

ПРАВНА ЗАШТИТА НА ИЗБИРАЧКИТЕ ПРАВА

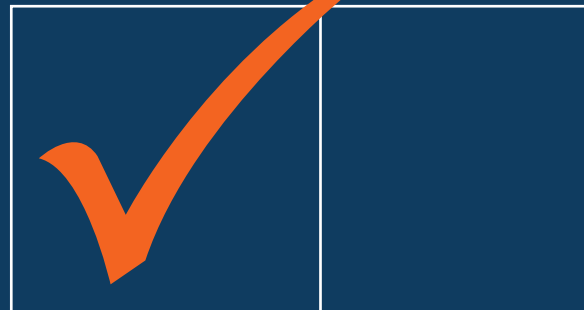
ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

МБРОЈТЈА ЛИГЈОРЕ Е ТË ДРЕЈТАВЕ ЗГЈЕДНОРЕ

SFIDAT DHE PERSPEKTIVAT

LEGAL PROTECTION OF VOTING RIGHTS

CHALLENGES AND PERSPECTIVES





Kingdom of the Netherlands

Овој проект е поддржан од страна на Амбасадата на САД во Скопје и Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје. Мислењата, откријата и заклучоците или препораките изнесени овде се на авторот(ите) и не мора да значи дека тие се одраз на ставовите на Стејт Депарментот на САД или Владата на САД, ниту одраз на ставовите на Министерството за надворешни работи на Кралството Холандија или Владата на Кралството Холандија.

Ky projekt është realizuar me mbështetjen e Ambasadës së SHBA-ve në Shkup dhe Ambasadës së Mbretërisë së Holandës në Shkup. Mendimet, konstatimet dhe konkluzionet ose rekomandimet e shprehura me këtë projekt i takojnë autorit (autorëve) dhe nuk do të thotë se reflektojnë qëndrimet e Departamentit të shtetit të SHBA-ve ose ato të Qeverisë së SHBA-ve dhe gjithashtu nuk reflektojnë as qëndrimet e Ministrisë së Punëve të Jashtme të Mbretërisë së Holandës ose Qeverisë së Mbretërisë së Holandës.

Publication of this book was funded by the U.S. Embassy Skopje and the Embassy of the Kingdom of the Netherlands Skopje. The opinions, findings and conclusions or recommendations expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the U.S. Department of State or the United States Government, nor those of the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands or the Government of the Kingdom of the Netherlands.

Правна заштита на избирачките права: предизвици и перспективи

Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore: sfidat dhe perspektivat

Legal protection of voting rights: challenges and perspectives

Автор / Autor / Author

Д-р Јелена Ристиќ / Dr. Jelena Ristiq / Dr. Jelena Ristikj

Лектура / Lekturoi / Proofreading

Силвана Блажева / Ilir Ivanovski / Dr. Ivana Trajanoska - Stefanovikj

Издавач / Botues / Publisher

Институт за правни и политички истражувања - Скопје

Instituti i kërkimeve juridike dhe politike - Shkup

Institute for Legal and Political Research - Skopje

Дизајн и печат / Dizajni dhe shtypi / Design and Print

Контура / Kontura / Kontura

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.8:340.13(047.31)

РИСТИЌ, Јелена

Правна заштита на избирачките права : предизвици и перспективи / Јелена Ристиќ. - Скопје : Институт за правни и политички истражувања, 2019. - 63, 55, 59 стр. ; 25 см

Текст на мак., алб. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. -

Библиографија: стр. 61-63. -Содржи и:

Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore : sfidat dhe perspektivat ;

Legal protection of voting rights: challenges and perspectives;

ISBN 978-608-4898-00-9

а) Избирачко право - Законско регулирање - Истражувања COBISS.MK-ID
111074058

д-р Јелена Ристик

ПРАВНА ЗАШТИТА НА ИЗБИРАЧКИТЕ ПРАВА

ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ	5
1. ВОВЕД	7
2. МЕТОДОЛОГИЈА	11
3. ПРАВНА РАМКА	13
3.1. Национална правна рамка	13
3.2. Меѓународна правна рамка	17
3.3. Судска практика на Европскиот суд за човекови права	19
4. ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ 2017	21
4.1. Системски недостатоци	21
4.2. Поведени постапки	25
4.3. Постапување на институциите	29
5. РЕФЕРЕНДУМ 2018	33
5.1. Системски недостатоци	33
5.2. Поведени постапки	36
5.3. Постапување на институциите	37
6. ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ ИЗБОРИ 2019	43
6.1. Системски недостатоци	43
6.2. Поведени постапки	48
6.3. Постапување на институциите	48
7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	55
ИЗВОРИ	61

ЛИСТА НА СКРАТЕНИЦИ

ОЈО - Основно јавно обвинителство

КЗД - Комисија за заштита од дискриминација

КЗ - Кривичен законик

ЕКЧП - Европска конвенција за човекови права

ЕСЧП - Европски суд за човекови права

ЕУ - Европска Унија

МВР - Министерство за внатрешни работи

ОДИХР - Канцеларија за демократски институции и човекови права

ОБСЕ - Организација за безбедност и соработка во Европа

РСМ - Република Северна Македонија

ДИК - Државна изборна комисија

Оваа публикација претставува детален приказ на резултатите што произлегоа од активностите спроведени во рамките на проектот „Правна заштита на избирачките права“, имплементиран од Институтот за правни и политички истражувања, со поддршка на Амбасадата на Соединетите Американски Држави во Република Северна Македонија и Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија. Проектот е имплементиран во периодот од септември 2017 до октомври 2019 година, при што биле опфатени локалните избори одржани во октомври 2017 година, референдумот одржан во септември 2018 година и претседателските избори одржани во април-мај 2019 година.

Главниот фокус на проектот е ставен на зајакнувањето на заштитата на слободното остварување на избирачкото право преку преглед, селекција, подготовка и поднесување на случаи во врска со разни повреди на избирачките права до релевантните институции, како и обезбедување поддршка на актерите во правосудството при идентификување, следење и подобро разбирање на прашањата и на потребите во однос на спроведувањето на регулативата за заштита на избирачките права. Во оваа смисла е спроведена и анализа на законската регулатива што е релевантна за избирачкото право, со цел да се придонесе кон спроведувањето на ревизијата и подобрувањето на Изборниот законик.

Крајна цел на проектот е да се документираат и да се профилираат повредите на избирачкото право и да се идентификуваат евентуални системски недостатоци што имаат потенцијал да спречат соодветно ниво на превенција и заштита. Во оваа смисла, треба да се забележи дека главниот фокус е ставен на активното избирачко право на граѓанинот, односно правото да гласа.

Публикацијата има цел да придонесе да се биде во чекор со проблемите и со потребите во врска со заштитата на избирачкото право и да обезбеди веродостојни насоки за преземање на понатамошни чекори за подобрување на владеењето на правото, преку зајакнување на заштитата на избирачкото право. Во оваа смисла, публикацијата содржи заклучоци и препораки во однос на обезбедувањето повисоко ниво на ефективна заштита на избирачкото право во Република Северна Македонија.

Избирачкото право е еден од основните предуслови за владеење на правото и практикување на демократијата во една модерна држава. Имено, почитувањето на слободното избирачко право овозможува легитимитет и легалитет на владата, а изборите, воопшто, го отсликуваат актуелното ниво на демократијата што е постигнато во одредено општество. Правната рамка што обезбедува механизми за заштита на избирачкото право игра клучна улога во обезбедувањето слободни и фер избори. Во повеќето земји, вклучително и во Република Северна Македонија, главните механизми за заштита на избирачкото право се насочени кон изборната администрација и кон судовите.

Нема сомнение дека законодавството е неопходно за да се обезбедат слободни и фер избори. Сепак, не е секогаш доволно за да се обезбеди ефективна превенција и заштита во тој поглед. Многу земји се стремат и се борат да постигнат напредок во обезбедувањето на ефективен механизам што гарантира слобода за остварување на избирачкото право и спречување на кршење на избирачкото право. Најновите веродостојни извештаи покажуваат дека Република Северна Македонија не е исклучок во овој поглед.

Имено, во **Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од 2014 година за претседателските и за предвремените парламентарни избори во април 2014 година** се наведува дека „Изборниот законик треба да се измени за да се надминат празнините и нејаснотиите утврдени во овој извештај, како и во претходните извештаи на ОБСЕ/ОДИХР и на Венецијанската комисија“.¹ Исто така, истакнато е дека „периодот на кампањата бил засенет од многубројни и постојани обвинувања што доаѓаа од целата земја во врска со заплашувањето на гласачите и притисокот од државните власти“.² Покрај тоа, забележан е „голем број веродостојни пријави во кои се наведува притисокот да се присуствува на настани во кампања; притисок да не се присуствува на настани на противниците; и ветувања за државно вработување или закани во однос на тоа“, заедно со „повторени и веродостојни обвинувања дека најголемите политички партии ветуваат или се закануваат дека ќе ги повлечат надоместоците за социјална помош и дека се купуваат гласови во економски загрозените и социјално ранливите групи, особено кај Ромите и етничката турска заедница“.³

Извештајот на Прибе за ЕУ од 2015 година, во однос на изборите, утврдува дека постои „манипулација со Избирачкиот список; купување гласови;

1 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014, стр.5

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

2 *Ibid.*, стр.13

3 *Ibid.*, стр.14

заплашување на гласачите, вклучително и закани упатени кон државните службеници и спречување на гласачите да гласаат“.⁴

Понатаму, во **Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од 2017 година за предвремените парламентарни избори во декември 2016 година** се наведува дека „Изборниот законик ќе има корист од целосна ревизија, со цел да се усогласи внатрешно и со други релевантни закони“⁵ и дека „во избирачките списоци треба да се додадат сите квалификувани гласачи... како што е предвидено со Уставот“.⁶ Покрај тоа, истакнато е дека „постојаните обвинувања за заплашување на гласачите, принуда, за притисок врз државните службеници, купување гласови во ромската заедница и злоупотребата на административните ресурси негативно влијаеја врз кампањата“.⁷ Во таа смисла е заклучено дека „сите случаи и тврдења за притисок и за заплашување треба да бидат темелно, ефикасно и навреме истражени и гонети од надлежните органи“.⁸

Во **Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од 2018 година за локалните избори во октомври 2017 година** се утврдени слични наоди. Имено, повторно е дека „Изборниот законик треба да биде сеопфатно ревидиран за да се надминат утврдените недостатоци, празнини и нејаснотии ... да се усогласи со заложбите на ОБСЕ, меѓународните обврски и со добрите практики“⁹ и повторно е препорачано дека тој треба „да биде ревидиран за да се вклучат сите квалификувани гласачи во Избирачкиот список“.¹⁰ Покрај тоа, повторно е забележано постоење на „многу обвинувања за притисок врз гласачите, заплашување и купување гласови од различни партии... со притисок врз ранливите групи и закани за реперкусии врз јавните службеници како најчести обвинувања“.¹¹ Како резултат на тоа, препорачано е „сите случаи и наводи за притисок, заплашување, купување гласови и злоупотреба на административните ресурси да бидат темелно, ефикасно и навреме истражени и гонети од надлежните органи“.¹²

Во **Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од 2019 година за референдумот во септември 2018 година** се наведува дека „правната рамка за референдумот

4 European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*, Brussels, 8 June 2015, стр.17

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

5 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM*, Warsaw, 27 February 2017, стр.6

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

6 *Ibid.*, стр. 9

7 *Ibid.*, стр. 14

8 *Ibid.*

9 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM*, Warsaw, 19 January 2018, стр.5

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/367246?download=true>

10 *Ibid.*, стр. 9

11 *Ibid.*, стр. 14

12 *Ibid.*

треба да биде разгледана и усогласена со Изборниот законик".¹³ Во однос на претходните извештаи, како позитивно е забележано дека „и покрај долгогодишните прашања поврзани со обработката и со точноста на податоците за регистрација на избирачите, интегритетот на Избирачкиот список не бил наведен како главна грижа на соговорниците на ОДИХР РОМ".¹⁴ Исто така, било забележано дека „се истакнати обвинувања од некои соговорници за заплашување на гласачите, вклучително и притисок врз државните службеници и врз наставниците во училиштата за гласање, како и очигледни обиди за спречување на гласањето, иако не се доставени конкретни докази за да се докажат тврдењата".¹⁵ Во оваа смисла било повторено дека „сите случаи и тврдења за притисок и за заплашување треба темелно и ефикасно да се испитаат и, ако бидат потврдени, навреме да се гонат од властите".¹⁶ Извештајот повторно се осврна на прашањето за тоа дека сите квалификувани гласачи треба да бидат вклучени во Избирачкиот список.¹⁷

Во однос на последните претседателски избори, во **Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од 2019 година за претседателските избори во април-мај 2019 година** се повторува дека „треба да се преземе сеопфатна ревизија на изборното законодавство за решавање на недостатоците утврдени во овој и во претходните извештаи на ОДИХР"¹⁸ и дека „треба да се преземат законодавни и административни мерки за да се овозможи секој што има право на глас ефективно да го искористи ова право".¹⁹ Првпат рано гласање било организирано во еден дом за пензионери и во една специјална болница.²⁰ Според извештајот, „не се забележани поголеми прекршувања на денот на изборите".²¹ Сепак, во двата избирачки круга биле забележани случаи на групно и семејно гласање (3% од набудувањата), а тоа првенствено влијае врз можноста жените да гласаат слободно и во тајност.²² Исто така, биле забележани и неколку веродостојни обвинувања за купување гласови.²³

Од извештаите на ОБСЕ/ОДИХР е очигледно дека во последните години е постигнат напредок во однос на заштитата на избирачкото право и обезбедување слободни и фер избори. Сепак, сè уште постои простор

13 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum* 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019, стр.5
<https://www.osce.org/odhr/elections/north-macedonia/409554?download=true>

14 *Ibid.*, стр. 10

15 *Ibid.*, стр. 12

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, стр. 18

18 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018* FYROM, Warsaw, 21 August 2019, стр.6
<https://www.osce.org/odhr/elections/north-macedonia/428369?download=true>

19 *Ibid.*, стр. 11

20 *Ibid.*, стр. 23

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, стр. 24-25

23 *Ibid.*, стр. 25

за работа за да се подобри состојбата во оваа област. Од овие причини, со поддршка од Амбасадата на Соединетите Американски Држави во Република Северна Македонија и од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија, Институтот за правни и политички истражувања (ИППИ) го иницираше спроведувањето на проектот „Правна заштита на избирачките права“.

Главниот фокус на проектот е ставен на зајакнувањето на заштитата на слободното остварување на избирачкото право преку преглед, селекција, подготовка и поднесување на случаи во врска со разни повреди на избирачките права до релевантните институции, како и обезбедување поддршка за актерите во правосудството при идентификување, следење и подобро разбирање на прашањата и на потребите во однос на спроведувањето на регулативата за заштита на избирачките права. Во оваа смисла е спроведена и анализа на законската регулатива што е релевантна за избирачкото право, со цел да се придонесе во спроведувањето на ревизијата и подобрувањето на Изборниот законик. Проектот е имплементиран во периодот од септември 2017 до октомври 2019 година, при што биле опфатени локалните избори одржани во октомври 2017 година, референдумот одржан во септември 2018 година и претседателските избори одржани во април-мај 2019 година.

Крајна цел на проектот е да се документаат и да се профилираат повредите на избирачкото право и да се идентификуваат евентуалните системски недостатоци што имаат потенцијал да спречат соодветно ниво на превенција и заштита. Во оваа смисла треба да се забележи дека главниот фокус е ставен на активното избирачко право на граѓанинот,²⁴ односно правото да се гласа.

Оваа публикација претставува детален приказ на резултатите што произлегоа од активностите спроведени во рамките на проектот „Правна заштита на избирачките права“. Нејзина цел е да придонесе да се биде во чекор со проблемите и со потребите во врска со заштитата на избирачкото право и да обезбедат веродостојни насоки за преземање понатамошни чекори за подобрување на владеењето на правото, преку зајакнување на заштитата на избирачкото право.

24 Активното избирачко право се однесува на правото да се избираат претставнички тела, а пасивното избирачко право се однесува на правото да се биде избран во такви тела.

2 МЕТОДОЛОГИЈА

Методологијата, која се користеше за да се обезбедат релевантни информации и податоци за успешно спроведување на проектните активности и за постигнување на резултатите презентирани во оваа публикација, се состои од следниве активности:

1. Анализа на националната и на меѓународната правна рамка

Беше спроведена анализа на националната и на меѓународната правна рамка што е релевантна за заштита на избирачките права.

Во оваа смисла, предмет на анализа беа следниве национални правни акти: Уставот на Република Северна Македонија, Изборниот законик, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Кривичниот законик и Законот за спречување и заштита од дискриминација. Покрај тоа, беа консултирани и Законот за народниот правобранител, Законот за спречување на корупцијата, Законот за работните односи, Законот за заштита од вознемирување на работно место, Законот за заштита на личните податоци, Законот за управните спорови, Законот за извршување санкции и Законот за заштита на укажувачите.

Во однос на меѓународната правна рамка, пак, беа анализирани следниве меѓународни документи: Универзалната декларација за човекови права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Европската конвенција за човекови права, Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Копенхашкиот документ на ОБСЕ. Анализирани се и практиката на Европскиот суд за човекови права во однос на заштитата на избирачкото право. Покрај тоа, беа консултирани и Кодексот за добра практика на Венецијанската комисија, Повелбата за основни права на ЕУ и неколку резолуции, препораки и декларации на Советот на Европа, ОБСЕ и на ООН.

2. Анализа на релевантни извештаи

Беше спроведена анализа на извештаите што се релевантни за заштитата на избирачкото право на граѓаните. Во таа насока анализирани се следниве извештаи: извештаите на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, извештаите на Државната изборна комисија и годишните извештаи на Народниот правобранител за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. Консултирани се и други релевантни извештаи.

3. Собирање податоци за случаи од релевантни институции

Со цел да се идентификуваат случаи во врска со кршењето на избирачките права, поднесени се барања за пристап до информации од јавен карактер до разни релевантни институции, вклучително и Државната изборна комисија, Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда - Управа за извршување на санкции, сите основни судови, сите основни јавни обвинителства, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, до сите казнено-поправни установи итн.²⁵

Исто така, со цел да се идентификуваат случаите што се поврзани со кршење на избирачките права одржани се состаноци и воспоставена е соработка со народниот правобранител на Република Северна Македонија, министерот за внатрешни работи, претседателот на Комисијата за следење на изборни нерегуларности при Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, претседателот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, претставници на Министерството за правда, претставници на Државната комисија за спречување на корупција, претставници на ОБСЕ, претставници на ИФЕС, претставници на невладини организации (Хелсиншки комитет за човекови права, МОСТ, Цивил), адвокати, судии, обвинители итн.

Соработката со горенаведените клучни засегнати страни е многу значајна за успешно спроведување на проектот. Поради тоа, би сакале да ја искористиме можноста да им ја изразиме нашата искрена благодарност.

4. Анализа на прибраните информации и податоци

Прибраните информации и податоци се разгледани и анализирани со цел да се подготват и да се поднесат случаи што се поврзани со кршењето на избирачките права до релевантните институции, како и да се дојде до заклучоци и препораки за подобрување на нивото на заштита на избирачкото право.²⁶

25 Во оваа смисла беа поднесени вкупно 308 барања за пристап до информации од јавен карактер. Нивото на респонзивност беше многу задоволително. Имено, нивото на респонзивност беше околу 75%.

26 Вкупно 189 случаи на разни повреди на избирачки права беа разгледани и анализирани.

3 ПРАВНА РАМКА

Заштитата на избирачките права првенствено е регулирана со Уставот на Република Северна Македонија и со Изборниот законик, но и со други закони. Истовремено, Република Северна Македонија е членка на разни клучни меѓународни и регионални инструменти што се релевантни за заштита на избирачкото право, а тоа дава дополнителна гаранција дека правната рамка во однос на избирачките права е доволна за да се обезбеди солидно ниво на заштита во таа смисла.

3.1. Национална правна рамка

Основата за правна заштита на избирачкото право во Република Северна Македонија е јасно утврдена во Уставот на Република Северна Македонија.²⁷ Имено, во член 22 од Уставот се утврдува дека: „Секој граѓанин со навршени 18 години живот стекнува избирачко право. Избирачкото право е еднакво, општо и непосредно и се остварува на слободни избори со тајно гласање. Избирачко право немаат лицата на кои им е одземена деловната способност.“ Покрај тоа, во член 9 во Уставот е предвидено дека: „Граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и во правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните се еднакви пред Уставот и законите“.

Во Изборниот законик²⁸ не се прави дистинкција во однос на видот на изборите. Имено, ист закон важи за сите видови избори и автоматски проблемите што се појавуваат се однесуваат на правото на избор на граѓаните на сите нивоа. Сепак, посебните видови избори имаат и свои определени специфичности. Така, во контекст на локалните избори, може да се тврди дека постојаното живеалиште го има приматот како услов за остварување на избирачкото право бидејќи правната аргументација оди по линија дека оние што плаќаат локални даноци имаат право да избираат кој ќе ги води локалните политики.

