

Проф. д-р Анеџа Јовевска

ИЗБОРНИОТ МЕНАЏМЕНТ КАКО ФАКТОР ЗА РЕГУЛАРНИ И ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ

АПСТРАКТ

Во фокусот на вниманието на овој труд е изборната администрација и нејзиниот придонес кон кредибилитетот на изборниот процес, како клучен сегмент во изборот на легитимна политичка елита. Прашањето како да се организираат и спроведат регуларни избори, е предмет на интерес на бројни субјекти инволвирани во изборниот процес, но и на пошироката експертска јавност, која ја следи оваа проблематика. Како резултат на ова, изработени се бројни извештаи, со препораки и упатства, кои ги афирмираат стандардите кои треба да бидат вградени во законите, како гарант на заложбата за фер и демократски избори. Станува збор за одреден сет на базични стандарди: соодветна законска рамка; неутрална и квалификувана администрација; како и еднаков третман на избор-

Aneta Jovevska, Ph. D.

ELECTION MANAGEMENT AS A FACTOR FOR FAIR AND DEMOCRATIC ELECTIONS

ABSTRACT

This article puts emphasis on the election administration and its contribution to the credibility of the election process as a key segment in the election of legitimate political elite. How to organize and hold fair elections is a matter of interest not only to numerous parties involved in the election process but also to the experts who deal with these problems. As a result of this, there are numerous reports issued with recommendations and directions about the standards that need to be incorporated into the legislations and which guarantee fair and democratic elections. What we're referring to here is a set of basic standards: a suitable legislative framework, neutral and qualified administration as well as equal treatment to all election subjects as an essential component in the election process. In addition, this article gives a historical retrospect of the election le-

ните субјекти, како битна компонента на интегритетот на изборниот процес. Следејќи го овој аспект, трудот содржи и историска ретроспектива на изборното законодавство во Република Македонија. При тоа, се прави обид да се идентификуваат факторите, како и спорните законски решенија, кои сигнализираат одделни проблеми во изборниот менаџмент, а воедно се посочуваат и можни препораки за нивно надминување.

gislature in R. Macedonia. In doing so, we also point out the factors as well as the arguable legal decisions which signalize specific problems in the election management but we also give suitable recommendations in how to solve them.

jacunj@gmail.com

ВОБЕД

Ако во споредбените истражувања на изборите во осумдесеттите и почетокот на деведесеттите години од минатиот век, приоритетна тема биле предностите и недостатоците на изборните модели, последниве две декади, особено со искуствата од земјите во транзиција, вниманието се дефокусира и се насочува и кон една друга компонента на изборите. Станува збор за изборната администрација и нејзиниот придонес кон кредибилитетот на изборниот процес како клучен сегмент во изборот на легитимна политичка елита¹. Имено, изборите во земјите со релативно куса демократска традиција ја актуелизираат и легитимирачката функција на изборите. Посебно што ова прашање ги надминува рамките на националниот суверенитет, односно претпоставува дополнителна верификација на демократскиот карактер на изборите и од страна на меѓународните институции. Станува збор за многу важна оценка која има реперекусии врз аспирацијата за евроатланска интеграција на овие држави. Од тука, прашањето како да се организираат и спроведат регуларни избори, стана предмет на интерес на бројни субјекти инволвирани во изборниот процес, но и на пошироката експертска јавност која ја следи оваа проблематика. Како резултат на ова изработени се бројни извештаи, со препораки и упатства, кои ги афирмираат стандардите кои треба да бидат вградени во законите, како гарант на заложбата за фер и демократски избори. Очигледно

1 Види: Birch, Sarah (2005), 'Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout', Paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, pp. 214. ; Elklit, Jorgen (1999), 'Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make it Drink', *Democratization*, 6. 4, 28-51. ; Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds (2002), 'The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies', *Commonwealth and Comparative Politics* 40. 2, pp. 86-119.

овие укажувања се посебно значајни за земјите во кои сè уште демократијата не е консолидирана², бидејќи изборниот ситем и неговите елементи сами по себе не го обезбедуваат демократскиот карактер на изборите. Спроведувањето регуларни избори претпоставува административен менаџмент кој има капацитет да организира избори без конфузија и пристрасност, со што се обезбедува доверба во целиот процес. Во таа смисла, особено е важно во имплементацијата на изборните правила и грижата за нивната примена, да се ограничи влијанието на власта. За слободни избори не може да зборуваме ако не се исполнат следниве претпоставки: 1) компетентен граѓански сектор; 2) независно судство, кое е ослободено од притисокот на власта; и 3) слободни медиуми и јавно мислење кое има сенс за морал и етичност во изборите, како и за политичката корупција.

Само во еден таков поширок контекст постојат претпоставки за спроведување на чесни избори како битна компонента на интегритетот на изборите. Ова не е формална заложба, туку подразбира обезбедување на одреден сет на базични стандарди: соодветна законска рамка, неутрална и квалификувана администрација и еднаков третман на изборните субјекти. Иако операционализирањето на овие стандарди во изборните закони на одделни држави не е идентично, сепак постојат некои базични принципи³ кои мора да бидат нормирани. По правило, секој изборен ситем е дефиниран во соодветна законска рамка која ги регулира и гарантира начелата за слободни, фер и компетитивни избори. Ова подразбира прецизност во дефинирањето на улогите на сите изборни субјекти, како и соодветни механизми за заштита на изборното право. Воедно, регулирањето на хиерархијата во односите и авторитетот на институциите надлежни во спроведувањето на изборите придонесува за воспоставување неутрална администрација, која преку непристрасност во примената на законот ќе овозможи остварување и на начелото на еднаков третман на учесниците во изборите.

