Канцеларија на ОБСЕ за Демократски институции и човекови права
Мисија за набљудување на избори
Република Северна Македонија,
Локални избори, 17 октомври 2021

ПЕРИОДИЧЕН ИЗВЕШТАЈ
7–27 септември 2021

1 октомври 2021

I. РЕЗИМЕ

- На 17 октомври гласачите ќе избираат градоначалници и советници на 80 општини и на Градот Скопје. Во општините каде ниеден од кандидатите за градоначалник нема да го добие апсолутното мнозинство, две седмици подоцна ќе се одржи и втора рунда, меѓу двата кандидати со најголем број гласови.

- Локалните избори се регулирани првенствено со Уставот од 1991 година и со Изборниот законик од 2006 година. Изборниот законик е значително изменет и дополнет од 2017 година наваму, а најскорешните измени се од 15 септември 2021 година, наведувајќи ја целта да се одговори на претходните препораки на ОДИХР. Промените, кои важат за овие избори, беа усвоени многу блиску до денот на изборите и без јавна дискусија, иако уживаа широка политичка поддршка од сите парламентарни партии.

- Изборите ги администрира Државната изборна комисија (ДИК), 80 општински изборни комисии (ОИК) и Изборната комисија на Градот Скопје (ИКГС) и околу 3480 избирачки одбори (ИО). Телата на изборната администрација досега ги почитуваа повеќето законски рокови. ДИК одржуваше редовни јавни седници, а законската рамка овозможува меѓународните и граѓанските набљудувачи и овластените претставници на учесниците да го следат изборниот процес на сите нивоа на изборната администрација. Не сите одлуки и инструкции на ДИК беа објавени на веб-сајтот на ДИК навремено. Последните измени и дополнувања на ИЗ се одразија и ги одолговлекоа техничките и административните подготовки на изборите, и создадоа нужност од прилагодување на инструкциите на ДИК, програмите за обука и едукација, како и на материјалите и процедурите за денот на изборите.

- Избирачкиот список е извлечен од постојаниот регистар на гласачите кој периодично се ажурира и заклучно со 24 септември, содржи околу 1,8 милиони гласачи. За првпат се воведува биометриска идентификација на гласачите, со тесен рок на спроведување, без првичен пилот-проект или сеопфатно тестирање. Повеќето соговорници на МНИ на ОДИХР, вклучувајќи ги политичките партии, ја поздравија употребата на биометриската идентификација на гласачите, како делотворен начин да се спречи измама. Некои, сепак, изразија загриженост дека потенцијалните проблеми со користењето на новите уреди може негативно да се одразат на довербата на јавноста во интегритетот на изборите и во изборната администрација.

- Кандидатите за градоначалници и листите на советници се регистрирани кај соодветните ОИК и ИКГС. Од независните кандидати се бараше да поднесат потписи од гласачите кои ја поддржуваат нивната кандидатура. Изборниот законик пропишува родова квота од 40 проценти за листите на советници. Вкупно 571 кандидатска листа за општинските совети, вклучувајќи околу 45 проценти кандидатки, и 299 кандидати за градоначалници, од кои 25 се жени, беа регистрирани во законскиот рок. Официјалниот период на кампања за овие избори почна на 27 септември и ќе заврши на 16 октомври. Изборниот законик содржи

одредби што забрануваат користење на административни ресурси во кампањата, што беше надополнето со амандманите од септември. Предизборната кампања главно се одвиваше мирно. Сепак, голем број засегнати страни изразија загриженост поради растечката негативна реторика во места каде изборната трка е мошне тесна.

- Изборните кампањи се финансираат од јавни и приватни средства. Сите трансакции од кампањата мора да се извршат преку наменска банкарска сметка, а учесниците мораат да поднесат четири финансиски извештаи, два пред и два после денот на изборите. Извештаите за финансирање на кампањите мора да се објават онлајн, а ревизија на завршниот извештај мора да изврши Државниот завод за ревизија, којштo има ограничени надзорни овластувања пред изборите. ДКСК има овластувања по службена должност да поведе постапка во тек на целиот изборен период.

- Големиот број медиумски куќи се поделени долж политичките линии. Телевизијата и онлајн медиумите се главните извори на политички информации. Изборниот законик бара од сите медиумски куќи, вклучително и онлајн медиумите, да ги покриваат изборите фер, балансирано и непристрасно, а од јавниот радиодифузен сервис се бара да обезбеди бесплатно медиумско време за учесниците, во ударни термини. Платеното политичко рекламирање кај приватните радиодифузни, печатени и онлајн медиуми во тек на периодот на кампањата се финансира директно од државниот буџет. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги надгледува дали медиумите ги почитуваат законските обврски, вклучително и преку сопствен мониторинг во периодот на кампања.

- Приговори може да се поднесат до ОИК, до ДИК и до основните судови. Приговори во врска со финансирањето на кампањите и злоупотребата на административните ресурси може да се поднесат до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Гласачите може да поднесуваат приговори само во однос на избирачките списоци и за повреди на нивното избирачко право. ДИК и ДКСК известуваат дека примиле неколку приговори. По септемвриските амандмани, Управниот суд поднел службено барање за појаснување во однос на роковите за разгледување на приговорите од денот на изборите.