Во член 6 од Изборниот законик се утврдува дека: „Право да избира има секој државјанин на Република Македонија што навршил 18 години живот и има деловна способност и е со постојано живеалиште во изборната единица, општината, односно во градот Скопје каде што се врши изборот.“

27 Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019

28 Службен весник на Република Македонија бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019

Во член 49 од Изборниот законик е предвидена постапка за јавен увид во Избирачкиот список. ДИК, најдоцна 15 дена од денот на распишувањето на изборите, го става Избирачкиот список на јавен увид во своите подрачни одделенија и во месните канцеларии со состојба на податоците за граѓаните со навршени 18 години живот на денот на изборите (прв круг на гласање), умрените лица 30 дена пред денот на распишувањето на изборите и другите податоци од Избирачкиот список на денот на распишувањето на изборите.

Во член 52 од Изборниот законик е предвидено дека ДИК го заклучува и го потпишува Избирачкиот список најдоцна 15 дена по завршениот јавен увид откако ќе се извршат сите промени што произлегле од јавниот увид.

Во член 108 од Изборниот законик е уредено утврдувањето на идентитетот на гласачот на денот на гласањето, односно став 4 од овој член се однесува на начинот на утврдување на идентитетот на лицето што сака да гласа на изборите и во него е предвидено дека „избирачот го докажува личниот идентитет со лична карта или со патна исправа“.

Во член 111 од Изборниот законик е уредено гласањето на немоќно или болно лице, а во согласност со него се утврдуваат начинот и условите за гласање на немоќни или болни лица. Имено, во Изборниот законик е утврдено на кој начин немоќните и болните лица, односно лицата што не се во можност да гласаат на гласачко место, може да го остварат своето избирачко право. Во став 1 од член 111 од Изборниот законик е предвидено дека избирачот кој не е во можност да гласа на гласачкото место (немоќно или болно лице според упатството на ДИК), а сака да гласа, за тоа ќе ја извести општинската изборна комисија, односно Изборната комисија на Град Скопје најдоцна седум (7) дена пред денот што е определен за гласање. Во согласност со став 4 од овој член, избирачкиот одбор ќе му овозможи на лицето од став 1 од овој член да гласа во својот дом еден ден пред одржувањето на изборите, на начин со кој се обезбедува тајноста на гласањето. Во став 5 од овој член е утврдено дека за гласањето од став 4 од овој член избирачкиот одбор обезбедува посебна кутија за гласање што се носи празна во домот каде што се наоѓа избирачот. Во согласност со став 6, гласањето од став 4 од овој член избирачкиот одбор го внесува во записникот.

Во однос на лицата што издржуваат казна затвор или на кои им е одредена мерка притвор или куќен притвор, во член 113 од Изборниот законик е утврдено дека „избирачите што на денот на гласањето се наоѓаат на издржување на казна затвор или се во притвор, односно куќен притвор, гласаат во казнено-поправните домови, односно во местото каде што се наоѓаат на издржување на мерката куќен притвор“.

Во член 149 од Изборниот законик е уредена постапката за заштита на избирачкото право на избирачите и притоа е утврдено дека секој избирач на кој му е повредено личното избирачко право во постапката на спроведување на гласањето може да поднесе приговор до Државната изборна комисија, во рок од 24 часа. Државната изборна комисија е

должна во рок од 4 часа по приемот на приговорот да донесе одлука против која избирачот има право да се поднесе тужба до Управниот суд, во рок од 24 часа по приемот на решението. Притоа, ако одлуката донесена од Државната изборна комисија се однесува на одредено дејство на избирачкиот орган, а процесот на гласање е во тек, на избирачот ќе му се овозможи остварување на избирачкото право.

Во член 149-а од Изборниот законик е уредена постапката за заштита на избирачкото право на избирачите и притоа е утврдено дека секој избирач на кој лично му е повредено избирачкото право во секоја фаза од изборниот процес може да поднесе приговор до Државната изборна комисија, во рок од 24 часа. Државната изборна комисија е должна во рок од 4 часа по приемот на приговорот да донесе одлука против која избирачот има право да се поднесе тужба до Управниот суд, во рок од 24 часа по приемот на решението.

Во член 7 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните²⁹ е предвидено дека: „На референдумот граѓаните се изјаснуваат непосредно со тајно гласање. Право на гласање на референдум имаат граѓаните што имаат избирачко право и кои се запишани во Избирачкиот список.“

Притоа, треба да се има предвид и член 45 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, според кој „при спроведувањето референдум на државно ниво се применуваат одредбите од Законот за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија, ако со овој закон не е поинаку определено“, како и член 1 од Изборниот законик, според кој „со овој законик се уредуваат начинот, условите и постапката за избор на претседател на Република Македонија ..., за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија ...“.

Имено, со денот на влегувањето во сила на Изборниот законик престанува да важи Законот за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија, односно начинот, условите и постапката за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија се регулираат со одредбите во Изборниот законик.

Во Кривичниот законик³⁰ постои посебна глава во која се издвоени кривичните дела против изборите и гласањето. Имено, во Кривичниот законик се предвидени десет кривични дела против изборите и гласањето, кои се систематизирани во Глава 16 „Кривични дела против изборите и гласањето“, и тоа: Спечување на избори и гласање (член 158), Повреда на избирачкото право (член 159), Повреда на слободата на определување на избирачите (член 160), Злоупотреба на избирачкото право (член 161),

29 Службен весник на Република Македонија бр. 81/2005 од 27 септември 2005

30 Службен весник на Република Македонија бр. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018

Поткуп при избори и гласање (член 162), Повреда на тајноста на гласањето (член 163), Уништување на изборен материјал (член 164), Изборна измама (член 165), Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања (член 165-а) и Противзаконито располагање со буџетски средства (член 165-в).

Заеднички објект на заштита на делата предвидени во оваа глава е изборниот систем, како збир од принципи и процедури со кои треба да се обезбедат слободни, непосредни, тајни и демократски избори, како темелна вредност на уставниот поредок дефинирана во член 8 од Уставот на РСМ. Во оваа смисла, објект на заштита на овие кривични дела е гарантирањето на активното и на пасивното избирачко право, односно еднакво, општо и непосредно избирачко право, како и правото на секој граѓанин да учествува во вршењето на јавна функција.

Во Кривичниот законик има и други одредби што може да бидат релевантни во однос на заштитата на избирачкото право, и тоа: Злоупотреба на службената положба и овластување (член 353), Насилство (член 386), Незаконито влијание врз сведоци (член 368-а), Злоупотреба на лични податоци (член 149) и други.

Постојат и други закони што може да бидат многу значајни во однос на правната заштита на избирачкото право и покрај тоа што во нив не се предвидува експлицитно заштита на ова право. Еден од тие закони е Законот за спречување и заштита од дискриминација.^{31/ 32}

Во член 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација се забранува „секоја директна или индиректна дискриминација, повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминаторско постапување врз основа на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа што е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор (во натамошниот текст: дискриминаторска основа).

Понатаму, во член 6 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација е дефинирана директната дискриминација врз дискриминаторска основа како „секое неповолно постапување, разликување, исклучување или ограничување што како последица има или би можело да има одземање, нарушување или ограничување на еднаквото признавање или уживање на човековите права и основни

31 Службен весник на Република Македонија бр. 50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018 (не е во сила)

32 Овој закон престана да важи со влегувањето во сила на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација на 22 мај 2019 година. Сепак, тој треба да биде наведен во рамките на релевантната правна рамка бидејќи повеќето проектни активности се одвиваа додека овој закон беше во сила.

слободи, споредено со третманот што го има или би можело да го има друго лице во исти или во слични услови“.

Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација,³³ кој неодамна стапи во сила, значајно ги проширува дискриминаторските основи. Имено, член 5 ја забранува „секоја дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, потекло, национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа (во натамошниот текст: дискриминаторска основа)“.

Во однос на дефинирањето на директната дискриминација, во член 8 став 1 од новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација е предвидено дека „директна дискриминација постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или во можна споредлива или слична ситуација врз дискриминаторска основа“.

Одредби што се релевантни за заштитата на избирачкото право може да се најдат и во следниве закони: Законот за спречување на корупцијата, Законот за работните односи, Законот за заштита од вознемирување на работното место, Законот за заштита на личните податоци, Законот за управните спорови, Законот за извршување на санкции, Законот за заштита на укажувачите, Законот за народниот правобранител итн.

3.2. Меѓународна правна рамка

Правната заштита на избирачкото право е овозможена и во рамките на меѓународното право, почнувајќи од Универзалната декларација за човекови права,³⁴ како прв сеопфатен меѓународен документ за човековите права и фундамент на меѓународната заштита на човековите права.

Според член 21 од Универзалната декларација за човековите права: „Секој има право да учествува во управувањето на неговата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници“.

Понатаму, во член 25 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права³⁵ се предвидува: „Секој граѓанин има право и можност, без никаква дискриминација и без неосновани ограничувања: да учествува во управувањето со јавни работи или непосредно или преку слободно избрани претставници; да избира и да биде избран на периодични, автентични,

33 Службен весник на Република Македонија бр. 101/2019 од 22 мај 2019

34 UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III)

35 UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171

општи, еднакви и тајни избори што обезбедуваат слободно изразување на волјата на избирачите“.

Во член 3 од Протоколот 1 кон Европската конвенција за човекови права³⁶ се гарантира правото на слободни избори. Имено, оваа одредба на ЕКЧП предвидува дека „високите страни договорнички се обврзуваат во разумни интервали да организираат слободни избори со тајно гласање, под услови што му овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење за изборот на законодавното тело“.

Европската конвенција за човекови права содржи и други одредби што би можеле да бидат релевантни за заштита на избирачкото право, како што се член 13 и член 14 од Конвенцијата, како и член 1 од Протоколот 12 кон Конвенцијата.

Во член 13 од ЕКЧП се предвидува правото на ефективен правен лек: „Секој човек, чии права и слободи признати со оваа Конвенција се нарушени, има право на жалба пред националните власти, дури и тогаш кога повредата на овие права ја сториле лица при вршење на службена должност.“

Во член 14 од ЕКЧП се предвидува забрана за дискриминација во однос на правата заштитени со Конвенцијата: „Уживањето на правата и на слободите, кои се признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое било друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој било друг статус“.

Во член 1 од Протоколот 12 кон ЕКЧП³⁷ се предвидува општа забрана за дискриминација: „Уживањето на кое било право утврдено со закон ќе се обезбеди без дискриминација по која било основа, како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзување со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус“.

Според член 29 од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост,³⁸ „државите потписнички им ги гарантираат на лицата со попреченост политичките права и можноста да ги уживаат, на еднаква основа со другите и се обврзуваат на лицата со попреченост да им обезбедат ефикасно и целосно учество во политичкиот и во јавниот живот на еднаква основа со другите, непосредно или преку слободно избраните претставници, вклучително и правото и можноста на лицата со попреченост да гласаат и да бидат гласани, меѓу другото, преку обезбедување дека постапките, капацитетите и материјалите за гласање се соодветни, достапни и лесно разбирливи за користење“.

36 Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5

37 Council of Europe, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination*, 4 November 2000, ETS 177

38 UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 24 January 2007, A/RES/61/106

Понатаму, во став 7.3 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ³⁹ државите-членки ги обврзува „да гарантираат универзално и еднакво право на глас на полнолетните граѓани“, со цел, во согласност со став 7, „да се осигури дека волјата на луѓето се користи како основа за авторитет на владата“.

Покрај горенаведените меѓународни документи, одредби што се релевантни за заштита на избирачкото право има и во Кодексот за добра практика на Венецијанската комисија, Повелбата за основни права на ЕУ, неколку резолуции, препораки и декларации на Советот на Европа, ОБСЕ и ООН и во други документи.

3.3. Судска практика на Европскиот суд за човекови права

Во рамките на судската практика на Европскиот суд за човекови права развиени се голем број принципи и стандарди што се релевантни за заштита на избирачкото право. Некои од нив експлицитно се однесуваат на избирачкото право, а други, и покрај тоа што експлицитно не го споменуваат избирачкото право, може да најдат примена при неговата заштита.

Во пресудата донесена од ЕСЧП во случајот *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* се потврдува дека со член 3 од Протоколот 1 кон Конвенцијата се заштитува „личното право на учество“, односно право да се гласа и право да се биде гласан (познато и како активно и пасивно избирачко право). Во оваа смисла Судот го истакнал следново: „Што се однесува до природата на правата утврдени во член 3 (П1-3), еволуираше гледиштето на Комисијата. Од идејата за 'институционално' право на одржување слободни избори ... Комисијата се придвижи кон концептот на 'универзално право на глас' ... и потоа, како последица на тоа, кон концептот на субјективни права на учество“ - „право да се гласа“ и „право да се биде гласан како кандидат за законодавниот дом“ ... „Судот го одобри овој последен концепт“.⁴⁰

Во случајот *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], во кој се адресира забраната за право на глас на осудените затвореници во Велика Британија, Судот утврди дека „...правото на глас не е привилегија ... во една демократска држава пресумција е дека државата ќе биде насочена кон инклузија...“.⁴¹ Уште повеќе, Судот истакнува дека „кое било отстапување од принципот на универзално право на глас ризикува да ја поткопа демократската важност на така избраниот законодавен дом и законите што ги донесува“.⁴²

39 OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 June 1990

40 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 51, Series A no. 113

41 *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 59, ECHR 2005-IX

42 *Ibid.*, § 62

Како што веќе беше истакнато претходно, постојат и други одредби од ЕКЧП што може да бидат релевантни за заштитата на избирачкото право. Такви се одредбите содржани во член 13 и во член 14 од Конвенцијата.

Во согласност со практиката на ЕСЧП, правниот лек што е гарантиран со член 13 од ЕКЧП мора да биде ефективен „во практиката, исто како и во законот“,⁴³ особено во смисла дека неговото извршување „не смее да биде неоправдано отежнато со дејства или со пропуштања од властите“.⁴⁴

Во однос на правото да не се биде дискриминиран, во согласност со член 14 од ЕКЧП, ЕСЧП застанал на стојалиште дека ова право е повредено „кога државите постапуваат различно со лица во аналогни ситуации без да обезбедат објективно и разумно оправдување“, но, исто така, и во случај „кога државите без објективно и разумно оправдување не успеваат различно да ги третираат лицата чии ситуации се значително различни“.⁴⁵

43 *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI

44 *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, § 95, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI

45 *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV

4 ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ 2017

Последните локални избори во Република Северна Македонија се одржаа на 15 и на 29 октомври 2017 година. Изборите беа распишани на 6 август 2017 година, а јавниот увид се одвиваше во период од 21 август до 9 септември 2017 година. Избирачкиот список бил затворен за измени од гласачите од 9 септември 2017 година, па сè до завршувањето на вториот круг од изборите на 29 октомври 2017 година. На 25 септември 2017 година Државната изборна комисија го одобрила Избирачкиот список и тој бил заклучен. За овие избори биле регистрирани вкупно 1.814.644 гласачи. На 25 октомври 2017 година ДИК донесе упатство и издаде соопштение дека граѓаните што се наоѓаат во Избирачкиот список, а чии лични карти истекуваат меѓу двата избирачки круга, во вториот изборен круг на 29 октомври 2017 година може да гласаат само со важечки лични карти. Вкупниот број гласачи запишани да гласаат во вториот круг бил 844.716.⁴⁶

4.1. Системски недостатоци

Анализата на локалните избори покажа дека постојат определени системски недостатоци, главно во Изборниот законик, како и воспоставени практики што спречуваат одредени групи граѓани да го остварат своето уставно гарантирано право на глас и кои овозможуваат повторување на повреди во однос на ова право. Според спроведените истражувања и анализи, лоцираните системски недостатоци може да се поделат на неколку главни групи:

1. Недостиг на законски одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови

Не постојат законски одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови, со што им се оневозможува правото на глас на гласачите што се исклучени од Избирачкиот список поради истекување на важноста на личната карта и лицата што навршиле 18 години во тој период.

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, на 6.014 лица им поминала важноста на нивните лични карти (0,33% од вкупниот број регистрирани гласачи), додека 1.154 лица навршиле 18 години меѓу двата избирачки круга (0,06% од вкупниот број регистрирани избирачи).

46 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM*, Warsaw, 19 January 2018

2. Неможност да гласаат гласачите што имале важечки лични карти на денот на изборите поради обновување на личните карти по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список

Гласачите што не биле вклучени во Избирачкиот список затоа што немале важечка лична карта на денот на објавувањето на изборите не се во можност да гласаат, вклучително и гласачите што подоцна обезбедиле важечка лична карта, но не го реализирале своето право на глас поради тоа што своите лични карти ги обновиле по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список (но пред денот на изборите).⁴⁷ Имено, Избирачкиот список бил затворен 20 дена пред денот на одржувањето на изборите и не постојат законски одредби со цел тој да се ажурира до крајот на изборниот процес.

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер, на 17.842 лица им поминала важноста на личните карти меѓу денот на заклучување на Избирачкиот список и денот на завршување на изборниот процес (0,99% од вкупниот број регистрирани избирачи), а во истиот период се издадени 22.946 нови лични карти (1,26% од вкупниот број регистрирани избирачи).

Од вкупно 62 приговора што биле поднесени до Државната изборна комисија од гласачи, според членовите 149 и 149-а од Изборниот законик (заштита на личното избирачко право), 37 приговори се однесуваат на ова прашање.⁴⁸ Народниот правобранител, исто така, добил поплаки во врска со ова прашање.

3. Неможност за гласање на гласачи во казнено-поправни установи поради непоседување важечка лична карта

Приближно 1.000 гласачи во казнено-поправните установи не биле вклучени во Избирачкиот список бидејќи немале важечка лична карта и не биле во можност да гласаат во ниеден круг.

47 Само лицата со регистрирана адреса во соодветната општина и важечка лична карта или биометриски пасош се вклучени во Избирачкиот список. Ваквите ограничувања се во спротивност со уставната одредба за универзално право на глас (член 22) и со ставот 7.3 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година. Што се однесува на Изборниот законик, иако во законикот се предвидува дека гласачите мора да покажат лична карта или пасош, сепак, во него експлицитно не се наведува нивната важност (член 108).

48 Информации за локалните избори од 2017 година повеќе не се достапни на веб-страницата на Државната изборна комисија <https://www.sec.mk/> [последно пристапено: 3 септември 2019 година]; Сепак, приговорите доставени до ДИК од гласачите во согласност со членовите 149 и 149-а од Изборниот законик, односно соодветните решенија се преземени од веб-страницата на ДИК од ИППИ во 2017 година и, ако е потребно, достапни се за увид.

Според податоците добиени од Државната изборна комисија, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, 2.857 гласачи биле сместени во казнено-поправните установи, но само 1.882 од нив биле вклучени во Избирачкиот список. Имено, 975 затвореници не биле во можност да гласаат (34,12% од квалификуваните гласачи сместени во казнено-поправни установи не го искористиле своето право на глас).

4. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица

Не постојат законски одредби во однос на гласачите во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица. Следствено на тоа, тие гласачи, исто така, биле обесправени. Бројот на овие гласачи не може да се утврди затоа што релевантните институции немаат податоци во овој поглед.

5. Недостиг на законски одредби во однос на гласачите што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но не се лишени од деловната способност

Не постојат законски одредби во однос на гласачите што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но кои не се лишени од деловната способност. И овие гласачи не биле во можност да гласаат.

Според податоците добиени од Основниот суд Битола, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, 22 лица биле сместени во јавни здравствени установи, без да бидат лишени од деловната способност, врз основа на член 66 од Законот за вонпарнична постапка, во периодот меѓу денот на одржувањето на изборите и денот на завршувањето на изборниот процес.

Според податоците добиени од Основниот кривичен суд Скопје, како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер, едно лице било сместено во јавните здравствени установи, без притоа да биде лишено од неговата деловна способност, врз основа на член 65 од Кривичниот законик, во периодот меѓу денот на одржувањето на изборите и денот на завршувањето на изборниот процес.

6. Недостиг на ефективен правен лек за определени групи гласачи

Не постои ефективен правен лек за да им се овозможи на одредени гласачи за кои Државната изборна комисија утврдила дека им е повредено избирачкото право да имаат реална можност да го остварат своето право на глас. Ова особено е случај со гласачите што

поднесуваат приговор за заштита на личното избирачко право на денот на спроведувањето на изборите.

Имено, на петмина (5) граѓани што доставиле приговор до ДИК на денот на изборите, во согласност со член 149 од Изборниот законик затоа што не биле на Избирачкиот список или не можеле да гласаат од разни причини (друго лице било потпишано на нивно место, биле вклучени во Избирачкиот список според моминско презиме или стара адреса итн.) им било усвоено барањето.⁴⁹ Во овие случаи ДИК усвоила одлуки во кои била констатирана повреда на нивното избирачко право на тој начин што на избирачите им било оневозможено да го остварат тоа, при што избирачкиот одбор бил задолжен да им овозможи да гласаат ако изборниот процес сè уште бил во тек. Меѓутоа, не се предвидува каква било можност за дополнително гласање ако е завршен процесот на гласање.