Градењето на авторитетот на изборната администрација не е лесна задача, што потврдува и различното искуство на одделни земји во барањето на најприфатливо решение за тоа каков да биде составот и структурата на телата кои се одговорни за менаџирањето на изборите. Изборните системи може да предвидат различни механизми за воспоставување на неутрална администрација. Во оние земји, со подолга демократска традиција, во кои граѓаните

2 Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: To ward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimor and London, pp65

3 Види: ACE Encyclopedia, Electoral Manegement, <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/>; International IDEA's "International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections" (http://www.idea.int/publications/electoral_guidelines.pdf) The OSCE's "Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States" (<http://www.osce.org/odihr/?page=publications&div=topics&topic=elections>). Овие документи реферираат на принципите на Универзалната декларација за човекови права (<http://www.unhcr.ch/udhr/index.htm>), International Covenant on Civil and Political Rights and related treaties (<http://www.unhcr.ch/html/intlinst.htm>), and the Copenhagen Declaration on Social Development (<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements>), European Convention of Human Rights and Charter on Local Self Government.

имаат доверба во власта, по правило власта е таа која го менаџира изборниот процес. За разлика од овие искуства, во земјите, во кои манипулацијата со изборите не е непозната за политичките актери, се прават обиди со изборите да раководат неутрални институции. Всушност, решението се бара во изборна администрација врз чија работа партијата на власт нема да може да влијае⁴.

ИЗБОРНОТО ЗАКОНОДАВСТВО НА РМ НИЗ ПРИЗМАТА НА ИЗБОРНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Кога се говори за овој аспект на изборите, кај нас, упатно е да се забележи дека бројните контроверзи што ги следеа изборите, во поголема мера беа рефлексивна на еден поширок општествено - политички контекст, отколку на дефицит на изборната регулатива. Впрочем, тоа го манифестира и хронологијата на изборните реформи кај нас⁵, кои по правило се актуелизираа редовно по секои избори. Честото менување на изборните правила, и нивното моделирање според потребите на актуелниот миг и диоптријата на клучните политички партии, беше причина со скепса да се прифаќаат ваквите промени, дури и кога се оправдани, и во нив да се лоцира вината за бројните нерегуларности кои ги следеа изборите.

Очигледно низ целиот овој период на „потрага“ по модел на изборен менаџмент кој одговорно и ефикасно ќе ги организира и спроведува изборите, се актуелизираа, главно, следниве дилеми:

- каков модел на изборна администрација да се избере, односно каков да биде статусот на изборните органи наспроти власта;
- дали изборните органи да бидат постојани тела или, пак, со привремен статус, односно со мандат само за време на изборите;
- на кои нивоа да бидат организирани овие тела и каква да биде нивната релација;
- кој може да биде член на овие тела и како да се прави нивната селекција;
- како да се избираат и пред кого да одговарат членовите на ИО;
- кои надлежности да им се доделат и какво мнозинство е потребно за да се одлучува и да се донесуваат одлуки;

4 Споредбените искуства воочуваат три основни модели на менаџирање на изборите во зависност од релацијата која се воспоставува меѓу изборните органи и власта: независен, владин и комбиниран (мешовит) модел. Иако наведените модели во различни земји пројавуваат свои специфики, сепак една ваква класификација се покажува како функционална од аспект на групирањето на различните решенија кои се применуваат при менаџирањето на изборите на одделни држави. Инаку, од 214 држави во светот во 2006 година 55% го аплицираат независниот модел, 26% владиниот модел и 15% мешовитиот модел (останатите 4% се оние држави кои не спроведуваат национални избори. Види: Wall, Allan, Ellis Andrew... (2006), *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 8

5 Види Јовевска, А. (2008) Државна изборна комисија во „Перспективи на домашната правна рамка за спроведување на изборите, погледната од аголот на меѓународните изборни стандарди и добри практики“. ОБСЕ, Скопје.

- како да се финансираат нивните активности;
- како да се обезбедат изборните стандарди кои го дефинираат образецот на нивното дејствување.

Очигледно станува збор за многу деликатни прашања за чие разрешување не е доволна само декларативна заложба, туку е потребна реална политичка волја за да се дефинира регулатива која, со оглед на поширокиот контекст, ќе обезбеди формирање на независна и непристрасна изборна администрација, која ќе може да им ја врати довербата на избирачите во изборниот процес.

Ова го потврдува и анализата на изборните закони, во кои понудените решенија најчесто ги рефлектирале искуствата од спроведувањето на одредени избори. Така, како резултат на забелешките на изборите од 1998г., посебно претседателските избори во 1999 година, се пристапи кон целосно редефинирање на изборната администрација (2002г.), за четири години подоцна, по претседателските избори 2004г., како и локалните избори 2005г., да се пристапи кон нови изборни реформи. Тоа резултираше со нов Изборен законик⁶, кој промовира нови решенија во поглед на статусот, составот, структурата и надлежностите на изборната администрација. Имено, станува збор за следниве измени: составот и надлежностите на изборната администрација, обезбедување на принципот на субординираност во работата на изборните органи, обезбедувањето задолжителна застапеност на секој пол во составите на сите нивоа на изборните тела, прецизирање на улогата на полицијата, транспарентноста во работата на органите, регулирање на постапката по жалба, односно заштитата на изборното право и слично.