II. ВОВЕД

На покана од властите на Северна Македонија да ги набљудува локалните избори на 17 октомври 2021, Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови прав, воспостави Мисија за набљудување на изборите (МНИ) на 7 септември.[1] Мисијата, предводена од Тана де Зулуета, се состои од главен тим од 13 членови, со седиште во Скопје и 20 долгорочни набљудувачи распоредени на 9 локации ширум земјата, на 15 септември. Членовите на мисијата се доаѓаат од 19 земји членки на ОБСЕ. ОДИХР побара од земјите членки да испратат 250 краткорочни набљудувачи, за да ги набљудуваат случувањата на денот на изборите.

III. ПОЗАДИНА И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

На 6 август 2021, Претседателот на Собранието ги распиша локалните избори за 17 октомври. Претходните локални избори се одржаа во 2017 година, кога коалицијата предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ), која успешно формираше владејачка коалиција по парламентарните избори во 2016 година и стекна контрола над најголем дел од

---

[1] Види го Претходните извештаи на ОДИХР за Северна Македонија

општините.[2] Владата, предводена од претседателот на СДСМ, Зоран Заев, е поддржана од коалицијата на СДСМ, ДУИ и неколку помали политички партии.[3]

Жените се недоволно застапени на јавните функции, со само 45 од 120 места во сегашниот парламент, 4 од 15 министерски позиции во владата. На локалните изботри во 2017 година жени беа избрани на 6 од 81 градоначалничка позиција и претствауваат околу 34 проценти од избраните советници.

Долготрајните аспирации на земјата за членство во Европската унија (ЕУ) и поврзаното со одложување на почетокот на пристапните преговори, несогласувањата околу тоа како Владата се справува со пандемијата на Ковид-19, загриженоста околу економската ситуација, особено високата стапка на невработеност, загриженоста околу негативната политичка реторика, ја сочинуваат позадината на овие избори. Пописот на населението, прв од 2002 година наваму, почна на 5 септември и предвидено е да трае до 30 септември.

IV. ЗАКОНСКА РАМКА И ИЗБОРЕН СИСТЕМ

Локалните избори се првенствено уредени со Уставот од 1991 година и Изборниот законик од 2006 година. Други релевантни закони се Законот за финансирање на политичките партии од 2004 година, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година, Законот за медиуми од 2013 година и Законот за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги од 2013 година. Северна Македонија ги има ратификувано клучните меѓународни инструменти за човекови права, што се однесуваат на одржувањето демократски избори.[4]

Изборниот законик е значително изменет и дополнет во периодот од последните локални избори, вклучително двапати во 2021 година.[5] На 2 април, беа донесени амандмани за да се дополнат одредбите за биометриска идентификација на гласачите. На 15 септември, Собранието ненадејно усвои извесен број амандмани, од кои повеќето се однесуваат на овие локални избори. Амандманите опфаќаат одредби што се однесуваат на правото на глас на граѓаните со интелектуална попреченост, повлекувањето на кандидатските листи, заштитните механизми против злоупотребата на јавните ресурси, водењето кампањи во медиумите, роковите за поднесување и разгледување на приговорите, и должината на мандатот на

---

[2] Во моментов, од 80 општини и Градот Скопје, СДСМ има 57 градоначалнички места, Демократската унија за интеграција (ДУИ) на етничките Албанци, има 10, Внатрешната македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ) има 5, а Алијансата на Албанците (АА) има 3, додека 3 градоначалници се независни. Демократската партија на Албанците (ДПА), етничкото албанско Движење БЕСА (БЕСА) и Демократската партија на Турците во Македонија (ДПТМ) имаат по една градоначалничка позиција.

[3] Сегашната влада исто така опфаќа по еден министер од Движењето БЕСА (БЕСА) и Либерално-демократската партија (ЛДП). Коалицијата предводена од СДСМ, што победи на парламентарните избори во 2020 година, вклучуваше вкупно 20 помали партии.

[4] Вклучувајќи го Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (International Covenant for Civil and Political Rights, ICCPR) од 1966 година, Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD) од 1965 година, Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дисцриминација на жената (United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) од 1979 година, Конвенцијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост (the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) од 2006 година и Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR) од 1950 година. Северна Македонија е членка на Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) и на Групата држави против корупцијата (GRECO).

[5] Претходно, измените на Изборниот законик беа донесени во февруари 2020 година, што се одрази на повеќето изборни процедури и клучни одговорности на изборната администрација. Законикот беше, исто така, изменет и дополнет во 2017, 2018 и 2019 година.

Државната изборна комисија (ДИК). Во меѓувреме, Собранието објави дека овие амандмани произлегуваат од претходните препораки на ОДИХР, дополнително МНИ на ОДИХР беше информирана дека посеопфатна изборна реформа е закажана за периодот по изборите, за да се спроведат, меѓу другото, препораките на ОДИХР по кои досега не било постапено.

Амандманите од 15 септември беа усвоени во скратена постапка, без претходна јавна дебата.[6] Иако признаваа дека промените беа усвоени мошне блиску до денот на изборите, повеќето соговорници на МНИ на ОДИХР забележаа дека процесот има широка политичка поддршка,[7] иако клучните засегнати страни, како ДИК, рекоа дека не биле консултирани околу нацрт-амандманите и изразија загриженост околу брзото усвојување на важните измени и техничкиот капацитет тие да се спроведат во ограниченото време што преостанува до денот на изборите.

