

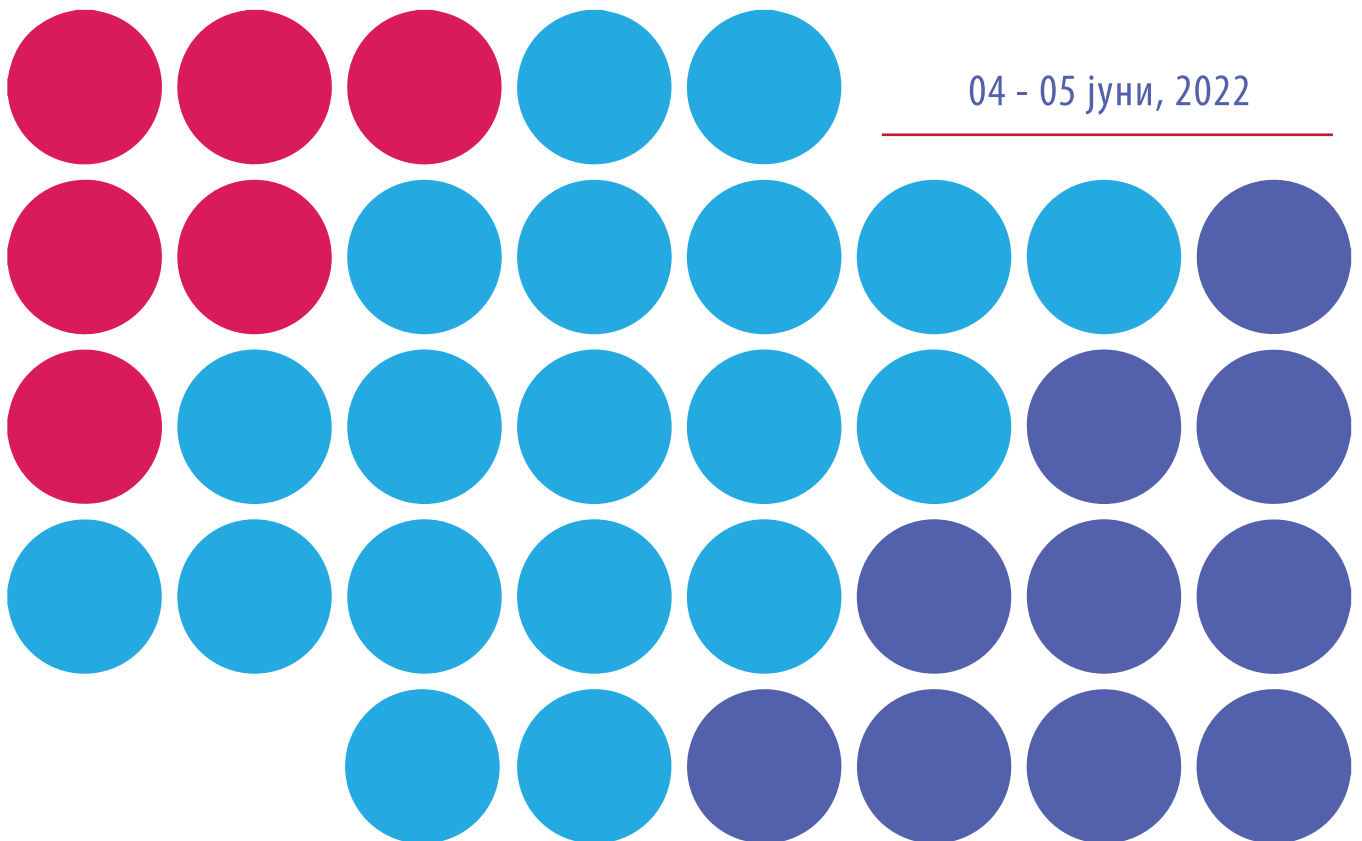
НАЦИОНАЛНА ДЕБАТА

ЗА ИЗБОРНИТЕ РЕФОРМИ

ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ДЕБАТНА АНКЕТА ЗА ПРЕДНОСТИТЕ И НЕДОСТАТОЦИТЕ НА

РАЗЛИЧНИТЕ РЕФОРМИ НА ИЗБОРНИОТ СИСТЕМ



European
Policy
Institute.
Skopje



NATIONAL
DEMOCRATIC
DEBATE

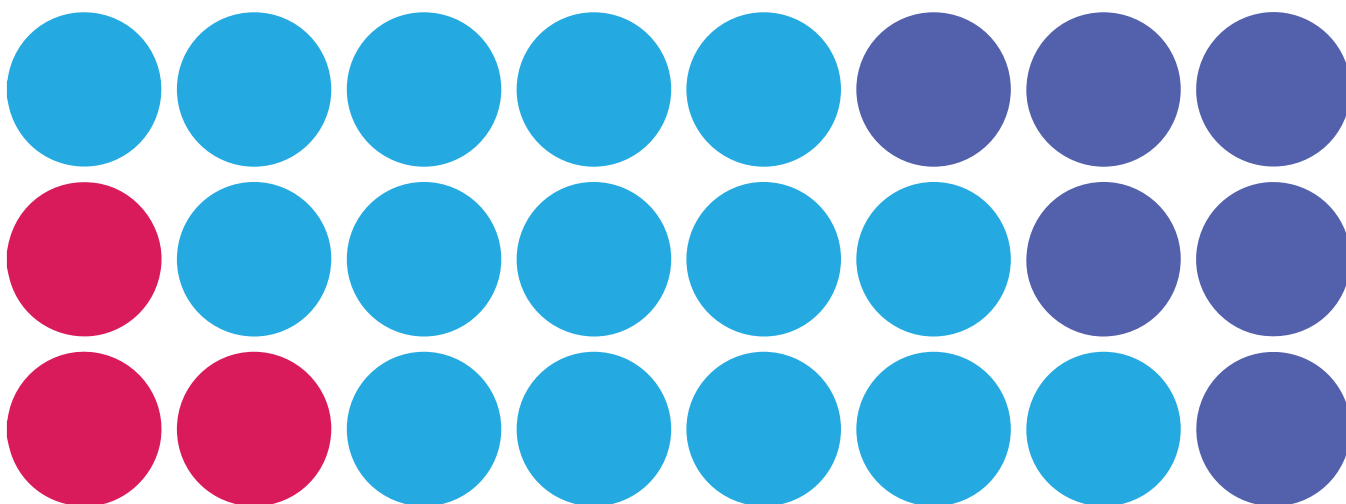


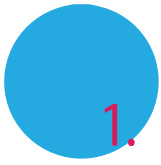
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД/ПРАШАЊА И ОДГОВОРИ	3
1.1. Од каде потребата за отворен сеопфатен дијалог со граѓаните за изборните реформи во Република Северна Македонија?	3
1.2. Која е целта на овој документ?	4
1.3. Дали информациите содржани во овој документ се избалансирани и непристрасни?	4
2. ИЗБОРНИ СИСТЕМИ	5
2.1. Плурален/мнозински систем	5
2.2. Пропорционален систем	5
2.3. Мешан систем	7
2.4. Гласање во странство	7
3. ИЗБОРНИОТ СИСТЕМ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	9
3.1. Изборните реформи во Северна Македонија	11
4. ПРЕДИЗВИЦИ И КЛУЧНИ ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	13
4.1. Број на изборни единици	13
4.2. Кандидатски листи за пратеници	15
4.3. Гласање во странство	18
4.4. Избирачки список	21





1. ВОВЕД/ПРАШАЊА И ОДГОВОРИ

Изборите се една од клучните карактеристики на современите претставнички парламентарни демократии. Тие претставуваат алатка која на граѓаните им овозможува да ги изберат нивните претставници кои ќе креираат политики кои секојдневно влијаат на самите граѓани. Слободните и фер избори претставуваат камен-темелник за едно демократско општество, во кое соодветно се застапени и се земено предвид интересите на граѓаните.

Членот 2 од Уставот на Република Северна Македонија предвидува дека суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните, при што власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување на нивната волја, како што се избори.¹

Постојат повеќе различни изборни системи и модели и не постои еден точен начин на спроведување избори, со оглед на тоа што различните изборни системи имаат свои предности, но и недостатоци. Иако, од една страна, изборот на изборниот систем во суштина претставува политички процес, постојат неколку утврдени начела кои служат како патоказ за земјите при дефинирање на нивните изборни системи, особено со оглед на неговото влијание врз пошироката политичка и институционална рамка.² Без оглед на тоа кој систем ќе го избере земјата, важно е тој да овозможи слободни и фер избори, кои ќе претставуваат одраз на општествените и интересите на избирачите и кои ќе обезбедат соодветна застапеност на сите групи.

1.1. ОД КАДЕ ПОТРЕБАТА ЗА ОТВОРЕН СЕОПФАТЕН ДИЈАЛОГ СО ГРАЃАНИТЕ ЗА ИЗБОРНИТЕ РЕФОРМИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА?

Слично на многу други реформски процеси, изборните реформи најчесто се поттикнати од интересите на политичките партии и елитите, чии интереси се чини дека се поклопуваат и зацврстуваат околу еднаш избраниот модел, кој им обезбедува поволности. И покрај тоа што во земјата континуирано се спроведуваат изборни реформи, сепак, може да се заклучи дека поголем дел од реформите се спроведуваат непосредно пред самите претстојни избори, со што се ограничува просторот и времето за инклузивна и транспарентна јавна дебата. Ова резултира со делумно информирана јавност и конфузија за тоа зошто се потребни одредени реформски зафати и како тие ќе влијаат врз изборниот процес и самите резултати од изборите. Следствено, реформите може да влијаат на тоа како се претставуваат кандидатите и колку ќе бидат одговорни пред граѓаните, како и на идните активности за креирање различни политики и самото владеење во земјата. Истовремено, важно е да се забележи дека изборните реформи може да се иницирани и од општеството (преку невладините организации, интересни групи, граѓани, итн.), а со цел да се решат прашања поврзани со застапеноста, одговорноста, стабилноста на владата и друго.