Обидот да се формира независна, професионална и непристрасна изборна администрација, која своите обврски ги извршува “непристрасно, совесно и одговорно”, отвори многу дилеми. Дали и на кој начин претставниците на судската власт да бидат инволвирани во овие тела, како, и дали, политичките партии преку свои претставници да бидат дел од структурата на изборниот менаџмент. Всушност и трендот во промените, кај нас, е токму рефлексива на тие дилеми. Фактот што нема идеален модел кој може да се преслика во секоја држава, без притоа да се води сметка за спецификите на вкупниот контекст, е јасно говори со каков предизвик се соочуваат креаторите на вакви решенија. Прашањето, како да се обезбеди професионалност и ефикасност во работата на овие тела, а истовремено и легитимност на нивните одлуки, низ целиот изминат период, е причината за различен пристап во барањето излез од партизирањето на овие органи, односно нивното дистанцирање од судската власт.

Првиот позначаен исчекор во насока на нормирање на статусот на изборната администрација во Република Македонија се оствари со донесувањето на Законот за избори од 2002 година. Тогаш беа создадени нормативни претпоставки за формирање на помошно тело на ДИК, односно професио-

6 Владата на РМ во мај 2005 година одлучи да ја кодифицира правната рамка за изборите. Како резултат на таквата заложба Собранието на РМ на 29 март 2006 година го донесе Изборниот законик.

нален Секретаријат, како независен орган. Меѓутоа, ваквиот орган не беше доволна гаранција за успешно и ефикасно функционирање на ДИК. Фактот што ДИК немаше статус на постојано тело имплицираше неколку проблеми:

- организациски, неможност да се воспостави континуитет во работата на овие органи;
- сомневање и недоверба во кредибилитетот на лицата кои привремено беа ангажирани во највисокиот изборен орган (ДИК), бидејќи беа вклучувани и лица кои беа со постојан работен ангажман во државната администрација или судството, што ја доведуваше во прашање нивната автономност и отпорност на политички притисоци. Особено ова укажување се однесуваше на изборот на судии- членови во ДИК, на предлог на политичките партии;
- едукативен, кратко време за обучување на ангажираните лица;
- финансиски, односно лимитирање на финансиската самостојност на ова тело од Владата.

Покрај овие идентификувани слабости, како и непостоењето на унифицирана и конзистентна нормативна рамка за сите избори, се наметна потребата за кодификација на изборното законодавство. Идејата беше, со кодификацијата да се надминат проблемите на контрадикторност на одредбите кои се однесуваат на исти законски институти во различни изборни закони (на пример: технички прашања околу редоследот на елементите содржани во кандидатските листи, за бројот на членовите на исти изборни органи, но за различни избори, недоследност во делот на заштитата на изборното право и сл.). Како резултат на овие согледувања, со цел да се креираат решенија кои ќе создадат оптимални услови за задоволување на основните изборни стандарди, како услов за квалификувано и унифицирано одлучување на изборните органи, за прв пат беше промовиран моделот на независен изборен менаџмент како постојано изборно тело. Исто така, како новина беше афирмирано и вклучувањето на јавната администрација во составот на изборните тела. Воедно, попрецизно беа дефинирани односите на субординираност на изборните органи, како и подетално операционализирање на нивните надлежности.

Меѓутоа, случувањата на предвремените парламентарни избори во јуни 2008 г. , како да ги потврдија некои од нашите претходни искуства. Поточно, идентични решенија да имаат сосема различни импликации во однос на регуларноста на изборите. Се потврди дека, без политичка волја и подготвеност на клучните субјекти да го применат и да го санкционираат секого кој не ги почитува изборните стандарди, не може да се создадат услови за праведни избори, односно на владеење на правото. Ова го потврдуваат и репризите во непочитувањето на потпишаните кодекси, несанкционирањето на оние кои не ги почитуваат одредбите на законот, па дури и вклучување на претставници на власта во ваквите нерегуларности, со што се доведува во прашање легитимноста на избраните претставници, а со тоа и довербата во институциите. Вакви-

те случувања се и во тесна врска со опасноста за помал одзив на избирачите⁷, што го актуелизира и прашањето за криза на легитимитетот на институциите кај нас. Во таа смисла, во валоризацијата на иницијативите за промени во законската регулатива, мора да се води сметка дали предложените решенија го гарантираат интегритетот на изборниот процес или, пак, отвараат простор за евентуални манипулации за кои постојниот капацитет на ДИК не е во можност да гарантира оптимална заштита на избирачкото право.

Не навлегувајќи во подлабока елаборација на регистрираните инциденти и неправилности, кои ги одбележаа предвремените парламентарни избори, само ќе споменеме дека квалификацијата на „најлошо“⁸ организирани избори укажува на сета сериозност на проблемот. Тоа е и причина за мобилизација на сите актери што побрзо да ги идентификуваат причините кои го загрозија демократскиот карактер на изборите, но и кои стојат на патот на консолидирањето на демократијата кај нас. Во тој контекст, сигурно и изборната администрација е една од варијабилите која има свои импликации врз овие процеси.