Локалните совети и градоначалници ќе бидат избрани за четиригодишен мандат, на непосредни избори во 80 општини и во Градот Скопје. Изборот на советниците се врши преку систем на пропорционална застапеност со затворени листи, без утврден изборен праг.[8] Градоначалниците се избираат преку мнозински систем во два изборни круга. Доколку ниеден кандидат не добие апсолутно мнозинство од гласовите во првиот круг, вториот круг се одржува две седмици подоцна, меѓу двајцата кандидати со најголем број гласови. Најмалку една третина од гласачите регистрирани во општината мора да излезат во првиот круг, за изборите за градоначалник да бидат важечки, во спротивно изборите мора да се повторат. Барањето за излезност не се применува на евентуалниот втор круг исто така, ова се однесува и на изборите за советите.

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Локалните избори ги администрира структура од три нивоа, предводена од ДИК, а која опфаќа 80 општински изборни комисии (ОИК) и Изборна комисија на Градот Скопје (ИКГС), како и околу 3480 избирачки одбори (ИО).[9] Составот на секое тело за управување со изборите мора да ги исполни законските услови за родова и етничка застапеност.[10]

ДИК е постојано тело составено од седум члена кои се избрани од Собранието. По отворен процес на пријавување, четири члена, вклучително и потпретседателот, се предлагаат од владејачките партии, а три члена, вклучувајќи го претседателот, од опозициските партии од нацрт-листата на пријавени кандидати. ДИК во својот сегашен состав е именувана во јануари 2021 година, со времен мандат од две години; сепак, амандманите од 15 септември воведоа

---

6 Меѓуресорна работна група задолжена да предложи амандмани на Изборниот законик и оформена од Министерството за правда се состана неколку пати во текот на декември 2020 и април 2021 година. Работната група беше првично основана во 2015 година, а обновена по договорот меѓу четирите главни политички партии, на 20 јули 2016 година; групата продолжи со своите активности се' до 2021 година, под координација на Министерството за правда.

7 Амандманите беа поднесени од страна на пратеници од шесте главни парламентарни групи, што ги претставуваат и власта и опозицијата, и усвоени речиси едногласно (78 гласа за, 2 против и 1 воздржан).

8 Бројот на советници се определува според големината на населението на општината и е во опсег од 9 до 33, со 45 претставници што треба да се изберат во Советот на Град Скопје. Местата се распределуваат согласно Донтовата формула. Најавената изборна реформа предвидува менување на изборниот систем за да се воведат отворени кандидатски листи.

9 Конечниот број на ИО што ќе бидат во функција ќе биде утврден дури по завршувањето на процесот на регистрација на гласачите, земајќи предвид дека избирачки места нема да се отворат во областите каде има број на избирачи помал од минималниот – десет регистрирани гласачи, што бара отворање на избирачко место

10 Секој род треба да биде застапен со најмалку 30 проценти од членовите, а треба да бидат застапени сите етнички групи што претставуваат најмалку 20 проценти од односното население на општината.

петгодишен мандат.[11] Само два од сегашните членови на ДИК се жени, вклучувајќи ја и потпретседателката. За административни и организациски прашања, на ДИК му помага стручна служба, предводена од генерален секретар. Мандатот на претходниот генерален секретар истече во јануари 2021 и позицијата е оттогаш не е пополнета.

Сегашните ОИК и ИКГС, како и непартиските членови на ИО се именувани во јуни, односно јули 2021 година, на мандат од пет, односно четири години.[12] ОИК го надгледуваат администрирањето на изборите во односната општина, ги регистрираат кандидатите, ги именуваат и обучуваат ИО и управуваат со други технички подготовки. По почетната селекција, жените сочинуваа 49 проценти од членовите на ОИК и ИКГС, претседавајќи со 39 од 81 тело на средно ниво. Во неколку општини, составот на ОИК и ИО се' уште не е финализиран, зашто е пријавен значителен одлив меѓу одбраните членови, главно поради здравствени причини или конфликт на интереси во случај на членови кои се кандидирани на изборите.

До денес, телата на изборната администрација ги почитуваа повеќето законски рокови. ДИК одржуваше редовни седници кои беа отворени за медиумите, набљудувачите и овластените претставници на кандидатите и од кои имаше стриминг во живо онлајн, при што снимките исто така беа достапни на YouTube каналот на ДИК. Седниците се најавуваат исклучиво преку официјалната мејлинг листа, често со најава многу кусо време пред седницата. Не сите усвоени записници, одлуки и инструкции беа објавени на веб-сајтот на ДИК доследно и навремено.

Најновите амандмани на Изборниот законик се одразија и ги одолговлекоа техничките и административните подготовки за изборите и предизвикаа неопходност од прилагодувања на инструкциите, обуката и едукативните програми на ДИК, како и на материјалите и процедурите за денот на изборите, во последен момент. Секторот за обука на ДИК изготви сеопфатна програма за обука и ги заврши почетните обуки на ОИК и обучувачите сертифицирани од ДИК до средината на септември; сепак, овие обуки не го опфатија користењето на уредите за биометриска идентификација на гласачите (УБИГ) и ги отсликуваа изборните процедури во сила пред усвојувањето на најновите амандмани. Дополнителните сесии за обука за обучувачите на ДИК, за користењето на УБИГ и за новите процедури беа одржани на 24 и 25 септември, по усвојувањето на ревидираните инструкции и инсталирањето на техничката опрема.