Граѓаните, врз чии животи изборните процеси и резултати имаат значајно влијание, треба да бидат соодветно информирани за последиците од избраниот изборен модел во однос на начелата на застапеност (географска, идеолошка, родова, малцинска), инклузивноста, правичноста и еднаквоста на гласовите и други слични прашања од важност за процесот на креирање политики и управување воопшто. Оттука произлегува огромното значење на едукацијата на гласачите.

1 Службен весник на Република Македонија бр. 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11, 6/19 и 36/19.

2 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005), Electoral System Design: Overview of the New International IDEA Handbook, International IDEA (Меѓународен институт за демократија и помош за избори (2005), Дефинирање на изборниот систем: преглед на новиот прирачник на ИДЕА).

Оваа национална дебата за изборните реформи има цел да го расветли можниот исход од измените на изборниот модел, премостувајќи го јазот создаден од фрагментираниот и неинклузивен дијалог за изборни реформи. Уште една цел е да се зголеми вклученоста на граѓаните во претстојната реформа на изборниот модел, преку инклузивен објективен дијалог со релевантни експерти и лица кои учествуваат во процесот на одлучување.

1.2. КОЈА Е ЦЕЛТА НА ОВОЈ ДОКУМЕНТ?

Важно е да се забележи дека во контекстот на дебатната анкета, овие материјали се **фокусирани само на парламентарните избори**. Овој документ претставува сумарен преглед на четирите тематски групи на настанот за дебатната анкета. Во документот се застапени:

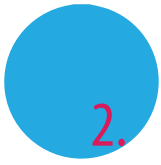
1. Општи, теоретски информации за изборите и изборните системи, вклучително и за различните видови и модели;
2. Историски податоци за изборниот систем во Северна Македонија, со особен осврт на четирите тематски прашања; број на изборни единици, видови листи на кандидати, гласање во странство и регистрација на гласачи во Избирачкиот список;
3. Информации за различни модели и опции (односно можни реформи) во контекст на четирите теми, при што се дадени аргументи за и аргументи против за секоја од опциите/реформите.

Иако има многу аспекти на изборните системи и различни изборни модели низ светот, со оглед на временското ограничување, фокусот на дебата, а со тоа и на овој документ, е ставен врз бројот на изборните единици, видовите листи на кандидати, гласање во странство и запишувањето гласачи, како четирите главни теми поврзани со изборните реформи во Северна Македонија во изминатите неколку години. Документот, сепак, не ги изнесува сите можни приоди на политиката на ова поле, а дадени се аргументи за и против во однос на опциите за секоја од темите. Следствено, документот служи како основа за поттикнување на дискусии за овие теми. Ве покануваме да дискутирате за аргументите за и против кои се изнесени во овој документ, како и да изнесете ваши аргументи за унапредување на дискусијата. Повеќе од добредојдени се и аргументи за алтернативни модели.

1.3. ДАЛИ ИНФОРМАЦИИТЕ СОДРЖАНИ ВО ОВОЈ ДОКУМЕНТ СЕ ИЗБАЛАНСИРАНИ И НЕПРИСТРАСНИ?

При подготовката на овој документ, беше многу важно информациите кои се даваат да бидат објективни, избалансирани и непристрасни. Консултирани се водечките експерти кои имаат различни гледишта на темите и документот е изготвен со помош на партнерите на ЕПИ. Следниве лица проверуваа дали информациите во документот се точни и избалансирани:

- Проф. др. Беса Арифи
- Др. Елена Б. Ставревска
- Проф. др. Јован Ананиев
- Проф. др. Рената Дескоска-Тренивска
- Проф. др. Вели Креци
- Доц. др. Денис Прешова



2. ИЗБОРНИ СИСТЕМИ

Изборниот систем во неговата суштина претставува група на правила кои помагаат да се преточат гласовите на гласачите, во број на пратенички/советнички места освоени од политичките партии или кандидатите. Нема идеален изборен систем и изборот на моделот зависи од повеќе фактори, како и од целите кои земјата сака да ги постигне, а кои некогаш можат да бидат спротивставени или заемно исклучиви. Иако, од една страна, има одреден број на важни варијабли, кои го определуваат изборниот систем во поширока смисла, од клучна важност се три елементи: изборната формула (видот на изборен систем), математичката формула (како се пресметуваат гласовите) и видот на гласање (кандидатски листи). Има многу различни варијации на изборни системи, но најважниот начин за нивно групирање е според тоа колку се пропорционални, односно одблиску да се утврди колку прецизно ваквите системи ги претвораат гласовите во пратенички места. Во оваа смисла, се прави разлика меѓу плуралниот/мнозинскиот систем, полупропорционалниот систем, пропорционалниот систем и мешаниот систем.³

2.1. ПЛУРАЛЕН/МНОЗИНСКИ СИСТЕМ

Според мнозинскиот систем, за да бидат избрани кандидатите, мора да добијат мнозинство од вкупниот број на дадени гласови. Вообичаено, во овој систем се користат изборни единици со еден претставник/пратеник, при што гласовите се даваат за кандидати, а не за политички партии.⁴ Некои од потсистемите бараат апсолутно мнозинство на гласови, додека, пак, други бараат просто (релативно) мнозинство. Двата највообичаени мнозински системи се „**прво помини го прагот**“ (ППГП) или **плуралистичко гласање за еден од кандидатите и алтернативно гласање (АГ)**. Според системот ППГП, кандидатот кој победил треба да има освоено повеќе гласови отколку другите кандидати, без оглед дали ќе освои апсолутно мнозинство од дадените гласови. Во системот АГ, кандидатот кој победува треба да добие апсолутно мнозинство од дадените гласови, односно повеќе од 50 %. Иако системот ППГП се смета дека е едноставен и гласачите лесно го разбираат, системот АГ на гласачите им дава повеќе избор, со оглед на тоа што може да ги подредат кандидатите на гласачкиот лист онака како што тие претпочитаат.

2.2. ПРОПОРЦИОНАЛЕН СИСТЕМ

Идејата зад пропорционалниот систем (ПР) е да се обезбеди дека партиите/кандидатите добиваат број на пратенички/советнички места кој е пропорционален на делот од гласовите кои ги освоиле. На пример, доколку партијата А освои 40 % од гласовите, таа би добила 40 % од мандатите/пратеничките места. За ваквиот систем потребни се изборни единици со повеќе претставници/пратеници, додека бројот на изборни единици не е релевантен, може да има повеќе изборни единици, или целата територија на земјата може да биде една изборна единица. Има три главни варијабли, кои се од значење за пропорционалниот систем, математичката формула, која се користи за да се претворат гласовите во пратенички места, големината на изборните единици и потребниот минимален праг на освоени гласови за застапеност. Колку е поголем бројот на претставници кои се избираат од одредена изборна единица и колку е понизок прагот за застапеност во законодавниот

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005), Electoral System Design: Overview of the New International IDEA Handbook, International IDEA (Меѓународен институт за демократија и помош за избори (2005), Дефинирање на изборниот систем: преглед на новиот прирачник на ИДЕА).

⁴ Ibid.

дом, толку пропорционален ќе биде изборниот систем, па така помалите партии ќе имаат поголема шанса да бидат застапени.⁵ Во однос на математичката формула, пратеничките места се поделени или според највисокиот просек или според најголемиот остаток. Најчесто користените формули се **квотата Харе, Донтовата формула и формулата Сент лаг**. Со оглед на тоа што видовите на изборните формули не спаѓаат во опфатот на овој настан за дебатна анкета, за нив не се расправа во овој документ. Сепак, со оглед на тоа што во моментот во Северна Македонија се употребува Донтовиот метод, таа се објаснува во следното поглавје.

ВИДОВИ ПР-СИСТЕМИ

Најпопуларните ПР-системи се **ПР-листите и единствениот пренослив глас (ЕПГ)**.

Во **ПР-системот** со листи, партиите или независните листи поднесуваат до електоратот кандидатска листа за изборна единица со повеќе претставници, за која тие добиваат пропорционален број од пратеничките/советничките места/мандати врз основа на гласовите кои ги освоиле. Ова е најчесто користениот изборен систем. Има варијации на ПР-системите, вклучително и засновани на видот на листи/гласачки ливчиња.

Затворени листи се оние во кои партиите/независните листи однапред го определуваат редоследот на кандидатите на нивната листа, па оттука колку што е кандидатот повисоко на листата толку се поголеми шансите кандидатот да освои пратеничко место/мандат. Следствено, во затворените ПР-системи, гласачите може да го дадат нивниот глас за партија/независна група и немаат никакво влијание или одлука во однос на конкретните кандидати. Во најголем број од земјите со ПР-системи со листи, листите се затворени.

Отворените листи во ПР-системите се оние во однос на кои освен што гласаат за политичка партија, гласачите може, исто така, да влијаат врз редоследот на кандидатите правејќи избор на кандидат според нивното претпочитање. Важно е да се забележи дека системите со отворени листи може да се разликуваат според нивото на нивна „отвореност“, движејќи се од целосно отворени листи, во кои апсолутниот број на гласови кои ги освојува кандидатот определува дали ќе освои пратеничко место, па сè до релативно затворени, во кои кандидатот мора да добие целосна квота на гласови за да освои пратеничко место. Врз основа на методот на гласање, може да има онолку видови ПР-системи со отворени листи, колку што има земји кои го применуваат овој систем. Во таа смисла, во одредени земји потребно е гласачите прво да гласаат за листата и само потоа може да гласаат за кандидат(тите) и многу ретко за повеќе од три кандидати. Исто така, има земји кои ги комбинираат овие два елемента, или им овозможуваат на гласачите да гласаат за кандидати од различни партии/независни организации.⁶

ПР-системите со слободни листи се оние во кои на гласачите им се даваат онолку гласови колку што се потребни да се пополнат пратеничките места, а гласачите гласовите може да им ги дадат или на кандидати од истата партија или да им ги дадат на кандидати од различни партии. Слободните листи се користат во многу мал број земји во светот и тие им даваат поголема контрола на гласачите, отколку кој било друг вид листи.