ПРЕДИЗВИЦИТЕ СО КОИ СЕ СООЧУВА ИЗБОРНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО РМ

Од извештаите посветени на предвремените парламентарни избори се забележува извесна дискрепанција. Имено, иако генерално изборите беа оценети како „лоши“, сепак одговорноста за ваквата слика не и се препишува на изборната администрација. Ова не значи дека таа е целосно амнестирана за случувањата. Од тука и потребата да се регистрираат проблемите и слабостите кои се пројавија во функционирањето на изборните органи, а со цел во иднина да се создадат претпоставки за нивно надминување⁹. Во тој контекст, би укажале на некои од нив, кои реферираат на некои од аспектите во креирањето на изборната политика.

7 Тука, меѓу другото, може да ја лоцираме и иницијативата на актуелната власт за промена во изборниот модел за избор на Претседателот на државата. Партијата на власт, ВМРО- ДПМНЕ, ова прашање го промовира есента 2008 година во текот на политичкиот дијалог меѓу партиите од власта и опозицијата. Имено, се предложи намалување на изборниот одзив од 50% на 40% во вториот изборен круг како услов за релевантност на изборниот исход. Ваквата промена имплицира и интервенција во Уставот на РМ, каде што, поконкретно е дефиниран изборниот модел за изборот на Претседателот на државата.

8 Види: Извештај на Хелсиншки комитет за човекови права на РМ за предвремените избори 2008г., како и Извештајот на OSCE за предвремените парламентарни избори.

9 Пред се треба да се земат во обзир препораките и сугестиите на OSCE/ODIHR и МОСТ, кои главно се однесуваат на обезбедување поголема конзистентност на одредбите, како и сугерирање на решенија кои ја олеснуваат имплементацијата на некои од нормите, а со цел да се обезбеди унифицираност во нивната примена. Во таа смисла, се укажува на потребата: да се регулира престанокот на мандатот на член на ИО поради разрешување, оставка или пензија, губење статус на вработен во државна или јавна администрација, да се позасилат ингеренциите на ДИК во однос на контролата на трошењето на средствата и сл. Види: Анализа за подобрување на изборното законодавство во делот на изборните нерегуларности и финансирањето на изборната кампања, Early Parliamentary Elections, 1 June 2008 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp. 27 и Финален извештај: Предвремените парламентарни избори 2008, МОСТ- Граѓанска асоцијација

✓ Искуството, кај нас, укажува дека сите можни активности кои се преземаат во текот на спроведувањето на изборите не е можно до крај законски да се покријат. Во таа смисла, Изборниот законик предвидува ДИК да располага со можност за донесување на одредени документи (упатства, препораки) со кои дополнително се дообјаснуват одделни аспекти на изборниот процес. Секако, ваквата можност треба јасно и прецизно да биде дефинирана во рамките на одредени принципи, кои не ги доведуваат во прашање изборните стандарди¹⁰. На овој начин интенција е да се обезбеди конзистентност во толкувањето и имплементирањето на одредбите на Изборниот законик и тоа од сите изборни органи. Ваквата надлежност на највисокиот изборен орган не го супституира законот, туку овозможува поголема флексибилност, а со цел да се обезбеди ефикасност на процесот. При креирањето на ваквите упатства треба да се почитуваат одредени принципи и упатно е да се внимава:

- со упатствата на ДИК, ниту еден од основните елементи на изборното право да не биде ограничен или доведен во прашање;
- можноста да дава упатства ДИК, да биде прецизно дефинирана во делот на надлежностите;
- јасно да биде назначено дека упатствата на ДИК мора да се во согласност со одредбите на Изборниот законик;
- да биде предвидена можност изборните субјекти да поднесат тужба или жалба во врска со усвојувањето и имплементацијата на упатствата од страна на ДИК;
- во Изборниот законик на јасен и недвосмислен начин да биде утврдена хиерархијата на правните норми и од други закони со кои се регулира изборната материја.

На ваков начин ќе се овозможи поголема флексибилност во дејствувањето на ДИК, односно ќе се надмине констатираната забелешка дека ДИК во одредени околности е инертен во толкувањето на своите надлежности. Таквиот пристап беше причина ДИК да не реагира адекватно во однос на некои очигледни злоупотреби и манипулации со изборниот процес¹¹.

✓ Со оглед на статусот што го има ДИК како централно изборно тело, со релативно зголемен број надлежности, оправдано е да се очекува ДИК да биде

10 “. . . изборен стандард е правило на однесување на изборните субјекти во изборниот процес, или правило за проценување на однесувањето на изборните субјекти во изборниот процес. Каракамишева, Тања „Меѓународни и европски изборни стандарди, со посебен осврт на Кодексот на Венецијанската комисија за добра практика во изборните прашања“. Правен Ресурсен Центар, *www.pраво.org.mk*, стр. 11

11 Еден од примерите за ова е и потврдувањето на кандидатурите на Социјал демократската партија, која предложи листа на имиња (анонимни грѓани) речиси идентични со имињата на носителите на листите на Коалицијата – Сонце. Иако имаше очигледно сознание дека се манипулира со изборната постапка, дури некои од кандидатите не знаеја дека биле кандидирани, реакциите на јавното обвинителство и на ДИК изостанаа. Исто така, во Финалниот извештај на МОСТ, беше забележано несанкционирање на повредите на правилата за водење на изборната кампања поради тесното толкување на изборните одредби.

