



Стразбур/Варшава 5 август 2009
Мислење број. 509 / 2008

CDL-AD(2009)032
Or. Engl.

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈА НИЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)

ЗАЕДНИЧКО МИСЛЕЊЕ ЗА ИЗБОРНИОТ ЗАКОНИК
на “поранешна Југословенска Република Македонија“
Ревидирано на 29 октомври 2008

Од Венецијанска Комисија
и
ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права
(ОБСЕ/ОДИХР)

Усвоено од Советот за демократски избори на 29та седница
(Венеција, 11 Јуни 2009 година)

и од Венецијанската комисија
на нејзината 79та пленарна сесија
(Венеција, 12-13 Јуни 2009)

Врз основа на коментарите на:

Г-дин Оливер КАСК (Член, Венецијанска комисија, Естонија)
Г-ца Марија Тереса МАУРО (Експерт, Венецијанска комисија, Италија)
Г-дин Каре ВОЛЛАН (Експерт, Венецијанска комисија, Норвешка)
Г-дин Виктор УЛЛОМ (Експерт, ОБСЕ/ОДИХР)

www.venice.coe.int

А. Вовед

1. Венецијанската комисија на Советот на Европа и ОБСЕ Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) го разгледа Изборниот законик на "поранешна Југословенска Република Македонија", заедно со измените и дополнувањата усвоени во октомври 2008.
2. Сегашното мислење е разработено според Резолуцијата 1320 (2003) на Парламентарното собрание на Советот на Европа, која ја повикува Венецијанската комисија да формулира мислења во врска со можните подобрувања на законодавството и практиките во одредени земји-членки или земјите-кандидати.
3. Најновите измени вклучуваат промени во барањата за одзив на гласачите на претседателските избори, гласањето надвор од земјата, регистрација на гласачите, финансирање на кампањата и постапките по приговори и тужби. Некои од измените се засноваат на работниот текст на нацрт измени на Изборниот законик, кој беше разгледан од страна на Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХР во 2007 година (CDI-AD (2007) 012). Сегашното мислење треба да се има во предвид заедно со овој документ и другите релевантни Заеднички мислења (види параграф 4). Многу од коментарите на претходните текстови се земени во предвид, но и покрај тоа постојат и други кои треба да се решат. Не сите се опфатени во овој документ.
4. Овој документ е усвоен од страна на Советот за демократски избори на 29-от состанок (Венеција, 11 јуни 2009) и од страна на Венецијанската комисија на 79-та пленарна седница (Венеција, 12 - 13 јуни 2009 година).

Б. Користени документи

5. Ова мислење се заснова врз:
 - Неофицијален превод на Изборниот законик на "поранешната Југословенска Република Македонија" (како што е објавено во Службен весник 40/2006, 136/2008, 148/2008 и 155/2008; CDL (2009) 006).
 - Мислење за Изборниот законик на "поранешната Југословенска Република Македонија" од страна на Венецијанската комисија (CDL-AD (2008) 036; 15 декември 2008).
 - Заедничкото мислење за нацрт текстот за измена и дополнување на Изборниот законик на "поранешна Југословенска Република Македонија" од страна на Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХР (CDL-AD(2007) 012; 21 март 2007).
 - Заедничко мислење за Изборниот законик на "поранешната Југословенска Република Македонија" од страна на Венецијанската комисија и ОБСЕ / ОДИХР (CDL-AD(2006) 022, 10 јули 2006).
 - Заедничко мислење по Предлог измените на Изборниот законик на "Поранешната Југословенска Република Македонија" од страна на Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХР (CDL-AD(2006) 008; 21 март, 2006).

- Кодекс на добри практики за изборните прашања - Насоки и извештај за појаснување. Усвоен од страна на Венецијанската комисија на 52-та седница. (Венеција, 18-19 октомври 2002 година; CDL-AD (2002) 023rev).
- Насоки за анализа на законска рамка за избори на ОБСЕ/ОДИХР, јануари 2001.
- ОБСЕ/ОДИХР, Постојни заложби за демократски избори за земјите членки на ОБСЕ, Варшава, октомври 2003 година).
- Конечен извештај на ОБСЕ/ОДИХР Мисијата за набљудување на предвремените парламентарни избори на 1 јуни, 2008 година, во "поранешна Југословенска Република Македонија".
- Изјава за првичните наоди и заклучоци за првиот круг од претседателските и општински избори во "поранешна Југословенска Република Македонија", 22 март 2009 година.
- Изјава за првичните наоди и заклучоци за вториот круг од претседателските и општинските избори во "поранешна Југословенска Република Македонија", 5 април 2009 година.
- Конечен извештај за претседателските и локалните избори од 22 март и 5 април во "Поранешна Југословенска Република Македонија".
- Извештај на Парламентарното собрание на Советот на Европа, Набљудување на парламентарни избори во "поранешна Југословенска Република Македонија" (1 и 15 јуни 2008) (23 јуни 2008 година; доц. 11.647).
- Извештај на Парламентарното собрание на Советот на Европа, Набљудување на претседателските избори во "поранешна Југословенска Република Македонија" (22 март и 5 Април 2009) (27 април 2009 година; доц. 11.866).