Системот ЕПГ користи преференцијално гласање во изборни единици со повеќе претставници/ пратеници, што значи дека гласачите може да ги рангираат кандидатите според тоа кого тие претпочитаат. Сепак, онаму каде се користи системот СТВ, рангирањето во најголем број случаи е необврзно, што значи дека тие може да обележат еден кандидат, без да ги рангираат сите кандидати.⁷

5 Ibid.

6 Wall, Alan (2021) Open List Proportional Representation: The Good, the Bad and the Ugly (пропорционално претставување преку отворени листи, добрите, лошите и грдите), International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

7 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005), Electoral System Design: Overview of the New International IDEA Handbook, International IDEA (Меѓународен институт за демократија и помош за избори (2005), Дефинирање на изборниот систем: преглед на новиот прирачник на ИДЕА).

Со оглед на можноста за рангирање на кандидатите, овој систем дава поголеми шанси за популарните независни кандидати, споредено од ПР-системот со кандидатски листи. Во системот ЕПГ, пресметката на мандати се прави со примена на формулата од квотата Харе.

2.3. МЕШАН СИСТЕМ

Мешаниот систем ги комбинира елементите и од плуралниот/мнозински систем и ПР-системот, односно има два изборни системи, кои се применуваат паралелно, а за кои се користат различни формули за да се добијат резултатите од изборите. Трите највообичаени видови на мешани системи е системот **на единствен непренослив глас (ЕНПГ), паралелниот систем и ПР-систем со мешани членови.**

Во потсистемот **ЕНПГ**, гласачите имаат еден глас, иако има повеќе пратенички места што треба да се пополнат. Оттука, пратеничките места се пополнуваат со кандидати кои ќе освојат најмногу гласови. На пример, ако има 3 пратенички места, тие се пополнуваат со првите три кандидати кои освоиле најмногу гласови. **Паралелниот систем** е сличен на ПР-системот со мешани членови, со оглед на тоа што се користат два система (ПР со листи на кандидати и вообичаено плуралниот/мнозинскиот систем), но разликата е во тоа што пропорционалната листи не ја надоместуваат непропорционалноста во рамките на мнозинските изборни единици.⁸ Оттука, оваа форма на мешан систем дава помалку пропорционален распоред на пратенички места/мандати, споредено со ПР-системот со мешани членови. **ПР-системот со мешани членови ги комбинира** карактеристиките и на мнозинскиот и на ПР-системот, па еден дел од пратеничките места/мандати се распредуваат со користење на плуралниот/мнозински метод, најчесто во изборни единици со еден претставник/пратеник, додека останатите пратенички места/мандати се распределуваат преку ПР-листата. Во овој систем, ПР-системот со листи ја надоместува непропорционалноста предизвикана од резултатите од изборните единици со еден претставник/пратеник.⁹

2.4. ГЛАСАЊЕ ВО СТРАНСТВО

Гласањето во странство -надвор од земјата, се дефинира како „постапки кои им овозможуваат на дел или на сите гласачи од одредена земја, кои привремено или постојано престојуваат надвор од земјата, да го исполнат своето избирачко право надвор од националната територија.“¹⁰

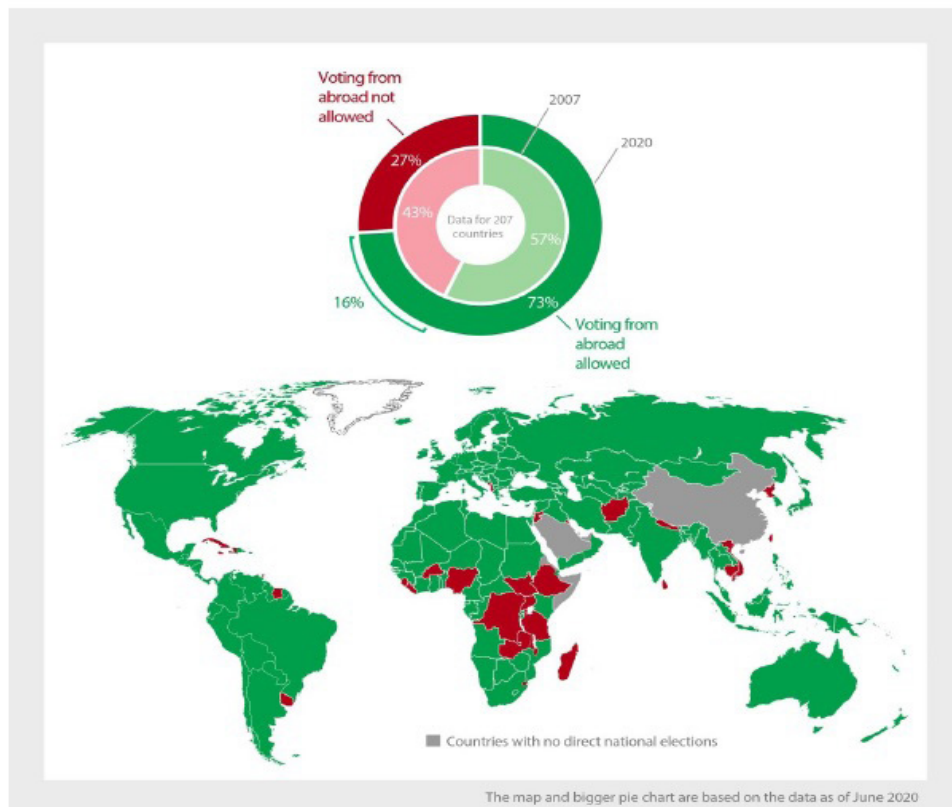
Избирачките права во демократските општества ја претставуваат суштината на политичките права на граѓаните, но, сепак, гласањето во странство сè уште останува спорно прашање, особено во однос на тоа кој изборен систем да се примени, како да се организираат изборите, кој треба да има право да гласа, какви треба да бидат модалитетите на гласање. Исто така, битно е да се направи разлика меѓу моделите за гласање надвор од земјата, засновани на тоа каде одат гласовите, дали се бројат за посебни изборни единици надвор од земјата, или тие се додаваат на гласовите дадени во изборните единици во земјата, според последното место на постојано живеалиште во матичната земја за секој иселеник. Слично како и во однос на останатите прашања поврзани со изборниот систем, нема еден точен начин да се дефинира и организира гласањето надвор од земјата и останува на секоја земја да одлучи за ова. Најчесто, гласачите во странство може да учествуваат во изборите на национално ниво, односно во изборите за претседател на државата и/или во парламентарните избори.

8 Ibid.

9 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2005), Electoral System Design: Overview of the New International IDEA Handbook, International IDEA (Меѓународен институт за демок

10 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2007), Voting from Abroad: The International IDEA Handbook, International IDEA (Меѓународен институт за демократија и помош за избори (2005), Дефинирање на изборниот систем: преглед на новиот прирачник на ИДЕА).

Иако, од една страна, обезбедувањето на користењето на избирачките права за државјаните кои живеат надвор од матичната земја се смета за европска практика, која ја усвоиле сите држави членки на ЕУ, има земји во светот кои не признаваат гласање надвор од земјата. Од 216 држави и територии во светот, 125 држави и територии им дозволуваат на луѓето кои живеат во странство да гласаат на парламентарни избори, а 88 држави дозволуваат гласање надвор од земјата на претседателски избори. Вкупно до 2020 г., околу 73 % од државите и териториите имаат освоено некоја форма на гласање надвор од државата.¹¹



Source: International IDEA, Voting from Abroad Database, 2020, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>>, accessed 19 November 2020.

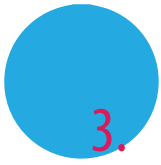
Извор: (Меѓународен институт за демократија и помош при избори, База на податоци за гласање од странство) International IDEA, Voting from Abroad Database, 2020, <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>

Гласање во странство не е дозволено

Гласање во странство дозволено

Земји без директни национални избори

¹¹ Ibid.



3. ИЗБОРНИОТ СИСТЕМ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Северна Македонија има повеќепартиски систем, со вкупно 57 регистрирани политички партии до овој момент.¹² Со оглед на мултиетничкиот карактер на земјата, исто така, има политички партии, кои ги застапуваат интересите на конкретни етнички групи. Политичките партии може да се натпреваруваат на парламентарни избори за пратеници во Собранието, локалните избори за градоначалници и членови на општинските совети и на претседателските избори.

Законодавната рамка, исто така, дозволува да учествуваат независни кандидати на изборите, поднесувајќи кандидатура, на која ѝ претходи прибирање одреден број на потписи (како што е предвидено во Изборниот законик), или од гласачите или пратениците, во зависност од тоа кој ја поднесува кандидатурата во име на независниот(те) кандидат(ти). Потписите се собираат во подрачните единици на Државната изборна комисија (ДИК), а постапката е регулирана во Правилникот донесен од ДИК.

Редовните претседателски избори се одржуваат секои пет години, редовните локални и парламентарни избори се одржуваат секои четири години. Сепак, поради политичката нестабилност во земјата и многупати заради политички калкулации, често се организираат предвремени избори.