активно инволвирана во креирањето на изборната политика. Ова подразбира одговорност во предлагањето на евентуални промени во изборната регулатива, а со цел да промовира одредби кои обезбедуваат заштита на интегритетот на изборниот процес. Нејзин активен придонес треба да има во стандардите за организирање и набљудување на изборите и воспоставување на процедури-те и условите за организирање на изборниот процес. Во таа смисла, законски треба да се утврди обврска за ДИК да изготвува стратешки документи во кои на подолг рок ќе ги дефинира правците и приоритетите во креирањето на изборната политика. Иако Изборниот законик не ја предвидува ваквата можност, ДИК има изработено стратешки план¹² за периодот 2008- 2010 година, но сепак со една ваква законска обврска би се избегнале кампањските и стихијни промени, под диктат на партиските елити, кои најчесто се повод за промени во изборното законодавство, кај нас. Ваквата позиција на ДИК подразбира вклученост во изборните реформи како можност за активно следење и сигнализирање на актуелните проблеми, но и отворање на некои перспективи од подолгорочен интерес. Оттука, на функциите кои им се доделуваат на овие тела треба да се гледа многу пошироко, односно да се засилува одговорноста кон заедницата во која тие функционираат. За таа цел се очекува да водат грижа за промоција на балансот меѓу половите во составот на овие тела, но и во политичкиот живот. Грижата за фер и демократски избори, обезбедување на еднаквост и рамноправност на натпреварувачите во изборите, како и достапност на изборните услуги, особено на маргинализираните лица, се клучните фактори во градењето на политичката култура на сопствените граѓани, што претставува една од основните функции на изборниот менаџмент денес - промоција на добри практики.

✓ Еден од проблемите, кој во континуитет е поврзан со изборите кај нас, е релевантноста на податоците во Избирачкиот список и неговото ажурирање. Неоправданото внесување на податоци, неможност на одделни избирачи да се евидентираат во ИС, регистрирани избирачи на повеќе од едно избирачко место, проблематична методологија на регистрација на лицата кои живеат во странство, се дел од пројавените проблеми, кои, изминатиот период, ја доведуваат во прашање веродостојноста на овој битен документ за регуларноста на изборите. Секако, причините за ваквите слабости се бројни. Најчесто се наведуваат: некоординираност меѓу институциите задолжени за евиденција (Министерство за правда, Министерство за внатрешни работи и Државниот завод за статистика); отсуство на електронска евиденција на податоците - мануелна обработка; непрецизна евиденција; пасивност на избирачите; нередовно ажурирање; немање политичка волја, односно интенција за изборна манипулација и сл. Токму овие проблеми ја актуелизираа потребата водењето на ИС да го превеме ДИК како независна институција, која може да ја афирмира довербата на јавноста во овој документ. Секако, една ваква законска обврска за ДИК претпоставува поголема екипираност на ова тело. За таа цел, со новите

¹² Стратешки план на ДИК за периодот 2008- 2010 година, 18-ти октомври 2007 година

измени во Изборниот законик¹³ се формира посебно координативно тело за спроведување на активностите за преземање на Избирачкиот список од Министерството за правда во Државната изборна комисија со членови од Министерството за правда, Државната изборна комисија и Државниот завод за статистика на предлог на Владата на Република Македонија. Воедно, се предвидува во координативното тело да се избере по еден член од редот на пратеничките групи во опозиција и по еден член од редот на пратеничките групи на власт застапени во Собранието на Република Македонија. Можеби, со оглед на измените во Законикот да гласаат и државјани на Република Македонија¹⁴ на привремена работа или престој во странство, требаше во координативното тело да се предвиде да бидат вклучени и претставници на Министерството за надворешни работи. Ова особено заради логистиката што ова Министерство треба да ја обезбеди во преземањето на евиденцијата на избирачкото право надвор од границите на РМ Ова тело има задача да изготви Акционен план за трансфер на надлежноста за водење на ИС од Министерството за правда во ДИК и се очекува да даде одговор кои институции, и на кое ниво, би требало да се вклучат во процесот на регистрација за да се обезбедат релевантни податоци (дали вработените во подрачните единици на МП треба да бидат центри за регистрирање на избирачкото право и каква ќе биде координацијата со ДИК). Секако, потребно е објективно да се проценат перформансите на секоја од институциите. Ова прашање уште повеќе се усложнува со можноста изборите да се организираат и во изборни единици надвор од РМ. Поточно, останува дилемата како ДИК ќе го координира овој процес, како ќе се остварува соработката со ДКП и како ќе се структурира водењето на ИС. Посебно ова прашање го усложнува и фактот како да се регулира статусот на лицата кои не се во РМ, односно кои лица ќе се сметаат за лица со привремен престој, а кои за иселеници. Иако, во рамките на измените не е вклучена и можноста за активирање на дополнителни места за претставници на помалите заедници, во парламентот, сепак, оваа дебата не е затворена. Во таа смисла, останува прашањето како ќе се евидентираат избирачите на помалите заедници во колку во иднина се вгради вакво решение во Изборниот законик. Очигледно ДИК ќе е треба да дефинира методологија на регистрирање, односно дали ќе се води еден ИС или и дополнителни избирачки списоци (еден за лицата со привремен престој и друг за лицата кои ќе се определат да гласат за листите на кандидатите на заедниците). Станува збор за прашања кои се сериозни и кои бараат прецизно нормирање, бидејќи во спротивно ќе стимулираат нерегуларности¹⁵. Оттука, за да одговори ДИК успешно на вака конципираните надлежности, неопходно е да се зајакнат нејзините капацитети: нормативни, административни, човечки (стручна служба), материјално- финансиски, информативно- тех-

