренат постапка против одлуката на ДИК.

Со оглед на тоа што партизираноста во одлучувањето на ДИК е сериозен проблем, треба да се има предвид и можноста во Изборниот законик да се предвидат ситуации и услови во кои претседателот на ДИК ќе констатира бришење одредени лица од избирачкиот список, без да се спроведе гласање (како што, на пример, претседателот на Собранието констатира дека се распишува референдум при поднесен предлог од 150.000 избирачи или како што констатира престанок на мандат при поднесени оставки).



Таква ситуација е, на пример, ако од непосредниот увид ДИК утврди дека одредени лица се запишани на адреса која воопшто не постои. Слична ситуација е кога при непосредна проверка ДИК ќе стекне сознание дека лицата што се водат на одредена адреса воопшто не живеат таму (тоа сознание може да се стекне со прибирање изјави на лицата кои се сопственици на станот или живеат таму).

ДИК мора да го преземе водењето на избирачкиот список вистински, а надлежните институции, меѓу кои и МВР, да ѝ ги доставуваат само промените што произлегуваат од нивната евиденција, со цел ДИК да ги проверува и да врши корекција на избирачкиот список.

Треба да се имаат предвид и решенијата што се применуваат во одредени земји за вистинска јавност на избирачкиот список. Во РМ списокот е објавен на веб-страницата, но можете да вршите проверка само за себе бидејќи проверката се врши со внесување матичен број. Во одредени земји, избирачкиот список се објавува јавно, дури некаде и на огласни табли во зградите или на улиците се објавуваат имињата на лицата што живеат на таа улица, со цел жителите од таа улица да алармираат доколку се заведени лица кои не живеат таму или, пак, се испуштени одредени лица кои треба да се во списокот. Треба да се има предвид и можноста со внесување на вашиот матичен број на веб-страницата за проверка на избирачкиот список да го видите списокот и на лицата што се заведени на адреси во близина на вашата (со дефинирање одреден радиус на растојание), секако без податоците кои се заштитени и тајни во согласност со Законот за заштита на лични податоци. Со тоа и на самите граѓани треба да им се даде можност да укажуваат до ДИК за одредени неправилности на списокот и со тоа да помогнат во тековното одржување на избирачкиот список. Исто така, треба да се предвиди можност секој член на ДИК да може да изврши увид во документацијата на МВР врз основа на која се впишуваат и бришат лица од избирачкиот список.

8. ЕДНАКОВ ПРИСТАП НА МЕДИУМИТЕ И НЕПРИСТРАСНИ МЕДИУМИ

Можноста на медиумите да допрат до широка публика ги прави многу значаен чинител во изборната кампања затоа што можат да го обликуваат расположението на гласачите. И покрај тоа што тие сакаат да се претстават дека го пренесуваат јавното мислење, тие, всушност, се негови креатори. Медиумите имаат голема мобилизирачка, но и манипулативна моќ. Тие имаат голема одговорност за тонот на кампањата и за полето на натпревар меѓу кандидатите.

Приватните медиуми имаат свој политички интерес. Тие не се политички неутрални, туку имаат интереси кои сакаат да ги заштитат во текот на изборите. Често медиумите се однесуваат како учесници во кампањата. Поради тоа, во законодавствата на европските земји се воведуваат обврски за неутралност и плурализам на информации, како критериум за медиумското покривање и се прецизира дека улогата на медиумите треба да биде плуралистичка и да презентира балансиран мислења, при што различните тенденции се неутрализираат меѓу себе. Во САД постои култура на „сопирачки и рамнотежа“, која се обидува да ја балансира медиумската пристрасност.³⁸

Според Изборниот законик, во Република Македонија медиумите треба да обезбедат избалансирано покривање на изборите во сите облици на изборно медиумско претставување. При тоа медиумите се должни во рок од 5 дена од денот на распишување на изборите да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на изборните програми и на кандидатите, кои не можат да се менуваат до крајот на изборите.

Исто така, во Изборниот законик е предвидено дека за време на изборна кампања, радиодифузните сервиси што ги покриваат изборите можат да емитуваат 12 минути дополнително време за рекламирање на реален час емитувана програма, исклучиво наменета за платено политичко рекламирање, од кои за еден учесник во изборната кампања може да се одвојат најмногу осум минути. Платеното политичко рекламирање мора да биде соодветно, видливо означено и јасно одвоено од другите содржини, при што нарачателот на рекламирањето мора да биде јасно означен.

Јавниот радиодифузен сервис не смее да емитува платено политичко рекламирање, а е должен да емитува бесплатно политичко претставување на учесниците во изборниот процес. Собранискиот канал треба да обезбеди по три часа бесплатно политичко претставување на кампањите на партиите на власт и на опозицијата во согласност со резултатите од последните парламентарни избори.

Но, наспроти правните норми, според ОБСЕ/ОДИХР, на изборите во РМ во 2014 година најголем дел од медиумите на кои се спроведе надзор беа во голема мера пристрасни во полза на владејачката партија и нејзиниот претседателски кандидат и, главно, негативни против главната опозициска партија и нејзиниот кандидат. Јавниот радиодифузен сервис не обезбеди избалансирано и еднакво медиумско покривање за сите кандидати и партии...³⁹

Според набљудувањето на дневноинформативните емисии, најголем дел од нив,

³⁸ Rafael Roncagliolo, "The Relationship between the Media and Electoral Authorities", во "Strengthening Electoral Processes and Systems throughout the Hemisphere: The Role of the Media in Electoral Campaigns and the Relationship Between Electoral Management Bodies and Political Parties", Instituto Federal Electoral and Organization of American States, Mexico City, 2009, стр.24.

³⁹ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 4.