В. Право на глас и кандидирање на избори

6. **Член 7(2)** утврдува ограничување на правото да бидат избрани граѓани кои со правосилна судска одлука биле осудени на безусловна казна затвор од најмалку 6 месеци. Тоа е широко ограничување; треба да биде јасно дека казна за кривично дело кое е веќе еднаш отслужено, не треба да ги ограничува основните права како правото да се избира и да се биде избран, затоа што тоа нема да биде во согласност со принципот на пропорционалност и на тој начин би можело да го крши правото наведено во член 3 на 1-виот Протокол на ЕЦХР како и член 7(5) на Копенхагенскиот документ на ОБСЕ.¹
7. Со **членовите 6 и 7** не се дозволува странците да гласаат или да се кандидира за избор во општинскиот совет и градоначалнички места. Препорачливо е да се обезбеди правото на глас и право на кандидатура на странците кои подолг период имаат живеалиште во општината, меѓу другото, за да се биде во согласност со Конвенцијата за учеството на странците во јавниот живот на локално ниво на Советот на Европа (член

¹ Погледнете Кодекс на добри практики за изборните прашања на Венецијанската комисија (cdl-AD (2002) 023rev), I, 1,1 Д

б). Според тоа се препорачува правото на глас на локалните избори да се овозможи по одреден период на престој, обично 5 години.²

Г. Потребен одсив на гласачите за претседателски избори

8. Според последните измени на Уставот, за претседател во првиот круг е избран кандидат, доколку тој/таа добие апсолутно мнозинство на гласови од сите регистрирани гласачи. Доколку не, вториот круг се одржува меѓу двајцата кандидати со најмногу освоени гласови, а оној кој ќе добие повеќе гласови е избран за претседател, под услов да гласаат повеќе од 40% од регистрираните гласачи. Доколку одсивот на гласачите во вториот круг е помал од 40%, изборите мора да се повторат.
9. Необично високиот праг за победа на изборите во првиот круг (50% од регистрираните гласачи) е отстапка од повообичаеното правило за повеќе од 50% од важечките дадени гласови. Сегашната одредба се чини непотребно силно барање и значи дека вториот круг може да биде неопходен, дури и кога еден кандидат ќе ги порази сите други кандидати со голема разлика (во првиот круг).³ Правната рамка може да биде променета, на пример, да пропише дека кандидат е победник во првиот круг доколку мнозинството од сите регистрирани гласачи излезат (или дури 40%) при што кандидатот добива повеќе од 50% од важечките гласови. Ова имплицира уставни измени.
10. Како што е констатирано, со уставен амандман одсивот на гласачите како услов за валидност на вториот круг од претседателските избори е намален од 50% на 40%. Претходните препораки многу јасно сугерираат овој услов да се отстрани, затоа што може да доведе до циклус на избори кои нема да успеат. Ако постоењето на праг на одсивот на гласачите се смета за корисен за кредибилитетот на изборниот процес, ваквата мерка се препорачува само за првиот круг.
11. Законикот треба да ја предвиди околноста во случај кога еден кандидат за избор за градоначалник или претседател ќе се повлече меѓу двата круга на гласање. Веројатно, барем за претседателските избори, во согласност со член 81 од Уставот, вториот круг на изборите ќе продолжи со преостанатиот кандидат кој сепак ќе треба да го добие потребното мнозинство гласови. Со Законикот би можело да биде разјаснето ова прашање, вклучително и за избор на градоначалник.
12. Исто така, во **член 121** од Законикот не се повторува уставната одредба во врска со условот за потребен одсив во вториот круг. Во Уставот се вели, "за претседател е избран кандидатот кој добил мнозинство од гласовите на избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од 40% од избирачите."

² Погледнете Кодекс на добри практики за изборните прашања I,1,1 б П.

³ Со одсив од 58% во првиот круг на претседателските избори во 2009 година еден кандидат би требало да добие 87% од гласови во првиот круг за да победи во првиот круг. Дури и ако одсивот на гласачите е многу поголем, да речеме во завидни 70%, кандидатот сепак, ќе мора да добие повеќе од 71% од вкупно излезените гласачи за да победи во првиот круг.

Законски кажано не е потребно да се повторува она што е веќе пропишано со Уставот, но за да биде појасно би било добро ова сеопфатно правило да биде исто така наведено во Законикот. Законикот, исто така би можел да биде попрецизен што се подразбира под "избирачите кои гласале" односно да се појасни дека тоа ги опфаќа оние кои го дале својот глас, вклучувајќи ги и неважечките ливчиња.

Е. Гласање надвор од Земја и нови изборни единици за парламентарните избори

а. Аранжманите за гласање во странство

13. Од 1 септември 2009 година, кога ќе стапат на сила новите одредби во Законикот, гласачите со привремен престој во странство ќе можат да се регистрираат и да гласаат во дипломатско-конзуларните претставништва. Член 2 од Законикот ги дефинира граѓаните, кои се "привремено во странство" како оние кои:
 1. имаат регистрирано последно живеалиште во Републиката но на денот на изборите привремено престојуваат во странство, доколку периодот на престој трае помеѓу три месеци до една година, или
 2. престојувале во странство подолго од една година и се регистрирани за привремен престој во странство кај надлежната институција.
14. Во овој момент, загриженоста изразена во претходното Заедничко мислење⁴ останува валидна во делот дека гласање ќе им биде дозволено само на оние граѓани кои престојуваат во странство помеѓу три месеци и една година, или кои се регистрирани за привремен престој во странство. Ова би можело да се смета како произволна пречка за спречување на другите граѓани и би требало да се преразгледа.
15. Исто така останува и загриженоста во однос на составот на избирачките одбори (ИО) во дипломатско-конзуларните претставништва. Заедничкото мислење од 2007 година забележа дека:

„Според прелог текстот, избирачките одбори за организирање на гласањето во странство се составени од вработени во Министерството за надворешни работи ... би можело да се земе во предвид и можноста за размена на вработени помеѓу дипломатските канцеларии и Министерството за надворешни работи за да членовите на одборите се помалку поврзани помеѓу себе. Понатаму, членовите на избирачките одбори би можеле да се регрутираат помеѓу граѓаните кои се на располагање во соодветната земја, или според препорака од политичките партии, или со случаен избор.“⁵

б. Трите нови изборни региони

⁴ Погледнете Заедничко мислење на нацрт работниот текст за дополнување на Изборниот законик на „поранешна Југословенска Република Македонија“ (CDL-AD(2007)012, Март 2007).