13 Види член 101 од Законот за измена и дополнување на Изборниот законик на РМ -2008г.

14 Исто, член 2

15 Види: Јовевска, А и Габер, Н (2008) Изборниот систем на Република Македонија – актуелни дилеми. Годишник на ИСППИ, Скопје

ничка опременост и сл. Всушност, сите овие елементи законодавецот мора да ги има во предвид кога ќе ја нормира оваа материја, како и динамиката со која ДИК ќе биде способен оптимално да одговори на таквите задолженија¹⁶.

✓ Од овој аспект, е многу важно да биде специфицирана и операционизирана улогата и надлежностите на секоја од институциите вклучени во изборниот процес, како и да се предвидат соодветни контролни механизми за секоја од фазите на овој процес. Само на тој начин ДИК ќе може да биде ефикасна и одговорна во остварувањето на своите надлежности. Ова е важно, бидејќи во реализацијата на изборите вклучени се бројни изборни тела на различно ниво на организирање, па оттука и потребата што попрецизно да бидат утврдени нивните надлежности и релации. Поделбата на надлежностите и разграничувањето на одговорноста меѓу изборните тела овозможува нивна поголема ефикасност и поголем кредибилитет на изборниот процес¹⁷. Воедно, во овој аспект од особена важност е да се обезбеди функционално разграничување меѓу изборната администрација и другите институции кои, исто така, покриваат некои од аспектите поврзани со изборите¹⁸.

Имено, прашањата како што се регистрирање и финансирање на политичките партии, активности поврзани со избирачкиот список, кампањата, одлучувањето по жалбите, одредување на границите на изборните единици, едукацијата за изборите, како и информирањето, често пати се во надлежност и на други институции (одделни министерства, агенции, судовите итн.). Секако, можноста и други институции да споделуваат дел од функциите има свои предности, но и недостатоци, затоа е и потребна внимателност во вреднувањето на овие решенија. Така, вклучувањето на одделни институции во некои од овие активности може да ги „заштитат“ од партиски влијанија изборните тела, односно овозможуваат поголема фокусираност на изборниот менаџмент на спроведувањето на изборите, поголема компетентност и техничка подготвеност на одредена институција поквалификувано да ја спроведе активноста, што овозможува взаемна контрола во имплементирањето на активностите. Од друга страна можно е другите институции да го немаат кредибилитетот на независност како изборниот менаџмент во реализацијата на доделената функција, може да недостасува координација во остварувањето на овие комплексни задачи, или, пак, изборните активности може да го немаат статусот на приоритет за тие институции, што може да се рефлектира на нивната ефикасност. Исто така, тешкотиите во разграничувањето на финансиските трошоци врзани за изборите, може да ја попречат независноста на изборните органи под влијание на

16 Според Стратегијата на ДИК, очигледно ова тело работи со минимален капацитет, односно „од предвидените 34 работни места во Стручната служба на ДИК, во моментот службата има вработено само 9 лица. . . “ Стратешки план на ДИК за периодот 2008- 2010 година.

17 Она што е од суштинско значење е правната регулатива да го дефинира односот меѓу централната изборна комисија и пониските изборни комисии, како и односот на комисиите и надлежните изборни органи. Uputstva za ekspertku analizu i ocjenu izborne regulative, Varsava, januar 2001 pp12-15 OSCE (OEBS) ODINR

18 Види: Финален извештај: Предвремени парламентарни избори 2008, Мост, Граѓанска асоцијација, стр. 20

власта. Значи, станува збор за цел еден комплекс на прашања, кои мора да бидат синхронизирано решени за да го дадат оптималниот ефект во нивната комуникација и работа.

✓ Иако интенција е што побрзо изборните тела да се ослободат од присуството или влијанието на партиите, сепак тоа не е лесна задача. Имено, иако се промовира заложбата за државна администрација која е ослободена од партиско влијание, сепак во реалноста се регистрираат обратни процеси. Партиската подобност најчесто е критериум во вреднувањето и селектирањето на кадрите. Во услови кога довербата во државната, па и во јавната администрација, е доведена во прашање, навистина е проблематично да се говори за создавање на услови за независна изборна администрација. Можеби, во ова е и причината што некои актери изразуваа резервираност кон решенија кои го исклучуваат инволвирањето на политичките партии во овие тела. Инаку, во овој контекст секако има простор за размисла околу опортуноста на можноста од листата на кандидати предлогот за претседател на ДИК да го дава опозицијата, а за заменикот партијата на власт.