VI. РЕГИСТРАЦИЈА НА ГЛАСАЧИТЕ

Сите граѓани на возраст од најмалку 18 години на денот на изборите имаат право да гласаат, освен оние на кои со судска одлука им е делумно или целосно одземена деловната способност врз основа на интелектуална или психосоцијална попреченост.[13] За да бидат вклучени во регистарот на гласачи, граѓаните мораат да имаат регистрирана адреса во земјата и важечка лична карта или пасош. Амандманите од септември 2021 година им дозволуваат на граѓаните

---

[11] Амандманите од септември 2021 година предвидуваат дека во случај на смена на власта, составот на ДИК треба да биде соодветно усогласен.

[12] ОИК и ИКГС се составени од пет члена и нивни заменици, одбрани по случаен избор од страна на ДИК, од редот на вработените на државната и општинската администрација. ИО се состојат од три члена и нивни заменици, одбрани по случаен избор од страна на ДИК, од редот на јавни и државни службеници, со мандат од четири години, и два времени члена и нивни заменици номинирани за секои избори од страна на парламентарните партии. Секоја од двете владејачки и две опозициски партии што имаат добиено највисок број гласови на последните парламентарни избори номинира по еден член и еден заменик.

[13] Амандманите од септември 2021 година воведоа можност граѓаните кои се делумно лишени од деловна способност повторно да го стекнат своето право на глас врз основа на судска одлука, но оваа одредба во пракса немаше ефекти врз гласачките права на овие избори.

чија лична карта истекла по распишувањето на изборите, и кои побарале нова лична карта најдоцна до денот на изборите да бидат вклучени во регистарот на гласачи. Поради контрадикции во Изборниот законик во врска со ажурирањето на избирачкиот список, граѓаните кои ќе наполнат 18 години меѓу првиот и вториот круг не се вклучени.

ДИК е одговорна за одржување и ажурирање на регистарот на гласачи, од кој се извлекува избирачкиот список, врз основа на редовни ажурирања од страна на различни институции[14]. Во пракса, Државниот завод за статистика ја обезбедува техничката и методолошката обработка на податоците од регистарот на гласачи. Законското барање регистарот на гласачи да се извлекува од Централниот регистар на населението треба допрва да се имплементира. Сите соговорници на МНИ на ОДИХР изразија доверба во точноста и веродостојноста на регистарот на гласачи, иако некои признаваат дека значителен број граѓани кои живеат во странство остануваат во регистарот затоа што одржуваат официјално живеалиште во земјата.

На 24 септември, ДИК го заклучи регистарот на гласачи, со вкупно 1 824 864 гласачи, и го отпочна печатењето на избирачкиот список.[15] Граѓаните можеа да ги проверат своите податоци во регистарот на гласачи онлајн и во регионалните канцеларии на ДИК во текот на годината, како и за време на периодот на јавен увид што траеше од 21 август до 9 септември.[16] Од 15 до 20 септември, сите партии – учеснички во изборите можеа да подигнат електронски примерок од регистарот на гласачи, без заштита од копирање.[17] Временскиот рок за партиите да ги обжалат одлуките на ДИК во однос на регистарот на гласачи може да ја спречат ДИК да го затвори регистарот до истекот на законскиот рок; на овие избори немаше такви жалби. Законот не предвидува увид во регистарот од страна на независните кандидати.

Биометриската идентификација на гласачите, воведена со измените на Изборниот законик од февруари 2020 година, ќе се користи за првпат на овие избори, за сите гласачи на редовнитте избирачки места, без пилот проект и без доволно време за сеопфатно тестирање на хардверот и софтверот. Процесот на јавни набавки не беше отпочнат до јуни 2021 година, по што вкупно 4000 мобилни УБИГ беа набавени во август 2021 година[18]. Најголем дел од уредите не беа испорачани се’ до еден месец до денот на изборите[19].

Избирачкиот список за секое избирачко место треба да се вчита на уредите што ќе ги скенираат отпечатоците на прст на гласачите за да го верификува нивниот идентитет преку совпаѓање со отпечатокот што стои во документацијата.[20] Со УБИГ, кои не се вмрежени или поврзани на Интернет, ќе ракуваат претседателот или потпретседателот на ИО. Списоците на хартија ќе се користат како резерва, во случај на технички проблеми со УБИГ. Повеќето соговорници на МНИ на ОДИХР, вклучувајќи ги и политичките партии, го поздравија воведувањето на

---

14 Вклучувајќи ги Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда и основните судови.

15 Вклучувајќи и 82 461 гласачи регистрирани како жители во странство, кои имаат право да гласаат во земјата, но се вклучени на одделни листи, како и 2250 во казнено-поправни установи и згрижувачки установи, кои имаат право да гласаат ден порано, на 16 октомври.

16 Пребарувањето може да се врши врз основа на единствениот матичен број на граѓанинот или според адресата.