Од прогласувањето независност во земјата имало организирано бројни избори со примена на различни изборни системи:

- » 1990 г. – **Парламентарни избори** (мнозински изборен систем, 120 изборни единици со по еден претставник/ пратеник);
- » 1994 г. – Претседателски избори и **парламентарни избори** (мнозински изборен систем, 120 изборни единици со по еден претставник/ пратеник);
- » 1996 г. – Локални избори;
- » 1998 г. – **Парламентарни избори** (мешан/паралелен изборен систем – 85 пратеници избрани од 85 изборни единици со по еден претставник/ пратеник и 35 пратеници избрани преку пропорционалниот систем, со примена на Донтоновата формула, во една изборна единица);
- » 1999 г. – Претседателски избори;
- » 2000 г. – Локални избори;
- » 2002 г. – **Парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/ пратеници);
- » 2005 г. – Локални избори;
- » 2006 г. – **Парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/ пратеници);
- » 2008 г. – **Предвремени парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/ пратеници);
- » 2009 г. – Претседателски избори и локални избори;
- » 2011 г. – **Предвремени парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/ пратеници, 3 изборни единици надвор од земјата со по еден претставник/ пратеник);
- » 2013 г. – Локални избори;

¹² Во однос на податоци дадени од Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, видете: <https://aspi.mk/imатели/8/>

- » 2014 г. – Претседателски избори и **предвремени парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/пратеници во земјата, 3 изборни единици со по еден претставник/пратеник надвор од земјата);
- » 2016 г. – **Предвремени парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/пратеници во земјата и 1 изборна единица со 1 претставник/пратеник надвор од земјата);
- » 2017 г. – Локални избори;
- » 2019 г. – Претседателски избори;
- » 2020 г. – **Предвремени парламентарни избори** (пропорционален изборен систем, 6 изборни единици со повеќе претставници/пратеници во земјата и 1 изборна единица со 1 претставник/пратеник надвор од земјата);
- » 2021 г. – Локални избори.

Од 2002 г., изборниот систем за парламентарни избори во Северна Македонија е пропорционален со затворени кандидатски листи. Се избираат 120 пратеници од шест изборни единици, а резултатите се пресметуваат со примена на **Донтовата формула**. До три пратеници се избираат преку гласање во странство,¹³ во една изборна единица.¹⁴ Од гласањето во земјата, се избираат по 20 пратеници од секоја од шесте изборни единици. Во следните поглавја се дадени поподробни информации за изборните единици, гласањето во странство, видовите листи и Избирачкиот список.

Слика 2. Избор на пратеници во Северна Македонија



Во Донтовата формула која се користи за да се пресметаат бројот на пратенички места врз основа на гласовите што се дадени за секоја кандидатска листа во Северна Македонија, се применува методот на највисок просек. Вкупниот број на гласови за секоја партија повеќепати се дели со заеднички делител (1, 2, 3... итн.), при што секоја делба резултира со просек. За кандидатската листа која има највисок просек, се дава првото пратеничко место/мандат. За вториот највисок просек се доделува второто пратеничко место итн. (сè додека не се пополнат сите пратенички места/мандати). Оваа формула овозможува распределба на пратеничките места според начелото на првенство. Иако овој метод има релативно ниска пропорционалност во однос на доделувањето пратенички места, споредено со други формули (на пример, Харе или Сенлагу), со него се сведува на минимум бројот на гласовите кои се изоставаат, а со цел остатокот од гласовите да бидат пропорционално застапени.¹⁵ Истовремено (во зависност од останатите фактори како што е големината на изборната единица и бројот на пратенички места, на пример), овој метод има тенденција да ја зајакнува предноста на кандидатските листи за кои се дадени повеќе гласови на штета на оние за кои се дадени помалку гласови. Денес, Донтовиот метод е најчесто употребуваниот метод во повеќето земји за пресметување на пратеничките места.

13 Од 2011 г.

14 Од 2015 г.

15 Medzihorsky, Juraj (2019) Rethinking the D'Hondt method (преосмислување на Донтовиот метод). Political Research Exchange, 1:1, 1-5.

Табела 1. Симулација на распределба на 8 пратенички места со учество на три партии

Партија	Партија А	Партија Б	Партија Ц
Добиени гласови	10.000	6.000	1.500
Поделба			
1	10.000	6.000	1.500
2	5.000	3.000	750
3	3.333	2.000	500
4	2.500	1.500	
5	2.000	1.200	
6	1.667	1.000	
7	1.428	857	
Вкупен број на освоени пратенички места/мандати	5	3	0

И покрај големиот број на политички партии, мнозинството на мали партии учествуваат на изборите, како дел од предизборна коалиција, која вообичаено ја предводи една од двете најголеми партии: Социјалдемократскиот сојуз на Северна Македонија (СДСМ) или Внатрешната македонска револуционерна организација - Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ), а со цел да ги зајакнат нивните шанси да бидат застапени во Собранието.

Северна Македонија претставува консоцијална демократија, која меѓу другите клучни елементи се карактеризира со формирањето влада на широка коалиција, која ги претставува различните етнички групи.¹⁶ Во практиката, ова значи дека се формираат постизборни коалиции меѓу една од двете најголеми македонски партии (која вообичаено го освојува најголемиот број на пратенички места) и една (или повеќе) албански партии. Интересен настан во однос на формирањето на коалицијата се случува во 2020 г., кога беше постигнат договор за првата предизборна владејачка коалиција меѓу македонска и една од најголемите албански партии уште пред парламентарните избори во 2020 г., при што СДСМ формираше коалиција со етнички албанската партија БЕСА.

3.1. ИЗБОРНИТЕ РЕФОРМИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во контекст на процесот на пристапување кон ЕУ, изборните реформи се спроведуваат како дел од демократските реформи. Иако земјата постојано спроведува изборни реформи, клучните реформи најчесто се спроведуваат пред изборите. Во овој дел е даден краток преглед на главните изборни реформи спроведени во последните пет парламентарни изборни циклуси (од 2008 г. до денес).

Генерално, Изборниот законик често се менува, особено пред изборите, со цел да се спроведат најразлични препораки од ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Сепак, ова не е во согласност со добрата меѓународна изборна практика, бидејќи „влијае врз навременото и доследно спроведување на законот.“¹⁷ Исто така, иако одредбите од Изборниот законик влијаат врз секој граѓанин, постапката на донесување ново и менување на важечкото изборно законодавство, која се одвива низ изминатите години, во голема мера е неинклузивна, со што изборните реформи стануваат ексклузивно прашање за политички преговори меѓу најголемите политички партии.

16 Lijphard, Arend (1975), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, (Политиката за приспособување: плурализмот и демократијата) University of California Press.

17 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2011), *Предвремени парламентарни избори 5 јуни 2011 г.*, Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР (стр. 1), Организација за безбедност и соработка во Европа..

По влегувањето во сила на Изборниот законик во 2006 г., беа изменети неколку закони за да се консолидира законодавната рамка за изборите. Сепак, законодавната рамка сè уште се смета дека е фрагментирана и треба натаму да се зајакне.¹⁸ Државната изборна комисија беше формирана како постојан орган, составен од седум члена со мандат од пет години, со задача да врши надзор на подготовките на изборите.

Гласањето од странство за првпат беше воведено во 2011 г. Изборите надвор од земјата беа спроведувани во согласност со мнозинскиот систем, во трите изборни единици: Изборна единица 7: Европа и Африка, Изборна единица 8: Северна и Јужна Америка и Изборна единица 9: Австралија и Азија. Во 2015 г., овие три изборни единици беа споени во една, од која се избираат до три пратеника, во склад со пропорционалниот систем. Доколку се пријават и се запишат доволно гласачи и се одржат изборите, изборот на овие пратеници зависи од освојувањето на минималниот број на гласови потребни за освојување пратеничко место во една од шесте изборни единици во земјата.

Во склад со политичките преговори на високо ниво за спроведување на Договорот од Пржино за решавање на политичката криза, предизвикана од нелегалното прислушкување на комуникациите, Изборниот законик претрпе уште еден процес на менување пред предвремените парламентарни избори во 2016 г. Бројот на членовите на ДИК се зголеми од седум на девет, три стручни членови и шест членови, избрани по предлог на четирите најголеми политички партии во земјата. Исто така, квотата за застапеност на жените на кандидатските листи за пратеници беше зголемена од 30 % на 40 %. Со оваа серија на амандмани, исто така, се вовеле и формирањето на таканаречената техничка влада, основана 100 дена пред изборите, со задача да го обезбеди спроведувањето слободни и фер демократски парламентарни избори.

Правната стабилност беше повторно нарушена пред предвремените парламентарни избори во 2020 г., при што беа направени суштински измени на Изборниот законик и „беа донесени ад хок регулативи во текот на вонредната состојба „заради пандемијата со КОВИД-19“, со кои, пак, само делумно се спроведоа препораките на ОБСЕ/ОДИХР.¹⁹

Во текот на годините, многу од спроведените реформи се однесуваа и на Избирачкиот список. Во 2011 г., на ДИК ѝ беше дадена одговорноста да го ажурира и да го одржува Избирачкиот список, надлежност која претходно ја имало Министерството за правда. Темелен преглед на Избирачкиот список беше направен пред изборите во 2016 г., преку вкрстена проверка и теренски проверки, што резултираше со ограничен број на избришани гласачи.²⁰ Веднаш штом се воспостави Централниот регистар на население,²¹ тој стана еден од двата главни извори за ажурирање и одржување на Избирачкиот список. Сепак, Регистарот не можеше да се користи за предвремените парламентарни избори во 2020 г., заради нецелосни податоци.²²

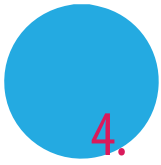
18 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2008), Предвремени парламентарни избори 1 јуни 2008 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Организација за безбедност и соработка во Европа.

19 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2020), Предвремени парламентарни избори 15 јули 2020 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР (стр. 1), Организација за безбедност и соработка во Европа.

20 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2016), Предвремени парламентарни избори 11 декември 2016 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Организација за безбедност и соработка во Европа.

21 Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19.

22 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2020), Предвремени парламентарни избори 15 јули 2020 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Организација за безбедност и соработка во Европа.



4. ПРЕДИЗВИЦИ И КЛУЧНИ ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

До денес и покрај континуираните изборни реформи, остануваат неколку предизвици за изборниот систем. Во ова поглавје се дава преглед на главните препораки содржани во Специјалните извештаи на мисиите за набљудување на изборите на ОБСЕ-ОДИХР, издадени по секој од последните пет парламентарни избори во земјата, а кои се однесуваат на темите за дискусија во рамките на оваа дебатна анкета.