Од друга страна, пак, на девет (9) граѓани што поднеле приговор до ДИК за заштита на личното избирачко право во друга фаза на изборниот процес, во согласност со член 149-а од Изборниот законик, исто така, им било усвоено барањето.⁵⁰ Во овој случај, општинската изборна комисија била задолжена да им овозможи да гласаат без поставување на какви било дополнителни услови во врска со остварувањето на нивното избирачко право, како што е тоа случај при поднесување на приговорите во постапката на спроведување на гласањето, односно на денот на изборите.

Покрај тоа, одредени поранешни затвореници, исто така, биле лишени од нивното право да имаат ефективен правен лек за да го заштитат нивното избирачко право.

Имено, на двајца граѓани, поранешни затвореници, кои доставиле приговор за заштита на личното избирачко право на денот на изборите, во согласност со член 149-а од Изборниот законик, приговорот им бил делумно усвоен.⁵¹ Имено, во овие случаи, во одлуката по приговорот, ДИК констатирала дека избирачкото право им е повредено на начин што им оневозможува да го остварат. Сепак, и покрај тоа што била констатирана повреда на нивното право, сепак, ДИК им го одбила како неосновано барањето да им се овозможи да гласаат затоа што не се запишани на Избирачкиот список заради тоа што по денот на распишувањето на изборите сè уште биле на издржување казна затвор и поради тоа биле запишани во посебниот извод на Избирачкиот список за гласање во казнено-поправен дом. Како резултат на тоа, тие не можеле да гласаат на денот на изборите и покрај фактот дека на денот на изборите веќе не издржувале затворски казни и имале важечки лични карти.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

4.2. Поведени постапки

Врз основа на целокупното истражување и анализа и добиените резултати биле подготвени и поднесени 17 претставки *actio popularis* (заеднички претставки или претставки за заштита од јавен интерес) до релевантните институции, како најефикасен метод за решавање на проблемите што засегаат поголеми групи граѓани (во конкретниот случај, повреда во контекст на лишување од уставното избирачко право, дискриминација во врска со слободното остварување на избирачките права и сл.). Крајна цел на овој метод е да се иницираат системски промени и да се спречат слични повреди во иднина.

Овие претставки биле доставени до Народниот правобранител на Република Северна Македонија и до Комисијата за заштита од дискриминација.⁵² Имено, до Народниот правобранител биле доставени девет (9) претставки, а осум (8) претставки биле доставени до Комисијата за заштита од дискриминација, за секоја категорија граѓани чие избирачко право било повредено, во смисла на лишување од избирачкото право, како и дискриминација во врска со реализацијата на избирачкото право. При подготовката на претставките, покрај националното законодавство, предвид е земено и меѓународното законодавство во однос на избирачкото право на граѓаните.

Како одговор на тоа, Народниот правобранител доставил допис дека се прифатени наводите во доставените претставки. Имено, врз основа на спроведената постапка во врска со претставките за повреда на избирачкото право, Народниот правобранител констатирал состојба на ограничување и повреда на избирачкото право во неколку сегменти. Покрај тоа, Народниот правобранител го известил ИППИ дека наодите што се наведени во претставките доставени до Народниот правобранител се вградени во Посебен извештај за остварувањето и заштитата на избирачкото право, кој е пратен од Народниот правобранител до Владата на Република Северна Македонија. Наодите се вклучени и во Годишниот извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2017 година,⁵³ кој Народниот правобранител го доставил до Собранието на Република Северна Македонија, а во кој се содржани препораки за надминување на наведената состојба.

Комисијата за заштита од дискриминација, исто така, достави позитивни одговори во однос на утврдувањето дискриминација во врска со избирачкото право на одредени категории граѓани. Имено, КЗД утврдила директна дискриминација врз основа на личен статус во областа правосудство и управа на лицата што навршиле 18 години по првиот

52 Во моментот на подготовка и поднесување на претставките *actio popularis* во врска со локалните избори одржани во 2017 година, а сè уште не беше донесен новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој овозможува поднесување тужби *actio popularis* до судовите.

53 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>

изборен круг, а не биле во Избирачкиот список и немале право на глас во вториот изборен круг, односно во останатиот дел од изборниот процес; лица што биле сместени во болница, односно во дом за згрижување на стари лица; лица што биле сместени во јавни здравствени установи за лекување на душевни болести врз основа на судска одлука, а на кои не им била одземена деловната способност. КЗД заклучила дека врз основа на директната дискриминација кон овие категории граѓани, тие не можеле да го искористат своето уставно загарантирано право на глас. Исто така, му препорачала на ДИК да ги преземе сите неопходни мерки, со цел на овие граѓани да им се овозможи да го искористат своето уставно право на глас.

Според Годишниот извештај за 2018 година на Комисијата за заштита од дискриминација, КЗД донела мислења во 119 случаи, а во 19 случаи од нив утврдила дискриминација. Од овие 19 случаи, во кои е утврдена дискриминација, три (3) случаи биле поднесени од Институтот за правни и политички истражувања, при што била утврдена дискриминација во контекст на остварувањето на уставното право на глас.⁵⁴ Покрај тоа, во својот Годишен извештај за 2018 година Комисијата експлицитно се осврнала и детално го објаснила случајот поднесен од ИППИ, каде што се утврдува директна дискриминација врз основа на личен статус за граѓаните што биле сместени во болница, односно дом за згрижување на стари лица, во контекст на нивното право на глас.⁵⁵

Во однос на кривично-правната заштита на избирачкото право, се забележува дека оштетените, односно лицата чие избирачко право е наводно повредено, генерално се неволни да поведат кривична постапка за заштита на нивното избирачко право. Сепак, и покрај тешкотиите поврзани со неподготвеноста на оштетениот да даде согласност за поведување кривична постапка за заштита на неговите/нејзините избирачки права, беа поведени две (2) кривични постапки пред релевантните институции во Скопје во врска со кривични дела против избори и гласање и неколку други придружни кривични дела.

Во првиот случај кривичната постапка се однесува на кривичните дела Повреда на слободата на определување на избирачите (член 160 од КЗ), Насилство (член 386 од ЗК) и Незаконито влијание врз сведоци (член 368-а од КЗ), каде што оштетениот е член на ромската заедница. Тој не само што трпел закани туку бил и сериозно претепан на денот на изборите, т.е. на 29 октомври 2017 година, кога се одвивал вториот изборен круг. Тој поднел кривична пријава, но откако добил закани со цел да се откаже од пријавата, отишол во полиција и изјавил дека повредите, всушност, му се од паѓање, при што ја повлекол кривичната пријава. Тој бил охрабрен од тимот на ИППИ повторно да поднесе кривична пријава и откако се согласил, повторно била поднесена кривична пријава. Јавниот обвинител одлучил да ја отфрли кривичната пријава, бидејќи утврдил дека нема основано сомнение дека пријавениот го сторил првото кривично дело,

54 https://www.scribd.com/document/407105428/Годишен-извештај-2018?fbclid=IwAR201Yb_yowOx7gWserbcaiVpqlmkTjcFdXfKBwcCRJJZosVVfcXCMALvg_E, стр.11

55 *Ibid.*, стр.13

односно нема елементи за другите кривични дела, а имајќи ги наводно предвид и документите од претходниот предмет.

Сепак, меѓу другото, се чини дека ниту во првиот предмет ниту во овој предмет јавниот обвинител не ја зел предвид медицинската документација доставена во однос на повредите, со цел да утврди дали таквите повреди навистина може да бидат претрпени од паѓање. Против решението на основниот јавен обвинител за отфрлање на кривичната пријава била поднесена жалба до повисокиот јавен обвинител. Имено, причините за поднесување жалба се суштествена повреда на одредбите на кривичната постапка, погрешно утврдена фактичка состојба и повреда на материјалното право. Вишиот јавен обвинител донел решение со кое ја потврдил одлуката на основниот јавен обвинител за отфрлање на кривичната пријава.

Бидејќи се чини дека може да има индикации за неефективна истрага и недоволно правно образложение, ИППИ разгледува дали има доволно елементи за поднесување жалба до Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Имено, многу е важно да се воспостави цврста практика на енергична и темелна истрага на кривични предмети што вклучуваат кривични дела против избори и гласање, особено имајќи предвид дека обезбедувањето слободни, директни, тајни и демократски избори е фундаментална вредност на уставниот поредок, дефинирана во член 8 од Уставот. Покрај тоа, потребно е дури и повисоко ниво на енергична и темелна истрага за случаите што, исто така, вклучуваат физичко насилство во контекст на избори, како и оштетен што ѝ припаѓа на ранлива категорија граѓани, како што е случајот во овој предмет.

Европската заштита на правото на слободни избори е од големо значење. Имено, ЕСЧП заклучил како што следува: „Според Преамбулата на Конвенцијата, основните човекови права и слободи најдобро се одржуваат со ефективна политичка демократија. Бидејќи опфаќа карактеристичен принцип на демократија, член 3 од Протоколот бр. 1, според тоа, е од примарна важност во системот на Конвенцијата“.⁵⁶

Покрај тоа, треба да се има предвид дека ефективната истрага и судењето на кривични дела поврзани со изборите не само што ја гарантираат одговорноста на оние што се виновни за вакви кривични дела туку служат и за да спречат слично однесување во иднина. Неуспехот да се спроведе енергична истрага, гонење и справување со предмети поврзани со изборите може да поттикне неказниност и на крајот да доведе до повторување на несоодветно однесување на последователните избори. Во таа смисла, од големо значење е да се има ефективен правен лек за заштита на избирачкото право и изборите, воопшто.

Во врска со ова, треба да се напомене дека „поимот ефективен правен лек за целите на член 13, покрај исплата на отштета таму каде што е

56 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113

соодветно, подразбира и темелна и ефективна истрага што може да доведе до идентификација и казнување на одговорните".⁵⁷

Покрај тоа, имајќи ја предвид нивната „турбулентна историја и постојано искоренување“, ЕСЧП ги идентификувал Ромите како „обесправено и ранливо малцинство“ и утврдил дека „затоа имаат потреба од посебна заштита“.⁵⁸ Исто така, додал дека ова „значи дека треба да им се посвети особено внимание на нивните потреби и нивниот различен животен стил, како во соодветната регулаторна рамка, така и во донесувањето одлуки во посебни случаи“.⁵⁹

Во случајот *Balázs v Hungary*, ЕСЧП се осврнал на ранливоста на Ромите кога утврдил дека државата не ја исполнила својата позитивна обврска според член 14, во врска со член 3, да ги испита наводните расистички мотиви што стојат зад насилен напад.⁶⁰

Покрај тоа, треба да се забележи дека ранливоста на Ромите во контекст на изборите и гласањето во Република Северна Македонија била препознаена и потврдена во многу веродостојни извештаи, вклучително и во извештаите за избори на ОБСЕ/ОДИХР.⁶¹

Во вториот случај, пак, кривичната постапка се однесува на кривичното дело Повреда на тајноста на гласањето (член 163 од КЗ), каде што оштетен е 83-годишно лице со тешки здравствени проблеми (неподвижен приближно 10 години), кој гласал во неговиот дом еден ден порано од денот на изборите, во согласност со одредбите на Изборниот законик. Наводно, член на избирачки одбор го фотографирал неговото гласачко ливче со мобилен телефон на 28 октомври 2017 година, кога се одвивал вториот круг на гласање за лицата кои гласаат дома еден ден пред денот на изборите.

Претседателот на избирачкиот одбор бил сослушан како сведок од јавен обвинител, потврдувајќи дека настанот се случил и укажувајќи на недоличното однесување на член на избирачкиот одбор. Спроведувањето на вештачењето на мобилниот телефон на членот на избирачкиот одбор, кој,

57 *Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, § 107, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

58 *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 182, ECHR 2007-IV182

59 *Ibid.*, § 182

60 *Balázs v. Hungary*, no.15529/12, § 53, 20 October 2015

61 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM*, Warsaw, 27 February 2017, стр.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014, стр.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM*, Warsaw, 18 September 2006, стр.18-19

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/20630?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM*, Warsaw, 8 June 2005, стр.17-18

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15401?download=true>

наводно, го фотографирал гласачкото ливче, траело повеќе од една и пол година, и покрај многубројните доставени ургенции до Министерството за внатрешни работи и до јавниот обвинител, како и критичната здравствена состојба на оштетениот. Случајот е сè уште во фаза на претходна постапка.

Овој случај, исто така, се однесува на оштетен што спаѓа во ранлива категорија граѓани, за што е потребно посебно внимание при постапувањето во предметот. Поради тоа, загрижувачки е тоа што се чини дека староста на оштетениот и неговото екстремно лошо здравје не се земени предвид во однос на потребното ниво на внимание во справувањето со предметот.

Според ЕСЧП, староста на едно лице бара посебно внимание при постапувањето во определен предмет. Во оваа смисла, во случајот *Jablonská v. Poland*, ЕСЧП сметал дека има повреда на член 6 став 1 (право на правично судење) на ЕКЧП во однос на должината на постапките, имајќи го предвид „посебно фактот дека со оглед на староста на жалителот - таа веќе имала 71 година кога започнал судскиот спор - полските судови требало да покажат особено внимание при постапувањето во предметот“.⁶²

4.3. Постапување на институциите

Со цел да се идентификуваат евентуални случаи во врска со повреди на избирачките права, како и да се следи постапувањето на институциите во однос на ваквите предмети, по завршувањето на локалните избори во неколку наврати биле поднесувани барања за пристап до информации од јавен карактер. Имено, вакви барања биле поднесени до Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, сите основни јавни обвинителства и до сите основни судови во државата.

Министерство за внатрешни работи

До Министерството за внатрешни работи биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на пријави за изборни нерегуларности што биле поднесени од моментот на распишување на локалните избори на 6 август 2017 година до крајот на изборниот процес. Исто така, биле побарани и информации во однос на тоа колку од пријавите имале елементи на кривично дело, а колку имале елементи на прекршоци. Била побарана и информација за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во наведениот период.

МВР доставило одговор дека во наведениот период биле поднесени вкупно 278 пријави за изборни нерегуларности, од кои 33 биле квалификувани како кривични дела, а 23 пријави биле квалификувани како прекршоци. Другите пријави биле отфрлени или сè уште се постапува по нив. Биле поднесени вкупно седум (7) кривични пријави за кривични дела против

⁶² *Jablonská v. Poland*, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004

изборите и гласањето, и тоа: за две (2) дела Поткуп при избори и гласање, три (3) дела Повреда на слободата на определување на избирачите и две (2) дела Злоупотреба на избирачкото право.

Јавно обвинителство

До Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и до сите основни јавни обвинителства во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во периодот од денот на одржувањето на изборите на 15 октомври 2017 година до денот на поднесувањето на барањето на 5 декември 2017 година. Во исто време биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Јавното обвинителство на РСМ во својот одговор се повикало на извештајот на Привремената комисија за следење на евентуални изборни нерегуларности, формирана во Јавното обвинителство на РСМ. Според извештајот, во основните јавни обвинителства во врска со локалните избори во октомври 2017 година биле оформени вкупно 23 предмети. Притоа, во девет (9) случаи биле поднесени барања за собирање потребни известувања, во два (2) случаја бил подигнат обвинителен акт, во четири (4) случаи бил поднесен предлог за казнен налог, во три (3) случаи предметите биле завршени со констатации, односно со резолуција бидејќи не се работело за кривично дело, во четири (4) случаи биле донесени решенија за отфрлање на кривичната пријава и во еден (1) случај била донесена пресуда со која била изречена парична казна.

Притоа, од наведените предмети, по кривични пријави за кривично дело Повреда на избирачкото право од член 159 од КЗ, бил оформен еден (1) предмет; по кривични пријави за кривично дело Повреда на слободата на определување на гласачите од член 160 од КЗ биле оформени шест (6) предмети; по кривични пријави за кривично дело Злоупотреба на избирачкото право од член 161 од КЗ биле оформени три (3) предмети; по кривични пријави за кривично дело Поткуп при избори и гласање од член 162 од КЗ биле оформени девет (9) предмети; по кривични пријави за кривично дело Злоупотреба на лични податоци од член 149 од КЗ биле оформени два (2) предмета. Во два (2) случаја се работело за настани поврзани со изведување градежни работи за време на изборите, спротивно на забраните утврдени со Изборниот законик.

Притоа, горенаведените предмети биле процесирани во Основното јавно обвинителство Скопје, Основното јавно обвинителство Гостивар, Основното јавно обвинителство Штип, Основното јавно обвинителство Велес, Основното јавно обвинителство Кавадарци и Основното јавно обвинителство Кочани. Во другите јавни обвинителства не се евидентирани вакви постапки во наведениот период.

Врз основа на понатамошните поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во периодот од денот на одржувањето на изборите на 15 октомври 2017 година до денот на поднесувањето на барањето на 12 март 2018 година, како и за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките, добиени се дополнителни информации од Основното јавно обвинителство Скопје и од Основното јавно обвинителство Охрид.

Основното јавно обвинителство Скопје извести дека во наведениот период било постапено по две (2) кривични пријави за кривични дела против изборите и гласањето и по пријава за кривично дело Злоупотреба на избирачкото право по член 161 од КЗ, каде што е донесена осудителна пресуда, и по пријава за кривично дело Повреда на слободата на определување на избирачите по член 160 од КЗ, каде што пријавата е отфрлена поради недостиг на основано сомнение за сторено кривично дело.

Во истиот период во уписникот РО⁶³ биле оформени 18 кривични предмети, а два (2) предмета биле оформени во уписникот КОН.⁶⁴ Од овие предмети, за 12 предмети во тек се дејства во предистражна постапка, а за седум (7) била донесена јавнообвинителска одлука – резолуција бидејќи во конкретниот предмет немало простор за натамошно продолжување на кривичната постапка. Еден предмет бил препратен на надлежно постапување до Основно јавно обвинителство Куманово. Не е наведено за кои конкретни кривични дела против изборите и гласањето се однесуваат овие предмети.

Основното јавно обвинителство Охрид информира дека во наведениот период била доставена една (1) кривична пријава за кривично дело Повреда на слободата на определување на избирачите по член 160 став 1 од КЗ, по која е оформен предмет. Во овој предмет било донесено решение за отфрлање на пријавата.

Основни судови

До сите основни судови во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во периодот од денот на одржувањето на изборите на 15 октомври 2017 година до денот на поднесувањето на барањето на 12 март 2018 година. Исто така, биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Информации за поведени постапки се добиени од Основен кривичен суд Скопје, Основен суд Битола, Основен суд Кочани, Основен суд Штип

63 Уписник во кој се заведуваат пријави каде што сторителот и кривичното дело сè уште не се со сигурност утврдени, односно повеќе служи за заведување на настан.

64 Уписник во кој се заведуваат пријави против непознат сторител.

и Основен суд Охрид. Речиси сите други основни судови доставиле информација дека кај нив не се заведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето.⁶⁵

Основниот кривичен суд Скопје извести дека во тек се кривични постапки за три (3) предмети. Првиот предмет е за кривично дело Злоупотреба на избирачкото право по член 161 од КЗ, вториот предмет е за кривично дело Уништување на изборен материјал по член 164 од КЗ⁶⁶ и третиот предмет е за кривично дело Изборна измама по член 165 од КЗ и Злоупотреба на средствата за финансирање на изборна кампања по член 165-а од КЗ.⁶⁷

Основен суд Битола извести дека еден (1) предмет во врска со кривичното дело Поткуп при избори и гласање, заведен на 27 октомври 2017 година, е решен. Не е посочен конкретен исход на предметот.

Основен суд Кочани информира дека на 1 декември 2017 година бил заведен еден (1) предмет за кривично дело Поткуп при избори и гласање по член 162 став 3 во врска со став 1 од КЗ. Пресудата била изречена на 18 декември 2017 година и обвинетиот бил казнет со парична казна во износ од 12.300,00 денари.

Основен суд Штип достави известување дека бил заведен еден (1) предмет за кривично дело Поткуп при избори и гласање по член 162 став 1 од КЗ и тој е во процес.

Основен суд Охрид извести дека во наведениот период бил заведен еден (1) предмет за кривично дело Изборна измама по член 165, каде што била донесена ослободителна пресуда. Исто така, извести дека во овој период бил заведен и еден (1) предмет за кривично дело Уништување на изборен материјал по член 164 став 1, каде што била донесена осудителна пресуда.

65 Барања за пристап до информации од јавен карактер биле поднесени до 26 основни судови. Вкупно 24 основни судови доставија одговор на поднесеното барање.

66 Предметот е означен како „Титаник 3“, поведен од Специјалното јавно обвинителство и се однесува на локалните избори одржани во 2013 година.

67 Предметот е означен како „Титаник“, поведен од Специјалното јавно обвинителство и се однесува на локалните избори одржани во 2013 година.