⁵ Ид.

16. Според Изборниот законик, избирачите од трите избирачки единици од странство даваат по еден кандидат за парламентарните избори: еден претставувајќи ја Европа и Африка, еден за двете Америки, и еден претставувајќи ја Австралија и Азија. Не постои пропишан стандард за регулирање на гласањето во странство, и процедурите многу се разликуваат според обем и приод, но изборите во главно треба да ги следат истите стандарди за демократски избори како и процедурите за гласање во земјата. Се чини дека методот кој што е предвиден во постоечката легислатива не ги достигнува тие стандарди и се препорачува разгледување на нова формула.
17. Прво, Законикот предвидува пропорционален систем за парламентарните избори (со шест изборни единици од висок опфат, со 20 места во секоја), но трите избирачки региони кои даваат по еден претставник го кршат овој принцип, затоа што еден мандат во изборна единица не може да биде распределен според пропорционалниот модел.
18. Второ, мора да се напомене дека, додека домашните изборни единици се наменети да дадат приближно ист број на гласови за едно пратеничко место, трите изборни единици во странство се дефинирани за избор на по еден пратеник без разлика на бројот на регистрираните гласачи.
19. Според тоа, бројот на гласачи со кој се избира секое од овие пратенички места, најверојатно значително ќе се разликуваат помеѓу себе, а исто така и од бројот на избирачи во изборните единици во земјата. Ова го загрозува принципот на еднакво гласачкото право, поточно принципот на еднаква моќ на секој глас.⁶
20. Создавањето на виртуелна изборна единица претставува остварлива опција за гласање во странство, под претпоставка дека ќе учествуваат доволен број на гласачи за да се овозможи еднаквост на право на глас, а мандатите треба да бидат распределени на начин што ќе овозможи ефективност на пропорционалниот изборен модел (во овој случај преку предвидување повеќе од еден мандат). Во отсуство на ова, се препорачува гласовите од странство да се бројат во домашните изборни единици каде припаѓа последното живеалиште на гласачот.

в. Друго

21. Условот предвиден во **Член 61** за собирање на 200 потписи за поддршка на кандидатите за пратеници во Собранието во изборните единици во странство се чини дека не е поврзано со бројот на жители или со бројот на регистрирани гласачи, како што е случај со условот за собирање потписи во земјата. Кога ќе биде познат бројот на гласачи кои се регистрирале да гласаат во ново создадените изборни единици во странство, би можело да

⁶ Погледнете документот од Копенхаген, Член 7.3. и видете Кодекс на добри практики за изборните прашања 1,2.2

се разгледува поврзување на бројот на потребни потписи како процент од познатата популација (регистрали гласачи).

22. Присуството на набљудувачи и акредитирани претставници на политичките партии или кандидати се клучен елемент за транспарентност на гласањето и тие би требало исто така да бидат присутни за време на гласањето во странство. И покрај тоа што не постои текст во Законикот којшто го забранува ова, може поексплицитно да се наведе дека тие се добредојдени, а исто така треба да се наведат и насоки за процедурите за нивно акредитирање од странство.

Ф. Изборна администрација

23. **Член 23(1)** утврдува потребен кворум за работа на изборните органи како и потребен број гласови за донесување одлука. Треба да се разбере, за да се донесе важечка одлука, во случаи кога некој член е отсутен мнозинство “членови“ може да се постигне со броење на замениците. **Член 23(2)** би можел дополнително да се појасни со додавање, “со исто право да работи и да гласа како членот кој што тој/таа ги заменува“.
24. Според **Член 27(5)** претседателот и членовите на Државната изборна комисија – (ДИК) се избрани од Собранието со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници во Собранието. Иако со оваа одредба се бара широк консензус за избор на членови на ДИК, тоа несомнено ја отежнува постапката за назначување, и процедурата многу лесно би можела да се одолговлекува. Се подразбира дека изборот во Собранието ќе се одвива за секој член поединечно. Во секој случај појаснувањето на оваа одредба би било од корист.
25. **Член 31(2)**: Во претходното Заедничко мислење по предлог Изборниот законик⁷ беше забележано дека бројот на обврски на ДИК изгледа како многу голем . Беше предложено дека некои обврски би требало да се префрлат на Општинските изборни комисији – (ОИК) на пример, за време на изборниот период обврските за надзор треба да бидат оставени на органите на пониско ниво (обврските за време на денот на избори одземаат многу време). Изборниот законик очигледно содржи преклопување на обврските за контрола на работата на ИО⁸ и би требало да се појасни дали ОИК или ДИК се одговорни за контрола на нивната работа.
26. Во Финалниот извештај за предвремените избори во 2008 година, ОБСЕ/ОДИХР препорачаа неконзистентностите помеѓу Изборниот законик и Законот за прекршоци да бидат разјаснети така што ДИК ќе

⁷ CDL-AD (2006)008, параграф 17.

⁸ Член 37(2) утврдува дека ОИК “ ја контролира законитоста на работењето на избирачките одбори и интервенира во случаите кога е констатирана повреда на законитоста“ при спроведување на изборите додека член 32(2) ја задолжува ДИК да “врши контрола на гласачките места на денот на спроведувањето на изборите каде што се пријавени неправилности при гласањето.“

може да иницира постапка против лицата кои предизвикуваат изборни прекршоци наведени во Законикот. Се чини дека ова прашање беше обработено во **Член 31(3)**. Истата одредба пропишува обврска ДИК да разрешува членови на изборните органи во случај на незаконски активности. Сепак, не се определува процедурата за тоа и Законикот ќе биде подобрен доколку овие процедури се јасно пропишани.