освен „Телма“ и „Вести 24“, покажаа значителна пристрасност во однос на владејачките партии, како во однос на квантитетот, така и во однос на тонот на медиумското покривање.⁴⁰

Што се однесува до платеното политичко рекламирање, кога СДСМ и ВМРО-НП се обиделе да откупат време на „Сител“ и на „Канал 5“, биле информирани дека најголем дел од времето веќе било откупено од другите учесници во изборната кампања.⁴¹ Надзорот на ОБСЕ/ОДИХР покажал дека во 2014 година, околу 62 часа од платеното политичко рекламирање биле откупени од страна на ВМРО-ДПМНЕ, 12,5 часа од ГРОМ, 6,5 часа од ДУИ, 5,5. часа од СДСМ и 2 часа од ВМРО-НП.⁴²

Ваквите оценки на ОБСЕ/ОДИХР за состојбата во медиумите во Република Македонија укажуваат на потребата од сериозни реформи во оваа област, дел правни, но дел и во однесувањето на медиумите заради почитување на професионалните стандарди.

Компаративните примери на регулирање на медиумите за време на изборна кампања може да се класифицираат во три различни модели на распределба на медиумскиот простор за кампања, во зависност од тоа дали овозможуваат бесплатно и платено политичко рекламирање:

- земји во кои е дозволено бесплатно рекламирање, но е забрането платено рекламирање;
- земји во кои е дозволено ограничено платено рекламирање, но не е овозможено бесплатно рекламирање;
- земји во кои е дозволено ограничено платено рекламирање и е овозможено бесплатно рекламирање.

Интересно е да се забележи дека земјите што имаат демократски дефицит, како едно од решенијата што ги прифаќаат за обезбедување фер демократски натпревар е забраната на платено политичко рекламирање во електронските медиуми, со воведување бесплатно политичко рекламирање, што како модел постои во земји со развиена демократија (на пр., Обединетото Кралство, Данска⁴³ и др.).

Медиумите во период на избори треба да бидат јавна трибина за дискусија на сите релевантни општествени групи. Тие имаат задача да создаваат простор за дијалог, како и да имаат водечка улога во слободно формирање мислење. Медиумите треба да бидат ослободени од „партиска диктатура“.

За подетално регулирање на македонските медиуми во период на изборна кампања може да се земат предвид следниве компаративни искуства:

- На кандидатите им се гарантира бесплатно време за презентирање на кампањите на националниот јавен радиодифузен сервис врз основа на принципот на еднаквост и на правичност. Така, некаде е воспоставена формула според која 30% од времето е поделено меѓу сите учесници во кампањата. Останатите 70% се дистрибуирани пропорционално

⁴⁰ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 21.

⁴¹ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 22.

⁴² Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 22.

⁴³ Guy S. Goodwin-Gill, "Free and Fair Elections", Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 149-150.

во согласност со бројот на гласови што секоја партија ги освоила на претходните избори. На новите партии им се гарантира време, но тоа е во рамките на 30% кои се делат меѓу сите партии.⁴⁴

- Во некои земји е гарантирано вкупното време од 14 часа за бесплатно медиумско претставување на националната телевизија и исто толку на националното радио за претставување на кампањите.

- Јавниот радиодифузен сервис е обврзан да емитува изборните дебати, кои се одвиваат во живо и траат 90 минути, а покриваат седум области: државотворна политика, економија, аграр, социјална политика, култура, образование и национална политика. На нив се дава простор за учество на сите подносителите на листи. Доколку бројката е голема, може да се направи поделба на учесниците во две или повеќе групи за дебата по пат на ждрепка или во согласност со резултатите од последните избори.

- Националната ТВ и радиостаница се обврзани да ја покриваат изборната кампања во вид на воведни и завршни изјави, посебни информативни емисии и дебати. Дневното следење на кампањата не може да трае повеќе од 5 минути дневно. Сите учесници на изборите имаат право на три дебати од по три часа. Доколку во текот на програмата се нарушат правото и угледот на некој кандидат, тој има право на одговор според принципот „на исто место во ист фронт“.

- На националната телевизија се емитуваат 15 часа бесплатно политичко рекламирање, а на националното радио 30 часа. Рекламните материјали ги подготвуваат учесниците во кампањата самостојно или со пристап до студио и помош на професионални лица, а радиодифузниот сервис врши само емитување. Учесникот во кампањата мора да ја достави емисијата 24 часа пред терминот за емитување. Во случај материјалот да е подолг од предвиденото време, емитувањето се прекинува по истекот на времето, без интервенции во него (без скратување, менување на редослед на емитување на кадрите и сл.).

- Кандидатите имаат право во посебна емисија без новинар да ја претстават својата кампања; да емитуваат тонски прилози од пет предизборни собири во траење од по две минути со два тонски исечоци по ударната информативна емисија во 19.30 часот и исто толку по информативната емисија во 22.30 часот. Освен тоа, секој подносител на листа има право во 45-минутна емисија да ја претстават изборната програма со 3 до 5 учесници според следнава шема: најава и претставување, прашања важни за политичкиот, економскиот, социјалниот, културниот и друг живот и завршно обраќање на јавноста. Исто така, јавниот сервис организира и соочување на кандидатите во посебни 50-минутни емисии по изборни единици. Секоја листа има право на по еден учесник во дебатата, а редоследот се утврдува со ждрепка. Емисијата оди без јавувања од гледачи.

- Приватните медиуми со национална концесија што ќе се определат да ја следат изборната кампања треба да обезбедат 15 минути во кои секој од листите ќе ја презентира својата програма во вечерен термин. По пат на ждрепка ќе биде утврден редоследот на снимање и на емитување на тие емисии.

- Во некои земји постојат строги правила и за печатената кампања и се определени големините на плакатите - 500x300 мм, како и на известувањата за митинг - 400x250 мм.

⁴⁴ Примерот е од Мексико. Видете “Strengthening Electoral Processes and Systems throughout the Hemisphere: The Role of the Media in Electoral Campaigns and the Relationship Between Electoral Management Bodies and Political parties”, Instituto Federal Electoral and Organization of American States, Mexico City, 2009, стр.7.

Речиси секаде за медиумите е предвидена обврска да обезбедат реални, нецензурирани и непропагандни политички информации на избирачите.

Различните можни уреднички концепции на следење на изборите мора да бидат дериват на професионалната обврска избирачите да се известат за целокупниот спектар на политички програми, конкуренти и изборни правила. Медиумите треба да понудат информации според најдобрите правила на новинарскиот занает: целосни, коректни, навремени и избалансирани, со изнесување објективно релевантни спротивставени мислења. Кршењето на професионалните стандарди не се состои само во соопштувањето невистини, туку и во премолченото.