Дури и денес се во тек дискусиите меѓу политичките партии за натамошни изборни реформи, придружени со напори за спроведување на преостанатите препораки на ОБСЕ/ОДИХР и на Венецијанската комисија. Можеби е уште поважно што дискусиите за натамошните реформи на изборниот модел се однесуваат и на трансформирање на земјата во една изборна единица, која ќе ги замени сегашните шест изборни единици и на воведувањето на отворени листи, наместо сегашните затворени листи. Во материјалот што следи, се дискутира за можните изборни реформи, се даваат аргументи за и против за претставените опции.

4.1. БРОЈ НА ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ

СЕГАШНА СОСТОЈБА

Со изборната реформа во 2002 г., се воведоа шест изборни единици на територијата на земјата. Како што е горенаведено, за секоја од овие шест изборни единици има повеќе пратенички места, што значи дека 20 пратеници се избираат од секоја изборна единица. Нема долен праг на освоени гласови. Бројот на гласачи во секоја изборна единица може да отстапува најмногу +/- 5 % од просечниот број на гласачи во изборната единица.²³ Иако изборните единици не се поклопуваат со постоечките административни единици, тие ги следат територијалните граници на општините. Промени на изборните единици беа воведени во 2020 г., при што со амандманите на Изборниот законик се предвиде двете општини, Дебар и Маврово-Ростуше, да се преместат од шестата изборна единица во петтата изборна единица. Сепак, со амандманите не се предвидоа измени на изборните единици три и четири и покрај отстапувањето, кое го надминува законски предвиденото отстапување.²⁴

ОПЦИИ ЗА МОЖНИ РЕФОРМИ

Во 2021 г., помалите владејачки партии до Собранието поднесоа заедничка иницијатива за измени на изборниот модел, барајќи воведување една изборна единица наместо сегашните шест, без долен изборен праг. Сепак, сè уште се во тек дискусиите за тоа дали ќе има изборен праг (и колкав тој треба да биде) доколку целата земја се смета за една изборна единица.

23 Службен весник на Република Македонија бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19, 42/20, 74/21 и 215/21.

24 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2020), Предвремени парламентарни избори 15 јули 2020 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Организација за безбедност и соработка во Европа.

Треба да се подвлече дека има неколку можни опции за реформи. Една од нив е реструктурирање на сегашните географски граници на изборните единици, или промена на бројот на изборни единици. Во таа смисла, некои од предлозите на политичките партии се да се намали бројот на изборни единици од шест на три или да се зголеми нивниот број од шест на осум, во склад со бројот на статистички региони во земјата. Сепак, со оглед на временските ограничувања и со цел да се обезбеди дека дискусијата е целно насочена, оваа дебатна анкета се фокусира само на две опции за реформи кои преовладуваат во јавната дебата: (1) статус кво – територијата на земјата останува поделена на шест изборни единици; и (2) целата територија на земјата претставува една изборна единица.

Во практична смисла, доколку целата земја се смета за една изборна единица, тоа значи дека сите 120 пратеници во Собранието ќе се избираат од истата изборна единица. Гласовите дадени во целата земја се собираат и мандатите за секоја политичка партија ќе се пресметуваат со примената на Донтовата формула.

Ова може да се смета за коренита реформа и покрај тоа што нема точна или погрешна опција, мислењата на експертите се поделени за тоа кој модел би бил посоодветен за земјата. Некои експерти тврдат дека пропорционалниот модел од шест изборни единици е подобар, други, пак, тврдат дека пропорционалниот модел со една изборна единица би бил порепрезентативен за земјата во целина. И покрај спротивставената аргументација, главната цел во изборот на моделот треба да биде да се обезбеди дека сите граѓани сметаат дека се соодветно застапени/претставени во Собранието, во складност со нивните гласови. Ова би значело дека секоја партија треба да добие одреден број на пратенички места во Собранието, што ќе кореспондира на поддршката што партијата ја добила на изборите.

Аргументите за и аргументите против секоја од опциите се дадени во подолната табела.

ОПЦИЈА	АРГУМЕНТИ ЗА	АРГУМЕНТИ ПРОТИВ
ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ИМА ШЕСТ ИЗБОРНИ ЕДИНИЦИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Практиката покажува дека постоење повеќе изборни единици, придонесува кон постабилни владејачки коалиции, со оглед на тенденцијата на помалите партии да влегуваат во коалиција со поголемите партии пред изборите. 2. Изборните единици може да ја подобрат одговорноста на претставниците пред нивните гласачи. Во Северна Македонија, носители на листите вообичаено се политичари кои се популарни во дадената изборна единица каде се кандидираат на изборите, што на гласачите им овозможува да се идентификуваат со нив и да формираат потесна врска. 3. Постоењето повеќе изборни единици може да обезбеди поширока географска и застапеност на заедниците во Собранието, доколку кандидатите на листите во дадена изборна единица се жители во предметната изборна единица. 4. Независните листи и кандидати имаат подобри шанси за конкуренција кога постојат повеќе изборни единици, доколку нивните потенцијални гласачи се географски концентрирани. Во ваков случај, би било полесно да се мобилизираат гласачите и да се собере потребниот број на потписи на „помала територија“, отколку што тоа би било случај на територијата на целата земја. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Помалите партии, граѓанските листи и независните иницијативи се во понеповолна положба, освојувањето поголем број гласови (вкупно од сите изборни единици) отколку друга партија/иницијатива, не мора да значи дека ќе се освои пратеничко место, со оглед на тоа што гласовите во одредена изборна единица може да не се доволни за да се освои пратеничко место. Исто така, ова може да ги изложи на ризик географски дисперзираните малцинства да не бидат претставени. 2. Според сегашниот модел во Северна Македонија, бројот на пратеници избран од секоја изборна единица не е пропорционален на бројот на жителите во дадената изборна единица. Со други зборови, и во изборните единици со најмал број на гласачи и во единиците со најголем број гласачи се избираат истиот број на пратеници (20). 3. Постоењето повеќе изборни единици ја носи опасноста од намерно и целно дефинирање на границите на изборните единици (gerrymandering - манипулирање со границите на изборните единици за да се влијае на резултатите), за да се обезбеди предност или полоша положба на одредена политичка партија или заедница.

<p>ЦЕЛАТА ТЕРИТОРИЈА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕТСТАВУВА ЕДНА ИЗБОРНА ЕДИНИЦА</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Во ситуација во која има само една изборна единица, помалите партии ќе имаат повеќе шанси да бидат застапени во Собранието, со оглед на тоа што потребен е помал број гласови со цел една партија да освои пратеничко место. Ова може да биде особено поволно за помалите (етнички) заедници. Тоа значи дека помалите партии не мора неопходно да формираат предизборни коалиции со поголемите партии и наместо тоа на изборите може да настапат со нивна сопствена програма. 2. Постоењето една изборна единица може да поттикне да гласаат повеќе граѓани, со оглед на тоа што бројот на пратеници ќе се дели пропорционално на бројот на вкупно освоените гласови во целата земја. Долгорочно, ова може да ја подобри културата на гласањето земјата и последователно да ја подобри вкупната излезност на денот на изборите. 3. Постоењето една изборна единица може да придонесе кон зголемување на бројот на партиите застапени во Собранието. Во случајот на Северна Македонија, ова може да резултира со намалување на поларизацијата во политичката култура меѓу двете најголеми партии во земјата. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Во мултиетничките општества, постоењето една изборна единица може да резултира со непропорционална поделба на пратеничките места во однос на популацијата, доколку културата на гласање значително се разликува од една до друга етничка заедница или доколку пречките за гласање се различни за различни заедници. 2. Во изборните системи со една изборна единица, земјите вообичаено определуваат законски праг (минимален процент на гласови потребни за да се освои пратеничко место), а со цел да ја обезбедат стабилноста на Парламентот. Сепак, не е лесно да се определи минималниот праг, затоа што може да се смета за дискриминаторски за одредени мали (најмали) партии и ова често резултира со „изгубени“ гласови (гласови кои се дадени за партија која на крајот не освојува пратенички места). 3. Ова доаѓа со ризик помалите радикални партии да влезат во Собранието, што во случајот на Северна Македонија може да придонесе кон поголеми блокади на работата на Собранието и на донесувањето закони од клучна важност (на пример, преку филибастеринг (опструкција) или поднесување огромен број на амандмани). 4. Постоењето една изборна единица може да донесе опасност од прекумерна централизација на политиката во земјата, со оглед на тоа што би било многу покорисно (а можеби и полесно) да се направи обид да се освојат повеќе гласови во поголемите градови (на пример, во Скопје) и како резултат на тоа помалите градови и региони на крајот може да не бидат застапени, односно претставени во Собранието. 5. Постоењето една изборна единица може да доведе до послаба територијална застапеност, односно претставеност и послаба врска меѓу гласачите и нивниот претставник.
---	--	---

4.2. КАНДИДАТСКИ ЛИСТИ ЗА ПРАТЕНИЦИ

СЕГАШНА СОСТОЈБА

Кандидатските листи во изборниот систем во Северна Македонија беа воведени во 2002 г., кога изборниот систем се преиначи од мнозински во пропорционален. Кандидатските листи отсекогаш биле од затворен вид. Ова значи дека политичките партии кои учествуваат на изборите, подготвуваат и доставуваат до Државната изборна комисија листа на кандидати за пратеници со однапред утврден редослед за секоја изборна единица. Затоа граѓаните не може да го изразат нивното претпочитање одреден кандидат и наместо тоа гласаат за целата листа која ја нуди партијата за која ќе одлучат да ја поддржат на изборите. Сепак, вреди да се забележи дека политичките партии не ги составуваат нивните листи „по случаен избор“. Со оглед на тоа што целта е да привлечат што е можно повеќе гласачи, вообичаено политичките партии спроведуваат анкети за да ја утврдат популарноста на нивните кандидати во дадените изборни единици, за да се обезбеди дека листите кои ги поднесуваат (помалку или повеќе) соодветствуваат на личниот избор на граѓаните.