27. **Член 35(2)** предвидува дека ДИК “со посебен акт определува процедури за назначување на претседател на ОИК, заменик претседател, членови и нивни заменици,” и во **Член 39(3)** истото се предвидува и за ИО. Двата члена во законот не одредуваат дали назначувањата се стандардна процедура или ад хок акти. Ќе биде од корист процедурата за овие назначувања да биде дополнително елаборирана особено што претходните препораки на ОБСЕ/ОДИХР предложија претседателите и замениците на овие тела да бидат избрани – составени од членови избрани со случаен избор – од страна на секој орган самостојно (со внатрешно гласање) или од страна на повисокиот изборен орган (ОИК и ДИК, соодветно).⁹
28. **Член 37(2)** по однос на надлежностите на ОИК и на Изборната комисија на град Скопје останува нејасен и покрај скорешните амандмани и ќе биде неопходно дополнително појаснување.
29. Поточно, **член 37(2) точка 2** ја овластува ОИК да “*ги разрешува членовите на избирачкиот одбор ... на денот на изборите*“ Членот не ги појаснува обете процедури со кои ОИК ќе може да ги разрешува членовите на ИО и дали таа надлежност за разрешување се однесува и пред денот на изборите.
30. Дополнително, **член 37(2) точка 10** утврдува дека ОИК “ги евидентира и потврдува овластените претставници за следење на работата на Општинската изборна комисија и на избирачките одбори.“ Сепак, Законикот треба да појасни дали странките или кандидатите мораат да достават листа на нивни овластени претставници до ОИК и, доколку е тоа така, кој е крајниот рок, и кои се санкциите, доколку постојат, за недоставување на соодветната листа.
31. И на крајот, **член 37(2), точка 16** од Законикот, кој пропишува обврска за ОИК да “одлучува по приговори“ се чини дека е во конфликт со **член 148(1)** согласно кој надлежност за одлучување по приговорите е на ДИК.
32. **Член 38** се однесува на составот ИО. Начинот на којшто се толкува овој член претставува потенцијална можност за недоразбирање, на пример: “*Избирачките одбори се составени од претседател, четири члена и нивни заменици.*“. Според текстот изгледа дека ИО е составен од девет членови, додека всушност се пет. Точниот број мора да биде јасно определен за да бидат појасни процедурите на одлучување. Би можело да

⁹ Погледнете препорака Бр. 9 на ОБСЕ/ОДИХР Мисија за набљудување на изборите. Конечен извештај за предвремениот парламентарни избори, 1 Јуни 2008, стр. 26.

се советува да се определат прво вкупниот број на членови од кои е составен ИО, и потоа да се објасни функцијата на секој од нив вклучително и нивните односи со замениците, како и разликата помеѓу членовите и заменици.

Г. Избирачкиот список

33. Почнувајќи од 1 септември 2009 година ДИК ќе се здобие со нова надлежност за избирачките списоци, што пак е измена од претходниот Законик којшто ја предвидуваше оваа надлежност на Министерството за правда. Пренесувањето на оваа одговорност на тело коешто е составено од членови на владејачката партија и опозицијата би требало да ја зголеми довербата во целокупниот процес.
34. **Член 43** определува обврска за Министерството за внатрешни работи да достави податоци за Избирачкиот список. Постојниот текст не појаснува дека треба да бидат доставени и податоците за лицата кои не навршиле 18 години во моментот на доставувањето на податоците, но кои ќе ги наполнат годините пред денот на изборите.
35. **Член 46** определува изготвување на специјални изводи од избирачкиот список за спроведување на избори во воените пошти, и **член 47** појаснува дека воените лица гласаат во избирачката единица/општина каде што нивната воена пошта е стационирана. Истото може да се заклучи и од **член 113**. Кодексот на добри практики за изборни прашања советува дека персоналот треба да гласа на местото каде што имаат регистрирано постојано живеалиште секогаш кога е тоа возможно.¹⁰ Иако е тешко или дури и невозможно да се дозволи целокупниот воен персонал да гласа на местото на нивниот домицил, гласањето на нивните домашни избирачки места треба да биде дозволено за делот од воениот персонал кој можеби е стациониран во нивната домашна општина.
36. **Член 55(1)** се однесува на заштита на личните податоци содржани во избирачкиот список, во согласност со законот за заштита на лични податоци. Понатаму определува дека податоците *“не смеат да се употребуваат за ниедна друга цел, освен за остварување на избирачкото право на граѓаните.”* Сепак, следниот став (**Член 55(2)**) бара ДИК да ги даде податоците од Избирачкиот список – во целост – на нивно барање, до регистрираните политички партии или независни кандидати. Стандардите¹¹ на Советот на Европа и ОБСЕ укажуваат дека правната рамка јасно треба да ја регулира дозволената употреба на податоците од избирачкиот список и дали тие податоци можат да се користат за други намени освен преиспитување на регистрацијата на одреден гласач. Особено, законот треба да определи дали информациите можат да се употребуваат во цели за политичка кампања на политичките партии и кандидати. Правната рамка би требало исто така да определи санкции за злоупотреба на податоците добиени од Избирачкиот список.

¹⁰ Погледнете Кодекс на добри практики за изборните прашања , И. 3.2. xii.

¹¹ Погледнете меѓу другото Насоки за ревизија на правна регулатива за избори , стр. 14.