Кои се можните измени во Изборниот законик? Најкорисна варијанта е таа што ја користат земјите што се обидуваат да ги подобрат оцените на изборите, а тоа е воведување забрана за платено политичко рекламирање. Алтернатива на тоа би било постоење платено политичко рекламирање кое ќе биде редуцирано, на вкупно 6 минути на реален час, од кои еден учесник во изборите може да добие најмногу 2 минути. Друга варијанта би била да се предвиди еден медиум да може да емитува најмногу 90 минути платено политичко рекламирање во денот, од кои за еден учесник може да бидат најмногу 15 минути. Во периодот на вечерна програма (18 до 24 часот) не би смеело да има повеќе од 30 минути изнајмено време.⁴⁵

При тоа, треба да се воведат обврска медиумите откако ќе ги објават ценовниците, во рок од 24 часа да примаат барања за простор за платено политичко рекламирање. По добиените понуди, медиумот е должен да обезбеди простор за сите учесници. Доколку има повеќе побарувања, медиумот ќе направи еднаква поделба на времето за реклама. Секако, доколку одреден учесник бара помало време за рекламирање од тоа што би му припаднало со еднаквата поделба, „неговиот“ вишок на време се враќа во „купот“ на вкупно време кој натаму повторно се распределува подеднакво меѓу тие што барале повеќе од распределеното. Доколку нема доволно заинтересирани учесници за времето за рекламирање, тоа останува непополнето, односно никој учесник не би смеел да добие повеќе од законскиот максимум. Исто така, мора да се предвидат фер правила за определување на времето на рекламирање.

Треба да се предвиди обврска МТВ да организира дебати од одредено времетраење, во кое сите учесници во кампањата ќе имаат можност да учествуваат според однапред утврдени правила.

Правилата за дебата би се применувале и на приватните медиуми доколку се одлучат да организираат дебата.

МТВ треба да овозможи еден час претставување на кампањата на секој подносител на листа во емисија во која до шест нејзини учесници ќе ја претстават изборната програма според однапред предвидени прашања од политичкиот, економскиот, социјалниот, културниот и друг живот, и завршно обраќање на јавноста.

На МТВ треба да се обезбеди информирање за активностите на сите учесници со јасно дефинирани правила за емитување тонски парчиња од митинзите и неутралност на тонот.

Во однос на користењето три часа за политичка кампања на Собранискиот канал, треба да се гарантира дека учесниците во кампањата ќе можат да одлучат да достават

⁴⁵ “Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji”, CeSID, стр. 33.

свој снимен материјал кој ќе биде емитуван, а доколку самите одлучат, нивното време може да го искористат за директно обраќање во студио.

Треба да се прецизира обврската за неутралност на сите медиуми во текот на кампањата. Неутралноста би значела дека не треба да постои повик за гласање „за“ или против кандидатите, давање предност на некој кандидат или политичка партија, опис на можните последици од избор или неизбор на одреден кандидат, ширење информации за учесниците во кампањата со позитивни или негативни коментари, ширење информации за дејноста на кандидатите кои не се однесуваат на нивната професионална дејност или службена должност, дејства насочени кон формирање позитивно или негативно мислење кај избирачите спрема учесниците во кампањата и сите други дејства што ги поттикнуваат избирачите да гласаат „за“ или против.

9. ФЕР ПРАВИЛА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ

Денес нема сомнение дека изборите не ги трошат само времето и енергијата на политичките партии, туку и нивните пари. Денеска политиката се претвора во област во која сè повеќе и повеќе се инвестира, а таа инвестиција сè почесто игра значајна улога во исходот на изборите. Затоа европските земји се соочуваат со проблемите: како да се ограничи трошењето од страна на политичките партии, како да се обезбеди принципот на еднаквост меѓу политичките партии во текот на кампањата и како да се обезбеди транспарентност и контрола над финансирањето на изборната кампања.

Финансирањето на изборната кампања треба да биде што е можно попрецизно регулирано. Но, регулирањето на финансирањето на изборната кампања е многу суптилно прашање поради тоа што политиката денес е сè поскапа, а нејзината побарувачка сè поголема. Затоа финансирањето на изборните кампањи треба да биде засновано на неколку принципи: ограничување на вкупното трошење на кандидатите во изборната кампања, ограничување на поединечните донации, воведување надомест на трошоци за изборна кампања од буџетски средства и транспарентност на финансирањето.

Ограничувањето на средствата што може да се потрошат во текот на една изборна кампања е една од препораките на Советот на Европа⁴⁶. Целта на ограничувањето на расходите за изборна кампања е да се обезбедат еднакви можности за различните политички партии во текот на изборниот натпревар.

Во РМ ограничувањето на финансирањето на изборните кампањи се зголеми, така што во член 84 од Изборниот законик, кој важеше за време на парламентарните избори во 2006 година и во 2008 година, беше пропишано дека при финансирање на изборната кампања, организаторот на изборната кампања може да потроши најмногу до 60 денари по запишан избирач во изборната единица, односно општината за која има поднесено листа на кандидати, а во октомври 2008 година се усвоени измени на Изборниот законик⁴⁷ кои предвидуваат тројно зголемување на максималните трошоци во изборна кампања (од 60 до 180 денари по запишан избирач во избирачки список).