5 РЕФЕРЕНДУМ 2018

На 30 јули 2018 година Собранието на Република Северна Македонија распиша консултативен референдум за одобрување на билатералниот договор со Грција, со кој се предвидувале уставни амандмани што ќе вклучуваат промена на уставното име на земјата. Референдумот им го поставил на гласачите следново прашање: „Дали сте за членство во ЕУ и во НАТО со прифаќање на договорот меѓу Република Македонија и Република Грција?“ Периодот на јавен увид се одвивал од 9 август до 23 август 2018 година. Избирачкиот список бил заклучен на 7 септември 2018 година. Во Избирачкиот список биле вклучени вкупно 1.806.336 гласачи.⁶⁸

5.1. Системски недостатоци

Анализата на референдумот повторно покажа дека постојат разни системски пропусти, главно во рамките на Изборниот законик, како и воспоставени практики што спречуваат одредени групи граѓани да го искористат своето уставно право на глас и кои овозможуваат повторување на повредите на избирачкото право. Исто така, сето ова доведува и до дискриминација на одредени групи гласачи во споредба со други групи гласачи. Според досегашните истражувања и анализи, лоцираните системски недостатоци може да се поделат на неколку главни групи:

1. Немоžност за гласање на гласачи што имале важечки лични карти на денот на изборите поради обновување на личните карти по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список

Гласачите што не биле вклучени во Избирачкиот список бидејќи немале важечка лична карта на денот на објавувањето на референдумот, не биле во можност да гласаат, вклучително и гласачите што подоцна обезбедиле важечка лична карта, но биле лишени од правото на глас бидејќи ги обновиле личните карти по објавувањето на референдумот или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список (но пред денот на референдумот). Имено, Избирачкиот список бил затворен 23 дена пред денот на референдумот и не постојат законски одредби, со цел тој да се ажурира до крајот на процесот.

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, на 9.207 лица им престанала важноста на личната карта меѓу денот на

68 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019

заклучување на Избирачкиот список и денот на референдумот (0,51% од вкупниот број од регистрирани гласачи),⁶⁹ а на 16.468 лица им биле издадени нови лични карти во истиот период (0,91% од вкупниот број регистрирани избирани).

Имено, од 44 приговори доставени до Државната изборна комисија од гласачите, според членовите 149 и 149-а од Изборниот законик (заштита на личното избирачко право), 40 приговори се однесувале на ова прашање. 70 Народниот правобранител, исто така, добил претставки во врска со ова прашање.

2. Немоžност за гласање на гласачи во казнено-поправни установи поради непоседување на важечка лична карта

Приближно 500 гласачи во казнено-поправните установи не биле вклучени во Избирачкиот список бидејќи немале важечка лична карта и не биле во можност да гласаат во ниеден круг.

Според податоците добиени од Управата за извршување санкции, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, 1.790 осудени лица и 267 притворени лица биле сместени во казнено-поправните установи на 29 септември 2018 година, кога се одржало гласањето за референдум за затворениците.

Според податоците добиени од Државната изборна комисија, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, само 1.558 од нив биле вклучени во Избирачкиот список. Имено, 499 лица сместени во казнено-поправните установи не биле во можност да гласаат (24,26% од квалификуваните гласачи сместени во казнено-поправни установи не го искористиле своето право на глас).

Позитивен развој во овој поглед било тоа што властите започнале ад хос операција за обновување на истечените документи на лицата затворени во затворите. Како резултат на оваа иницијатива, биле издадени 260 нови лични карти.⁷¹

69 Според истиот извор, на 6.944 лица им истекла важноста на пасошите меѓу денот на заклучување на Избирачкиот список и денот на референдумот (0,38% од вкупниот број регистрирани избирани).

70 Информациите за референдумот од 2018 година повеќе не се достапни на веб-страницата на Државната изборна комисија <https://www.sec.mk/> [последно пристапено: 3 септември 2019]; Сепак, приговорите што се доставени до ДИК од гласачите во согласност со член 149 и член 149-а од Изборниот законик, односно соодветните решенија се преземени од веб-страницата на ДИК од ИППИ во 2018 година и достапни се за увид, ако е потребно.

71 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019, стр.10

3. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица

Не постојат одредби во однос на гласачите во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица. Како резултат на тоа, тие гласачи, исто така биле лишени од правото на глас. Не може да се утврди бројот на овие гласачи бидејќи релевантните институции немаат податоци во оваа смисла.

4. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но не се лишени од деловната способност

Не постојат одредби во однос на гласачите што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но на кои не им е одземена деловната способност. Тие гласачи, исто така, биле лишени од правото на глас.

5. Недостиг од ефективен правен лек за определени групи гласачи

Не постои ефективен правен лек, со цел на одредени гласачи за кои Државната изборна комисија утврдила дека им е повредено избирачкото право, особено на оние што поднеле приговор за заштита на личното избирачко право на денот на референдумот, со кој ќе ми се обезбеди реална можност да го остварат своето право на глас.

Имено, ДИК усвоила една одлука во која се утврдувала повредата на избирачкото право на еден граѓанин, кој поднел приговор на денот на референдумот, во согласност со член 149 од Изборниот законик.⁷² ДИК утврдила дека има повреда на неговото избирачко на тој начин што на избирачот му било оневозможено да го оствари, а на избирачкиот одбор му било наложено на гласачот да му обезбеди можност да го оствари своето избирачко право, ако сè уште трае изборниот процес. Сепак, не е предвидена можност за дополнително гласање ако е завршен процесот на гласање. Покрај тоа, како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер, ДИК потврдила дека на референдумот одржан на 30 септември 2018 година донела одлука за заштита на личното избирачко право на едно лице, но по завршувањето на процесот на гласање, поради што тоа лице, всушност, не го искористило своето право на глас.

⁷² Информации за приговорите според членовите 149 и 149-а од Изборниот законик не се објавени на веб-страницата на Државната изборна комисија <https://www.sec.mk/> [последно пристапено: 3 септември 2019]; Информацијата била добиена од ДИК преку поднесување барање за пристап до информации од јавен карактер.

Во контекст на достапноста на ефективни правни лекови, исто така, треба да се напомене дека постоел недостиг на ефективен правен лек против одлуките на ДИК што се поврзани со регистрацијата на гласачите. Имено, регулативата на ДИК во однос на референдумот ја пренела надлежноста за жалби поврзани со регистрацијата на гласачите на Врховниот суд, и покрај тоа што Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните не предвидува надлежност на Врховниот суд за жалби за регистрација на гласачите. Покрај тоа, според Изборниот законик, жалбите против одлуките на ДИК во врска со регистрацијата на гласачите ги разгледува Управниот суд. Како резултат на ова, Врховниот суд ја отфрлил жалбата поднесена од граѓанин во однос на регистрација на гласач, поради тоа што нема надлежност.⁷³

5.2. Поведени постапки

Имајќи ги предвид целокупното истражување и анализа и добиените резултати, биле подготвени и поднесени 12 претставки *actio popularis* (заеднички претставки или претставки за заштита од јавен интерес) до релевантните институции. Имено, претставките *actio popularis* се сметаат за најефикасен метод за справување со прашањата што се однесуваат на поголеми групи граѓани (во овој случај, повреда во смисла на лишување од уставното избирачко право, дискриминација во врска со слободно остварување на избирачките права и сл.). Крајната цел на овој метод е да се иницираат системски промени и да се спречат слични прекршувања во иднина.

Претставките биле доставени до Народниот правобранител на Република Северна Македонија и до Комисијата за заштита од дискриминација.⁷⁴ Имено, до Народниот правобранител биле поднесени седум (7) претставки, а пет (5) претставки биле поднесени до Комисијата за заштита од дискриминација, за секоја категорија граѓани чие избирачко право било повредено, во контекст на лишување од избирачкото право, како и дискриминација во врска со реализацијата на избирачкото право. Поднесените претставки, покрај потпирањето на одредбите од националното законодавство, се потпирале и на одредби од меѓународното право во однос на избирачкото право на граѓаните.

Народниот правобранител достави одговор дека се прифатени наводите во поднесените претставки. Исто така, било истакнато дека лоцираните системски недостатоци наведени во претставките се вметнати во Посебен извештај за остварување и заштита на избирачкото право, кој Народниот правобранител го пратил до Владата на РСМ. Примерок од извештајот бил

73 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum* 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019, стр.18

74 Во моментот на подготвување и поднесување на претставките *actio popularis* во однос на референдумот одржан во 2018 година, сè уште не беше донесен новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој овозможува поднесување тужби *actio popularis* до судовите.

доставен и до ДИК. Наодите, исто така, биле инкорпорирани во Годишниот извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2018 година.⁷⁵ Покрај тоа, тој информира дека Собранието на РСМ донело мерки за спроведување на препораките во однос на избирачкото право, а тоа е проследено со формирање на Меѓуресорска работна група за подготовка на Изборниот законик во рамките на Министерството за правда, со цел да се надминат сите недостатоци и идентификувани проблеми, меѓу другото, и оние што ги идентификувал Народниот правобранител, каде што се вметнати и наодите на ИППИ.

Во однос на претставките поднесени до Комисијата за заштита од дискриминација, за разлика од случајот кога биле поднесени претставки во контекст на локалните изборите, КЗД покажа недостиг на ефективност и недоследност при справувањето со претставките. Имено, со месеци доцнеше доставувањето одговор од КЗД. Според информациите добиени од стручната служба на КЗД, се чини дека тогашните членови на КЗД не биле волни да постапат по примените претставки, главно, поради актуелниот процес на избор на нови членови на КЗД, во согласност со новодонесениот Закон за спречување и заштита од дискриминација, иако формално тие сè уште биле членови на КЗД сè додека не се избераат нови членови и имаа мандат да постапуваат по претставки.

По многубројните поплаки до КЗД за да се одговори на претставките, конечно бил доставен одговор на четири (4) од пет (5) поднесени претставки. Сепак, сите одговори содржеа многу општо и целосно идентично образложение. Имено, врз основа на општо образложение што е целосно идентично во однос на сите четири (4) претставки, и покрај тоа што фактичките и правните прашања беа различни во секој случај, КЗД одлучи дека е сторена дискриминација. Покрај тоа, исто така, таа покажа недоследност во постапувањето бидејќи во некои случаи, иако биле исти или слични со претходни случаи, одлучи поинаку и се оддалечи од нејзината претходно воспоставена практика без какво било разумно и објективно образложение.

Во однос на референдумот не се поведени постапки поврзани со кривични дела против избори и гласање. Ова, главно, се должи на неволноста на оштетените во идентификуваните случаи да поведат постапка со цел да ги заштитат своите избирачки права.

5.3. Постапување на институциите

По завршувањето на референдумот во неколку наврати биле поднесувани барања за пристап до информации од јавен карактер, со цел да се идентификуваат евентуални случаи во врска со повреди на избирачките права, како и да се следи постапувањето на институциите во однос на

75 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>

ваквите предмети. Имено, вакви барања повторно биле поднесени до Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, сите основни јавни обвинителства и сите основни судови во државата.

Министерство за внатрешни работи

До Министерството за внатрешни работи се доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на пријави за изборни нерегуларности што биле поднесени од моментот на распишување на референдумот на 30 јули 2018 година до денот на поднесување на барањето на 5 ноември 2018 година. Исто така, биле побарани и информации во однос на тоа колкумина од пријавите имале елементи на кривично дело, а колкумина имале елементи на прекршоци. Била побарана и информација за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во наведениот период.

Во одговорот МВР наведе дека прибирањето на податоци за референдумот од МВР се однесува на периодот од 31 август 2018 до 10 ноември 2018 година. Информира дека во наведениот период биле евидентирани вкупно 94 настани, од кои за 18 настани било утврдено дека станува збор за прекршоци од Законот за прекршоци против јавниот ред и мир и Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, а 10 настани имале елементи на кривични дела, и тоа: две (2) дела Оштетување туѓи предмети; едно (1) дело Поткуп при избори и гласање; две (2) дела Повреда на слободата на определување на избирачите; и едно (1) дело Неовластено снимање од КЗ.

Биле утврдени вкупно шест (6) кривични дела, од кои три (3) дела се однесувале на кривичните дела против изборите и гласањето. Според тоа, биле поднесени две (2) кривични пријави за Повреда на слободата на определување на избирачите и една (1) кривична пријава за Поткуп при избори и гласање до надлежните обвинителства. Исто така, биле поднесени кривични пријави за две (2) дела Оштетување туѓи предмети. За кривичното дело Неовластено снимање гонењето се презема по приватна тужба.

Јавно обвинителство

До Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и до сите основни јавни обвинителства во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето, во периодот од денот на одржувањето на референдумот на 30 септември 2018 година до денот на поднесување на барањето на 5 ноември 2018 година. Во исто време биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Јавното обвинителство на РСМ достави одговор дека биле оформени вкупно девет (9) предмети, и тоа во Основно јавно обвинителство Скопје, Основно јавно обвинителство Струга, Основно јавно обвинителство Штип и Основно јавно обвинителство Гостивар.

Во Основно јавно обвинителство Скопје биле оформени три (3) предмети што се во предистражна постапка, и тоа: предмет оформен против 26 лица за кривични дела Повреда на угледот на Република Македонија по член 178 од КЗ, Излагање на подбив на македонскиот народ и припадниците на заедниците по член 179 од КЗ, Велепредавство по член 305 од КЗ, Загрозување на независноста по член 308 од КЗ, Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста по член 313 од КЗ, Саботажа по член 315 од КЗ, Здружување заради непријателска дејност по член 324 од КЗ, Злоупотреба на службената положба и овластување по член 353 од КЗ, Организирање отпор по член 387 од КЗ, Самовластие по член 392 од КЗ и Злосторство против човечноста по член 403-а од КЗ; предмет оформен против едно лице за кривично дело повреда на тајноста на гласањето од член 163 од КЗ; предмет оформен против повеќе лица за кривични дела Злоупотреба на избирачкото право по член 161 од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ, Изборна измама по член 165 од КЗ и Фалсификување или уништување деловни книги по член 280 од КЗ.

Во Основно јавно обвинителство Струга биле оформени четири (4) предмети што се во предистражна постапка, и тоа: предмет оформен против едно лице за кривично дело Уништување на изборен материјал по член 64 од КЗ, при што по предметот ќе биде потпишана спогодба меѓу ОЈО Струга и осомничениот; предмет оформен против 43 лица за кривични дела Злоупотреба на службената положба и овластување по член 353 од КЗ, Несовесно работење во службата по член 353-в од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ, Изборна измама по член 165 од КЗ и Фалсификување или уништување деловни книги по член 280 од КЗ; предмет оформен против 42 лица за кривични дела Злоупотреба на службената положба и овластување по член 353 од КЗ, Несовесно работење во службата по член 353-в од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ, Изборна измама по член 165 од КЗ и Фалсификување или уништување на деловни книги од член 280 од КЗ; предмет оформен по кривична пријава против непознати лица.

Во Основно јавно обвинителство Штип бил оформен еден предмет против едно лице за кривично дело Повреда на правото на определување на гласачите по член 160 од КЗ. По предметот била донесена наредба за спроведување истражна постапка.

Во Основно јавно обвинителство Гостивар бил оформен еден предмет против едно лице за кривично дело Уништување на изборен материјал по член 164 од КЗ. Предметот е во предистражна постапка.

Врз основа на поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер до основните судови, за истиот период, биле добиени

дополнителни информации од Основно јавно обвинителство Скопје, Основно јавно обвинителство Струга, Основно јавно обвинителство Прилеп, Основно јавно обвинителство Кичево, Основно јавно обвинителство Дебар и Основно јавно обвинителство Тетово.

Основното јавно обвинителство Скопје извести дека во периодот од 30 септември 2018 година до 5 ноември 2018 година во уписникот РО биле оформени осум (8) кривични предмети, од кои шест (6) предмети се во предистражна постапка, а за два (2) предмета по извршената сеопфатна анализа на собраните докази во фаза на предистражна постапка донесена е јавнообвинителска одлука – резолуција бидејќи во конкретниот предмет немало простор за понатамошно продолжување на кривичната постапка. Не е наведено за кои конкретни кривични дела против изборите и гласањето станува збор во овие предмети.

Основното јавно обвинителство Прилеп извести дека во уписникот РО биле оформени три предмети за кои предистражната постапка е во тек. Не е наведено за кои конкретни кривични дела против изборите и гласањето станува збор во овие предмети.

Основното јавно обвинителство Кичево информира дека бил заведен еден предмет на 5 ноември 2018 година, за следниве кривични дела: Злоупотреба на службена положба и овластување по член 353 став 1 од КЗ, Несовесно работење во службата по член 353-в од КЗ, Злоупотреба на избирачкото право по член 161 став 1 од КЗ, Изборна измама по член 165 од КЗ и Повреда на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ. Предметот сè уште е во претходна постапка.

Основното јавно обвинителство Дебар извести дека на 24 октомври 2018 година била доставена кривична пријава од невладина организација против членови на избирачки одбори, заради извршување кривични дела против изборите и гласањето. Исто така, на 6 ноември 2018 година од политичката партија е доставена кривична пријава против членовите на избирачки одбори, заради извршување кривични дела против изборите и гласањето. И двете пријави се отстапени во надлежност на ОЈО Гостивар.

Во однос на референдумот одржан на 30 септември 2018 година, Основното јавно обвинителство Тетово извести дека во надлежност му биле отстапени два (2) предмета. Првиот предмет бил поднесен од политичка партија против 12 лица претседатели, заменици и членови на избирачки единици за кривични дела Злоупотреба на службена положба и овластување по член 353 став 1 од КЗ, Злоупотреба на избирачко право по член 161 став 1 од КЗ, Фалсификување или уништување деловни книги по член 280 од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ, Несовесно работење во службата по член 353-в став 3. Вториот предмет бил поднесен од невладина организација против претседатели, заменици и членови на избирачки единици за кривични дела Повреда на избирачкото право по член 159 од КЗ, Повреда на слободата на определување на избирачите по член 160 од КЗ, Злоупотреба на избирачкото право по член 161 од КЗ, Поткуп при избори и гласање по член 162 од КЗ, Повреда

на тајноста на гласањето по член 163 од КЗ, Уништување на изборен материјал по член 164 од КЗ, Изборна измама по член 165 од КЗ и други. Предметите се во предистражна постапка.

Основни судови

До сите основни судови во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во периодот од денот на одржување на референдумот на 30 септември 2018 година до денот на поднесување на барањето на 6 ноември 2018 година. Исто така, биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Речиси сите основни судови доставиле информација дека кај нив не се оформени предмети за кривични дела против изборите и гласањето во наведениот период.⁷⁶

76 До 26 основни судови биле поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер. Вкупно 17 судови доставиле одговор на поднесеното барање.

ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ 6 ИЗБОРИ 2019

Неодамнешните претседателски избори во Република Северна Македонија се одржаа на 21 април и на 5 мај 2019 година. Изборите беа распишани на 8 февруари 2019 година, а јавниот увид се одвивал во период од 23 февруари до 14 март 2019 година. Избирачкиот список бил затворен за измени од гласачите од 15 март 2019 година, па сè до завршувањето на вториот круг од изборите на 5 мај 2019 година. Државната изборна комисија го заклучила Избирачкиот список на 29 март 2019 година. Вкупно 1.808.131 регистрирани гласачи биле вклучени во Избирачкиот список.⁷⁷

6.1. Системски недостатоци

Анализата на претседателските избори, исто така, покажа дека постојат разни системски пропусти, главно, во рамките на Изборниот законик, како и воспоставени практики што спречуваат одредени групи граѓани да го искористат своето уставно право на глас и кои овозможуваат повторување на повреди на избирачкото право. Според истражувањата и анализите, лоцираните системски недостатоци може да се поделат во неколку главни групи:

1. Недостиг на законски одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови

Не постојат законски одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови, со што од правото на глас биле лишени гласачите што биле исклучени од Избирачкиот список поради истекување на важноста на личната карта и лицата што навршиле 18 години во тој период.

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, на 7.057 лица им престанала важноста на личната карта (0,39% од вкупниот број регистрирани гласачи), а 1.218 лица навршиле 18 години меѓу двата избирачки круга (0,07% од вкупниот број регистрирани избирачи).

⁷⁷ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019

2. Неможност за гласање на гласачи што имале важечки лични карти на денот на изборите поради обновување на личните карти по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список

Гласачите што не биле вклучени во Избирачкиот список бидејќи немале важечка лична карта на денот на распишување на изборите не биле во можност да гласаат, вклучително и гласачи што подоцна обезбедиле важечка лична карта, но биле лишени од правото на глас бидејќи ги обновиле личните карти по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список (но пред денот на изборите). Така, Избирачкиот список бил затворен 23 дена пред денот на изборите и не постојат законски одредби со цел тој да биде ажуриран до крајот на изборниот процес.

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, на 20.932 лица им истекла важноста на лична карта меѓу денот на заклучувањето на Избирачкиот список и денот на завршувањето на изборниот процес (1,16% од вкупниот број регистрирани избирачи),⁷⁸ а во истиот период биле издадени 24.837 нови лични карти (1,37% од вкупниот број регистрирани избирачи).