17 Вкупно 15 партии подигнаа електронски примерок од регистарот на гласачи. Од вкупно 16 барања за корекции поднесни од две политички партии, 11 барања за вклучување на гласачи беа одбиени од ДИК.

18 Првиот тендер распишан на 21 мај 2021 година беше поништен од страна на Бирото за јавни набавки. Договорот со германската компанија Дермалог беше потпишан на 11 август 2021. Две локални компании, Симболико и Алфазет – Македонија, се ангажирани како подизведувачи за обуки и за вчитување на избирачкиот список во уредите, односно за управување со кол-центарот за техничка помош.

19 На 27 септември, 1180 од 4000 мобилни единици беа испорачани на ДИК. Се очекува преостанатите пратки да пристигнат во земјата до 2 октомври.

20 Доколку отпечатокот на прст на гласачот не може да се верификува во електронскиот избирачки список, идентификацијата на гласач ќе се врши со скенирање на личната карта на гласачот или со внесување на единствениот матичен број на граѓанинот.

биометриската идентификација на гласачите, како делотворен начин да се спречи измама, вклучувајќи и повеќекратно гласање или гласање во име на друг. Некои, сепак, изразија загриженост дека потенцијалните проблеми со користењето на новите уреди може негативно да се одразат на довербата на јавноста во интегритетот на изборите и во изборната администрација.

VII. РЕГИСТРАЦИЈА НА КАНДИДАТИТЕ

Граѓаните на возраст од најмалку 18 години на денот на изборите имаат право да избираат и да бидат избирани за функцијата градоначалник или советник во општината каде им е регистрираното живеалиште. Законската рамка забранува да бидат избирани оние кои во моментов отслужуваат или очекуваат отслужување на правосилна затворска казна од над шест месеци.

Кандидатите за градоначалник и за советник може да се предложени од регистрирани политички партии или коалиции на партии, или може да се независни кандидати (поединечно како градоначалници или, во случај на советниците, на листи), поддржани од групи гласачи.[21] Секој род мора да биде застапен со најмалку 40 проценти од кандидатите на сите листи за општински советници, со услов кандидат од помалку застапениот род да биде вклучен во секоја група од три последователни места, со дополнително место во рамки на секоја група од десет кандидати, резервирано за кандидат од помалку застапениот род.

Како поддршка на независните кандидатури, групите избирачи мораат да соберат меѓу 100 и 450 потписи на гласачи кои живеат во односната општина, во зависност од големината на населението на општината, а најмалку 1000 потписи за кандидатски листи на ниво на Градот Скопје. За овие избори, потписите за поддршка беа собирани меѓу 16 и 30 август, во присуство на службеници на ДИК, во регионалните канцеларии на ДИК или во канцелариите на определените нотари.[22]

Документите за предлагање мораше да се поднесени до ОИК и до ИКГС до 11 септември. По приемот, ОИК и ИКГС имаа 24 часа да ги верификуваат поднесените документи. Подносителите на кандидатските листи имаа два дена да отстранат некои недостатоци идентификувани во документите за предлагање. Некои ОИК ја информираа МНИ на ОДИХР дека не можеле секогаш да се придржуваат до сите рокови, поради доцното поднесување на податоци во однос на кривичната евиденција за кандидатите од страна на судовите.[23]

Според ДИК, до законскиот рок 18 септември, ОИК и ИКГС регистрирале вкупно 10 649 кандидати од 571 кандидатски листи за општинските совети, поднесени од 28 политички партии, 6 коалиции и 58 групи гласачи. Жените сочинуваат околу 45 проценти од сите кандидати за советници и предводат 111 кандидатски листи (19 проценти). Во изборите за градоначалници ќе учествуваат вкупно 299 кандидати (вклучувајќи 25 жени, или 8 проценти) предложени од 22 политички партии, 5 коалиции и 25 групи избирачи. МНИ на ОДИХР е

---

21 Изборниот законик бара бројот на кандидати на поднесените листи да е еднаков на бројот на советнички места во односната општина, што спречува кандидатите да се натпреваруваат поединечно. Сите поднесени кандидатски листи мора да бидат придружени со уверението за регистрација на политичката партија, доколку е соодветно; неотповиклива изјава на согласност за кандидатурата; изјава за припадност на етничка заедница и копија од важечка лична карта или пасош за секој кандидат; потврда на единствениот даночен број од Централниот регистар; потврда за отворена банкарска сметка, наменски само за потребите на кампањата; и изборниот симбол, доколку постои, во дигитална форма.

22 Од 69 групи гласачи што имале намера да предложат кандидатски листи за општинските совети, 67 го добија потребниот број на потписи. Кај номинациите на кандидатите за градоначалник, 30 од 38 потенцијални независни кандидати го собраа бројот на потписи што е потребен за регистрација.

23 На пример, во општините Аеродром, Бутел, Центар, Петровец, Сопиште и Виница.

запознаена со одбивањето на три кандидатури за градоначалник и девет кандидатски листи за општински советници од страна на ОИК, по основа на доцно поднесување или недостатоци во документите за предлагање.