Во согласност со бројот на избирачи и одредбите на Изборниот законик, дозволените трошоци за изборна кампања во 2008 година изнесуваа 106.746.960 денари (1.745.181 евра),⁴⁸ во 2011 година – 327.801.960 денари (5.323.404 евра),⁴⁹ а во 2014 година – 320.423.040 денари (5.168.113 евра).⁵⁰

По измените во висината на трошоците, изборите во 2011 година покажуваат една интересна состојба, во која од финансиските извештаи може да се забележи зголемување на расходите на коалицијата предвоена од ВМРО-ДПМНЕ за изборна кампања за 3,4 пати во споредба со 2008 година, додека кај другите релевантни политички партии, односно коалиции (СДСМ, ДУИ и ДПА) во извештаите е прикажано намалување на расходите во однос на 2008 година. Од друга страна, со падот на цените на медиумскиот рекламен простор во 2014 година, паднаа и расходите на ВМРО-ДПМНЕ. Со оневозможувањето да

⁴⁶ Препорака 1516 (2001) на Советот на Европа. Во таа насока и упатствата и извештајот за финансирање на политичките партии усвоени од Венецијанската комисија на 46. пленарен состанок (Венеција, 9-10 март 2001), со цел да се обезбедат еднакви можности за различните политички сили, препорачува трошоците за изборните кампањи да се ограничат на ниво, соодветно на ситуацијата во земјата и во сооднос со бројот на опфатените гласачи.

⁴⁷ Службен весник на Република Македонија, бр. 136/2008.

⁴⁸ 1 ЕУР= 61.1667 ден

⁴⁹ 1 ЕУР= 61.5775 ден

⁵⁰ 1 ЕУР= 62 ден

закупи рекламен простор кај одредени провладини телевизии и поради затворањето на телевизијата „А1“, кај СДСМ забележуваме драстичен пад на расходите во 2014 година.

Табела 1 – Расходи на политичките партии и коалиции кои освоија најмногу гласови на изборите во 2006, 2008, 2011 и во 2014 година

| Парламентарни избори | ВМРО-ДПМНЕ | СДСМ | ДУИ | ДПА |
|----------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2006 | 77.068.466 ден. (1.259.974 евра) | 52.594.245 ден. (859.851 евра) | 8.679.391 ден. (141.897 евра) | 2.107.115 ден. (34.449 евра) |
| 2008 | 78.545.098 ден. (1.284.115 евра) | 36.545.537 ден. (597.474 евра) | 8.876.730 ден. (145.124 евра) | 4.911.916 ден. (80.304 евра) |
| 2011 | 272.334.493 ден. (4.422.629 евра) | 34.131.560 ден. (554.286 евра) | 5.312.511 ден. (86.273 евра) | 2.512.168 ден. (40.796 евра) |
| 2014 | 86.806.328 ден. (1.400.102 евра) | 12.028.115 ден. (194.002 евра) | 36.292.041 ден. (585.355 евра) | 682.626 ден. (11.010 евра) |

Разликите во расходите на политичките партии на изборите, особено во 2011 година и во 2014 година, укажуваат дека ограничувањето на вкупното трошење за изборна кампања е прилично високо поставено и не обезбедува еднаквост на натпреварот. Правото една партија да потроши повеќе од 5.000.000 евра за кампања ги става во нерамноправна положба учесниците во изборната кампања бидејќи тоа е превисока сума ако се има предвид стандардот на живеење во Република Македонија. Реалната состојба со финансиските можности на политичките партии, и генерално на донаторите, покажува неопходност од драстично намалување на максималниот износ на трошоци за изборна кампања.

Според Изборниот законик, од 2006 година во РМ изборната кампања можеше да се финансира од физички лица во висина од 5.000 евра во денарска противвредност и од правни лица во висина од 20.000 евра во денарска противвредност. Всушност, Изборниот законик не содржеше други одредби за регулирање на донациите. Таквата ситуација наметна потреба од прецизно дефинирање на поимот донација и во рамките на Изборниот законик, што беше направено во 2008 година кога донацијата се дефинираше и како давање бесплатни услуги на организаторот на изборната кампања; давање услуги на организаторот на изборната кампања за кои плаќа трето лице; продажба на стоки или давање услуги на организаторот на изборната кампања по цени пониски од пазарните. При тоа се воведо обврска продавачот на стоката, односно давателот на услугата да го извести организаторот на изборната кампања за пазарната цена на продадената стока, односно извршената услуги и за тоа да му достави фактура. Разликата меѓу пазарната и платената вредност се смета за донација. Воведена е и обврска јавните претпријатија да понудат еднакви цени за своите услуги кон сите учесници на кампањата преку официјални ценовници. Исто така, попустите во цените кои радиодифузните сервиси и печатените медиуми ги даваат за политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања се сметаат за донација изразена во парична вредност.

Исотоабешенаправен навидум значаен напредок во контролата на финансирањето на изборните кампањи. Но, за жал, законодавецот ја урна целата концепција врз која беа градени измените, со тоа што донациите од медиумите (односно попустите за медиумско рекламирање) ги изоставува од ограничувањата на нивната висина. Со тоа се урива целиот концепт на еднакви можности во изборната кампања и некоруптивни

практики поради што и треба да постои контрола над донациите и ограничување на нивната висина. Всушност, најголемите скриени донации кои ги надминува законските лимити беа во медиумското рекламирање. Со таа измена се легализираше она што беше криминално во финансирањето на изборните кампањи кај некои партии на изборите во 2006 година и во 2008 година.

Во 2011 година се направи нова измена во висината на донациите. Имено, со новите измени на Изборниот законик, сите правни лица (и медиумите) можат да донираат на организатор на изборна кампања во висина до 5% од вкупниот приход на претходната година. Со тоа, максималната висина на донацијата од правните лица не е еднаква, туку е врзана за финансиската моќ на донаторот.

Од финансиските извештаи на организаторите на изборните кампањи може да се забележи улогата на донациите во финансирањето на кампањите. Но, она што останува дилема, колку прикажаните донатори се вистински донатори, а не фиктивно „покрытие“ на средства од таен донатор или, пак, на средства недозволено „исцицани“ од државниот буџет. Така, од финансискиот извештај во 2011 година, владејачката ВМРО-ДПМНЕ во регистарот за донации, главно, прикажа донации од долга листа на физички лица (528 физички лица донатори кои донираат еднаква сума пари – по 60.000 денари). Долгите листи на физички лица донатори кои донираат еднаква, и тоа висока, сума пари раѓа сомнеж дека не станува збор за вистински донатори, туку за лица што служат како параван, односно покривање на пари од друг извор. Всушност, се раѓа сомнеж за вистинското потекло на парите. Особено кога на тие листи како донатори може да се прочитаат имиња на лица без сопствени приходи, како на пример, студенти кои донираат сума пари која веројатно ја надминува вредноста на нивниот годишен џепарлак.