Понатаму, според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи, како одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер, на 31.948 лица им истекла важноста на личната карта меѓу денот по затворањето на јавниот увид и денот на завршувањето на изборниот процес (1,76% од вкупниот број регистрирани избирачи),⁷⁹ во истиот период додека биле издадени 32.784 нови лични карти (1,81% од вкупниот број регистрирани избирачи).⁸⁰

ДИК не пријавила никакви приговори поднесени од граѓаните, со цел да го заштитат своето лично избирачко право⁸¹. Имено, такви приговори не биле објавени ниту, пак, биле објавени одлуки по вакви приговори.

78 Според истиот извор, на 15.418 лица им истекла важноста на пасошите меѓу денот на заклучувањето на Избирачкиот список и денот на завршувањето на изборниот процес (0,85% од вкупниот број регистрирани избирачи).

79 Според истиот извор, на 20.241 лице им истекла важноста на пасошите меѓу денот по затворањето на јавниот увид и денот на завршувањето на изборниот процес (1,12% од вкупниот број регистрирани избирачи).

80 Имајќи предвид дека Избирачкиот список, всушност, е затворен за промени од гласачите по завршувањето на јавниот увид, се чини дека обезбедувањето на ваков вид податоци би покажало поточна состојба во однос на бројот на гласачи што имаа важечка лична карта на денот на изборите, но не можеа да гласаат бидејќи личните карти ги обновиле по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список.

81 Државна изборна комисија, Извештај за спроведените избори за претседател на Република Северна Македонија одржани на 21 април и на 5 мај 2019 година, мај 2019 година http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Претседателски%20избори%202019/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20спроведените%20избори%20за%20Претседател%20на%20Република%20Северна%20Македонија%202019%20год.pdf

Биле пријавени само приговори доставени од овластени претставници на подносителите на листи според член 148 од Изборниот законик,⁸² при што биле објавени одлуките за тие приговори.⁸³ Треба да се напомене дека во однос на овој вид приговори, во случај ДИК да усвои приговор во однос на гласањето во одредени избирачки места и, следствено на тоа, да ги поништи резултатите од гласањето на овие избирачки места, гласањето нема да се повтори, освен ако вкупниот број регистрирани гласачи влијае врз севкупните резултати од изборите.⁸⁴

Сепак, според веродостојни извештаи, имало неколку приговори поднесени од граѓани, со цел да го заштитат личното избирачко право. Во врска со ова прашање, ДИК примила и одбила еден (1) приговор поврзан со регистрација на гласачите, а Управниот суд ја потврдил одлуката на ДИК да не вклучува гласач во Избирачкиот список поради недостиг на важечки документи.⁸⁵ Покрај тоа, во веродостојните извештаи се забележува и дека гласачи со важечки документи за идентификација биле враќани на денот на изборите затоа што тие не биле вклучени во избирачките списоци.⁸⁶ Од друга страна, Народниот правобранител извести дека во врска со ова прашање биле примени претставки.

3. Немоžност за гласање на гласачи во казнено-поправни установи поради непоседување на важечка лична карта

Приближно 300 гласачи во казнено-поправните установи не биле вклучени во Избирачкиот список бидејќи немале важечка лична карта и не биле во можност да гласаат во ниеден круг.

Според податоците добиени од Државната изборна комисија, како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер, во Избирачкиот список биле вклучени 1.640 затвореници. Според податоците објавени од

82 Член 148 од Изборниот законик: (1) Секој подносител на листа на кандидати во постапката за гласање, сумирање и утврдување на резултатите од гласањето може да поднесе приговор до Државната изборна комисија; (2) Приговорот од став (1) на овој член се поднесува во рок од 48 часа по завршувањето на гласањето, односно објавување на првичните резултати.

83 *Supra note 79*

84 Член 151 од Изборниот законик, во врска со поништувањето и повторувањето на гласањето, во став 3 го утврдува следново: Државната изборна комисија со решение ќе го повтори гласањето на гласачките места во случаите од став (1) на овој член каде што гласањето е поништено само ако вкупниот број запишани избирачи на тие избирачки места на ниво на изборна единица, град, односно општина влијае врз вкупните резултати.

85 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019, May 2019, стр.12
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/417818?download=true>
OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019, May 2019, стр.8
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/418853?download=true>

86 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw , 15 July 2014, стр.11

Граѓанската асоцијација МОСТ,⁸⁷ 277 лица сместени во казнено-поправни установи не биле вклучени во Избирачкиот список поради истечени лични карти⁸⁸ (14,45% од квалификуваните гласачи сместени во казнено-поправните установи не го искористиле своето право на глас).

Позитивен развој во однос на ова прашање е дека неодамна донесениот нов Закон за извршување на санкции нуди решение за прашањето за обновување на лични карти на затвореници.^{89 90}

4. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица

Не постојат законски одредби во однос на гласачи во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица. Од овие причини, тие гласачи, исто така, биле обесправени. Бројот на овие гласачи не може да се утврди бидејќи релевантните институции немаат податоци во овој поглед.

Позитивен развој во овој контекст е дека првпат е спроведен пилот-проект во однос на правото на глас на лица сместени во две институции за згрижување на стари лица. На овој начин 71 лице го искористило своето право на глас.⁹¹

5. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но не се лишени од деловната способност

Не постојат одредби во однос на гласачите што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но на кои не им е одземена деловната способност. Тие гласачи, исто така, биле лишени од правото на глас.

87 Граѓанската асоцијација МОСТ ги набљудуваше претседателските избори со повеќе од 1.500 набљудувачи.

88 <http://most.org.mk/?fw-portfolio=%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b8-2019>

89 Службен весник на Република Македонија бр. 99/2019 од 21 мај 2019

90 Член 215 го регулира правото на осудените лица на ажурирање на нивните лични карти: „Осудените лица што се државјани на Република Македонија имаат право на ажурирање на податоците од личната карта по истекот на нејзината важност, на товар на буџетот на Република Македонија“.

91 Државна изборна комисија, *Извештај за спроведените избори за претседател на Република Северна Македонија одржани на 21 април и на 5 мај 2019 година*, мај 2019 година, стр. 5.

6. Недостиг на ефективен правен лек за определени групи гласачи

Не постои ефективен правен лек со цел на одредени гласачи, за кои Државната изборна комисија утврдила дека им е повредено избирачкото право, да им се обезбеди реална можност да го остварат своето избирачко право. Ова особено се однесува на гласачите што поднесуваат приговор за заштита на личното избирачко право на денот на изборите. Имено, во случаи кога ДИК ќе утврди повреда на избирачкото право на граѓанинот на денот на изборите, таа му наложува на избирачкиот одбор да му овозможи на гласачот можност да го оствари своето избирачко право, ако сè уште трае процесот на гласање. Меѓутоа, ако е завршен процесот на гласање, не постои можност гласачот да го оствари своето избирачко право.

Во однос на достапноста на ефективните правни лекови, треба да се забележи дека ДИК воспостави практика да донесува писмени одговори наместо решенија при отфрлањето приговори врз основа на допуштеноста.⁹² Имено, во своето Упатство за начинот и постапката за решавање на приговори за спроведување на претседателски избори 2019 година, донесено на 31 јануари 2019 година,⁹³ ДИК не предвиде дека ќе се донесува решение при одлучувањето по приговорите што не ги исполнуваат формалните и процедуралните услови.⁹⁴

Се чини дека тоа не е во согласност со Правилникот за начинот и постапката за решавање на приговори,⁹⁵ донесен од ДИК на 6 јули 2017 година, изменет со Правилникот за измена на Правилникот, бр. 08-1321/1 од 6.7.2017 година за начинот и постапката за решавање на приговори,⁹⁶ донесен од ДИК на 21 јули 2017 година, каде што јасно е утврдено дека ќе се донесе решение при отфрлањето на приговори врз основа на допуштеноста.⁹⁷ Во секој случај, ова значи дека писмените одговори на ДИК со кои се отфрлаат недопуштените жалби не се сметаат за решенија и затоа не може да се обжалат ниту, пак, на крајот ќе бидат предмет на судски преглед.

92 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019*, May 2019, стр.12

93 <https://drive.google.com/file/d/1J339lytkUsTPopPc0jre9EW9-wBaDVMs/view>

94 Член 32 од Упатството за начинот и постапката за решавање на приговори за спроведување на претседателските избори 2019 година

95 Службен весник на Република Македонија бр. 86/2017 од 10 јули 2017

<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zNkJsS1FJUG56TjA/view>

96 Службен весник на Република Македонија бр. 106/2017 од 9 август 2017

<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zMHR5bUh60W9hSHM/view>

97 Член 37 од Правилникот за начинот и постапката за решавање на приговори, изменет со член 1 од Правилникот за измена на Правилникот, бр. 08-1321/1 од 6.7.2017 година за начинот и постапката за решавање на приговори

6.2. Поведени постапки

Врз основа на целокупното истражување и анализа и добиените резултати, како и имајќи предвид дека претставките *actio popularis* (заеднички претставки или претставки за заштита од јавен интерес) се најефективниот метод за решавање на прашањата што се однесуваат на поголеми групи граѓани и иницирање на системски промени, се продолжи со подготовка и со поднесување на ваков вид претставки до релевантни институции. Имено, биле поднесени 12 претставки *actio popularis* во однос на лишувањето од уставното избирачко право и дискриминација во врска со слободното остварување на избирачкото право за горенаведените категории граѓани. Притоа, покрај одредбите на националното право, предвид било земено и меѓународното право поврзано со избирачкото право на граѓаните.

Од овие 12 претставки, до Народниот правобранител на Република Северна Македонија биле поднесени седум (7) претставки, а до Комисијата за заштита од дискриминација биле поднесени пет (5) претставки.⁹⁸ Одговорите на овие претставки, во моментот на подготвување на оваа публикација, сè уште не се примени. Сепак, имајќи го предвид претходното постапување на соодветните институции во однос на претставките *actio popularis*, како и сличноста на фактичките и правните околности со претходно поднесените претставки, извесно е да се очекува Народниот правобранител да ги прифати наводите во претставките и да преземе дополнителни мерки во рамките на својата надлежност за да ги отстрани повредите и да иницира соодветни системски промени во овој поглед. Што се однесува до Комисијата за заштита од дискриминација, останува да се види како новите членови на КЗД, кои ќе бидат избрани врз основа на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, ќе постапуваат по овие прашања и дали ќе заземат цврст став за стандардот што треба да се следи во овој вид случаи.

6.3. Постапување на институциите

Имајќи цел да се идентификуваат евентуални случаи во врска со повреди на избирачките права, како и да се следи постапувањето на институциите во однос на ваквите предмети, барањата за пристап до информации од јавен карактер се поднесувале и по спроведувањето на претседатлските избори. Во оваа смисла, барања биле поднесени до Министерството за внатрешни

⁹⁸ Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација е донесен и стапи во сила на 16 мај 2019 година, по завршувањето на претседателските избори одржани во 2019 година, а тој беше земен предвид при подготвувањето и доставувањето претставки *actio popularis* во врска со претседателските избори. Сепак, со оглед дека проектот беше во завршна фаза, не беше можно да се искористи можноста што ја дава за поднесување тужби *actio popularis* во суд, во рамките на проектните активности. Сепак, ИЛПР размислува да ја искористи можноста во рамките на своите активности во блиска иднина.

работи, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, сите основни јавни обвинителства и сите основни судови во државата.

Министерство за внатрешни работи

До Министерството за внатрешни работи биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на пријави за изборни нерегуларности што биле поднесени од денот на распишувањето на претседателските избори на 8 февруари 2019 година до денот на поднесувањето на барањето на 21 мај 2019 година. Исто така, биле побарани и информации во однос на тоа колку од пријавите имале елементи на кривично дело, а колку имале елементи на прекршоци. Била побарана и информација за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето во наведениот период.

Во одговорот МВР навело дека од преземените мерки од МВР за еден настан со пишување графити на три лица им бил изготвен записник за констатиран прекршок по член 17, а казнив по член 33 од Законот за јавна чистота, а за еден настан во кој бил одземен пропаганден материјал пратено е известување до надлежното ОЈО. Понатаму, МВР известило дека во периодот од 22 април 2019 до 4 мај 2019 година, односно меѓу двата избирачки круга, по преземени мерки од МВР за по еден настан на давање поткуп и на анонимна пријава за повреда на тајноста на гласањето биле пратени известувања до надлежните ОЈО.

Биле поднесени вкупно три (3) кривични пријави од МВР. За два (2) случаја на фотографирање на гласачко ливче биле поднесени две (2) кривични пријави против двајца сторители за сторени кривични дела Повреда на тајноста на гласањето, а за еден настан турната гласачка кутија била поднесена кривична пријава против едно (1) лице за сторено кривично дело Спречување на избори и гласање. Покрај ова, за седум (7) случаи на фотографирање на гласачко ливче на седум (7) лица им биле изготвени записници за сторен прекршок по член 190 став 2 од Изборниот законик, а за случаи поврзани со агитирање биле пратени се четири (4) известувања до надлежните ОЈО.

За еден (1) случај на неовластено задржување на лица во близина на гласачко место, исто така, било пратено известување до ОЈО. Исто така, за еден (1) случај на неовластено снимање, по извршени консултации со ОЈО, било констатирано дека се работи за кривично дело Неовластено снимање за кое гонењето се презема по приватна тужба.

Јавно обвинителство

До Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и до сите основни јавни обвинителства во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето, во периодот од денот на одржувањето на претседателските избори на 21 април 2019 година до денот на поднесувањето на барањето на 21 мај 2019 година, како и за вкупниот број постапки што се водат за кривични дела против изборите и гласањето. Истовремено, биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Јавното обвинителство на РСМ доставило одговор во однос на вкупниот број постапки што се водат за кривични дела против изборите и гласањето. Имено, според информациите добиени од Јавното обвинителство на РСМ, во тек се постапки за кривични дела против избори и гласање во Основно јавно обвинителство Струга, Јавно обвинителство Велес, Основно јавно обвинителство Тетово и Основно јавно обвинителство Скопје.

Во Основното јавно обвинителство Струга се водат четири (4) предмети за кривични дела: Спечување на избори и гласање од член 158 од КЗ, Повреда на избирачкото право од член 159 од КЗ, Повреда на слободата на определување на избирачи од член 160 од КЗ, Злоупотреба на избирачко право од член 161 од КЗ, Поткуп при избори и гласање од член 162 од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето од член 163 од КЗ, Уништување на изборен материјал од член 164 од КЗ, Изборна измама од член 165 од КЗ и Противзаконско располагање со буџетски средства за време на избори од член 165-б од КЗ. Сите предмети се во предистражна постапка.

Во Основното јавно обвинителство Велес се водат два (2) предмета. Првиот предмет е заведен во уписникот РО во врска со закани упатени на социјалните мрежи за евентуалните поддржувачи на референдумското изјаснување, квалификуван како кривично дело Загрозување на сигурноста од член 144 став 4 од КЗ. Вториот предмет е заведен во уписникот КОН за кривично дело Повреда на слободата на определување на избирачите од член 160 од КЗ. Двата предмета се во фаза на предистражна постапка.

Во Основното јавно обвинителство Тетово се водат два (2) предмета. Првиот е оформен против 12 лица за кривични дела Злоупотреба на службената положба и овластување од член 353 став 1 од КЗ, Издавање и неовластено обезбедување деловна тајна од член 280 од КЗ, Злоупотреба на избирачкото право од член 161 став 1 од КЗ, Неовластено работење во службата од член 353-в од КЗ и Повреда на тајноста на гласањето од член 163 од КЗ. Предметот е во фаза на сослушување сведоци и прибирање докази. Вториот предмет е заведен во уписникот РО за кривичните дела Повреда на избирачкото право од член 159 од КЗ, Повреда на слободата на определување на избирачите од член 160 од КЗ, Злоупотреба на избирачкото право од член 161 од КЗ, Поткуп при избори и гласање од

член 162 од КЗ, Повреда на тајноста на гласањето од член 163 од КЗ, Уништување на изборен материјал од член 164 од КЗ, Изборна измама од член 165 од КЗ и други. Предметот е во предистражна постапка.

Во Основното јавно обвинителство Скопје се водат 16 предмети заведени во уписникот РО и два (2) предмета заведени во уписникот КОН, во врска со кривични дела против изборите и гласањето. За овие предмети во тек се дејства во предистражна кривична постапка.

Врз основа на поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер до основните судови, за истиот период, биле добиени дополнителни информации од Основното јавно обвинителство Скопје, Основното јавно обвинителство Гостивар, Основното јавно обвинителство Тетово и Основното јавно обвинителство Битола.

Во Основното јавно обвинителство Скопје, во рамките на периодот од 21 април 2019 до 21 мај 2019 година, бил оформен еден (1) кривичен предмет по примено писмено известување од граѓанскиот штаб на еден од претседателските кандидати, кој се однесувал на пријавени индикации за прекршување на низа законски прописи поврзани со изборниот процес и други закони поврзани со прибирање и зачувување на лични податоци. За овој предмет во тек се дејства што се преземаат во рамките на предистражна кривична постапка.

Во Основното јавно обвинителство Гостивар, за периодот од 21 април 2019 до 21 мај 2019 година, заведени се два (2) предмета. Првиот предмет се води против 10 лица за кривично дело Повреда на избирачкото право од член 159 од КЗ, Повреда на слобода на определување на избирачите од член 160 од КЗ, Злоупотреба на избирачкото право од член 161 од КЗ и Изборна измама од член 165 од КЗ. За вториот предмет се постапува по член 190 став 2 од Изборниот законик бидејќи се работи за неовластено фотографирање. Постапките се во тек за двата предмета.

Во Основното јавно обвинителство Тетово, во врска со вториот круг на претседателските избори одржан на 5 мај 2019 година, била поднесена кривична пријава од СВР Тетово против едно лице за кривично дело Повреда на тајноста на гласањето по член 163 став 1 од КЗ. На 8 мај 2019 година јавниот обвинител донел решение за отфрлање на кривичната пријава.

Во Основното јавно обвинителство Битола биле примени две (2) известувања поврзани со изборите и со гласањето за настан што се случил на избирачко место на 21 април 2019 година, каде што пријавеното лице го сликало гласачкото ливче. Во врска со овој настан, на 20 мај 2019 година СВР Битола поднела кривична пријава против засегнатото лице за сторено кривично дело Повреда на тајноста на гласањето од член 163 став 1 д КЗ.

Основни судови

До сите основни судови во државата биле доставени барања за пристап до информации од јавен карактер за бројот на поведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето, во периодот од денот на одржувањето на претседателските избори на 21 април 2019 година до денот на поднесувањето на барањето на 21 мај 2019 година, како и за вкупниот број постапки што се водат за кривични дела против изборите и гласањето. Во исто време биле побарани и информации во однос на тоа за кои конкретни кривични дела се поведени постапките и во која фаза се постапките.

Според добиените информации, постапки кои се водат за кривични дела против изборите и гласањето се евидентирани во Основен кривичен суд Скопје, Основен суд Гостивар и Основен суд Битола. Речиси сите други основни судови доставиле информација дека кај нив не биле заведени постапки за кривични дела против изборите и гласањето. Исто така, според добиените информации, во рамките на периодот од 21 април 2019 до 21 мај 2019 година немало заведени постапки за кривични дела против избори и гласање.⁹⁹

Во Основниот кривичен суд Скопје во тек се две (2) постапки за кривични дела против избори и гласање. Првиот заведен предмет бил означен како „Титаник“ и бил поведен од Специјалното јавно обвинителство за кривичните дела Злоупотреба на средства за финансирање на изборната кампања од член 165-а од КЗ, Повреда на избирачкото право од член 159 од КЗ и Повреда на слободата на определување на избирачите од член 160 од КЗ. Предметот е во фаза на доказна постапка. Вториот заведен предмет е означен како „Титаник 3“ и е поведен од Специјалното јавно обвинителство за кривично дело Уништување на изборен материјал од член 164 од КЗ. Предметот е во фаза на доказна постапка.

Според информациите добиени врз основа на дополнително поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер за број на поведени постапки за кривични дела против избори и гласање за период од 15 октомври 2017 до 13 август 2019 година, еден (1) предмет за кривично дело Злоупотреба на избирачко право од член 161 од КЗ е правосилно завршен во рамките на наведениот период.

Во Основниот суд Гостивар во се тек две (2) постапки за кривични дела против изборите и гласањето. Првиот предмет е во врска со кривично дело Спречување на избори и гласање по член 158 од КЗ и е во фаза на главна расправа. Вториот предмет, исто така, е за кривично дело Спречување на избори и гласање по член 158 од КЗ, во кој обвинетите биле ослободени од обвинение и предметот по жалба е во Апелациониот суд во Гостивар.

99 Барања за пристап до информации од јавен карактер биле поднесени до 26 основни судови. Вкупно 21 основен суд доставиле одговор на поднесеното барање.

Во Основниот суд Битола во тек се два (2) предмета за кривичното дело Поткуп при избори и гласање од член 162 од КЗ. Станува збор за предмети што биле во фаза на постапка по жалба и сега повторно се вратени во првостепен суд. Еден предмет за кривичното дело Поткуп при избори и гласање од член 162 од КЗ бил верификуван на 22 март 2019 година, но нема датум на правосилност.