VIII. ОПКРУЖУВАЊЕ НА КАМПАЊАТА

Официјалниот период на кампања започна на 27 септември и завршува на 15 октомври на полноќ.[24] Изборниот законик содржи одредби што забрануваат користење на административни ресурси во кампањата, вклучително и мораториум, од денот на распишување на изборите, на објавување на нови јавно финансирани проекти и забрана на користење на државни канцеларии, опрема или персонал за водењето кампања, како и за притисок врз јавните службеници. Од распишувањето на изборите, исплатата на плати, пензии или социјална помош, освен редовните исплати, не може да се врши од буџетски средства. Амандманите од септември 2021 година ги надополнија постојните правила што ја уредуваат кампањата и се стремат да ја зајакнат транспарентноста во користењето на јавни ресурси, како што се возилата, во тек на изборната кампања.

На претстојните локални избори ќе се натпреваруваат политички партии и коалиции предводени од партии, како и голем број независни кандидати поддржани од групи на гласачи.[25] Во текот на периодот опфатен со овој извештај, предизборната кампања главно се одвиваше мирно. Повеќето партии објавија дека нивните стратегии се да водат позитивна кампања како метода на противтежа за размената на обвинувања и лични напади меѓу политичките лидери, што беше карактеристика на претходните кампањи. Сепак, повеќето соговорници на МНИ на ОДИХР изразија загриженост околу негативната реторика што изби на површина пред официјалниот почеток на кампањата. Политичките партии, исто така, се обврзаа да се придржуваат кон правилата што ја уредуваат изборната кампања, со потпишување на Кодекс за фер и демократски избори на 23 септември, под покровителство на ДИК. Сите учесници со кои се сретна МНИ на ОДИХР посочија дека нивните планови за кампања ќе бидат прилагодени за да се осврнат на предизвиците што ги носи пандемијата на ковид19, со приоритизирање на мали средби во заедницата наместо големи митинзи, и водење опсежни онлајн активности.

Политичките партии кои ги претставуваат помалите етнички заедници, вклучувајќи ги Ромите, Србите и Турците продолжуваат да се здружуваат со посилните политички сили во предизборни коалиции. За овие избори, Бошњачки демократски сојуз (БДС) за првпат ќе настапи на избори независно, вклучително и за позицијата на градоначалник на Град Скопје. Партиите што ги претставуваат заедниците на Србите и Турците ја информираа МНИ на ОДИХР дека без оглед на нивното учество во поголеми коалиции, тие исто така ќе водат одделни кампањски активности во нивните заедници.

---

24 Некои од учесниците почнаа да ги вклучуваат гласачите во активности пред официјалниот почеток на кампањата, На пример, билборди што ги споменуваат постигањата на СДСМ, а го критикуваат делувањето на ВМРО-ДПМНЕ може да се видат низ Скопје и неколку други општини. Долгорочните набљудувачи на МНИ на ОДИХР беа информирани дека кандидатот на СДСМ за градоначалник на Прилеп се среќавал со гласачите и ги ангажирал на неговата Фејсбук-страница, како и за кандидатите на СДСМ и на ВМРО-ДПМНЕ кои се среќавале со гласачите во Крушево. Во Скопје, коалицијата Зелен хуман град одржа јавен настан со гласачите на 22 септември.

25 Конфигурацијата на коалициите се разликува зависно од општината. На пример, во Скопје и некои други општини, коалицијата предводена од СДСМ, „Најдоброто за мојата општина“ составена од ДУИ, БЕСА и ДПА, како и од одреден број помали партии; коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ „Обнова за Македонија“ што ги вклучува АА и АлтернАтивА; додека Демократската обнова на Македонија (ДОМ) и Либерално-демократската партија (ЛДП) ја сочинуваат коалицијата движење „Одлучно за промени“.

IX. ФИНАНСИРАЊЕ НА КАМПАЊАТА

Изборните кампањи може да се финансираат од сопствени средства на политичките партии и од банкарски заеми, како и од донации. Донациите од странски, државни, општински и анонимни извори, како и од јавни, верски и добротворни организации се забранети. Платеното политичко рекламирање во радиодифузните, печатените и онлајн медиумите е финансирано директно од државата, преку посебен фонд (види *Медиуми*). Политичките партии што имаат освоено повеќе од еден процент од гласовите на претходните парламентарни или локални избори имаат право на јавно финансирање за нивните редовни активности.[26]

Донациите, сеедно дали парични или во натура, се ограничени на 3000 Евра за поединци и 30 000 Евра за правни лица (во денарска противвредност, во обата случаи). Сите бесплатни стоки и услуги, или оние со попуст, мора да се пријават по нивната пазарна цена. Лимитот за трошење во кампањата е 110 денари (приближно 1,8 Евра) по гласач регистриран во општината, за секој круг на изборите.[27] За целите на финансирањето на кампањата, законот не прави разлика меѓу изборите за градоначалник и за совет.