Важно е да се спомене дека родовите квоти за застапеност на жените на кандидатските листи се воведени во изборното законодавство на земјата во 2006 г. До 2015 година, оваа квота беше 30 % од вкупниот број на кандидати на сите листи, по што со измени на Изборниот законик, беше воведена повисока квота, која предвидува дека треба да има најмалку 40 % жени на секоја листа, при што барем една од секоја трета позиција се определува за помалку застапениот пол (жените) и дополнително барем една од секоја десетта позиција на листата треба да биде жена.²⁵

ОПЦИИ ЗА МОЖНИ РЕФОРМИ

Како што се објаснува во Поглавјето 2, има различни видови системи со отворени листи кои една земја може да избере. Слично на одлуката за бројот на изборни единици, и за ова прашање нема едно решение кои одговора за сите. Двете најголеми разлики во преминот од затворени на отворени листи несомнено ќе биде подигнување на нивото на внатрепартиска демократија и на гласачите да им се даде влијание не само врз тоа која партија ќе добие најмногу пратенички места, туку и врз одлуката кој ќе ги пополни тие пратенички места.²⁶ Сепак, давањето влијание на гласачите врз изборот на лицата може да биде закана за родовиот баланс, со оглед на тоа што за отворените листи нема родови квоти (споредено со актуелните правни одредби кои предвидуваат задолжителна квота за помалку застапениот род).

Досега јавните дебати за отворени листи се многу ограничени, при што има многу малку или воопшто нема информации за тоа кој тип на отворени листи го претпочитаат партиите. Општа практика при воведувањето отворени листи е да се постапува внимателно и неизбрзано, односно да се почне со најмалку сложените компликуваните отворени листи, отворени листи со еден избор, каде гласачите прво гласаат за партијата која ја поддржуваат и потоа одбираат од листата, која ја одбрале, кандидат за кој веруваат дека треба да има пратеничко место.

Аргументите за и аргументите против двете опции, се изнесени во долната табела. Треба да се забележи дека аргументите во однос на отворените листи не се однесуваат на која било од потлистите во системот на отворени листи (или различните нивоа на „отвореност“), па наместо тоа се работи за карактеристики кои се однесуваат на отворените листи генерално. Сепак, исто така, е важно да се подвлече дека највообичаените типови на отворени листи се оние во кои гласачите може да доделат еден до три гласа за кандидатите кои ги претпочитаат, односно гласачите не може да гласаат за исто толку кандидати колку што има пратенички места кои треба да се пополнат од дадената изборна единица. Сепак, и покрај разликите во спроведувањето на системите со различни отворени листи и нивните технички детали, општите добри и лоши страни се исти.²⁷

25 Службен весник на Република Македонија бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19, 42/20, 74/21 и 215/21.

26 Blumenau, Jack, Eggers, Andy, Hangartner, Dominik and Hix, Simon (2016), Open/closed list and party choice: experimental evidence from the UK (отворени/затворени листи и изборот на партиите: експериментални докази од ОК), British Journal of Political Science.

27 International Foundation for Electoral Systems (2009), Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe. Election Issues, Paper 1 (Меѓународна фондација на изборни системи (2009), Пропорционални изборни системи со претставници на отворени листи во Европа. Изборни прашања. Документ 1).

ОПЦИЈА	АРГУМЕНТИ ЗА	АРГУМЕНТИ ПРОТИВ
ЛИСТИТЕ НА КАНДИДАТИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО СЕ ЗАТВОРЕНИ ЛИСТИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Затворените листи се попрктични, искуството покажува дека многу гласачи повеќе се грижат за партијата отколку за кандидатите. Гласачите не мора да ја следат изборната кампања на секој поединечен кандидат и наместо тоа може да се фокусираат врз вкупната програма на партијата. 2. И покрај фактот што партиските листи се однапред дефинирани, партиите имаат тенденција да избираат кандидати кои веќе се најпопуларни во секоја од изборните единици во кои се кандидираат, врз основа на претходни анкети на граѓаните. 3. Застапеноста/претставеноста на групите во понеповолна положба, како што се жените и малцинствата, полесно е да се обезбеди со однапред дефинирани, затворени партиски листи. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Гласачите не може да ја изразат нивната волја, односно кој конкретен кандидат тие го претпочитаат, ниту, пак, може да влијаат врз изборот на пратеници, па пратеничките места се распределуваат врз основа на рангирањето на кандидатите во партијата, односно колку што е кандидатот повисоко на листата толку е поверојатно дека биде избран за пратеник. 2. Пратениците се чини дека се полојални на партијата отколку на нивниот електорат, со оглед на тоа што партијата е таа која го определува нивното место на листата. 3. Понекогаш може да се случи дури иако одреден кандидат е многу популарен кај електоратот, тој, сепак, не е рангиран доволно високо на листата (со што се зголемуваат неговите шанси да биде избран за пратеник), заради внатрепартиската динамика.
ЛИСТИТЕ НА КАНДИДАТИ ЗА ПРАТЕНИЦИ ВО СОБРАНИЕТО СЕ ОТВОРЕНИ ЛИСТИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отворените листи се подемократски отколку затворените листи со оглед на тоа што на гласачите им овозможуваат директно да ги изберат поединците кои стануваат пратеници, се избираат кандидатите со најголем број на индивидуални гласови. На гласачите ова им дава чувство дека имаат поголема контрола врз тоа кој ги застапува/претставува. 2. Кандидатите за пратеници ќе се стекнат со поголема независност од нивниот партиски лидер, што, пак, долгорочно гледано, може да придонесе кон заслабнување на партократијата, намалување на партиската централизираност и намалување на моќта на партиските лидери, односно, со други зборови, подобрување на внатрепартиската демократија. 3. Отворените листи можат избраните пратеници да ги направат поодговорни пред нивниот електорат, придонесувајќи истовремено кон поодговорна законодавна власт и подобар квалитет на управувањето. 4. Во зависност од други фактори (како што е изборниот модел и избраниот праг), отворените листи на помалите партии (но не и на оние кои се дел од предизборни коалиции) и на независните листи и кандидати може да им дадат подобра шанса за суштинска конкуренција. 5. Партиите и независните листи ќе придонесат кон поголемо претставување на повеќе нивни кандидати во текот на изборната кампања, наместо само да се фокусираат на првиот кандидат на листата. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Гласачките ливчиња може да бидат предолги што може значајно да го зголеми периодот потребен за гласање (подолги редови на чекање, итн.). Тоа, исто така, може да ги обесхрабри граѓаните да излезат и да гласаат со оглед на тоа што гласачкиот процес може да им се чини премногу комплициран. Покрај тоа, ова може да резултира со многу неважечки гласачки ливчиња, заради грешки во гласањето од граѓаните, кои не се доволно едуцирани за правилата за гласање на отворените листи. 2. Дури и ако листите се целосно отворени, прашање е колку тоа ќе донесе некаква разлика за гласачите. Практиката покажала дека во многу системи со полуотворени листи и отворени листи, се чини дека гласачите ги избираат или најпопуларните кандидати или кандидатите кои се веќе на врвот/горниот дел од листата. Исто така, може да се случи гласачите на крај да гласаат само за партиите, без притоа воопшто да гласаат за кандидатите. 3. Воведувањето отворени листи ќе бара значителни кампањи за едукација на гласачите, не само за тоа како да гласаат, туку и за да разберат како се бројат гласовите и како се распоредуваат пратеничките места. На пример, во зависност од прагот (доколку е предвиден) на гласови потребни за доделување пратеничко место, отворените листи може да донесат резултати спротивни на очекувања (зошто кандидат со помалку гласови отколку противникот добива пратеничко место?). 4. Отворените листи може да доведат во внатрепартиски конфликти со оглед на тоа што кандидати од истата партија се борат меѓу себе за да освојат повеќе гласови. 5. Со цел да се привлечат повеќе гласачи, партиите може да користат истакнати лица како кандидати, кои откога ќе бидат избрани го препуштаат пратеничкото место на друг.

4.3. ГЛАСАЊЕ ВО СТРАНСТВО

СЕГАШНА СОСТОЈБА

Од 2015 г., гласањето во странство се одвива во една изборна единица (Европа, Африка, Северна и Јужна Америка, Австралија и Азија), при што се избираат до три пратеници според пропорционалниот систем. Според Изборниот законик, изборот на овие пратеници се одвива на следниот начин:

- Првиот пратеник е избран доколку листата на кандидати за пратеници освоила најмалку онолкув број гласови со кои е избран пратеник со најмал број на гласови во изборните единици во земјата на последните парламентарни избори;
- Вториот пратеник е избран доколку листата на кандидати за пратеници освоила двојно поголем број на гласови од бројот на гласови со коишто е избран пратеник со најмал број на гласови во изборните единици во земјата на последните парламентарни избори;
- Третиот пратеник е избран доколку листата на кандидати за пратеници освоила тројно поголем број на гласови од бројот на гласови со коишто е избран пратеник со најмал број на гласови во изборните единици во земјата на последните парламентарни избори.

Според Изборниот законик, државјаните кои наполниле 18 години и постари, и кои имаат последна пријавено престојувалиште во Северна Македонија, поседуваат македонска патна исправа и на денот на изборите привремено престојуваат во странство за период подолг од три месеци или се на привремена работа во странство за период подолг од една година, имаат право да гласаат.