X Дефинирање на избирачките единици за парламентарни избори

37. Според Законикот, шесте изборни единици за парламентарните избори не треба да се разликуваат повеќе од 5% од просечниот број на гласачи, и од секоја изборна единица се избираат по 20 членови на парламентот. Со оглед на тоа што не постојат стандарди за методологијата за дефинирање на изборните единици, ваквата одредба создава потреба за редовно редизајнирање на изборните единици според миграцијата на населението. Имајќи во предвид дека процесот на редизајнирање има значителни политички последици, исто така во предвид би можеле да се земат и други начини¹². Вообичаено е да се утврдат изборните единици и да се распределат мандатите пропорционално на бројот на гласачи. (односно – еден мандат на секои 20.000 гласачи). Доколку ваквиот начин на употреба на фиксни изборни единици со различен број на мандати биде усвоен, општото правило за распределба на мандатите низ изборните единици потребно е да биде вклучено во Изборниот законик

Г. Листи на кандидати

38. Пренесувањето на обврските за набљудување на процесот на собирање на потписи од подрачните единици на Министерството за правда на ДИК е добредојден развој кој треба да придонесе за намалување на притисокот врз потписниците за да ги поддржат владејачките партии. **Член 63(2)** од Законикот треба да ги појасни процедурите за собирање на потписи за поддршка за време на регистрирањето на кандидати во подрачните единици, веројатно ОИК (со оглед на тоа што ДИК не е претставен на локално ниво).

а. Етничка припадност

39. **Член 64(2)** пропишува дека секој кандидат за член на парламентот мора да поднесе и “*изјава за припадност на етничка заедница*“. Оваа одредба е вметната за да се овозможи печатење на гласачките ливчиња како на македонски јазик и кирилско писмо така и на јазикот на соодветна етничка заедница. Според Кодексот за добри практики за изборни прашања¹³ и Рамковната конвенција за заштита на национални малцинства¹⁴, никој не треба да биде обврзан да се изјаснува дека припаѓа на национално малцинство. Ваква декларација треба да биде право, а не обврска. Би требало да се разгледа можноста за отстранување на обврската за изјаснување за етничка припадност од членот 64(3) и замена со можност да се испишат имињата на листите печатени во оригиналниот јазик.

б. Родова припадност

¹² Погледнете Кодекс на добри практики за изборните прашања I. 2., 17.

¹³ Погледни Кодекс на добри практики за изборните прашања I. 2.4 с.

¹⁴ Рамковна конвенција за заштита на национални малцинства, Стразбур, 1.И.1995, Член 5, пар.2

40. Одредбите за родова застапеност во кандидатските листи останува помеѓу авангардните во Европа. **Член 64(5)** утврдува дека на листите за членови на Собранието и за локалните совети потребно е “*на секои три места на листата најмалку едно место му припаѓа на помалку застапениот пол*“. Претходното Заедничко мислење¹⁵ укажува дека употребата на ваква формулација би можело да има несакани последици и дека можеби подобра формулација би била:

“Треба да има барем еден кандидат од секој пол помеѓу првите три на листата, двајца од секој пол помеѓу првите шест од листата, тројца од секој пол помеѓу првите девет на листата итн. “

в. Професија

41. Според **член 63** листата на кандидати меѓу другото мора да содржи информација за професијата на кандидатите. Во насока со повторените препораки од претходните заеднички мислења, треба да се размисли дали таквата информација е неопходна и дали нејзиното отсуство или доставување на неточни податоци за занимањето ќе се смета како “нерегуларност“. Тоа би го оневозможило правото на кандидатот да се кандидира за мандат.

Д. **Кампања**

а. Претходни препораки

42. Во првиот конечен извештај за предвремените избори во 2008 година, ОДИХР предложи **членот 73** од Изборниот законик – кој определува прекршоците од периодот на кампањата да бидат обжалени во основните судови – да биде појаснет и да го појасни предметот на жалбата,¹⁶ потенцијалните обвинети, форма(и) на дејствување (граѓански, прекршочни постапки и/или кривични), и можните правни лекови.
43. Кампањата за вториот круг избори – оние кои се однесуваат за претседателот на Републиката или за градоначалници, не е експлицитно регулирана. **Член 74 (1)**, вели дека кампањата мора да заврши “24 часа пред денот на изборите“. Се подразбира дека овие одредби се однесуваат на вториот круг, но би било подобро тоа да се појасни.
44. Во заедничкото мислење од 2007 година во параграф 27¹⁷, Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХР забележуваат дека во **член 181(2)**, се воведува нов став кој наметнува значителна казна за оние кои не “ги почитуваат

¹⁵ Погледнете Заедничко мислење за Изборниот законик на “поранешна Југословенска Република Македонија“ (CDL-AD(2006)022) страна 31, параграф 103.

¹⁶ Вклучително и да се обезбеди право на подносителот на листата да се жали за активности кои се превземаат во однос на другите подносителите на листи.

¹⁷ Погледнете Заедничко мислење за Предлог работниот текст за надополнување на Изборниот законик на “поранешна Југословенска Република Македонија“ (CDL-AD(2007)012), страна 6, параграф 27.

временските рамки за почеток и завршување на изборната кампања“. Дефиницијата на "изборна кампања" е многу општа: "јавно претставување на потврдените кандидати од надлежните изборни органи и нивните програми во предизборниот период за одреден вид на избори". Регулаторните политички активности се чини дека спаѓаат под поимот и се чини нема резон да бидат предмет на казни доколку партијата прави "јавни презентации" на кандидатите пред почетокот на 20-дневната кампања. Изборниот законик би требало да разјасни всушност која политичка активност е, а која не е дозволена пред почеток на официјалната кампања. Се препорачува правилата за предвремен почеток на кампања да се однесуваат само на посебните медиумски правила, како што е бесплатниот медиумски простор, распределбата на јасно определен слободен простор за објавување на промотивен материјал и одредбите за државно финансирање.

45. **Член 187** предвидува глоба во износ од 3.000 до 5.000 евра во денарска противвредност да се изрече на политичка партија, која:

- нема да го пријави изборниот собир најдоцна 48 часа пред неговото одржување и
- го организира собирот спротивно на членовите 81 и 82 од овој законик.