ЗАКЛУЧОЦИ И 7 ПРЕПОРАКИ

Општиот заклучок што може да се извлече од анализите и од истражувањата спроведени во рамките на активностите на проектот „Правна заштита на избирачките права“ е дека во последните неколку години е постигнат одреден степен на напредок во однос на заштитата на избирачкото право и обезбедувањето слободни и фер избори. Имено, може да се тврди дека Република Северна Македонија, генерално, постигнала добро ниво на демократија во однос на изборите и гласањето. Сепак, истовремено, може да се заклучи и дека сè уште постојат разни области каде што се неопходни подобрувања, со цел да се зајакне заштитата на уставното избирачко право на граѓаните.

Исто така, може да се заклучи дека целокупната правна рамка поврзана со избирачкото право е погодна за спроведување демократски избори и обезбедување заштита на избирачките права во Република Северна Македонија. Имено, заштитата на избирачките права првенствено е регулирана со Уставот и со Изборниот законик, но и со други закони. Покрај тоа, РСМ е членка на разни клучни меѓународни и регионални инструменти релевантни за заштита на избирачките права. Сепак, исто така, очигледно е дека сè уште има потреба да се адресираат разни прашања, со цел да се зајакне правната рамка и да се обезбеди повисоко ниво на заштита на избирачкото право.

Имено, анализите и истражувањата спроведени во однос на локалните избори одржани во 2017 година, референдумот одржан во 2018 година и претседателските избори одржани во 2019 година јасно покажаа дека постојат разни системски недостатоци, претежно во рамките на Изборниот законик, како и воспоставени практики што спречуваат одредени групи граѓани да го остварат своето уставно право на глас и овозможуваат повторување на повреди на избирачкото право.

Изборниот законик не прави разлика во однос на видот на избори. Имено, ист закон важи за сите видови избори. Од овие причини, и покрај тоа што одделни видови избори имаат и свои специфични карактеристики, повеќето од идентификуваните системски недостатоци автоматски се одразуваат на избирачкото право на граѓаните во рамките на сите видови избори. Во оваа смисла, утврдени се речиси идентични типови на системски недостатоци во однос на локалните избори, референдумот и претседателските избори. Покрај тоа, утврдени се и квантитативните импликации на идентификуваните системски недостатоци во однос на изборите, со цел да се измери влијанието што тие го имаат врз целокупниот изборен процес.

Лоцираните системски недостатоци беа поделени во неколку главни групи:

1. Недостиг на законски одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови
2. Немоžност за гласање на гласачи што имале важечки лични карти на денот на изборите поради обновувањето на личните карти по објавувањето на изборите или по затворањето на јавниот увид во Избирачкиот список
3. Немоžност за гласање на гласачи во казнено-поправни установи поради непоседување важечка лична карта
4. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи во болници, установи за долгорочна нега и во домови за стари лица
5. Недостиг на законски одредби во однос на гласачи што се сместени во јавни здравствени установи со судска одлука, но не се лишени од деловната способност
6. Недостиг на ефективен правен лек за определени групи гласачи

Очигледно е дека квантитативните импликации на горенаведените системски недостатоци, кои лишуваат одредени категории граѓани од остварувањето на нивното уставно избирачко, се чини немаат потенцијал да влијаат врз конечните резултати од изборите. Имено, може да се тврди дека вкупниот број граѓани што имаат право на глас, но не можат да гласаат поради системски недостатоци, не е доволно голем за да влијае врз конечните резултати на изборите, освен можеби во ретки ситуации кога резултатите од изборите се навистина тесни.

Сепак, се чини дека еден од најголемите проблеми што се јавуваат во однос на третирањето на избирачкото право од државните структури, надлежни за овозможување и заштита на ова право, е отсуството на разбирање на правото како индивидуално право. Имено, како од начинот на постапување по приговорите на одредени лица што сметаат дека е нарушено нивното избирачко право, така и од начинот на третман на одредени категории лица во контекст на нивните избирачки права, може да се заклучи дека главниот принцип што се следи е дали повредата на правото влијаела врз конечниот резултат на изборите наместо дали секој граѓанин имал можност на еднаков начин да го оствари своето избирачко право.

Во оваа смисла, главниот водечки принцип при адресирањето на горенаведените системски недостатоци на системот, кои опстојуваат и се повторуваат со години во сите изборни циклуси, треба да биде почитување и заштита на индивидуалното право на секој граѓанин да има реална можност да го оствари своето избирачко право.

Со оглед на горенаведеното, приоритет е да се направат соодветни измени во законската рамка, главно, во однос на Изборниот законик, со цел да се коригираат системските слабости што создаваат граѓани што не можат да го искористат своето уставно право на глас. Ова значи, на прво место,

дека сите лица со право на глас треба да бидат вклучени во Избирачкиот список. Покрај тоа, треба да им се обезбедат практични и ефективни избирачки права, а не права што се теоретски или илузорни.

Имено, измените треба да вклучуваат одредби за ажурирање на Избирачкиот список меѓу избирачките кругови, со цел да се подобри точноста на Избирачкиот список и да се олесни учеството на гласачите. Исто така, имајќи ја предвид истата цел, треба да се размисли за зголемување на траењето на јавниот увид на Избирачкиот список и приближување на рокот предвиден за измени поблиску до денот на изборите.

Треба да се размисли и за вклучување на квалификуваните гласачи во Избирачкиот список, без оглед на важноста на нивните документи за идентификација, во согласност со меѓународните обврски, но, исто така, и во согласност со националните уставни одредби. Имено, квалификуваните гласачи не треба автоматски да бидат исклучувани од Избирачкиот список поради истекување на важноста на документот.

Треба да се осигури дека квалификуваните гласачи во казнено-поправните установи се вклучени во Избирачкиот список и имаат можност да ги обноват истечените документи за идентификација. Понатаму, измените на Изборниот законик треба да содржат одредби што предвидуваат лица во установи за долготрајна нега, болници и во пензионерски домови, кои имаат право на глас, да можат да ги остварат своите избирачки права. Последното се однесува и за гласачите сместени во јавните здравствени установи со судска одлука, на кои не им е одземена деловната способност.

Имајќи предвид дека, генерално, се чини дека правната рамка не обезбедува целосно ефективни правни лекови, спротивно на меѓународните стандарди, правната рамка треба да се измени во однос на елиминирањето на непотребните ограничувања на правото на поднесување приговори и жалби во врска со изборите. Треба да се осигури дека одлуките и постапките на изборната администрација треба да бидат предмет на судски преглед. Покрај тоа, треба да се осигури дека правната рамка предвидува ефективни правни лекови.

Исто така, треба да се напомене дека треба да се размисли за зголемување на нивото на транспарентност во однос на разгледувањето на изборни приговори и жалби, во контекст на одржување јавни сесии и објавување на донесените одлуки. Покрај тоа, со цел да ги зголеми транспарентноста и довербата на јавноста во нејзината работа, ДИК треба да обезбеди јавно објавување на сите регулативи, упатства и записници, вклучително и сите документи за сите изминати изборни процеси во земјата.

При измените на законската рамка поврзани со изборите и гласањето треба да се има предвид и потребата од ревидирање на референдумската правна рамка и нејзиното усогласување со Изборниот законик.

Имајќи го предвид фокусот да се промовира разбирањето на избирачкото право како индивидуално право, во контекст на неговата заштита,

претставките *actio popularis* доставени до Народниот правобранител на Република Северна Македонија, биле јасно поврзани со одредбите на меѓународното право во врска со индивидуалното избирачко право, како основно за една демократска држава, како дополнување на одредбите од националното право.

Може да се тврди дека поднесувањето на претставки *actio popularis* до Народниот правобранител, во однос на нарушување на избирачкото право на различни категории граѓани поради системски недостатоци, се покажа значајно, имајќи предвид дека придонесе за остварување на надлежноста на Народниот правобранител да обезбеди почитување на уставните и на законските права на граѓаните, во овој случај во однос на нивните избирачки права. Имено, Собранието на РСМ донесе мерки за спроведување на препораките на Народниот правобранител во однос на избирачкото право, што беше проследено со формирање на Меѓуресурска работна група за подготовка на Изборниот законик во рамките на Министерството за правда, со цел да се надминат сите недостатоци и идентификувани проблеми, меѓу другите, и оние што ги идентификуваше Народниот правобранител, каде што се вметнати и наодите на ИППИ.

Како и во случајот со претставките *actio popularis* поднесени до Народниот правобранител, претставките *actio popularis* поднесени до Комисијата за заштита од дискриминација, исто така, јасно ги зедеа предвид и одредбите на меѓународното право поврзани со индивидуалното право на глас, покрај одредбите на националното право, при што дискриминацијата се гледа преку призмата на можноста за остварување на ова индивидуално право.

Поднесувањето на претставки *actio popularis* до Комисијата за заштита од дискриминација, во врска со нарушувањето на избирачкото право на различни категории граѓани заради системски недостатоци, исто така, може да се смета за значајно, особено ако се има предвид дека адресирањето на дискриминацијата по разни основи во контекстот на изборите и остварувањето на правото на глас е многу ретко и досега беше маргинално присутно. Имено, КЗД има значителен потенцијал да придонесе кон спречувањето и борбата против дискриминација.

Сепак, КЗД покажа недоследност во постапувањето по претставки за дискриминација по разни основи, во контекст на избори и остварување на уставното избирачко право на граѓаните. Останува да се види како новите членови на КЗД кои ќе бидат избрани, согласно новодонесениот Закон за спречување и заштита од дискриминација, ќе постапат по овие прашања и дали ќе заземат цврст став за стандардот што треба да се следи во овој вид случаи.

Што се однесува до кривично-правната заштита на избирачкото право, се чини дека граѓаните чие избирачко право е повредено, генерално, не се волни да поведат кривична постапка. Истовремено, се чини дека граѓаните, генерално, пријавуваат изборни нерегуларности до Министерството за внатрешни работи и дека МВР поднело кривична пријава во однос на мал број пријавени настани, главно, во однос на кривичните дела Повреда на

слободата на определување на избирачите (член 160 од КЗ), Поткуп при избори и гласање (член 162 од КЗ) и Злоупотреба на гласачкото право (член 161 од КЗ). Се чини дека има мал број поднесени обвиненија во врска со кривични дела против избори и гласање. Имено, се чини дека малку кривични постапки за кривични дела против избори и гласање, всушност, завршуваат на суд и дека само мал број случаи, всушност, завршуваат со судска пресуда. Покрај тоа, се чини дека е можно да се јавуваат прашања во однос на неефективна истрага и недостиг на должно внимание во овие типови случаи.

Сепак, горенаведеното главно претставува индикации што бараат дополнителни истражувања и анализи, со цел да се усвојат веродостојни заклучоци и препораки. Во оваа смисла се препорачува да се спроведе темелна анализа во овој поглед. Имено, индикациите покажуваат дека е неопходна анализа за ефективност на кривично-правната заштита во однос на кривични дела против избори и гласање. Оваа анализа ќе даде одговор на прашањата колку граѓаните ја користат можноста да пријават кривични дела против избори и гласање; до кој степен јавното обвинителство ги гони овие кривични дела по службена должност; и како судовите постапуваат во постапките поврзани со овие кривични дела. Со други зборови, анализата ќе ги утврди нивото на ефективност на институциите во овој поглед и ќе обезбеди основа за преземање евентуални идни чекори кон подобрување на нивото на кривична заштита на избирачкото право.

Во секој случај, неоспорно е дека сите случаи и наводи за притисок и заплашување треба темелно и ефективно да се испитаат и, ако се основани, да бидат навреме гонети од надлежните органи. Во оваа смисла, властите треба континуирано да вложуваат напори за подобрување на нивото на заштита од која било форма на притисок врз граѓаните, во однос на слободното остварување на нивното уставно право на глас.

1. Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5
2. Council of Europe, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination*, 4 November 2000, ETS 177
3. Државна изборна комисија, *Извештај за спроведените избори за претседател на Република Северна Македонија одржани на 21 април и 5 мај 2019 година*, мај 2019 година
4. Државна изборна комисија, *Упатство за начинот и постапката за решавање на приговори за спроведување на претседателски избори*, 31 јануари 2019 година
5. European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*, Brussels, 8 June 2015
6. Европски суд за човекови права – пресуди:
 - Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI
 - Balázs v. Hungary*, no.15529/12, 20 October 2015
 - D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, ECHR 2007-IV182
 - Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX
 - Jablonská v. Poland*, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004
 - Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I
 - Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI
 - Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Series A no. 113
 - Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, ECHR 2000-IV
7. Комисија за заштита од дискриминација, *Годишен извештај за 2018 година*, април 2019

8. Народен правобранител на Република Северна Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2018 година*, март 2019 година
9. Народен правобранител на Република Северна Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2017 година*, март 2018 година
10. Народен правобранител на Република Северна Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2016 година*, март 2017 година
11. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019
12. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019*, May 2019
13. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019*, May 2019
14. OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019
15. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM*, Warsaw, 19 January 2018
16. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM*, Warsaw, 27 February 2017
17. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014
18. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM*, Warsaw, 18 September 2006
19. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM*, Warsaw, 8 June 2005

20. OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 June 1990
21. Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019, *Устав на Република Северна Македонија*
22. Службен весник на Република Македонија бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019, *Изборен законик*
23. Службен весник на Република Македонија бр. 81/2005 from 27 September 2009, *Закон за референум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните*
24. Службен весник на Република Македонија бр. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018, *Кривичен законик*
25. Службен весник на Република Македонија бр. 50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018, *Закон за спречување и заштита од дискриминација (вон сила)*
26. Службен весник на Република Македонија бр. 101/2019 from 22 May 2019, *Закон за спречување и заштита од дискриминација*
27. Службен весник на Република Македонија бр. 86/2017 from 10 July 2017, *Правилник за начинот и постапката за решавање на приговори на Државната изборна комисија*
28. Службен весник на Република Македонија бр. 106/2017 from 9 August 2017, *Правилникот за измена на Правилникот, бр. 08-1321/1 од 6.7.2017 година за начинот и постапката за решавање на приговори на Државната изборна комисија*
29. UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III)
30. UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171
31. UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 24 January 2007, A/RES/61/106

Dr. Jelena Ristić

MBROJTJA LIGJORE E TË DREJTAVE ZGJEDHORE

SFIDAT DHE PERSPEKTIVAT

PËRMBAJTJA

REZYME	5
1. HYRJE	7
2. METODOLOGJIA	11
3. KORNIZA LIGJORE	13
3.1. Korniza ligjore nacionale	13
3.2. Korniza ligjore ndërkombëtare	17
3.3. Praktika gjyqësore e Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut	19
4. ZGJEDHJET LOKALE 2017	21
4.1. Mangësitë e sistemit	21
4.2. Procedurat e nisura	24
4.3. Veprimi i institucioneve	29
5. REFERENDUMI 2018	33
5.1. Mangësitë e sistemit	33
5.2. Procedurat e nisura	36
5.3. Veprimi i institucioneve	37
6. ZGJEDHJET PRESIDENCIALE 2019	41
6.1. Mangësitë e sistemit	41
6.2. Procedurat e nisura	46
6.3. Veprimi i institucioneve	47
7. KONKLuzionet dhe Rekomandimet	51
BURIME	57

LISTA E SHKURTESAVE

PPTH - Prokuroria Publike Themelore

KMD - Komisioni i mbrojtjes nga diskriminimi

KP - Kodi penal

KEDNJ - Konventa evropiane e të drejtave të njeriut – KEDNJ

GJEDNJ - Gjykata evropiane e të drejtave të njeriut

BE - Bashkimi Evropian

MPB - Ministria e Punëve të Brendshme

ODIHR - Zyra e institucioneve demokratike dhe të drejtave të njeriut

OSBE - Organizata e sigurisë dhe bashkëpunimit në Evropë

RMV - Republika e Maqedonisë së Veriut

KSHZ - Komisioni shtetëror i zgjedhjeve – KSHZ

Ky publikim është një paraqitje e detajuar e rezultateve që janë fituar me aktivitetet e realizuara në kuadër të projektit „Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore“, projekt ky i implementuar nga Instituti i kërkimeve juridike dhe politike, me mbështetjen e Ambasadës së Shteteve të Bashkuara të Amerikës në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe Ambasadën e Mbretërisë së Holandës në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Projekti u implementua gjatë periudhës shtator 2017 - tetor 2019 dhe me të u përfshinë zgjedhjet lokale që u zhvilluan në tetor të vitit 2017, referendumi që u zhvillua në shtator të vitit 2018 dhe zgjedhjet presidenciale që u zhvilluan në prill – maj të vitit 2019.

Fokusi kryesor i projektit është forcimi i mbrojtjes së realizimit të lirë të të drejtës zgjedhore me ndihmën e shqyrtimit, selektimit, përgatitjes dhe dorëzimit të rasteve që kanë të bëjnë me shkelje të ndryshme të të drejtave zgjedhore, drejtuar institucioneve relevante, si dhe sigurimi i mbështetjes së aktorëve të fushës së drejtësisë lidhur me identifikimin, monitorimin dhe kuptimin më të mirë të çështjeve dhe nevojave që kanë të bëjnë me zbatimin e rregullativës së mbrojtjes së të drejtave zgjedhore. Në këtë kontekst u realizua edhe një analizë e rregullativës ligjore, relevante për të drejtën zgjedhore, me qëllim që të kontribuohet drejt realizimit të revizionit dhe përmirësimit të Kodit zgjedhor.

Qëllimi i fundit të projektit është dokumentimi dhe profilizimi i shkeljeve të të drejtës zgjedhore dhe identifikimi i mangësive eventuale të sistemit me potencial të pengojnë një nivel adekuat parandalimi dhe mbrojtjeje. Në këtë kontekst, duhet theksuar se fokusi kryesor është vendosur në të drejtën zgjedhore aktive të qytetarit ose e drejta e votës.

Publikimi ka për qëllim të jap një kontribut për të qenë në hap me problemet dhe nevojat lidhur me mbrojtjen e të drejtës zgjedhore dhe të sigurojë drejtime të sigurta për marrjen e masave të mëtejshme për përmirësimin e sundimit të të drejtës, me ndihmën e forcimit të mbrojtjes së të drejtës zgjedhore. Në këtë kontekst, publikimi përmban konkluzione dhe rekomandime që kanë të bëjnë me sigurimin e një niveli më të lartë mbrojtjeje efektive të të drejtës zgjedhore në Republikën e Maqedonisë së Veriut.

E drejta zgjedhore është një nga parakushtet kryesore për sundimin e të drejtës dhe për të praktikuar demokracinë në një vend modern. Më konkretisht, respektimi i të drejtës së lirë zgjedhore mundëson legjitimitetin dhe legalitetin e Qeverisë, ndërsa zgjedhjet në përgjithësi reflektojnë nivelin momental të demokracisë, që është arritur në një shoqëri konkrete. Korniza ligjore që siguron mekanizma për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore luan rolin kryesor në sigurimin e zgjedhjeve të lira dhe fer. Në shumicën e vendeve, përfshirë edhe Republikën e Maqedonisë së Veriut, mekanizmat kryesorë për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore janë orientuar drejt administratës zgjedhore dhe gjykatave.

Nuk ka dilemë se legjislativi nevojitet për sigurimin e zgjedhjeve të lira dhe fer. Megjithatë, jo gjithmonë mjafton të sigurohet parandalim efektiv dhe mbrojtje. Një numër i madh vendesh synojnë dhe bëjnë përpjekje të sigurojnë përparim në sigurimin e një mekanizmi efektiv që do të garantojë lirinë e realizimit të të drejtës zgjedhore dhe që do të pengojë shkeljen e të drejtës zgjedhore. Raportet e fundit relevante tregojnë se Republika e Maqedonisë së Veriut në këtë kontekst nuk është një përjashtim.