Сите трансакции во кампањата мора да се извршат преку наменска банкарска сметка. Учесниците мораат да водат регистар на донации и мораат да поднесат четири финансиски извештаи за приходите и расходите, од кои два треба да се поднесат пред денот на изборите.[28] Првиот пост-изборен извештај се поднесува во рок од 19 дена по денот на изборите, а рокот за финалниот извештај е 75 дена од објавувањето на финалните резултати Извештаите за финансирањето на кампањата мора да се поднесат до ДИК, Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), и мора да се објават на веб-сајтовите на овие институции.[29] Само финалниот извештај е предмет на ревизија од страна на ДЗР, кој може само да иницира испитувања и истраги врз основа на овие финални извештаи. ДКСК, која може да поведе постапки по службена должност во тек на целиот период на изборите, ја информира МНИ на ОДИХР за плановите во тек на кампањата да испрати на терен 16 набљудувачи. Изборниот законик предвидува казни до 9000 Евра за повреда на регулативата поврзана со финансирањето на кампањата, вклучително и за пречекорување на лимитот за донации или лимитот за трошење или за неподнесување на финансиски извештај. Кривичните санкции за повреди на регулативата за финансирање на кампањата вклучуваат парични и затворски казни.

X. МЕДИУМИ

Голем број медиумски куќи, поделени долж политички линии, делуваат на мал пазар за рекламирање. Телевизиите и онлајн медиумите се главни извори на политички информации. Јавниот радиодифузен сервис, Македонската радио-телевизија (*МРТ*) се финансира од државниот буџет, што, според мислењето на некои соговорници на МНИ на ОДИХР се одразува на нејзината уредничка независност. Иако соговорниците на МНИ на ОДИХР

---

26 Согласно со Законот за финансирање на политичките партии, 0,15 проценти од приходите на годишниот државен буџет мора да се распределат за субвенции за политичките партии. Од овие средства, 70 проценти треба да се распределат на парламентарните партии, пропорционално на бројот на освоени пратенички места, а 30 проценти треба да се распределат еднакво на сите партии кои освоиле најмалку 1 процент гласови на последните парламентарни или локални избори. Во 2021 година, околу 58 политички партии добиле државно финансирање; од нив, СДСМ доби 49 956 552 денари, а ВМРО-ДПМНЕ 44 039 448 денари, (приближно 818 000, односно 722 000 Евра). 1 Евро изнесува приближно 61 денар.

27 Во зависност од големината на населението на општините, лимитите на трошење се протегаат од 3571 Евро до 169 174 Евра.

28 Првиот периодичен извештај треба да се предаде до 8 октомври, а вториот до 16 октомври.

29 Во законот не се специфицирани рокови за објавување на извештаите.

забележаа генерални подобрувања во медиумската сфера во последните години, тие искажаа загриженост околу самоцензурата, ниското ниво на професионалност, сајбер-вознемирувањето, особено против новинарики, и лошите работни услови во сферата на медиумите.

Изборниот законик бара од сите медиумски куќи, вклучувајќи ги и онлајн медиумите, да ги покриваат изборите на фер, балансиран и непристрасен начин. Во тек на официјалниот период на кампањата, *МРТ* е обврзана да посвети 30 проценти од своите термини за вести на општите настани, 30 проценти на парламентарните владејачки партии, 30 проценти на парламентарната опозиција, и 10 проценти на вонпарламентарните партии и независните кандидати. Од *МРТ* исто така се бара да обезбеди за учесниците во политичкиот натпревар бесплатно емитување во ударни термини.[30] Приватните радиодифузери мора да обезбедат еднакво време на емитување на сите кандидати за градоначалници, додека подносителите на листи на советници треба исто така да добијат еднакво време на емитување кај локалните радиодифузни медиуми.[31] Националните јавни и приватни радиодифузери се обврзани целото покривање на изборите да го надополнат со знаковен јазик.

Платеното политичко рекламирање на приватните радиодифузни, печатени и онлајн медиуи во тек на периодот на кампања е финансирано директно од државниот буџет, што беше критикувано од некои соговорници на МНИ на ОДИХР, како нешто што потенцијално поттикнува клиентелизам кај медиумите.[32] Медиумите што планираат да обезбедат платено медиумско време на учесниците во изборите мораат да се регистрираат кај ДИК.[33] Амандманите на Изборниот законик од септември 2021 година пропишуваат, меѓу другото, дека осум минути платено медиумско време и 90 проценти од средствата треба еднакво да се поделат меѓу двете најголеми владејачки и двете најголеми партии од парламентарната опозиција, една минута и 7 проценти од средствата треба да се распределат на помалите парламентарни партии, а 30 секунди и три проценти од средствата на вонпарламентарните партии и независните кандидати.

Почитувањето на законските услови во врска со покривањето на изборите од страна на медиумите го надгледува државно финансираната Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (АВМУ). АВМУ отпочна со мониторинг на 7 август и пред изборите поднесува седмични извештаи до ДИК, како и дневни извештаи во текот на официјалниот период за водење кампања.[34] Во случај АВМУ да идентификува прекршувања од страна на радиодифузните медиуми, таа ќе поведе прекршочна постапка пред надлежниот суд, во рок од 48 часа.[35]

---

30 *МРТ* обезбеди сопствено студио за снимање на бесплатните спотови, кои ќе се емитуваат од 4 до 14 октомври.

31 Законот пропишува дека националните и локалните радиодифузери треба да го следат принципот на пропорционалност, врз основа на бројот на потврдени листи на кандидати.

32 Вкупниот буџет распределен за медиумски кампањи не може да надмине 2 Евра по регистриран гласач во земјата, со дополнително 1 Евро по регистриран гласач во тек на вториот круг. Просечната цена за платено политичко рекламирање во секоја медиумска куќа не може да го надмине вкупниот просечен трошок за рекламирање пресметан за последните пет изборни циклуси. Ценовниците треба да се поднесат и потврдат од ДИК.