46. **Член 81** бара организаторот на кампањата во писмена форма да го информира Министерството за внатрешни работи преку неговата подрачна единица, 48 часа однапред, секогаш кога ќе организира одржување "предизборен собир на јавни места и на места каде што се одвива јавен превоз" **Член 82** ги делимитира местата каде ваквите собири може односно не може да се одржат.

47. Не е јасно дали партијата и/или организаторот ќе бидат казнети ако не го известат Министерството за внатрешни работи за собир што нема да се одржи на "јавно место" или на "места каде што се одвива јавен превоз" (се претпоставува патишта, итн.). **Член 187** сугерира дека, за да се избегне глоба, секој собир без оглед на локацијата треба да биде пријавен кај Министерството за внатрешни работи, додека **членовите 81 и 82** укажуваат на тоа дека таква најава е потребна само за оние собири кои се одржуваат на "јавни" места. Членот 187 се чини премногу рестриктивен бидејќи постојат многу малку валидни причини за казнување на физичко или правно лице доколку не го известат Министерството за внатрешни работи за одржување на собири, кои не влијаат на јавни места или на начините на јавен превоз.

Б. Медиумско покривање на кампањата

48. Во Законикот се направени многу подобрувања во однос на медиумското покривање и следење. Особено се поздравува усвојувањето на Правилникот кој го уредува времетраењето, тарифите и еднаквиот пристап кон радиодифузерите. Сепак, таму се уште нема јасни одредби за фер и правична застапеност на учесниците во изборите во вестите и

информативните програми на електронските медиуми. Би требало да постојат попрецизни правила за покривање на кандидатите.

49. **Член 74 (2)** од Изборниот законик на Советот за радиодифузија му дава надлежност за да го следи медиумското покривање на изборите, не само за време на официјалната кампања, туку од денот на распишувањето на изборите се до завршување на гласањето на денот на изборите. Меѓутоа, надлежностите на Советот за радиодифузија за регулирање на медиумите за време на кампањата не се јасно регулирани во Законот за радиодифузната дејност. Законите ќе бидат подобри доколку се хармонизираат овие точки. Законите би можеле исто така да се усогласат во врска со износот на платени реклами на приватните радиодифузери. Изборниот законик ја ограничува дозволената должина на платената политичка реклама која медиумите може да ја емитуваат; Законот за радиодифузната дејност дозволува максимум од 12 минути.

В. Финансирање на кампањата

50. Одредбите за финансирање на кампањата во **членовите 83-87** се разјаснети и зајакнати во согласност со претходните препораки, но сепак загриженоста останува. Одредбите за финансирање на кампањите треба да бидат засилени за да се обезбеди вистински надзор над правила за финансирање и да се воспостават ефикасни ограничувања за донациите и расходите, како и да се разјаснат процедурите за известување и ревизија.
51. **Членовите 83 и 84** од Изборниот законик треба да се разгледаат уште еднаш, со цел за укинување на исклучоците од ограничувањата на донациите за кампања, кои изгледа дека ја поткопуваат намерата на законот. На пример, **член 83(2)** овозможува кампањата да се финансира "од членарината на политичката партија", но не е предвидено ограничување. Со цел да не се заобиколат утврдените граници за донација, Законикот би требало во истиот став да ги забрани членарините со износи поголеми од дозволените како што е предвидено за физичките и правните лица, односно 5.000 и 20.000 евра, соодветно.
52. Постапката на ревизија треба да биде подобрена за да се обезбеди надзор над финансирањето на сите кандидати кои учествуваат на изборите. Исто така, во Законикот не постои обврска за изготвување на периодичен финансиски извештај од страна на организаторот на кампањата, и покрај претходните препораки во таа насока.
53. **Член 83** не дозволува трошоци од општиот фонд на политичките партии за кампањата. Па така, се чини дека донации за кампањата се дозволени само откако ќе се отвори тековна сметка. Донациите на политичките партии кои се случува пред почетокот на кампањата не можат да бидат користени за кампањата. Ваквите одредби се премногу рестриktivни. Со соодветна контрола на механизмите за финансирање на политичките партии, ќе биде возможно да се дозволи употреба на средствата од донации на партии кои се направени пред почетокот на кампањата, или да

им се овозможи депонирање на претходно добиените донации и непотрошени средства од претходните кампањи на тековната сметка.

54. **Член 83 (1)** забранува финансирање на изборната кампања од средства од претпријатија со мешовит капитал каде што е доминантен странскиот капитал. Би можело да се појасни дали поимот странски капитал исто така вклучува и заеднички вложувања од правни лица регистрирани во земјата, но кои се во сопственост на странски физички лица или правни субјекти.
55. Регулацијата на финансирањето не дозволува трошење пред поднесување на листа на кандидати. Би можело да биде тешко да се формира кандидатска листа, да се собираат потписи или да се направи план за стилот или стратегијата за кампања без трошоци. Треба да се предвиди одобрување на одредени трошоци за разумен период пред датумот на поднесување на листа (на пример, една или две недели), или, можеби, одредени "подготвителни" трошоци да се исклучат од контролата предвидена со Законикот.
56. **Член 86** од Законикот, кој предвидува надоместок на трошоци за кампањата само за избраните кандидати, треба да се разгледа и евентуално замени со систем согласно кој, сите кандидати кои ќе освојат одреден процент на гласови, или освојат барем едно место, ќе имаат право на надоместок. Таквиот процент треба да е доволно висок за да се обесхрабрат несериозни кандидати, но доволно низок за да се охрабрат повеќе иницијативи на жените и припадниците на помалите етнички заедници, кои понекогаш се соочуваат со проблеми при обезбедување на доволно фондови потребни за организирање на силна кампања.
57. **Член 86(3)** утврдува дека "надоместокот на трошоците за избори се определува со одлука на Собранието, советот на општината и на градот Скопје". Во исто време, **член 86(1)** дава право за надоместок во конкретни случаи и износи. Се чини дека ова е контрадикторно – или во најмала рака не е неопходно – да се бара одлука за нешто што е веќе утврдено со закон. Исто така, дополнувања би можело да се направат за да се појасни дали надоместокот ќе биде пресметан врз основа на првиот или вториот круг на изборите за градоначалник.
58. Процедурите и условите за исплата и одбивање на исплаќањето на надоместок на кандидатите врз основа на членот 87 од Законикот, би требало да бидат подетално утврдени. Изборниот законик (или прописите) треба да ги утврдат содржината и формата на финансиските извештаи кои треба да се поднесуваат од странана учесниците во изборите; особено постојната форма утврдена од страна на Министерството за финансии би требало да се модифицира бидејќи истата не бара од учесниците во изборите да поднесат информација за трошоците, со што се поткопува транспарентноста и корисноста на таквите извештаи.