✓ Како резултат на искуствата од изборите 2006 година се констатира дека е потребна подетална анализа за бројот на лицата вработени во државната и јавната администрација во секоја општина,¹⁹ како и да се подобри програмата за избор на членови на ОИК и ИО од аспект на обезбедување на полово и етничка репрезентативност²⁰. Исто така, како проблем, од овој аспект, се истакнува и фактот што со изборот на членови во изборната администрација се мобилизира и голем број од вработените во државната и јавната администрација²¹. Посебно, овој тренд се интензивира согласно со член 193 од Изборниот законик. Оттука, се сугерира намалување на бројот на членовите на ИО од пет членови и пет заменици на три членови и три заменици. Сепак, за една ваква одлука важно е да се почитуваат препораките на изборните органи кои се и директни учесници во процесот, односно на ДИК, за да се направи проценка на реалниот капацитет нужен за ефикасност на овие тела.

Во овој контекст особено е важно да се спомене дека иако предвремените парламентарни избори беа исполнети со бројни нередовности и насилство сепак генерално работата на ДИК беше оценета позитивно- „колегијално и непристрасно”.²² Аргументацијата за релативно позитивните оценки за работата на овие тела може да се лоцира во обидот на законодавецот да ги ослободи од партиското влијание овие органи со инволвирањето на вработените од државната, јавната и општинската (и градската) администрација во составот на

19 „Да се подготви стратегија за начинот на нивно номинирање во Избирачките одбори, како би се намалиле трошоците за нивен транспорт и би се подобрила нивната ефикасност“. Извештај, Парламентарни избори 2006. Мост, септември 2006, стр. 7-8

20 Особено овој проблем се регистрира со селекцијата по случаен избор, што не може само по себе да обезбеди репрезентативност на ови две категории. .

21 Во вкупно 2976 избирачки одбори вклучени се 14 880 членови и уште толку нивни заменици, и тоа, од редот на државната и јавната администрација на соодветната општина.

22 Office for Democratic Institutions and Human Rights: Early Parliamentary Elections- 1 June 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Warsaw, 20 August 2008, pp5

овие тела, што ги амортизира тензиите кои го следеа изборниот процес. Но, и покрај ваквото искуство, со последните измени на изборната регулатива се напушта ваквиот концепт на изборен менаџмент. Имено, во составот на ИО, покрај тројцата членови и нивните заменици, кои се од редот на државната, јавната и општинската администрација, повторно партиите на власт и опозицијата имаат можност да предложат по еден свој претставник како член²³. Посебно изненади решението за распуштање на актуелната ДИК и промовирање на нови критериуми за избор на нејзините членови, со што се потенцира партиското влијание и присуство во ова тело²⁴. Иако, според Изборниот законик, мандатот на ДИК завршуваше во 2011, со измените, се предвидува избор на нова комисија во рок од 30 дена од стапувањето во сила на овој закон. Очигледно, во момент кога ДИК треба да преземе низа сложени задачи (водењето на Избирачкиот список, спроведување локални и претседателски избори) за кои се неопходно искуство и капацитет за да може ефикасно да се изменаџираат, се промовираа избрзани и непромислени решенија²⁵ кои може да ги доведат во прашање базичните принципи во работата на изборната администрација.

✓ Поради фактот што дел од забелешките кои беа упатени за работата на изборните тела²⁶ (пред се на ИО) се однесуваа на нивната недоволна едуцираност и обука, упатно е ДИК во својата програма за едукација да предвиди организирање на перманентни стандардизирани обуки со вработените од јавната и државната администрација. Ова подразбира да се води политика на регрутирање кадри кои би добиле соодветни лиценци и, само од нив, по случаен избор, кога е потребно, да се селектираат претседателите на општинските изборни комисии, како и на избирачките одбори. На овој начин би се обезбидиле компетентни лица, а и би се рационализирало времето за подготвување на изборните активности. Ова особено, поради тоа што програмата за случаен избор во одредени случаи регистрира проблеми поради нестручноста на овие лица. Во таа смисла посебно внимание треба да се посвети на компетентноста на лицата кои се ангажираат во спроведувањето на изборите. Од респектот кон нивниот авторитет зависи и кредибилитетот на целиот изборен процес и исход. Со цел законито и ефикасно постапување по приговорите, неопходна е навремена едукација на членовите на изборните органи (односно на Општин-

23 Закон за измени и дополнувања на Изборниот законик, член 17

24 Според измените, наместо опозицијата од предлог листата на политичките партии да го предлага само претседателот, а партиите на власта неговиот заменик, сега од кандидатите на предлогот на листата политичките партии во опозиција предлагаат претседател и двајца членови на Државната изборна комисија, а партиите на власт предлагаат заменик претседател и тројца членови на Државната изборна комисија. ” Види Член 13 од Законот за измена и дополнување на Изборниот законик.

25 На пример, одредбата дека „Претседателот и членовите на Државната изборна комисија се избираат во рок од 60 дена од денот на одржувањето на конститутивната седница на Собранието на Република Македонија за време од четири години. ” Прашање е, колку ваквото решение е опортунно и колку ќе влијае мотивирачки на членовите со оглед на надлежностите што ги има ова тело во спроведувањето на изборите. (Член 12 од Законот за дополнување и измена на Изборниот законик.