Споредено со пасивното запишување на гласачите во земјата, гласачите во странство треба да се пријават за гласање пред изборите. Потребно е да се запишат најмалку 10 гласачи со цел во дипломатско-конзуларното претставништво да се организира гласање. Потребно е пријавување и запишување на гласачите пред секои избори и дозволено е гласање само лично, што иако е најчесто користениот метод на глобално ниво, останува ограничено со оглед на бројот и локацијата на дипломатско-конзуларните претставништва каде се одвива гласањето во странство. Изборниот законик предвидува дека гласањето надвор од земјата се одвива на денот пред денот на изборите во земјата. Со оглед на релативно малата мрежа на дипломатско-конзуларни претставништва на земјата, краткиот временски период за гласање и потребата од пријавување и запишување за гласање пред секои следни избори, дополнително придонесуваат кон малата излезност. Во текот на изборите во 2020 г., немаше гласање во дијаспората со оглед на тоа што вкупно се пријавиле помал број на гласачи од потребната бројка, односно не бил постигнат минималниот праг од 6.534 запишани гласачи,²⁸ утврден врз основа на парламентарните избори во 2016 г.

Како и за гласањето во земјата, и за гласањето во странство се формираат избирачки одбори. Избирачките одбори во дипломатско-конзуларните претставништва се составени од претседател и четири члена, секој со свој заменик, претседателот и заменикот-претседател се дипломати, додека секоја од најголемата опозициска и најголемата владејачка партија предлага по два члена и нивни заменици.

28 Организација за безбедност и соработка во Европа, Канцеларија за демократски институции и човекови права (2020), Предвремени парламентарни избори 15 јули 2020 г., Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Организација за безбедност и соработка во Европа.

ОПЦИИ ЗА МОЖНИ РЕФОРМИ

Избирачкото право е уставно загарантирано право на секој граѓанин на Северна Македонија, па така дебата за тоа дали граѓаните кои не престојуваат во државата треба да гласаат надвор од државата, односно во странство, е чувствителна со оглед на тоа што нивниот однос и врските со државата се менуваат кога тие ја напуштаат територијата на матичната држава, особено за подолг временски период.²⁹ Сепак, економските односи меѓу оние кои не престојуваат во државата и нивната матична земја, често остануваат многу цврсти, и заради тоа овој елемент, исто така, мора да се земе предвид. Покрај тоа, како македонски државјани, врз нив влијае и надворешната политика на земјата и тие зависат од заштитата на државата. Сепак, исто така, треба да се земат предвид и административните и финансиските трошоци за организирање гласање во странство.

Природно има само два одговора на прашањето дали граѓаните кои живеат во странство треба да имаат право на гласање надвор од земјата, да или не. Истовремено, има различни модалитети кои се во игра, доколку земјата се определи за гласање надвор од земјата, како што се, на пример, бројот на избирачки единици, бројот на пратенички места, формулата за распределување на гласовите, начинот на гласање, итн.

Со оглед на претходното искуство на земјата со гласање во странство, во целите на оваа дебатна анкета, дадени се три опции: (1) статус кво, односно граѓаните кои живеат во странство може да гласаат во една изборна единица и може да избираат до три пратеника; (2) граѓаните кои живеат во странство може да гласаат во една гласачка единица и да избираат еден пратеник; и (3) воопшто да нема гласање во странство.

Аргументите за и аргументите против трите опции се изнесени во долната табела. Треба да се забележи дека аргументите за и аргументите против, кои се однесуваат на првата опција, исто така, важат и за втората опција, со оглед на тоа што двете опции претпоставуваат дека ќе има гласање во странство. Аргументите изнесени за втората опција се фокусираат на предностите и недостатоците на избирањето на само еден пратеник, наместо три.

ОПЦИЈА	АРГУМЕНТИ ЗА	АРГУМЕНТИ ПРОТИВ
ГРАЃАНИТЕ КОИ ЖИВЕАТ ВО СТРАНСТВО ГЛАСААТ И ИЗБИРААТ ДО ТРИ ПРАТЕНИКА	<ol style="list-style-type: none"> 1. Секое лице кое поседува македонско државјанство може да го користи уставно гарантираното избирачко право, без оглед на тоа дали живее во или надвор од матичната држава. 2. Граѓаните кои живеат во странство имаат шанса да бидат претставени во Собранието и да влијаат врз прашања кои им се важни, како што се услугите кои ги обезбедува нивната матична земја (на пример, издавање пасоши и други документи). 3. Граѓаните кои не живеат во земјата испраќаат значајна сума на финансиски средства во матичната земја и затоа земјата треба да ги зајакне врските во нив. Исто така, одредени граѓани кои живеат во странство, сè уште имаат компании во матичната држава или, пак, имаат некаков вид финансиски инвестиции. Оттука, тие имаат реален интерес за националното даночно законодавство и за даночната политика и покрај тоа што не живеат во земјата и треба да можат да го остварат нивното право на глас. 4. Граѓаните кои се на краток претстој во странство сè уште ќе можат да го спроведат нивното право да влијаат на креирањето на идните политики во нивната земја, кои ќе ги засегаат по нивното враќање во матичната држава. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бројот на запишани гласачи и реалниот број на гласачи од дијаспората, се намалува од еден изборен циклус до друг, додека трошоците за организирање избори во дијаспората остануваат високи. 2. Граѓаните кои не живеат во земјата често не ги засегаат истите прашања, споредено со постојаните жители на земјата и не плаќаат даноци во матичната држава. 3. Тешко е да се организираат изборите во странство со оглед на тоа што нема точни податоци за граѓаните од земјата кои живеат во странство. Иако ваквите граѓани мораат да се пријават за гласање пред изборите, со цел да се одржи гласањето, потребно е за гласање да се пријават најмалку 10 граѓани во едно дипломатско-конзуларно претставништво. Доколку се пријават помалку од 10 лица, тие што се пријавиле не ќе може да го остварат правото на глас. 4. Остава простор за партиски препукувања и „купување гласови“ со цел да се освојат гласовите на дијаспората.

²⁹ Collyer, Michael and Vathi, Zana (2007), Patterns of Extra-territorial Voting (working paper). (Матрици на екстратериторијално гласање) Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty.

<p>ГРАЃАНИТЕ КОИ ЖИВЕАТ ВО СТРАНСТВО ГЛАСААТ И ИЗБИРААТ ЕДЕН ПРАТЕНИК</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Граѓаните кои живеат во странство го користат нивното право на глас. Тие ќе бидат претставени и застапени во Собранието од еден пратеник, а, сепак, нивните гласови нема значително да влијаат врз исходот на изборите, за разлика од гласовите на постојано населените во државата. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Би било тешко еден пратеник да ја претставува целата дијаспора, со оглед на тоа што интересите на граѓаните кои живеат во странство може да се разликуваат врз основа на нивната географска локација. Со оглед на тоа што пратеникот треба да одржува редовни контакти со неговите гласачи, времето и ресурсите може да претставуваат голема пречка во ваков контекст
<p>ГРАЃАНИТЕ КОИ ЖИВЕАТ ВО СТРАНСТВО НЕ ГЛАСААТ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Трошоците од буџетот за организирање на изборите значително се намалуваат. 2. Граѓаните кои се постојано населени во странство природно помалку се инволвирани и информирани за политичката состојба во нивната матична земја и може да им недостасуваат информации за да донесат соодветни одлуки на денот на изборите и имаат одговорност мудро да направат избор, особено за прашања кои нив директно не ги засегаат. Затоа, процесот на одлучување треба да им се остави на постојаните жители, со оглед на тоа што тие се оние кои многу веројатно ќе ги сносат политичките последици. 3. Мандатите што ги освојуваат политичките партии со гласовите од странство, може да имаат одлучувачко влијание врз тоа која партија ќе формира Влада, доколку резултатите од гласањето во земјата дадат изедначени резултати, односно приближно ист број на мандати за двете доминантни партии. Во вакви случаи, прашање е дали граѓаните кои живеат во странство треба да одлучуваат за владеењето, кое всушност ги засега постојано населените во земјата. 4. Не сите политички партии имаат доволно ресурси за да спроведат кампања и да ги мобилизираат гласачите од странство. Оттука, поголемите партии (со повеќе ресурси) имаат значителна предност во споредба со помалите партии. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Компаративните искуства од регионот покажуваат дека граѓаните кои живеат во странство предоминантно ги поддржуваат десно ориентираните конзервативни партии, кои често ги искористуваат овие гласови за да создадат дополнителни тензии меѓу политичките партии. 2. Укинувањето на гласањето на дијаспората може потенцијално да предизвика појава на нови линии на поделба меѓу граѓаните кои живеат во земјата и оние кои живеат во странство (по етничка, верска и партиска линија). 3. Уставно гарантираното право на глас не може да го користи секој македонски државјанин. 4. Граѓаните кои живеат во странство создаваат политички и економски заедници и тие ги користат за лобирање и застапување за нивната матична земја пред институциите на земјите каде постојано престојуваат. Одземањето на нивните избирачки права може да ги намали нивните напори за лобирање и застапување. 5. Покрај оние кои се постојано населени во странство, и на граѓаните кои се на краток престој во странство, ќе им се одземе правото да влијаат врз креирањето на идните политики во нивната земја.

4.4. ИЗБИРАЧКИ СПИСОК

СЕГАШНА СОСТОЈБА

Според важечкото законодавство, Избирачкиот список го води и го ажурира Државната изборна комисија, а тој се заснова на податоци од Регистарот на државјаните (матична евиденција) и од 2019 г. на Централниот регистар на население. Ова значи дека регистрацијата на гласачите кои имаат постојано живеалиште во земјата е пасивно, односно сите кои имаат право на глас се регистрираат во Избирачкиот список преку вкрстена проверка на релевантните податочни сетови. Во Избирачкиот список се регистрирани сите државјани на земјата кои наполниле 18 години на денот на изборите и кои се постојано населени во земјата. Информациите за оние граѓани кои се на привремен престој во странство заради работа или студии, а имаат живеалиште на територијата на Северна Македонија, а кои не се пријавиле за гласање во дипломатско-конзуларно претставништво, се внесуваат во посебни изводи од избирачкиот список. Граѓаните кои се на привремена работа во странство или за време на изборите престојуваат во странство и се пријавиле во дипломатско-конзуларно претставништво за гласање во странство, не се вклучуваат во Избирачкиот список кој се користи за гласање во Северна Македонија.³⁰

Секој граѓанин со право на глас може да ја провери точноста на неговите податоци во Избирачкиот список по електронски пат или во просториите на Државната изборна комисија, пред денот на гласање, со оглед на тоа што Избирачкиот список се ажурира пред секој изборен циклус. Доколку гласачот не е регистриран во избирачкиот список и поседува важечка лична карта/патна исправа, може да поднесе барање да биде регистриран во Избирачкиот список по електронски пат или во просториите на Државната изборна комисија. Политичките партии, исто така, може да укажат на неправилноста во податоците.