Më konkretisht, në **Raportin e OSBE/ODIHR i vitit 2014 për zgjedhjet presidenciale dhe zgjedhjet e parakohshme parlamentare në prill të vitit 2014** theksohet se „Kodi zgjedhor duhet ndryshuar me qëllim që të tejkalohen defektet dhe paqartësitë e konstatuara me këtë raport, si dhe me raportet e mëparshme të OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias”.¹ Gjithashtu theksohet se “Periudha e fushatës është vënë në plan të dytë nga akuzat e shumta dhe permanente në të gjithë vendin lidhur me frikësimin e votuesve dhe presionin e institucioneve shtetërore”.² Gjithashtu, janë regjistruar „një numër i madh denoncimesh të besueshme me të cilat theksohet presioni për të marrë pjesë në evenimente të fushatës; presione për të mos marrë pjesë në evenimente të kundërshtarëve dhe premtime për punësim në institucionet shtetërore ose kërcënime lidhur me punësimin në institucionet shtetërore”, bashkë me „akuza të përsëritura dhe të besueshme se partitë më të mëdha politike premtojnë ose kërcënohen se do të pezullojnë ndihmën sociale dhe se blihen vota në grupet në rrezik në aspektin ekonomik dhe kategoritë sociale, sidomos tek Romët dhe bashkësia etnike turke”.³

1 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM, Warsaw, 15 July 2014, p.5
<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

2 *Ibid.*, p.13

3 *Ibid.*, p.14

Raporti i Pribe për BE-në, i vitit 2015, lidhur me zgjedhjet ka vërtetuar se bëhet „manipulim me Listën zgjedhore; blihen vota; frikësohen votuesit dhe kërcënohen nëpunësit shtetërorë, si dhe pengohen votuesit për të votuar“.⁴

Gjithashtu, në **Raportin e OSBE/ODIHR i vitit 2017 për zgjedhjet e parakohshme parlamentare në dhjetor të vitit 2016** theksohet se „Kodi zgjedhor do të përmirësohet me revizionin e plotë, me qëllim që të harmonizohet edhe me ligjet e tjera relevante“⁵ dhe se „në Listën zgjedhore duhen shtuar të gjithë votuesit e kualifikuar, siç është paraparë me Kushtetutë“.⁶

Po ashtu, theksohet se „akuzat e vazhdueshme lidhur me frikësimin e votuesve, detyrimi, presioni drejtuar nëpunësve shtetërorë, blerja e votave në kuadër të bashkësisë etnike Rome dhe keqpërdorimi i resurseve administrative kanë ndikuar negativisht në fushatën“.⁷ Në këtë kontekst është konstatuar se „të gjitha rastet dhe pohimet që kanë të bëjnë me presionin dhe frikësimin, duhen hetuar dhe ndjekur në detaje, në mënyrë efikase dhe me kohë nga ana e organeve shtetërore“.⁸

Në **Raportin e OSBE/ODIHR i vitit 2018 për zgjedhjet lokale në tetor të vitit 2017** janë arritur konstatime të ngjashme. Më konkretisht, është konfirmuar se „Kodi zgjedhor duhet reviduar në tërësi me qëllim që të tejkalohen problemet e konstatuara, defektet dhe paqartësitë ... të harmonizohet me përpjekjet e OSBE-së, detyrimet ndërkombëtare dhe praktikrat e mira“⁹ dhe përsëri është rekomanduar që „Kodi zgjedhor duhet reviduar me qëllim që të përfshihen të gjithë votuesit e kualifikuar në Listën zgjedhore“.¹⁰ Gjithashtu, përsëri është konstatuar se ka „shumë akuza për presione drejtuar votuesve, frikësim dhe blerje votash nga partitë e ndryshme... me presion drejtuar grupeve delikate dhe kërcënime për pasojat drejtuar nëpunësve shtetërorë, si akuza më të shpeshta“.¹¹ Në këtë kontekst është rekomanduar që „të gjitha rastet dhe konstatimet lidhur me presionet, frikësimet, blerjet e votave dhe keqpërdorimin e resurseve administrative të hetohen dhe ndiqen në detaje, në mënyrë efikase dhe me kohë nga ana e organeve kompetente“.¹²

4 *European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015, p.17*

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

5 *OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM, Warsaw, 27 February 2017, p.6*

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

6 *Ibid.*, p. 9

7 *Ibid.*, p. 14

8 *Ibid.*

9 *OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM, Warsaw, 19 January 2018, p.5*

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/367246?download=true>

10 *Ibid.*, p. 9

11 *Ibid.*, p. 14

12 *Ibid.*

Në **Raportin e OSBE/ODIHR i vitit 2019 për referendumin në shtator të vitit 2018** theksohet se „korniza ligjore e referendumit duhet shqyrtuar dhe harmonizuar me Kodin Zgjedhor”.¹³ Në raport me raportet e kaluara, si një moment pozitiv theksohet se „edhe kundrejt çështjeve shumëvjeçare lidhur me përpunimin dhe saktësinë e të dhënave të regjistrimit të votuesve, integriteti i Listës zgjedhore nuk është përmendur si shqetësim kryesor i bashkëbiseduesve të ODIHR ROM”.¹⁴ Gjithashtu, është konstatuar se „janë theksuar akuza të disa bashkëbiseduesve lidhur me frikësimin e votuesve, përfshirë edhe presionin ndaj nëpunësve shtetërorë dhe mësuesve nëpër shkollat në aspektin e votimit dhe përpjekje të qarta për parandalimin e votimeve, megjithëse nuk janë dorëzuar prova konkrete për vërtetimin e këtyre pohimeve”.¹⁵ Në këtë kontekst është vërtetuar se „të gjitha rastet dhe pohimet lidhur me presionet dhe frikësimet duhen kontrolluar në detaje dhe në mënyrë efikase dhe nëse do të konfirmohen, duhen ndjekur në kohë nga ana e organeve kompetente”.¹⁶ Raporti përsëri trajton çështjen e përfshirjes së të gjithë votuesve të kualifikuar në Listën zgjedhore.¹⁷

Në kontekstin e zgjedhjeve të fundit presidenciale, në **Raportin e OSBE/ODIHR i vitit 2019 për zgjedhjet presidenciale në prill-maj 2019** përsëritet se „duhet zhvilluar një revizion gjithëpërfshirës i legjislacionit zgjedhor për zgjidhjen e defekteve të konstatuara me këtë raport dhe me raportet e mëparshme të ODIHR”¹⁸ dhe se „duhen marrë masa ligjore dhe administrative me qëllim që të mundësohet që secili individ me të drejtë vote të shfrytëzojë në mënyrë efektive të drejtën e vetë”.¹⁹ Për herë të parë votime të hershme u organizuan në një shtëpi pensionistësh dhe në një spital special.²⁰ Sipas raportit „nuk janë konstatuar shkelje më të rënda në ditën e zgjedhjeve”.²¹ Megjithatë, në të dy rrethet zgjedhore janë konstatuar raste votimesh në grup dhe familjare (3% të rasteve të monitoruara), dhe kjo gjë, para së gjithash, ndikon në mundësinë që femrat të votojnë lirisht dhe në fshehtësi.²² Gjithashtu, janë konstatuar edhe disa akuza të besueshme që kanë të bëjnë me blerjen e votave.²³

Me raportet e OSBE/ODIHR mund të konstatohet qartë se viteve të fundit janë arritur rezultate pozitive në aspektin e mbrojtjes së të drejtës zgjedhore dhe sigurimit të zgjedhjeve të lira dhe fer. Megjithatë, mbetet edhe shumë për t'u punuar dhe për përmirësimin e gjendjes në këtë fushë. Për këto arsye, me

13 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019, p.5

<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/409554?download=true>

14 *Ibid.*, p. 10

15 *Ibid.*, p. 12

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, p. 18

18 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM, Warsaw, 21 August 2019, p.6

<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/428369?download=true>

19 *Ibid.*, p. 11

20 *Ibid.*, p. 23

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, p. 24-25

23 *Ibid.*, p. 25

mbështetjen e Ambasadës së Shteteve të Bashkuara të Amerikës në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe Ambasadës së Mbretërisë së Holandës në Republikën e Maqedonisë së Veriut, Instituti i kërkimeve ligjore dhe politike (IKLP) inicioi zbatimin e projektit „Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore“.

Fokusi kryesor i projektit është forcimi i mbrojtjes së realizimit të lirë të të drejtës zgjedhore me ndihmën e shqyrtimit, selektimit, përgatitjes dhe dorëzimit të rasteve që kanë të bëjnë me shkelje të ndryshme të të drejtave zgjedhore, drejtuar institucioneve relevante, si dhe sigurimi i mbështetjes së aktorëve të fushës së drejtësisë lidhur me identifikimin, monitorimin dhe kuptimin më të mirë të çështjeve dhe nevojave që kanë të bëjnë me zbatimin e rregullativës së mbrojtjes së të drejtave zgjedhore. Në këtë kontekst u realizua edhe një analizë e rregullativës ligjore, relevante për të drejtën zgjedhore, me qëllim që të kontribuohet drejt realizimit të revizionit dhe përmirësimit të Kodit zgjedhor. Projekti u implementua gjatë periudhës shtator 2017 - tetor 2019 dhe me të u përfshinë zgjedhjet lokale që u zhvilluan në tetor të vitit 2017, referendumi që u zhvillua në shtator të vitit 2018 dhe zgjedhjet presidenciale që u zhvilluan në prill – maj të vitit 2019.

Qëllimi i fundit të projektit është dokumentimi dhe profilizimi i shkeljeve të të drejtës zgjedhore dhe identifikimi i mangësive eventuale të sistemit me potencial të pengojnë një nivel adekuat parandalimi dhe mbrojtjeje. Në këtë kontekst, duhet theksuar se fokusi kryesor është vendosur në të drejtën zgjedhore aktive të qytetarit²⁴ ose e drejta e votës.

Ky publikim është një paraqitje e detajuar e rezultateve që janë fituar me aktivitetet e realizuara në kuadër të projektit „Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore“. Publikimi ka për qëllim të jap një kontribut për të qenë në hap me problemet dhe nevojat lidhur me mbrojtjen e të drejtës zgjedhore dhe të sigurojë drejtime të sigurta për marrjen e masave të mëtejshme për përmirësimin e sundimit të të drejtës, me ndihmën e forcimit të mbrojtjes së të drejtës zgjedhore.

24 E drejta zgjedhore aktive ka të bëjë me të drejtën e zgjedhjes së organeve të përfaqësimit, ndërsa e drejta zgjedhore pasive ka të bëjë me të drejtën për t'u zgjedhur në organet e këtij lloji.

2 METODOLOGJIA

Metodologjinë e përdorur për sigurimin e informatave dhe të dhënave relevante për realizimin e suksesshëm të aktiviteteve të projektit dhe arritjen e rezultateve të prezantuara me këtë publikim e përbëjnë aktivitetet më poshtë:

1. Analiza e kornizës ligjore nacionale dhe ndërkombëtare

U realizua një analizë e kornizës ligjore nacionale dhe ndërkombëtare relevante për mbrojtjen e të drejtave zgjedhore.

Në këtë kontekst, objekt analize ishin aktet ligjore nacionale në vazhdim: Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, Kodi Zgjedhor, Ligji i referendumit dhe format e tjera të shprehjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve, Kodi Penal dhe Ligji i parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi. Gjithashtu, u konsultuan edhe Ligji i Avokatit të popullit, Ligji i parandalimit të korrupsionit, Ligji i marrëdhënieve të punës, Ligji i mbrojtjes nga shqetësimet në vendin e punës, Ligji i mbrojtjes së të dhënave personale, Ligji i kontesteve administrative, Ligji i ekzekutimit të sanksioneve dhe Ligji i mbrojtjes së informatorëve.

Në aspektin e kornizës ligjore ndërkombëtare u analizuan dokumentet ndërkombëtare në vazhdim: Deklarata universale e të drejtave të njeriut, Pakti ndërkombëtar i të drejtave civile dhe politike, Konventa Evropiane e të drejtave të njeriut, Konventa e të drejtave të personave me invaliditet dhe dokumenti i Kopenhagenit i OSBE-së. Gjithashtu u analizua edhe praktika e Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut në aspektin e mbrojtjes së të drejtës zgjedhore. Ndërkohë u konsultuan edhe Kodi i praktikës së mirë i Komisionit të Venecias, Karta e të drejtave themelore e BE-së dhe disa rezoluta, rekomandime dhe deklarata të Këshillit të Evropës, OSBE-së dhe OKB-së.

2. Analiza e raporteve relevante

U zhvillua një analizë e raporteve relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore të qytetarëve. Në këtë kontekst u analizuan raportet në vazhdim: raportet e Misionit të monitorimit të zgjedhjeve të OSBE/ODIHR, raportet e Komisionit shtetëror të zgjedhjeve dhe raportet vjetore të Avokatit të popullit lidhur me shkallën e sigurimit, respektimit, avancimit dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të njeriut. Gjithashtu u konsultuan edhe raporte të tjera relevante.

3. Sigurimi i të dhënave për rastet konkrete nga institucionet relevante

Me qëllim identifikimin e rasteve lidhur me shkeljen e të drejtave zgjedhore u dorëzuan kërkesa për qasje tek informatat me karakter publik pranë institucioneve kompetente, përfshirë edhe Komisionin shtetëror të zgjedhjeve, Ministrinë e Punëve të Brendshme, Ministrinë e Drejtësisë – Drejtorinë e ekzekutimit të sanksioneve, të gjitha gjykatat themelore, të gjitha prokuroritë publike themelore, Prokurorinë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, të gjitha burgjet etj.²⁵

Gjithashtu, për identifikimin e rasteve lidhur me shkeljen e të drejtave zgjedhore u zhvilluan takime dhe u realizua bashkëpunim me Avokatin e popullit të Republikës së Maqedonisë së Veriut, Ministrinë e punëve të brendshme, Kryetarin e Komisionit të vëzhgimit të parregullsive zgjedhore pranë Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, Kryetarin e Dhomës së Avokatëve të Republikës së Maqedonisë së Veriut, përfaqësues të Ministrisë së Drejtësisë, përfaqësues të Komisionit shtetëror të parandalimit të korrupsionit, përfaqësues të OSBE-së, përfaqësues të IFES, përfaqësues të organizatave joqeveritare (Komiteti i Helsinkit i të drejtave të njeriut, MOST, Civil), avokatë, gjyqtarë, prokurorë etj.

Bashkëpunimi me subjektet kryesore, të përmendura më sipër, është me shumë rëndësi për realizimin e suksesshëm të projektit. Për këtë arsye shfrytëzojmë rastin për të shprehur mirënjohjen tonë të thellë.

4. Analiza e informatave dhe të dhënave të siguruara

Informatat dhe të dhënat e fituara janë shqyrtuar dhe analizuar me qëllim që të përgatiten dhe dorëzohen raste lidhur me shkeljen e të drejtave zgjedhore në institucionet relevante dhe të sigurohen konkluzione dhe rekomandime për përmirësimin e nivelit të mbrojtjes së të drejtës zgjedhore.²⁶

25 Në këtë kontekst, u dorëzuan gjithsej 308 kërkesa për qasje tek informatat me karakter publik. Niveli i përgjigjeve pozitive ishte shumë i kënaqshëm. Më konkretisht, përgjigje pozitive u mundësuan në rreth 75% të rasteve.

26 U shqyrtuan dhe analizuan gjithsej 189 raste që kanë të bëjnë me shkelje të ndryshme të të drejtave zgjedhore.

3 KORNIZA LIGJORE

Mbrojtja e të drejtave zgjedhore para së gjithash është rregulluar me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe Kodin zgjedhor, por edhe me ligje të tjera. Njëkohësisht, Republika e Maqedonisë së Veriut është anëtare e instrumenteve kryesore ndërkombëtare dhe rajonale, relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore dhe kjo gjë jep garanci plotësuese se korniza ligjore në aspektin e të drejtave zgjedhore është e mjaftueshme për t'u siguruar një nivel adekuat mbrojtjeje.

3.1. Korniza ligjore nacionale

Baza e mbrojtjes ligjore të të drejtës zgjedhore në Republikën e Maqedonisë së Veriut është definuar qartë me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut.²⁷ Më konkretisht, neni 22 i Kushtetutës parasheh si më poshtë: „Çdo qytetar mbi moshën 18-vjeçe fiton të drejtën e zgjedhjes. E drejta e zgjedhjes është e barabartë, e përgjithshme dhe e drejtpërdrejtë dhe realizohet në zgjedhje të lira me votim të fshehtë. Të drejtë zgjedhjeje nuk kanë individët të cilëve u është kufizuar aftësia e veprimit.“ Gjithashtu, me nenin 9 të Kushtetutës parashihet se: „Qytetarët e Republikës së Maqedonisë së Veriut janë të barabartë në aspektin e lirive dhe të drejtave, pa dallim të gjinisë, racës, ngjyrës së lëkurës, origjinës nacionale dhe sociale, bindjes politike dhe fetare dhe gjendjes pronësore dhe shoqërore. Qytetarët janë të barabartë para Kushtetutës dhe ligjeve“.

Me Kodin zgjedhor²⁸ nuk bëhet dallim në aspektin e llojit të zgjedhjeve. Më konkretisht, i njëjti ligj vlen për të gjitha llojet e zgjedhjeve dhe me automatizëm problemet që shfaqen kanë të bëjnë me të drejtën e zgjedhjes së qytetarëve në të gjitha nivelet. Megjithatë, llojet e veçanta të zgjedhjeve kanë edhe specifikat e tyre. Në këtë kontekst, në zgjedhjet lokale mund të pohohet se adresa e banimit ka primatin si një kusht i realizimit të të drejtës zgjedhore sepse ideja e argumentimi ligjor është se individët që paguajnë tatime lokale kanë të drejtë të vendosin kush do t'i drejtojë politikat lokale.

Me nenin 6 të Kodit zgjedhor parashihet se: „Të drejtë zgjedhjeje ka çdo shtetas i Republikës së Maqedonisë që ka mbushur moshën 18-vjeçe dhe që ka aftësi ligjore veprimi, por edhe adresë banimi permanente në njësinë zgjedhore konkrete, komunën ose qytetin e Shkupit, ku edhe zhvillohen zgjedhjet.“

27 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019

28 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019

Me nenin 49 të Kodit zgjedhor parashihet procedura e kontrollit publik të Listës zgjedhore. Komisioni shtetëror i zgjedhjeve, jo më vonë se 15 ditë nga dita e shpalljes së zgjedhjeve, do të publikojë Listën zgjedhore për kontroll në njësitë e tij rajonale dhe në zyrat vendore, me gjendjen e të dhënave të qytetarëve mbi moshën 18-vjeçe në ditën e zgjedhjeve (rrethi i parë i zgjedhjeve), personave të vdekur 30 ditë para ditës së shpalljes së zgjedhjeve dhe të dhënat e tjera të Listës zgjedhore në ditën e shpalljes së zgjedhjeve.

Me nenin 52 të Kodit zgjedhor parashihet se KSHZ do të mbyll dhe nënshkruaj Listën zgjedhore jo më vonë se 15 ditë pas zhvillimit të kontrollit publik, pasi të bëhen të gjitha ndryshimet që janë konstatuar me kontrollin publik.

Me nenin 108 të Kodit zgjedhor është rregulluar mënyra e konfirmimit të identitetit të votuesit në ditën e zgjedhjeve. Më konkretisht, paragrafi 4 i këtij neni ka të bëjë me mënyrën e vërtetimit të identitetit të personit që do të votojë në zgjedhjet dhe me këtë nen është paraparë se „votuesi do të vërtetojë identitetin e vet me kartë identiteti ose pasaportë“.

Me nenin 111 të Kodit zgjedhor është rregulluar mënyra e votimit të personave me aftësi të kufizuara ose personave të sëmurë dhe në përputhje të këtij neni rregullohen mënyra dhe kushtet e votimit të personave me aftësi të kufizuara ose personave të sëmurë. Më konkretisht, me Kodin zgjedhor është rregulluar mënyra në të cilën personat me aftësi të kufizuara dhe personat e sëmurë ose personat që nuk kanë mundësi të votojnë në vendet e votimit, mund të realizojnë të drejtën e tyre të votës. Me paragrafin 1 të neni 111 të Kodit zgjedhor është paraparë se votuesi që nuk është në gjendje të votojë në vendin e votimit (personi me aftësi të kufizuara ose personi i sëmurë sipas udhëzimit të KSHZ-së), por që do të votojë, për këtë gjë do të njoftojë Komisionin zgjedhor komunal ose Komisionin zgjedhor të qytetit të Shkupit jo më vonë se shtatë (7) ditë para ditës së paraparë për zgjedhjet. Në përputhje të paragrafit 4 të këtij neni, Këshilli i zgjedhjeve do t'i mundësojë personit të paraparë me paragrafin 1 të këtij neni të votojë në shtëpinë e vet, një ditë para mbajtjes së zgjedhjeve, në një mënyrë që siguron fshehtësinë e votës. Me paragrafin 5 të këtij neni është paraparë se për votimet e parapara me paragrafin 4 të këtij neni Këshilli i zgjedhjeve do të sigurojë një kuti të veçantë që do të dërgohet bosh në shtëpinë në të cilën gjendet votuesi. Në mbështetje të paragrafit 6, votimin e paraparë me paragrafin 4 të këtij neni, Këshilli i zgjedhjeve do ta evidentojë me procesverbal.

Në aspektin e personave që vuajnë dënim me heqje lirie ose të cilëve u është shqiptuar masa e paraburgimit ose arrestit shtëpiak, me nenin 113 të Kodit zgjedhor është paraparë se „votuesit të cilët në ditën e zgjedhjeve gjenden vuajnë dënim me heqje lirie ose të cilëve u është shqiptuar masa e paraburgimit ose arrestit shtëpiak do të votojnë në institucionet ku vuajnë dënimet ose në vendin në të cilin gjenden për vuajtjen e masës së arrestit shtëpiak“.

Me nenin 149 të Kodit zgjedhor është paraparë procedura e mbrojtjes së të drejtës zgjedhore të votuesve dhe njëkohësisht është paraparë se çdo votues, të cilit i është shkëlur e drejta personale e zgjedhjes, në një procedurë për realizimin e votimit, mund të parashtrijë ankesë pranë Komisionit shtetëror të zgjedhjeve, në afat prej 24 orë. Komisioni shtetëror i zgjedhjeve ka për detyrë që në një afat

prej 4 orësh pas pranimit të ankesës të marr vendim kundër të cilit votuesi ka të drejtë aktpadie drejtuar Gjykatës administrative, në një afat prej 24 orë pas pranimit të vendimit. Ndërkaq, nëse vendimi i Komisionit shtetëror të zgjedhjeve ka të bëjë me një veprim konkret të organit zgjedhor, ndërsa procesi i zgjedhjes është duke vazhduar, votuesit do t'i mundësohet të realizojë të drejtën e votimit.