К. Спроведување на гласањето

59. **Член 89** покажува дека избирачките одбори добиваат ист број на гласачки ливчиња колку што има избирачи во изводот од Избирачкиот список. Во случај излезноста да биде 100%, нема да има доволно гласачки ливчиња за да се дозволи гласачите да имаат можност за замена на гласачкото ливче. Системот, според тоа, не предвидува дека гласачите би можеле да направат грешка и да бараат да ја поправат, затоа што не постојат дополнителни ливчиња на располагање. Одредена флексибилност би можела да се предвиди и да се обезбеди мал број на дополнителни ливчиња на секое избирачко место.
60. **Член 101(3)** вели: "Избирачкиот одбор може да го затвори гласачкото место и пред истекот на рокот од ставот (1) на овој член, по претходна согласност од надлежната општинска изборна комисија, ако гласале сите избирачи запишани во изводот од Избирачкиот список." Терминологијата на овој член може да наведе некои ИО да сфатат дека тие можат да затворат и да ги бројат гласовите пред официјалното затворање (во 19 часот). Доколку се случи, ваквото рано затворање би можело да ги поткопа можностите набљудувачите да бидат присутни на броењето, затоа што тие нема да можат однапред да знаат кога тоа ќе се случи. Се препорачува членот да појасни дека во ваков случај е дозволено само затворање, но не и броење.
61. **Член 106** се однесува на обврската за членовите на изборната администрација и набљудувачите да немаат ознаки или симболи на било која политичка партија или кандидат додека се присутни на избирачките места. Сепак, членот не спомнува носење на беџови или било каква идентификација која ќе овозможи препознавање на овластениот персонал на избирачкото место. Со оглед на големиот број на неовластени луѓе кои се забележани на гласачките места за време на претходните избори, се препорачува авторизираните луѓе да бидат обврзани да носат беџ додека се на должност на избирачкото место.

Л. Процес на броење

62. **Член 114** ги воспоставува процедурите за броење. Претходните Заеднички мислења препорачуваа дека процедурата треба да се измени така што вкупниот број на ливчиња, бројот на неискористени ливчиња и бројот на гласачи кои гласале според потписите или отпечатоци од прст на Избирачкиот список, да бидат внесени во записник *пред* отворање на гласачката кутија. Ова ќе ја намали можноста за манипулација во подоцнежните постапки на процесот на броење.
63. **Член 116** упатува на бројките кои треба да се внесат во записникот на избирачкото место. Сепак не постои барање за ИО да направи споредување на бројките и на пример, да направи пребројување доколку бројот на гласачки ливчиња во кутијата не се совпаѓа со бројот на гласачи кои гласале според податоците во избирачкиот список. Во многу земји постојат точни правила во случаи кога бројот на гласачки ливчиња во

кутијата го надминува бројот на гласачи според Избирачкиот список (полнење кутии), или доколку бројот е понизок отколку бројот којшто гласал според списоците (кражба на гласачки ливчиња).

64. **Член 119** бара ОИК да ги сумираат резултатите од гласањето за претседателските избори, но не прецизира кои точно бројки треба да се запишат во записникот. За локалните избори форматот е определен во **член 131** а за националните избори форматот на записниците на ДИК е даден во **член 128**, но ќе биде корисно доколку форматите за извештаите на ОИК се исто така определени (и покрај тоа што овие бројки, за националните избори, нема да бидат конечни).
65. **Член 126(5)** утврдува дека "домашните набљудувачи добиваат примерок од табеларниот дел од записникот", но не спомнува дали меѓународните набљудувачи исто така се овластени да ја добијат оваа информација. Треба и тие да го имаат истото право.
66. Ниту **членовите 127 и 128** ниту **член 31(2)** кои се однесуваат на обврските на ДИК не определува јасна обврска за неа активно да ги разгледа резултатите од пониските комисии и одбори со цел да ги истражи аномалиите во записниците и да ги поправи грешките. Само пријавените грешки треба да се истражат. Се разбира не е возможно да се потврдат сите аспекти од работата на пониските тела, особено кога се има во предвид големата листа на обврски кои ДИК мора да ги преземе (погледнете ги забелешките погоре), но често постојат очигледно јасни грешки или сомнителни резултати кои иако не се пријавени треба да испровоцираат проверување пред резултатите да бидат финализирани. Законот треба да биде јасен дека ДИК има овластување исто така да ги истражи и таквите случаи. Истото се однесува и за ОИК по однос на нивните обврски по однос на локалните избори
67. Член 135 ја обврзува ДИК да ги објави резултатите од ОИК веднаш откако ќе ги добие. Ова ја зајакнува транспарентноста на гласањето. Но сепак, ставот (2) вели дека резултатите треба да се објават во рок од 24 часа од времето кога тие станале конечни. Тешко е да се замисли причина зошто конечните резултати не треба веднаш да се објават. За таа намена треба да се земе во предвид и измена на **член 135(2)**.
68. Се препорачува законот да вклучува обврска за ДИК (и за ОИК за локални избори) да објави целосен табеларен преглед на резултатите од ниво на избирачките места, на регионално и на национално ниво. Само на овој начин ќе можат набљудувачите и пошироката јавност да потврдат дека резултатите од нивните избирачки места се точно пресметани во вкупните резултати.