Во 2014 година висината на сите донации од правни лица, вклучувајќи ги и медиумите, беше намалена и изнесува 50.000 евра.

Табела 2 – Приходи на политичките партии и коалиции кои освоија најмногу гласови на изборите во 2006, 2008, 2011 и во 2014 година (изразени во денари)

| Парламентарни избори | ВМРО-ДПМНЕ | СДСМ | ДУИ | ДПА |
|----------------------|------------|------------|------------|-----------|
| 2006 | 17.024.000 | 52.603.000 | 8.754.080 | 0 |
| 2008 | 54.453.489 | 25.682.514 | 5.995.100 | 4.911.916 |
| 2011 | 68.032.600 | 29.61.526 | 5.319.000 | 669.000 |
| 2014 | 79.582.103 | 10.145.730 | 17.067.125 | 225.920 |

Исто така, од доставените извештаи е воочливо и тоа што одредени политички партии, односно коалиции прикажуваат ненамирени обврски во моментот на доставување на извештајот. Останува дилемата дали тие обврски се намируваат потоа, од чии средства, кој ги плаќа тие обврски, односно кој донира за нивно покривање и дали постои контрола над тоа.

Прикажувањето ненамирени обврски од страна на политичките партии во нивните конечни финансиски извештаи претставува проблем за контролирање на финансирањето на изборните кампањи. Тоа наметнува потреба од воведување рок на политичките партии за намирување на сите расходи од изборната кампања и поднесување извештај за тоа.

Табела 3 – Разлика меѓу приходи и расходи според конечните финансиски извештаи на политичките партии и коалиции кои освоија најмногу гласови на изборите во 2006, 2008, 2011 и во 2014 година

| Парламентарни избори | ВМРО-ДПМНЕ | СДСМ | ДУИ | ДПА |
|----------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| 2006 | - 60 044 000 | + 9 000 | + 75 223 | - 2 107 115 |
| 2008 | - 24 091 609 | -10 863 023 | - 2 881 630 | 0 |
| 2011 | -204 301 893 | -4 970 033 | +6 488 | -1 843 168 |
| 2014 | - 7 224 225 | -1 882 285 | - 19 224 916 | - 456 706 |

Финансирањето на медиумското претставување, исто така, е извор на нерегуларности во текот на изборната кампања. Изборниот законик содржи обврска за медиумите да понудат еднакви цени за сите организатори на изборни кампањи, но со можноста медиумите да даваат попусти на одредени организатори на изборни кампањи, обврската за еднаква цена се анулира. Ако на тоа се надоврзе тоа што голем број буџетски средства се префрлени на одредени медиуми за владини реклами, а истите тие медиуми даваат попусти за рекламирање на политичката партија на власт, која одлучува за трошењето на буџетските средства, се јавува основано сомневање дека буџетски средства се злоупотребуваат за финансирање на медиумското претставување одредени политички партии. Тоа сомневање е поттикнато од фактот што медиумите ѝ наплаќаат на државата за често општокорисни реклами (на пример, за борба против дрога или семејно насилство), а ѝ обезбедуваат бесплатни реклами на владејачката политичка партија во текот на изборната кампања. Поради тоа, треба да се преиспита можноста медиумите да се јавуваат како донатори во текот на изборната кампања.

Во сферата на контрола на финансирањето на изборните кампањи, се правени обиди за нормативни промени, кои поради нефункционалноста на институциите во Република Македонија не дадоа практични резултати. Според одредбите на Изборниот законик од 2006 година, организаторот на изборната кампања во рок од 30 дена од верификација на мандатите доставува извештај до Државниот завод за ревизија и до Државната изборна комисија која го објавува на својата веб-страница. При тоа, Изборниот законик предвидуваше дека финансискиот извештај треба да содржи податоци за вкупниот износ на средствата, изворите на финансирање и направените трошоци, но не предвидуваше обврска некој орган да пропише образец, така што во практика се добиваа различно структурирани извештаи, меѓу кои некои беа многу начелни и со малку податоци.

Како реакција на таквата состојба, во 2008 година се измени Изборниот законик, при што се создаде обврска министерот за финансии да пропише образец за извештај, а воедно се скрати и рокот за поднесување на извештајот на 15 дена.

Контролата над финансирањето на изборните кампањи, во согласност со Изборниот законик, ја врши Државниот завод за ревизија, кој доколку утврди неправилности во финансискиот извештај е должен да ги извести надлежните органи за поведување соодветна постапка. Исто така, доколку Државниот завод за ревизија утврди неправилност во финансирањето, во тој случај на организаторот на изборната кампања нема да му биде исплатен надоместок на трошоци од Буџетот на РМ, односно од буџетот на Општината. Со оглед дека овој надоместок се исплаќа во рок од три месеци од поднесените извештаи, ревизијата на финансирањето на изборните кампањи треба да биде изврше-

на во тој период и доставена до ДИК. Досегашната практика покажа дека, и покрај тоа што во извештаите на Државниот завод за ревизија беа констатирани неправилности во финансирањето на изборните кампањи, на политичките партии им беше исплаќан надоместок на трошоците, што значи дека законската обврска не беше испочитувана.

Во 2011 година со измените на Изборниот законик се воведо поднесување периодичен извештај за финансирање на изборната кампања, и тоа 11-от ден од денот на изборната кампања. Исто така, финансиски извештај се поднесува и еден ден по завршување на изборната кампања за вторите десет дена од кампањата. Содржана е и обврска организаторот на кампањата да поднесе и вкупен извештај во рок од 15 дена од завршување на изборната кампања. Овие три извештаи се поднесуваат до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни извештаите да ги објават на својата веб-страница. Државниот завод за ревизија, доколку утврди неправилности во финансиските извештаи, е должен да поднесе барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од утврдувањето на неправилностите.