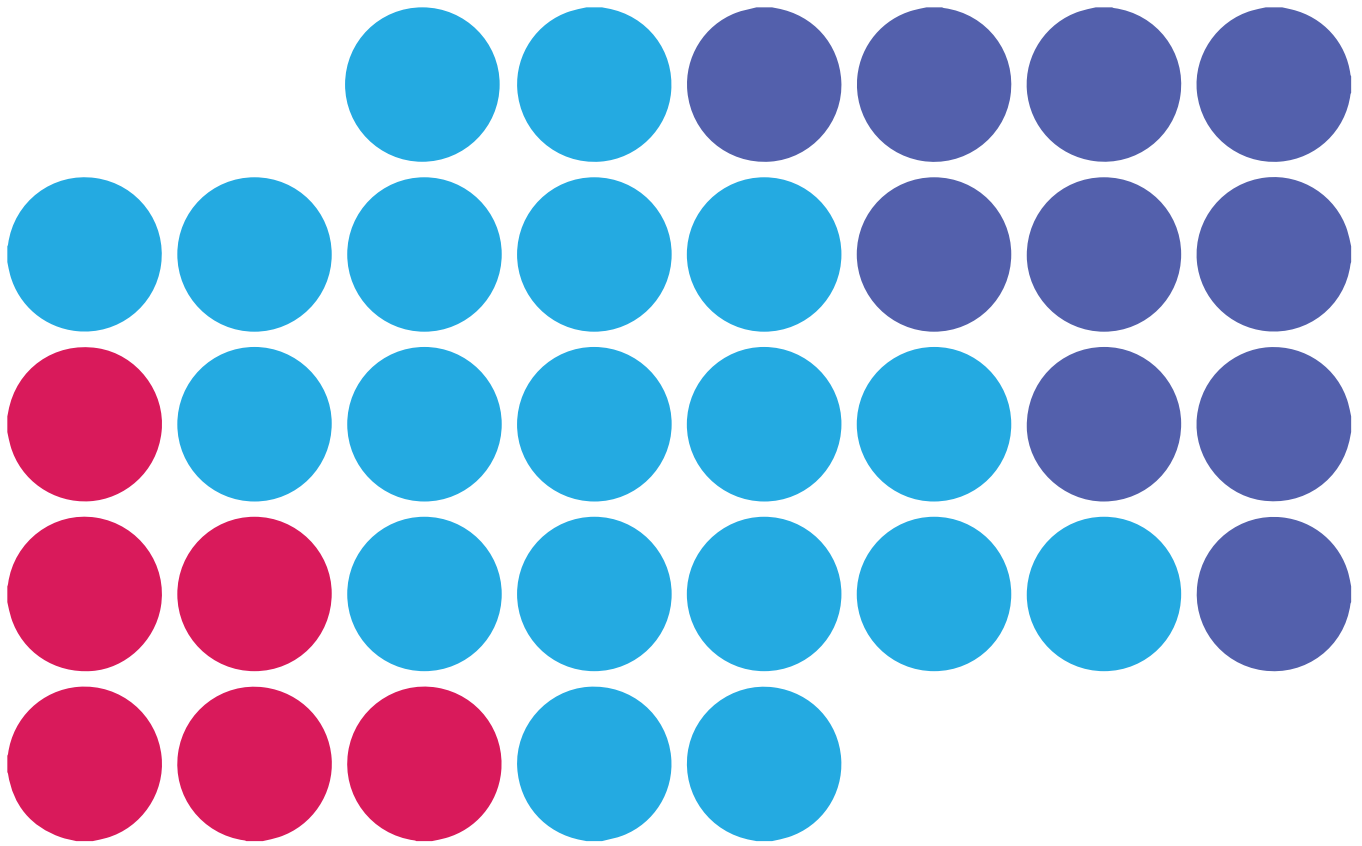
На денот на гласањето, гласачите треба да покажат важечка лична карта или патна исправа за да може да гласаат. Идентификацијата со отпечаток од прст беше воведена на локалните избори во 2021 г., при што идентитетот на секој гласач беше проверуван преку отпечаток од прст и проверка на идентитетот.

ОПЦИИ ЗА МОЖНИ РЕФОРМИ

Алтернатива на пасивното регистрирање на гласачите е активно регистрирање на гласачите. Практично, ова би значело дека со цел да можат да гласаат, граѓаните сами ќе треба да се регистрираат пред изборите, со конкретни рокови и според конкретни постапки, определени од релевантните органи. Има различни начини да се организира активно регистрирање на гласачите, но со оглед на тоа што земјата веќе применува специфичен систем за активно регистрирање на гласачи во странство пред секој изборен циклус, истиот систем може да се примени и за граѓаните во самата држава или да се измени следствено на можностите и достапните ресурси (технички, финансиски итн.) Аргументите за и аргументите против во однос на двете опции се изнесени во долната табела.

³⁰ Службен весник на Република Македонија бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 98/19, 42/20, 74/21 и 215/21.

ОПЦИЈА	АРГУМЕНТИ ЗА	АРГУМЕНТИ ПРОТИВ
ГЛАСАЧИТЕ ТРЕБА САМИ ДА СЕ РЕГИСТРИРААТ ЗА ДА МОЖЕ ДА ГЛАСААТ	<ol style="list-style-type: none"> Активното регистрирање на гласачите обезбедува секој со право на глас да може да го оствари ова право, истовремено спречувајќи да гласаат лица без право на глас (на пример, починати лица или трајно иселени лица), спречувајќи го и повеќекратното гласање од исто лице. Подемот на информатичката технологија овозможува да се формира добро функционирачки систем за онлајн регистрирање гласачи, кон кој може лесно да се пристапи и одзема многу помалку време. Додадена вредност за Северна Македонија е постојењето на Националниот регистар на население кој може да послужи како основа за вкрстена проверка на податоците. Се ограничува можноста за изборни измами и купување гласови, кои како појави се утврдени во текот на неколку изминати изборни циклуси во Северна Македонија. Затоа активното регистрирање на гласачите може да придонесе кон покредибилни избори во иднина и се зајакнува довербата во изборниот процес и во неговиот исход. Доколку активното регистрирање е задолжително за да се искористи избирачкото право, тоа може да обезбеди значајни релевантни податоци во однос на гласачкото расположение во земјата, кое потоа може да се користи за едукативни кампањи засновани на докази. 	<ol style="list-style-type: none"> Активното регистрирање на гласачите бара иницијатива од граѓаните. Оттука, овој систем може да изостави многумина кои инаку би имале право да гласаат, особено ако има високо ниво на апатичност меѓу гласачите или пониско ниво на едуцираност на гласачите. Несоодветно дефинираниот систем за активно регистрирање на гласачите може одредени групи на лица да ги стави во понеповолна положба. На пример, доколку пристапот до канцелариите за регистрирање е тежок, ова може да бара повеќе време од граѓаните со долго работно време. Доколку се ограничи работното време, жените со деца или лицата без лесен пристап до превоз (постарите или лицата со посебни потреби) може да се одвратени од пријавување. Доколку системот овозможува само електронско регистрирање, се јавува ризикот за граѓаните кои немаат големи познавања за користење на технологијата или за граѓаните кои немаат пристап кон ИТ опрема. Сложеноста на активното регистрирање на гласачите бара прибирање и одржување точни листи на сите возрастни граѓани во земјата и нивното место на живеење. Оттука, потребни се и големи административни капацитети (најверојатно во овој контекст се инволвирани најразлични локални и национални органи) и финансиски ресурси (ова е често најскапиот дел од изборите). Ќе бидат потребни многу време и финансиски ресурси за комуникација и за едукативни кампањи за гласачите во целата земја. Политичките партии може да извршат притисок врз нивните членови да се пријават за гласање, или може да ја злоупотребаат постапката и да ги регистрираат гласачите во нивно име.
ГЛАСАЧИТЕ НЕ МОРА САМИТЕ ДА СЕ РЕГИСТРИРААТ ЗА ГЛАСАЊЕ. ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК ГО ИЗГОТВУВА ДРЖАВНАТА ИЗБОРНА КОМИСИЈА (СТАТУС КВО)	<ol style="list-style-type: none"> Многу е поверојатно дека системите за регистрирање на гласачите кои ги води државата ќе обезбедат дека се запишани сите лица со избирачко право (доколку со системот добро се работи), но не гарантира голема излезност. Не треба да се трошат дополнителни административни и финансиски ресурси за едукација на граѓаните во однос на промената на начинот на регистрирање. Дури и луѓето кои сакаат да гласаат, но нема самите да успеат да се регистрираат од најразлични причини, сепак, ќе имаат можност да го искористат избирачкото право. 	<ol style="list-style-type: none"> Регистрите со податоци од различните институции често не се компатибилни и затоа проблематична е вкрстената проверка на податоците. Во случај на сценарио на статус кво, нема гаранции дека Избирачкиот список ќе биде „чист“ за да се обезбеди дека на списокот се наоѓаат само луѓе кои имаат право на глас и дека податоците се точни. Честите (и повеќепати предвремени) избори во Северна Македонија бараат ажурирани, точни податоци за граѓаните, со цел да се обезбеди ажуриран Избирачки список, заснован на податоци од различни институции. Практиката покажала дека без оглед на законските обврски да се обезбедат најнови, точни податоци, владејачките партии можат ова да го (зло)употребаат во нивен интерес, со што се намалуваат гаранциите за точност на Избирачкиот список.



 EPI.Skopje

 epi_mk

 www.epi.org.mk