М. Поништување на резултатите

69. **Член 151(1)** детално ги опишува ситуациите во кои резултатите од изборите треба да бидат поништени. Јасните одредби по ова прашање ја

отстрануваат секоја несигурност и овозможуваат подобра предвидливост. Сепак, може да се појават ситуации кои се непредвидени со Изборниот законик. ДИК треба да има барем малку дискреционо право да ги поништи резултатите во други ситуации доколку се случиле повреди и неправилности за време на изборниот процес (на пример изборна кампања или грешки во избирачките списоци).

Н. Жалбена постапка

70. Одлучувањето по тужбите од страна на Управниот суд е регулирано само многу општо и на места се во контрадикција со општиот Закон за општата управна постапка. Со оглед дека резултатите мора да се изречат во краток рок, процесот бара подетална регулација за да се избегнат недоразбирања.
71. Одлучувањето во Управниот суд во врска со тужбите согласно **член 67(7), 141(3), 150(2) и 151(5)** е ограничено на 48 часа. Се работи за еден од најкратките рокови предвидени со процедурите во земјите членки на Советот на Европа. За судиите е тешко да ги испитаат доказите и да обезбедат правна основа за одлучување во овој временски рок, особено поради тоа што судот по повод жалбите одлучува колективно. Се препорачува продолжување на рокот во кој судовите треба да одлучат, но истиот мора да биде доволно краток за да се овозможат ефикасни солуции за изборите. Истите препораки се однесуваат на постапките по приговори и тужби кај други правни тела, предвидени согласно **членовите 73(2) и (4)**. Понатаму, доколку роковите бидат продолжени, со цел да се гарантира ефективност на постапката по приговори и тужби, судот треба да има право самостојно да прибира докази.
72. Според членовите **67(8), 141(4) и 147(4)** поднесувањето на приговор или тужба за заштита на гласачкото правото преку пошта не е дозволено. Се препорачува во случаи во коишто се поднесени приговори по пошта истите да не се прифаќаат за тековните избори, но да бидат прифатени како “не итни“ и да се разрешат подоцна, пред следните избори. Истотака лицето кое поднесува жалба мора да го разреши проблемот пред наредните избори.
73. За гласањето надвор од земјата во дипломатско-конзуларните претставништва постапките по приговорите и тужбите не се регулирани, на пример постојните одредби за: “заштита на правото на глас“ (**членови 50-51**), за подносителите на листите (**член 67**) и за организаторите на кампањата (**член 73**). Со оглед на постојните кратки рокови за поднесување на приговори, како и поради фактот дека поднесување на приговори по пошта не е дозволено, подносителот на листа надвор од земјата или организатор на кампања ќе има значителна тешкотија да си дозволи судска заштита.
74. Во однос на постапките по приговори и тужби, според препораките во Конечниот извештај на ОБСЕ/ОДИХР за претседателските и локалните

избори од 2009 година, Изборниот законик би можел исто така да се дополни со следното:

1. Рок за ДИК да предложи официјално поништување на избори;
2. Појаснување дали жалбите можат да се поднесат по факс;
3. Специфичните услови во кои ДИК е обврзана да ги прегледа изборните материјали кога ги прегледува приговорите. Доколку намерата на законот е изборниот материјал да биде прегледан само доколку постои забелешка регистрирана во записникот на ИО или ОИК тоа треба јасно да се нагласи; и
4. Јасно наведување за тоа на кого му е дозволено да поднесе тужба против одлуките на ДИК како и соодветната временска рамка;

О. Предвременни избори

75. Според член 159(2) предвремените избори за градоначалник не треба да бидат објавени доколку остануваат уште шест месеци до редовните избори. Би можело да се предложи, дека со цел да се избегне состојба во која местото ќе биде испразнето во подолг период, да се избере градоначалник без одлагање и да се продолжи времетраењето на мандатот така што следните избори да се одржат во исто време со следните редовни локални избори.

П. Заклучоци

76. И покрај тоа што измените и дополнувањата од октомври 2008 година зајакнуваат некои аспекти на Изборниот законик на “поранешна Југословенска Република Македонија“, Законикот ќе има корист од понатамошно подобрување врз основа на постојното Мислење и од претходно спомнатите Заеднички Мислења на Венецијанската Комисија и ОБСЕ/ОДИХР.
77. Помеѓу другите препораки, ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската Комисија силно препорачуваат имплементирање на следното:
 - Отстранување на условот за излезност на гласачите во вториот круг на претседателските избори;
 - Ревизија на процедурите за именување и разрешување на членови на избирачките комисии, особено Општински изборни комисии;
 - Ревизија на системот за гласање во странство;
 - Ревизија на методологијата за дефинирање на изборните единици, особено границите на изборните единици;
 - Ревизија на одредбите за медиумско покривање и особено оние кои се однесуваат на платеното рекламирање;
 - Да се земе во предвид загриженоста во однос на финансирање на кампањата;
 - Подобрување на процесот на броење; и
 - Подобрување на процедурата за поднесување жалби и приговори преку усвојување на подетални одредби.

Откако ќе се ревидира, Изборниот законик треба да претставува подобрена основа за изборниот процес, вклучително пред и по изборниот период. Сепак, фер имплементацијата на изборното законодавство бара политичка волја на сите заинтересирани страни.