Државните органи не покажаа подготвеност да ја испитаат веродостојноста на пријавените донации од страна на физички лица. Оттаму, потребно е државните органи да „прочепкаат“ подлабоко во доставените финансиски извештаи од политичките партии, а не да се задоволат само со согледување дали формално се исполнети критериумите.

Очигледно е дека во целокупниот изминат период контролата над финансирањето на изборните кампањи е најслабата точка во спроведувањето на изборните правила. Тоа што претставуваше и сè уште претставува проблем е нефункционалноста, неподготвеноста и партизираноста на институциите кои треба да ги спроведат одредбите за изборна кампања и нејзино финансирање, почнувајќи од ДИК, Државната комисија за спречување на корупцијата, па сè до Јавното обвинителство и судовите. Затоа досега не дојде до вистинско „соочување“ со проблемите кои произлегуваат од нерегуларностите во организирањето на изборните кампањи.

10. ОДВОЈУВАЊЕ ДРЖАВА ОД ПАРТИЈА

Една од најголемите критики на ОБСЕ/ОДИХР е непостоењето одвојување на државата од партијата, односно злоупотреба на државни функции за партиски цели.

Злоупотребата на државните ресурси за партиски цели е една од најкрупните повреди на изборниот процес бидејќи изборите на тој начин се манипулирани од власта наместо да се засновани на чесен натпревар. Кога државните ресурси се користат во корист на владејачката партија, сметката ја плаќаат граѓаните. Кога јавните службеници, кои примаат буџетска плата, се вклучени во кампањски активности или државни фондови, опрема или инфраструктура се користат за партиски цели, граѓаните добиваат помали и понеквалитетни услуги одошто треба. Тоа ги намалува квалитетот и ефикасноста на јавните услуги и ја делегитимира државата како фактор кој треба да работи за општо добро.⁵¹

Злоупотребата на државни средства може да вклучува и купување политичка поддршка на гласачите во замена за јавни добра и услуги. Тоа создава клиентела во периодот на изборите. Но, исто така, злоупотреба на државни функции претставува и заплашување на избирачите од позиција на државни или јавни функции.

Исто така, како начин на злоупотреба на државата за партиски цели е информирање за државни активности на носители на јавни функции кои во исто време се и кандидати, преку нивни изјави, интервјуа и сл.

Практично, сите форми на злоупотреба на државни функции за партиски цели се забележани на изборите во Република Македонија.

ОБСЕ/ОДИХР укажува дека законските гаранции за одвојување на партијата од државата остануваат недоволни... Во ситуација во која речиси половина од сите министри беа именувани како кандидати за владејачките партии, тоа го попречуваше спречувањето на злоупотребата на државни ресурси и можните конфликти на интерес меѓу службените активности на министрите и нивната улога на кандидати.⁵² Како пример на злоупотреба на државната функција за партиски цели се истакнува министерката за внатрешни работи, која не ги прекина своите владини обврски додека беше кандидат во изборна трка.

Исто така, како случаи на злоупотреба на државни позиции во партиски цели, ОБСЕ/ОДИХР наведува примери на закани и притисоци врз гласачите и нивно оневозможување да гласаат без страв дека ќе бидат казнети.⁵³

При тоа, ОБСЕ/ОДИХР укажува дека се примени голем број веродостојни пријави кои вклучуваа вршење притисок да се присуствува на настани на изборна кампања; притисок да не се присуствува на настани на опозицијата; и ветувања или закани по вработувањето во државната администрација, вклучително и преку употреба на привремени договори за работа... владини партиски активисти барале од државните службеници да обезбедат листа на идентификувани избирачи, заедно со бројот на нивната лична карта,

⁵¹ Bruno Speck and Alessandra Fontana, "Milking the system": Fighting the abuse of public resources for re-election", Anti-Corruption Resource Centre, 2011, стр. 1.

⁵² Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 7.

⁵³ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 16.

кои ќе гласаат за партијата, како и заплашувања врз сопственици на мали претпријатија со закана дека ќе им биде испратена даночна инспекција. Исто така, се укажува и дека се примени голем број пријави дека полицијата не вршела истрага на наводите за неправилности кои биле пријавени од страна на политичките партии од опозицијата.⁵⁴ Примени се и веродостојни наводи според кои главните политички партии ветувале или се заканувале дека ќе ги запрат бенефициите на социјална помош и наводи за купување гласови меѓу економски загрозените и социјално ранливите групи, особено во ромската и во турската етничка заедница.⁵⁵

ОБСЕ/ОДИХР препорачува постојните законски гаранции во Изборниот законик да се толкуваат на начин на кој ќе се спречат потенцијалните конфликти на интерес меѓу позициите на извршната власт, за кои е потребна неутралност, и позициите да се биде кандидат, кои се стремат кон остварување политичка полза. Таквите одредби, исто така, може да бидат надополнети и да вклучуваат извршни механизми.⁵⁶ Исто така, се препорачува органите на власт да изразат поголема политичка волја да осигураат доволно раздвојување на државата од активностите на политичките партии и да преземат енергични чекори во борбата против каква било форма на притисок врз избирачите. Повисоките јавни службеници би можеле да дадат јасни изјави и да издадат писмени упатства дека нема да се толерира никаков притисок врз вработените во јавната администрација и дека ниедно вработено лице или граѓанин не треба да стравува за своето вработување или за услугите на социјална заштита како резултат на нивно поддржување или неподдржување на која било политичка партија или кандидат. Сите примери и наводи на притисок и на заплашување целосно треба да се испитаат и гонат од страна на надлежните органи.⁵⁷

За одвојување на државата од партијата може да придонесат одредени законски измени, но многу повеќе може да придонесе постоењето политичка волја кај владејачките партии да не ги злоупотребуваат државните позиции.

Во делот на законско регулирање треба да се предвиди или престанок на државните функции на сите лица што се утврдени како кандидати на изборите или нивно техничко извршување.

Сите исплати на субвенции и други надоместоци што не се редовни месечни исплати да бидат запрени од денот на распишување на изборите.

Сите јавни настани на државни и на јавни органи да бидат запрени од денот на изборите.