26 Види: МОСТ- Граѓанска асоцијација, Финален извештај: Предвремени парламентарни избори 2008. стр. 21- 22 и OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report: Early Parliamentary Elections, 1 June 2008 Former Yugoslav Republic of Macedonia. pp. 7

ските комисији) во чија надлежност спаѓа постапувањето по приговори. Ова се однесува и на Управниот суд, кој, според новите законски решенија, исто така, има надлежности во делот на заштитата на избирачкото право.

✓ Со новите измени, особено во делот на заштитата на избирачкото право, улогата на ДИК се зголемува, што упатува на потребата што побрзо да ги зајакне своите капацитети, пред се кадровски, за да може ефикасно да одговори на вака димензионираните обврски. Поточно, согласно со овие решенија, ДИК за сите видови избори се јавува како единствена инстанца која одлучува по приговорите. Со оглед на фактот што нема промени во законските рокови во кои ДИК одлучува по приговорите, може да се очекува блокада на нејзиното функционирање, што дополнително ќе придонесе за зголемување на тензиите во реализацијата на изборниот процес. Ова ќе биде „слабата“ точка на следните избори и ќе треба да и се посвети посебно внимание²⁷.

✓ Потребни се допрецизирања на одредбите кои се однесуваат на можноста ДИК да покрене иницијатива за дисциплинска постапка, односно да поведува прекршочна постапка, како и да поднесува кривична пријава до надлежен орган - при постоење на основи на сомнение дека е сторена повреда на одредбите на овој закон.

Очигледно, барањето да се воспостави мрежа на независна, професионална и непристрасна изборна администрација не е лесна задача која може да се реши со механичко пресликување на одреден модел во наши услови. Затоа во анализата на оваа проблематика не може да се валоризираат изборните решенија надвор од вкупниот контекст во кој треба да функционираат. Посебно фактот што изборниот циклус не е еднодимензионален процес кој се сведува само на чинот на гласање, туку е повеќефазен и вклучува повеќе актери, е причина во евалуацијата на изборниот менаџмент да се води сметка за сите наведени аспекти. Во таа смисла, ДИК ја има и одговорноста навреме да ги идентификува евентуалните ризици кои го доведуваат во прашање интегритетот на ова тело. Посебно во услови на нарушена доверба во изборниот процес, улогата и одговорноста на изборните органи е клучна во обезбедувањето на легитимитетот на избраните. Затоа, посебно внимание треба да се посвети на наведените дилеми и во нивната валоризација треба да бидат репер изборните стандарди, кои се, промовирани во меѓународната регулатива. Притоа, внимателно треба да се димензионираат изборните реформи со цел да не се загрози интегритетот на изборната администрација, а со тоа, и кредибилитетот на изборниот процес. За ова упатно е да водат сметка креаторите на политиката, односно партиите на власт, кои промовираат политики и реформи кои, за жал, многу често не се втемелени на реално издржани процени за актуелниот момент и објективниот потенцијал и капацитет на институциите кои треба да ги спроведат така дизајнираните реформи.

²⁷ Види: Закон за измени и дополнувања на Изборниот законик, член 67.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Birch, Sarah, 'Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout', Paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2005, pp. 2-14
2. Diamond, Larry 'Developing Democracy: To ward Consolidation', 1999, pp65
3. Goodwin-Gill, Guy S. , *Codes of Conduct for Elections*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998
4. Јовевска, А. (2008) Државна изборна комисија во „Перспективи на домашната правна рамка за сироведување на изборите, погледната од аголот на меѓународните изборни стандарди и добри практики,„ ОБСЕ, Скопје
5. Јовевска, А и Габер, Н (2008) Изборниот систем на Република Македонија – актуелни дилеми. Годишник на ИСППИ, Скопје
6. Каракамишева, Т. „Меѓународни и европски изборни стандарди со посебен осврт на Кодексот на Венецијанската комисија за добра практика во изборните прашања“. Правен Ресурсен Центар, *www.pravo.org.mk*
7. Wall, Allan, Ellis Andrew... (2006), *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance
8. ACE Encyclopedia, Electoral Manegement, <http://aceproject.org/ace-en/topics/em>
9. International IDEA's "International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections" (http://www.idea.int/publications/electoral_guidelines.pdf)
10. The OSCE's "Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States" (<http://www.osce.org/odihr/?page=publications/div=topics/topic=election>)
11. Универзалната декларација за човекови права (<http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm>)
12. International Covenant on Civil and Political Rights and related treaties (<http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm>)
13. Copenhagen Declaration on Social Development (<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements>)
14. Извештај на Хелсиншкиот комитет за човекови права на РМ за предвремените избори 2008г.
15. Early Parliamentary Elections, 1 June 2008 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp. 27
16. Uputstva za ekspertku analizu i ocjenu izborne regulative, OSCE (OEBS) ODIHR, Varsava, januar 2001
17. Извештај: Парламентарни избори 2006. Мост- Граѓанска асоцијација, септември, 2006
18. Финален извештај: Предвремени парламентарни избори, 2008, МОСТ- Граѓанска асоцијација
19. Стратешки план на ДИК за периодот 2008- 2010 година, 18-ти октомври 2007 година