33 ДИК регистрираше 35 телевизиски станици, 44 радио станици, 10 печатени медиуми и 191 онлајн новински сајтови.

34 Пред почетокот на официјалниот период за кампања, АВМУ вршеше мониторинг на седум национални ТВ-канали, а има намера во тек на официјалната кампања да вклучи и некои регионални и локални радиодифузни медиуми.

35 Заклучно со 24 септември, од страна на АВМУ не беа пријавени прекршувања

На 22 септември, МНИ на ОДИХР го отпочна своето квантитативно и квалитативно набљудување на покривањето на изборите на шест телевизиски канали со национално емитување и на четири новински веб-сајтови.[36]

XI. ПРИГОВОРИ И ЖАЛБИ

Согласно со Изборниот законик, приговорите може да се поднесат до ОИК, ДИК и до основните судови. Приговорите што се однесуваат на финансирањето на кампањите и на злоупотребата на административни ресурси може да се поднесат до ДКСК. Надлежноста на ОИК е ограничена на приговори од гласачите во врска со наводни повреди на нивните права во текот на процедурата на гласање. Основните судови и ДИК ги разгледуваат приговорите против повредите во кампањата, а нивната надлежност во врска со овие прашања не е јасно разграничена.

Управниот суд е крајна жалбена инстанца за повеќето приговори. Додека одлуките на ДИК за повредите на индивидуални права може да се обжалат пред Управниот суд, регулативата на ДИК може да се оспори само пред Уставниот суд, без да биде пропишана скратена постапка. Апелационите судови се крајна инстанца за разгледување на одлуките на основните судови во врска со изборите.[37]

Како генерално правило, правото да се поднесат приговори е гарантирано за учесниците и за гласачите. Гласачите можат да поднесат само приговори во однос на избирачките листи и за повредите на нивното право да гласаат. Граѓанските набљудувачи може да имаат забелешки за наводни неправилности внесени во записниците на ИО; овие забелешки не се третираат како приговори, но може да служат како основа за учесниците да поднесат приговор. Роковите за поднесување и за решавање по приговорите се куси: по правило, апликантите имаат до два дена да поднесат приговор, со еден до три дена предвидени за разгледување на повеќето приговори. По последните измени на Изборниот законик, приговорите за денот на изборите мора да бидат поднесени од страна на гласачите во рок од 12 часа (претходно 24 часа) и мора да се разгледаат во рок од два часа. МНИ на ОДИХР беше информирана од Управниот суд дека најновите промени негативно се одразиле на јасноста на роковите.[38]

XII. ГРАЃАНСКИ И МЕЃУНАРОДНИ НАБЉУДУВАЧИ

Изборниот законик предвидува граѓанско и меѓународно набљудување на целокупниот изборен процес. Граѓанските здруженија и странски организации што се регистрирани најмалку една година пред денот на изборите, и чии статути го содржат принципот на заштита на човековите права може да аплицираат до ДИК за акредитација за да распоредат набљудувачи се' до 10 дена пред денот на изборите.[39] Очекувајќи да распореди најголема група граѓански набљудувачи за овие избори, ЦИВИЛ – Центар за слобода, спроведе активности на долгорочно набљудување ширум земјата од средината на август, вклучувајќи набљудување на медиумите, платформите на социјалните медиуми и активностите на политичките партии. Ентитетите со регистрирани кандидати имаат право да назначат свои

---

36 Станува збор за јавните радиодифузери *МРТ1* и *МРТ2,* приватните радиодифузери *Алсат-М, Канал 5, Телма* и *Сител,* како и покривањето на изборите од страна на веб-сајтовите kurir.mk, plusinfo.mk, tetovasot.com и lajmpress.org.

37 Во Северна Македонија има четири апелациони судови, со седиште во Скопје, Битола, Гостивар и Штип.

38 По амандманите, Управниот суд поднесе официјално барање до Министерството за правда за разјаснување во врска со роковите за разгледување на приговорите од денот на изборите.

39 Иако Изборниот законик и календарот на ДИК го дефинираат рокот од десет дена пред денот на изборите како последен ден за поднесување на барањата за акредитација, Деловникот за работа на ДИК пропишува пет дена.

овластени претставници да го следат изборниот процес на сите нивоа на изборната администрација. Претставниците на кандидатите во изборните тела од пониско ниво може да се регистрираат со ОИК до два дена пред денот на изборите.

XIII. АКТИВНОСТИ НА ОДИХР МНИ

МНИ на ОДИХР ги отпочна своите активности во Скопје на 7 септември. Шефицата на мисијата се сретна со претседателот на ДИК, со премиерот, со министерот за правда, со претседателот на управниот суд, претседавачот на законодавно-правната комисија на Собранието, и со претставници на политичките партии. МНИ на ОДИХР воспостави редовни контакти со ДИК, владините институции вклучени во изборниот процес, судството, политичките партии, кандидатите, граѓанското општество, медиумите и резидентната дипломатска и меѓународната заедница.

Англиската верзија на овој извештај е единствениот официјален документ.
Достапни се неофицијални преводи на македонски и на албански јазик.