Да се земе предвид примерот на Естонија, каде што јасно е забрането политичко агитирање во текот на изборната кампања. Под тоа се подразбира настап во медиумите на лица на јавни функции по која било основа. Кандидатите што истовремено ги вршат овие функции не смеат лично да се појавуваат и да коментираат одредени теми во форми на интервјуа, изјави или коментари. Естонија на тој начин спречила владејачката партија да ја користи позицијата на државните функции за партиска промоција.⁵⁸ Значи, би требало

⁵⁴ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 15-16.

⁵⁵ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 16-17.

⁵⁶ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 7-8.

⁵⁷ Конечен извештај на Набљудувачката мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и предвремени парламентарни избори на 13 и 27 април 2014, стр. 16.

⁵⁸ Милан Н. Јовановиќ, "Изборни системи посткомунистичких држава", Београд, 2004, стр. 313.

да се предвиди забрана на јавни настапи на носители на државни и на јавни функции од таа позиција од денот на распишување на изборите. Од денот на распишување на изборите треба да се пренесуваат само информации за активностите што се нужни за работењето на државните органи, и тоа во имперсонална форма, како соопштенија.⁵⁹

Треба да се предвиди и можност постапки за прекршување на одредбите за спречување злоупотреби на државни функции да можат да поведуваат сите учесници во изборите, како и рокови за итно постапување по правните лекови.

11. ЕФИКАСНИ ПРАВНИ ЛЕКОВИ

За да постои ефикасна заштита на избирачкото право, потребно е да има ефикасни правни лекови, но и независни и непристрасни органи кои ќе одлучуваат по нив. Во голем број случаи не постојат крајни рокови за постапување на судовите, а некои одлуки на органите не можат да се обжалат. Поради тоа, потребна е законска можност за преиспитување и за обжалување на одлуките на ДКСК донесени во врска со злоупотреба на буџетски средства или финансирање изборни кампањи, како и на одлуката на ДИК за повреди поврзани со изборна кампања или одлуки на ДЗР.

Потребно е да се предвидат и кратки рокови за судско постапување во случаи поврзани со изборите.

Треба да се допрецизира и законската одредба дека во случај на приговор ДИК задолжително врши увид на избирачкиот материјал, а не тоа да биде оставено на одлучување и на гласање во рамките на Комисијата.

12. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Оцената на изборите како фер и слободи опфаќа оценка на различни аспекти на изборниот процес од моментот на распишување на изборите, па сè до нивното завршување. Таа бара постоење прецизни правила за изборниот процес со кои сите учесници се ставаат во рамноправна положба, како и гаранција дека нормите ќе бидат почитувани, односно дека правилата на изборниот натпревар нема да бидат само формални, туку и реални.

Значи, за изборите да бидат основа за градење демократија, не е важно само што содржи Изборниот законик, туку и начинот на кој се применува тој, односно како функционираат одредени инструменти во практика.

Современите парламентарни држави се засновани на владеење на мнозинството врз основа на волјата на граѓаните изразена на избори. Изборната одлука му дава право на мнозинството да бара од малцинството да ја прифати власта и да се откаже од правото на отпор, но само додека вистински е отворена еднаква шанса за стекнување

⁵⁹ "Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji", CeSID, стр. 30.

мнозинство.⁶⁰

На последните избори во Република Македонија, опозицијата не ги призна резултатите и не ги прифати пратеничките мандати. Со тоа одби да го легитимира мнозинството. ОБСЕ/ОДИХР го даде најкритичниот извештај досега, во кој се содржани сериозни забелешки на изборниот процес. Тоа ја наметнува потребата да се преиспитаат одредени законски решенија поврзани со изборите, но и однесувањето на политичките актери и на органите што имаат свои надлежности во изборите. Можните алтернативи и препораки за решавање на проблемите и на предизвиците се веќе елаборирани во текстов, така што сега би ги сумирале само најзначајните препораки кои бараат измена на Изборниот законик:

1. Потребна е реформа на составот на изборните органи за да се врати довербата во нив. Сегашниот модел на ДИК, во кој доминира владејачката партија, дава предност на спроведување на партиската политика пред правните норми. Треба да се преиспита можноста за воведување на мешовитиот модел на централниот изборен орган.

2. Измена на составот на општинските изборни комисии, кои во моментот се составени само од администрација, без партиски претставници, и со тоа отстапуваат од концептот на другите изборни органи.

3. Преоцена на составот на избирачките одбори со зголемување на бројот на партиските претставници поради забелешките за партизирана администрација.

4. Промена на составот на АВМУ и на ДКСК за да се обезбеди доверба на овие институции од сите учесници во изборната кампања.

5. Консензуален избор на реномирана странска ревизорска куќа која ќе изврши ревизија над финансирањето на изборните кампањи.

6. Воедначување на вредноста на гласот во земјата и во странство преку измена на цензусот за избран пратеник во дијаспората. Гласањето во изборните единици 7, 8 и 9 да се спроведе доколку бројот на пријавени избирачи изнесува најмалку 85% од просечниот број гласови со кои е избран еден пратеник на претходните избори во изборните единици 1, 2, 3, 4, 5 и 6, а за избран да се смета кандидатот што освоил најмногу гласови. Процентот од 85% е добиен како резултат на препораката на Венецијанската комисија дека отстапувањето меѓу изборните единици не смее да надмине 15%.

7. Државната изборна комисија мора да добие јасна надлежност со која ќе може да донесе одлука за бришење лица од избирачкиот список и покрај тоа што тие поседуваат документи издадени од МВР, доколку врз основа на непосредна проверка утврди дека лицата што се запишани во избирачкиот список немаат постојано живеалиште во РМ, ниту имале некогаш такво живеалиште, ниту, пак, станот што е наведен како нивно живеалиште е вселив.

8. Во таква ситуација, треба да се активира механизам на утврдување одговорност на надлежните лица од МВР за издадените исправи, како и да се предвиди процедура со краток рок во која лицата кои се избришани од избирачкиот список ќе можат да искористат правни лекови и да поведат постапка против одлуката на ДИК.

9. Да се предвидат ситуации во кои претседателот на ДИК ќе констатира бришење одредени лица од избирачкиот список, како, на пример, ако од непосредниот увид ДИК утврди дека одредени лица се запишани на адреса која воопшто не постои; кога при непосредна проверка ДИК ќе стекне сознание дека лицата што се водат на одредена адреса воопшто не живеат таму (тоа сознание може да се стекне со прибирање изјави на лицата кои се сопственици на станот или живеат таму).

⁶⁰ Schmitt, "Legalnost i legitminost" vo von Gierke, O., (et al.), "Legitimnost demokratske vlasti: izbor radova", Naprijed, Zagreb, 1996, str. 43.

10. ДИК мора да го преземе водењето на избирачкиот список вистински, а надлежните институции, меѓу кои и МВР, да им ги доставуваат само промените кои произлегуваат од нивната евиденција, со цел ДИК да ги проверува и да врши корекција на избирачкиот список.

11. Вистинска јавност на избирачкиот список со предвидување на можноста со внесување на вашиот матичен број на веб-страницата за проверка на избирачкиот список да го видите списокот на лица што се заведени на адреси во близина на вашата (со дефинирање одреден радиус на растојание), секако без податоците што се заштитени и тајни во согласност со Законот за заштита на лични податоци.

12. Да се предвиди можност секој член на ДИК да може да изврши увид во документацијата на МВР врз основа на која се впишуваат и бришат лица од избирачкиот список.

13. Да се внесат казни одредби за свесно погрешно впишување или бришење избирачи од избирачкиот список.

14. Забрана за платено политичко рекламирање.

15. Алтернатива на тоа би било постоење платено политичко рекламирање кое ќе биде редуцирано, на вкупно шест минути на реален час, од кои еден учесник во изборите може да добие најмногу две минути. Друга варијанта би била да се предвиди еден медиум да може да емитува најмногу 90 минути платено политичко рекламирање во денот, од кои за еден учесник може да бидат најмногу 15 минути. Во периодот на вечерна програма (18 до 24 часот) не би смеело да има повеќе од 30 минути изнајмено време. При тоа, треба да се воведат обврски медиумите да обезбедат еднаков пристап на учесниците во кампањата кон платеното политичко рекламирање.

16. Треба да се предвиди обврска МТВ да организира дебати од одредено времетраење во кое сите учесници во кампањата ќе имаат можност да учествуваат според однапред утврдени правила.

17. МТВ треба да овозможи еден час претставување на кампањата на секој подносител на листа.

18. На МТВ треба да се обезбеди информирање за активностите на сите учесници со јасно дефинирани правила за емитување тонски парчиња од митинзите и неутралност на тонот.

19. Во однос на користењето три часа за политичка кампања на Собранискиот канал, треба да се гарантира дека учесниците во кампањата ќе можат да одлучат да достават свој снимен материјал кој ќе биде емитуван, а доколку самите одлучат, нивното време може да го искористат за директно обраќање во студио.

20. Треба да се прецизира обврската за неутралност на сите медиуми во текот на кампањата, која би значела дека не треба да постои повик за гласање „за“ или против кандидатите, давање предност на некој кандидат или политичка партија, опис на можните последици од избор или неизбор на одреден кандидат, ширење информации за учесниците во кампањата со позитивни или негативни коментари, ширење информации за дејноста на кандидатите што не се однесуваат на нивната професионална дејност или службена должност, дејства насочени кон формирање позитивно или негативно мислење кај избирачите спрема учесниците во кампањата и сите други дејства што ги

поттикнуваат избирачите да гласаат „за“ или против.

21. Драстично намалување на максималната граница на трошоци за кампања.

22. Обврска да се следи покривањето на ненамирените обврски по поднесувањето на финалниот финансиски извештај.

23. Да се предвиди или престанок на државните функции на сите лица што се утврдени како кандидати на изборите или нивно техничко извршување.

24. Сите исплати на субвенции и други надоместоци што не се редовни месечни исплати да бидат запрени од денот на распишување на изборите.

25. Да се забрани политичко агитирање, т.е. настап во медиумите на лица на јавни функции од таа позиција од денот на изборите. Од денот на распишување на изборите треба да се пренесуваат само информации за активностите што се нужни за работењето на државните органи, и тоа во имперсонална форма, како соопштенија.

26. Треба да се предвиди и можност постапки за прекршување на одредбите за спречување злоупотреби на државни функции да можат да поведуваат сите учесници во изборите, како и рокови за итно постапување по правните лекови.

27. Потребна е законска можност за преиспитување и обжалување на одлуките на ДКСК донесени во врска со злоупотреба на буџетски средства или финансирање изборни кампањи, како и на одлуките на ДИК за повреди поврзани со изборната кампања или одлуки на ДЗР.

28. Потребно е да се предвидат и кратки рокови за судско постапување во случаи поврзани со изборите.

29. Треба да се допрецизира и законската одредба дека, во случај на приговор, ДИК задолжително врши увид на избирачкиот материјал, а не тоа да биде оставено на одлучување и на гласање во рамките на Комисијата.

Промените во изборното законодавство се прв, но не и доволен чекор кон фер избори. Волјата на сите субјекти што учествуваат на изборите да се придржуваат до правните норми е основа за спроведување фер избори. Волјата на политичките фактори да се откажат од сите обиди за фалсификување на изборните резултати преку разни забранети дејства, почнувајќи од насилство на изборите, преку други облици на груб или посуптилен притисок врз избирачите, до ускратување на правото на глас преку семејното гласање и волјата на надлежните органи да ги санкционираат тие обиди, се пресудни за квалитетот на изборите. За чесни избори е потребно градење култура во која непочитувањето и изигрувањето на правните правила наидува на гласна осуда. За чесни избори е потребно градење систем во кој непочитувањето и изигрувањето на правните правила наидува на ефективни санкции. Значи, за чесни избори се потребни реформи во политичкиот, економскиот и во судскиот систем, но и градење свест која ќе ги поддржува вредностите на правото и владеењето на правото, која ќе ги подобрува техниките за заштита на тие вредности, техники кои имаат потенцијал да создадат зголемен ризик за тие што се обидуваат да ги прекршат или заобиколат изборните и другите правни правила.