Me nenin 149-a të Kodit zgjedhor është paraparë procedura e mbrojtjes së të drejtës zgjedhore të votuesve dhe me këtë rast është paraparë se çdo votues, të cilit do t'i shkelet e drejta e zgjedhjes në çdo fazë të procesit zgjedhor, ka të drejtë ankese drejtuar Komisionit shtetëror të zgjedhjeve, në afat prej 24 orë. Komisioni shtetëror i zgjedhjeve ka për detyrë që në një afat prej 4 orësh pas pranimit të ankesës të marr vendim kundër të cilit votuesi ka të drejtë aktpadie drejtuar Gjykatës administrative, në një afat prej 24 orë pas pranimit të vendimit.

Me nenin 7 të Ligjit të referendumit dhe format e tjera të shprehjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve²⁹ është paraparë se: „Në referendum qytetarët do të shprehen drejtpërdrejtë me votim të fshehtë. Të drejtë vote në referendum kanë qytetarët me të drejtë vote dhe që janë regjistruar në Listën zgjedhore.“

Gjithashtu, duhet të merret parasysh edhe neni 45 i Ligjit të referendumit dhe format e tjera të shprehjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve sipas të cilit „gjatë realizimit të referendumit në nivel shteti do të zbatohen dispozitat e Ligjit të zgjedhjes së deputetëve në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë, nëse me këtë ligj nuk është paraparë më ndryshe“, si dhe neni 1 i Kodit zgjedhor, sipas të cilit „me këtë kod rregullohen mënyra, kushtet dhe procedura e zgjedhjes së Kryetarit të Republikës së Maqedonisë ..., për zgjedhjen e deputetëve në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë...“.

Në ditën e hyrjes në fuqi të Kodit zgjedhor nuk do të vlejë më Ligji për zgjedhjen e deputetëve në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë, ndërsa mënyra, kushtet dhe procedura e zgjedhjes së deputetëve në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë do të rregullohen me dispozitat e Kodit zgjedhor.

Me Kodin penal³⁰ është paraparë një kapitull i veçantë me të cilin parashihen veprat penale kundër zgjedhjeve dhe votimeve. Më konkretisht, me Kodin penal janë paraparë dhjetë vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimeve, që janë sistematizuar në Kapitull 16 „Vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimeve“, si në vazhdim: Pengimi i zgjedhjeve dhe votimeve (neni 158), Shkelja e drejtës zgjedhore (neni 159), Shkelja e lirisë së përcaktimit të votuesve (neni 160), Keqpërdorimi i të drejtës zgjedhore (neni 161), Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimeve (neni 162), Shkelja e fshehtësisë së votimit (neni 163), Asgjësimi i materialeve zgjedhore (neni 164), Mashtrim zgjedhor (neni 165), Keqpërdorimi i mjeteve për financimin e fushatës zgjedhore (neni 165-a) dhe Përdorimi kundërligjor i mjeteve të buxhetit (neni 165-v).

29 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 81/2005, e datës 27.09.2005

30 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018

Objekti i përbashkët i mbrojtjes së veprave të parapara me këtë kapitull është sistemi zgjedhor, si një përmbledhje parimesh dhe procedurash me të cilat duhet të sigurohen zgjedhje të lira, të drejtpërdrejta, të fshehta dhe demokratike, si një vlerë bazë e rendit kushtetues, e definuar me nenin 8 të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë së Veriut. Në këtë kontekst, objekt mbrojtjeje nga këto vepra penale është garantimi i të drejtës zgjedhore aktive dhe pasive ose të drejtës zgjedhore të barabartë, të përgjithshme dhe të drejtpërdrejtë dhe të drejtës së çdo qytetari të marr pjesë në ushtrimin e një funksioni publik.

Kodi penal ka edhe dispozita të tjera që mund të jenë relevante në aspektin e mbrojtjes së të drejtës zgjedhore, si në vazhdim: Keqpërdorimi i funksionit zyrtar dhe kompetencave (neni 353), Dhuna (neni 386), Ndikimi kundërligjor ndaj dëshmitarëve (neni 368-a), Keqpërdorimi i të dhënave personale (neni 149) etj.

Ka edhe ligje të tjera që mund të jenë me shumë rëndësi për mbrojtjen ligjore të të drejtës zgjedhore, megjithëse me të njëjtat nuk parashihet mbrojtje eksplicite e kësaj të drejteje. Një nga këto ligje është Ligji i parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi.^{31/32}

Me nenin 3 të Ligjit të parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi ndalohej „çdo formë diskriminimi direkte ose indirekte, thirrje ose nxitje diskriminimi dhe ndihmë në një sjellje diskriminuese në bazë të gjinisë, racës, ngjyrës së lëkurës, përkatësisë në një grup të marginalizuar, përkatësisë etnike, gjuhës, shtetësisë, origjinës sociale, fesë ose bindjes fetare, bindjes së një lloji tjetër, arsimit, përkatësisë politike, statusit personal ose shoqëror, problemeve mendore ose fizike, moshës, gjendjes familjare ose bashkëshortore, statusit pronësor, gjendjes shëndetësore ose çfarëdo lloj baze tjetër e paraparë me ligj ose me marrëveshjet e ratifikuara ndërkombëtare (në tekstin më poshtë: bazë diskriminimi).

Me nenin 6 paragrafi 1 i Ligjit të parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi është definuar diskriminimi direkt me bazë diskriminimi si „çdo veprim jo i drejtë, dallim, përjashtim ose kufizim që si pasojë ka ose mund të ketë pezullimin, çrregullimin ose kufizimin e njohjes së barabartë ose fitimit të të drejtave dhe lirive elementare të njeriut, krahasuar me trajtimin që e ka ose mund ta ketë një individ tjetër në kushte të njëjta ose të ngjashme “.

Ligji i ri i parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi,³³ që ka hyrë në fuqi para pak kohësh, zgjeron në një masë të madhe bazat e diskriminimit. Më konkretisht, neni 5 ndalon „çdo lloj diskriminimi në bazë të racës, ngjyrës së lëkurës, origjinës përkatësisë nacionale ose etnike, gjinisë, orientimit seksual, identitetit gjinor, përkatësisë në një grup të marginalizuar, gjuhës, shtetësisë, origjinës sociale, arsimit, fesë ose bindjes fetare, bindjes politike, bindjeve të formave të tjera, formave të ndryshme të kufizimit, moshës, gjendjes familjare ose

31 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018 (nuk është në fuqi)

32 Ky ligj nuk do të vlejë më me hyrjen në fuqi të Ligjit të ri të mbrojtjes nga diskriminimi, më 22.05.2019, megjithatë, ai duhet përmendur në kuadër të kornizës ligjore relevante sepse shumica e aktiviteteve të projektit janë zhvilluar në kohën kur ky ligj ka qenë në fuqi.

33 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 101/2019, e datës 22.05.2019

bashkëshortore, statusit pronësor, gjendjes shëndetësore, statusit personal dhe shoqëror ose çfarëdo lloji baze tjetër (në tekstin më poshtë: bazë diskriminimi)".

Në aspektin e definimit të diskriminimit direkt, me nenin 8 paragrafi 1 i Ligjit të ri të parandalimit dhe mbrojtjes nga diskriminimi është paraparë se „diskriminim direkt kanë rastet kur me një individ ose grup veprohet, është vepruar ose mund të veprohet në një mënyrë jo të drejtë, në raport me një individ ose grup, në një gjendje faktike të mundshme krahasuese ose situatë të ngjashme në bazë diskriminimi“.

Dispozita relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore mund të gjenden edhe në ligjet në vazhdim: Ligji i parandalimit të korrupsionit, Ligji i marrëdhënieve të punës, Ligji i mbrojtjes nga shqetësimet në vendin e punës, Ligji i mbrojtjes së të dhënave personale, Ligji i kontesteve administrative, Ligji i ekzekutimit të sanksioneve, Ligji i mbrojtjes së informatorëve, Ligji i Avokatit të popullit etj.

3.2. Korniza ligjore ndërkombëtare

Mbrojtja ligjore e të drejtës zgjedhore mundësohet edhe në kuadër të të drejtës ndërkombëtare, duke nisur nga Deklarata universale e të drejtave të njeriut,³⁴ si dokumenti i parë ndërkombëtar gjithëpërfshirës i të drejtave të njeriut dhe bazë e mbrojtjes ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.

Sipas nenit 21 të Deklaratës universale të të drejtave të njeriut: „Çdo individ ka të drejtë të marr pjesë në drejtimin e vendit të tij, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose me ndihmën e përfaqësuesve të zgjedhur“.

Gjithashtu, me nenin 25 të Paktit ndërkombëtar të të drejtave civile dhe politike³⁵ parashihet si më poshtë: „Çdo qytetar ka të drejtë dhe mundësi që pa asnjë lloj diskriminimi dhe pa kufizime të bazuara të marr pjesë në administrimin e punëve publike, në mënyrë të drejtpërdrejtë ose me ndihmën e përfaqësuesve të zgjedhur; të zgjedh dhe të zgjidhet në zgjedhje periodike, autentike, të përgjithshme, të barabarta dhe të fshehta, që sigurojnë shprehjen e lirë të vullnetit të botuesve“.

Me nenin 3 të Protokollit 1 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut³⁶ garantohet e drejta e zgjedhjeve të lira. Më saktësisht, kjo dispozitë e Konventës evropiane të të drejtave të njeriut parasheh se „palët e marrëveshjes marrin përsipër në intervale kohore të arsyeshme të organizojnë zgjedhje të lira me votim të fshehtë, me kushte që do t'i mundësojnë popullit të shpreh lirisht mendimin e vet për zgjedhjen e trupit ligjdhënës“.

34 UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III)

35 UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171

36 Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5

Konventa evropiane e të drejtave të njeriut përmban edhe dispozita të tjera që mund të jenë relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore, siç janë neni 13 dhe neni 14 i Konventës, si dhe neni 1 i Protokollit 12 të Konventës.

Me nenin 13 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut parashihet e drejta e instrumenteve ligjore efektive: „Çdo individ, të cilit do t'i shkelen të drejtat dhe liritë e njohura me këtë Konventë, ka të drejtë ankese para institucioneve nacionale, qoftë edhe në rastet kur shkeljen e këtyre të drejtave e kanë bërë individë gjatë ushtrimit të detyrës zyrtare.“

Me nenin 14 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut parashihet ndalimi i diskriminimit në aspektin e të drejtave të mbrojtura me Konventën: „Gëzimi i të drejtave dhe lirive që janë të njohura me këtë Konventë, duhet të sigurohet pa asnjë lloj diskriminimi që bazohet në gjininë, racën, ngjyrën e lëkurës, gjuhën, fenë, mendimin politik ose një mendim tjetër, origjinën nacionale ose sociale, përkatësinë në një minoritet, gjendjen materiale, origjinën sipas lindjes ose çfarëdo lloj statusi tjetër “.

Me nenin 1 të Protokollit 12 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut³⁷ parashihet një ndalesë e përgjithshme për diskriminim: „Gëzimi i cilësdo të drejtë të paraparë me ligj do të sigurohet pa diskriminim të çfarëdo lloj forme, siç janë diskriminimi sipas gjinisë, racës, ngjyrës, gjuhës, fesë, mendimit politik ose një mendimi tjetër, origjinës nacionale ose sociale, lidhjes me minoritetet nacionale, pasurisë, lindjes ose një statusi tjetër“.

Sipas nenit 29 të Konventës për të drejtat e personave me aftësi të kufizuara,³⁸ „vendet që kanë nënshkruar do t'ua garantojnë personave me aftësi të kufizuara të drejtat politike dhe mundësinë për të gëzuar në një bazë të barabartë me të tjerët dhe marrin përsipër që personave me aftësi të kufizuara t'u sigurojnë pjesëmarrje efikase dhe të plotë në jetën politike dhe publike, në një bazë të barabartë me të tjerët, drejtpërdrejtë ose me ndihmën e përfaqësuesve të zgjedhur, përfshirë edhe të drejtën dhe mundësinë e personave me aftësi të kufizuara të votojnë dhe të votohen, ndër të tjera edhe me ndihmën sigurimit se procedurat, kapacitetet dhe materialet e votimit do të jenë adekuate, të kapshme dhe të kuptueshme për t'u përdorur“.

Paragrafi 7.3 i dokumentit të Kopenhagenit i OSBE-së³⁹ i detyron vendet-anëtare „t'u garantojnë qytetarëve të moshës madhore të drejtë vote universale dhe të barabartë“, me qëllim që në përputhje të paragrafit 7 „të sigurohet se vullneti i individëve përdoret si një bazë për autoritet të Qeverisë“.

Përveç dokumenteve ndërkombëtare të përmendura më sipër, dispozita relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore ka edhe në Kodin e praktikës së mirë i Komisionit të Venecias, Kartën e të drejtave elementare të BE-së, disa

37 Council of Europe, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination*, 4 November 2000, ETS 177

38 UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 24 January 2007, A/RES/61/106

39 OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 June 1990

rezoluta, rekomandime dhe deklarata të Këshillit të Evropës, OSBE-së dhe OKB-së dhe në dokumente të tjera.

3.3. Praktika gjyqësore e Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut

Në kuadër të praktikës gjyqësore të Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut janë zhvilluar një numër i madh parimesh dhe standardesh relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore. Disa prej tyre në mënyrë eksplicite kanë të bëjnë me të drejtën zgjedhore, ndërsa të tjerat, megjithëse nuk e përmendin në mënyrë eksplicite të drejtën zgjedhore, mund të gjejnë zbatim në mbrojtjen e kësaj të drejte.

Me aktgjykimin e shqiptuar nga ana e Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut në rastin e *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* vërtetohet se me nenin 3 të Protokollit 1 të Konventës mbrohet „e drejta personale e pjesëmarrjes“ ose e drejta e votimit dhe e drejta për t'u votuar (të njohura si e drejta zgjedhore aktive dhe pasive). Në këtë kontekst Gjykatata ka theksuar si në vazhdim: „Sa i përket karakterit të të drejtave të parapara me nenin 3 (P1-3), u zhvillua pikëpamja e Komisionit. Nga ideja për të drejtë 'institucionale' të organizimit të zgjedhjeve të lira... Komisioni vazhdoi drejt konceptit të 'të drejtës universale të votës'... dhe gjithashtu, si pasojë, vazhdoi drejt konceptit të të drejtave subjektive të pjesëmarrjes“ - „e drejta për të votuar“ dhe „e drejta për t'u votuar si një kandidat i Kuvendit ligjdhënës“... „Gjykata aprovoi konceptin e fundit“.⁴⁰

Në rastin *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], me të cilin adresohet ndalesa e të drejtës së votës e të burgosurve në Britaninë e Madhe, Gjykata vërtetoi se „...e drejta e votës nuk është një privilegj... në një vend demokratik supozohet se vendi do të orientohet drejt inkluzionit...“.⁴¹ Aq më shumë, Gjykata thekson se „çdo lloj përjashtimi nga parimi i të drejtës universale të votës rrezikon të dëmtojë rëndësinë demokratike të Kuvendit të zgjedhur ligjdhënës dhe ligjeve që i miraton ai“.⁴²

Siç u theksua edhe më herët, ekzistojnë edhe dispozita të tjera të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut që mund të jenë relevante për mbrojtjen e të drejtës zgjedhore. Dispozita të këtij lloji janë ato të nenit 13 dhe nenit 14 të Konventës.

Në përputhje të praktikës së Gjykatës evropiane të të drejtave të njeriut, instrumenti ligjor që garantohet me nenin 13 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut duhet të jetë efektiv „në praktikë, njësojë si në ligj“,⁴³ sidomos

40 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 51, Series A no. 113

41 *Hirst v. the United Kingdom*(no. 2) [GC], no. 74025/01, § 59, ECHR 2005-IX

42 *Ibid.*, § 62

43 *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI

në aspektin se realizimi i tij "nuk duhet vështirësuar pa arsye, me veprime ose me mosveprime të institucioneve".⁴⁴

Në aspektin e të drejtës së mosdiskriminimit, në përputhje të nenit 14 të Konventës evropiane të të drejtave të njeriut, Gjykata evropiane e të drejtave të njeriut konfirmoi qëndrimin se kjo e drejtë shkelet „kur vendet veprojnë në mënyrë të ndryshme me individët në situata të ngjashme, pa siguruar një arsyetim objektiv dhe të drejtë“, por, gjithashtu, edhe në rastet „kur vendet pa siguruar një arsyetim objektiv dhe të drejtë nuk arrijnë të trajtojnë në mënyra të ndryshme individët që ndodhen në situata plotësisht të ndryshme“.⁴⁵

44 *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, § 95, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI

45 *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV

4 ZGJEDHJET LOKALE 2017

Zgjedhjet e fundit lokale në Republikën e Maqedonisë së Veriut u zhvilluan më 15 dhe 29 tetor 2017. Zgjedhjet u shpallën më 6 gusht 2017, ndërsa kontrolli publik u zhvillua gjatë periudhës 21 gusht – 9 shtator 2017. Lista zgjedhore u mbyll për ndryshime nga ana e votuesve më 9 shtator 2017, deri në përfundimin e rrethit të dytë të zgjedhjeve, më 29 tetor 2017. Më 25 shtator 2017, Komisioni shtetëror i zgjedhjeve ka aprovuar Listën zgjedhore dhe ajo u mbyll. Për zgjedhjet në fjalë u regjistruan gjithsej 1.814.644 votues. Më 25 tetor 2017 KSHZ përgatiti një udhëzim dhe publikoi një njoftim se qytetarët që gjenden në Listën zgjedhore, të cilëve u skadojnë kartat e identitetit midis dy rretheve zgjedhore, në rrethin e dytë zgjedhor, më 29 tetor 2017 mund të votojnë vetëm me kartë identiteti valide. Në rrethin e dytë të zgjedhjeve u regjistruan gjithsej 844.716 votues.⁴⁶

4.1. Defektet e sistemit

Analiza e zgjedhjeve lokale vërtetoi se ekzistojnë defekte të caktuara të sistemit, kryesisht në Kodin zgjedhor, si dhe praktika që pengojnë grupe të caktuara qytetarësh të realizojnë të drejtën e tyre të votës, të garantuar me Kushtetutë dhe që mundësojnë përsëritjen e shkeljeve në aspektin e kësaj të drejte. Sipas hulumtimeve dhe analizave përkatëse, defektet e sistemit mund të ndahen në disa grupe kryesore:

1. Mungesa e dispozitave ligjore për azhurnimin e Listës zgjedhore midis rretheve zgjedhore

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore për azhurnimin e Listës zgjedhore midis rretheve zgjedhore dhe në këtë mënyrë çënohet e drejta e votës e votuesve të përjashtuar nga Lista zgjedhore si rezultat të skadimit të afatit të kartës së identitetit dhe personave që kanë mbushur moshën 18-vjeçe pikërisht gjatë periudhës së zhvillimit të votimeve.

Sipas të dhënave të fituara nga Ministria e Punëve të Brendshme, si një përgjigje e kërkesës për qasje tek informatat me karakter publik, 6.014 personave u ka skaduar afati i kartave të identitetit (0,33% të numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar), ndërsa 1.154 persona kanë mbushur moshën 18 – vjeçe midis dy rretheve zgjedhore (0,06% të numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

46 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM, Warsaw, 19 January 2018

2. Pamundësi votimi për votuesit që kanë pasur kartë identiteti të vlefshme në ditën e zgjedhjeve, si rezultat të ndërrimit të kartave të identitetit pas publikimit të zgjedhjeve ose pas mbylljes së kontrollit publik të Listës zgjedhore

Votuesit që nuk janë përfshirë në Listën zgjedhore për shkak se nuk kanë pasur kartë identiteti valide në ditën e shpalljes së zgjedhjeve nuk kanë mundësi të votojnë, përfshirë edhe votuesit të cilët më vonë kanë siguruar karta identiteti valide, por nuk e kanë realizuar të drejtën e tyre të votës për shkak se kartat e tyre të identitetit i kanë ndërruar pas shpalljes së zgjedhjeve ose pas mbylljes së kontrollit publik të Listës zgjedhore (por para ditës së zgjedhjeve).⁴⁷ Më konkretisht, Lista zgjedhore mbyllet 20 ditë para zhvillimit të zgjedhjeve dhe nuk ka dispozita ligjore që do të lejojnë azhurnimin e Listës deri në fund të procesit zgjedhor.

Sipas të dhënave të Ministrisë së Punëve të Brendshme, në përgjigje të kërkesës për qasje tek informatat me karakter publik, 17.842 personave u ka skaduar afati i kartave të identitetit nga dita e mbylljes së Listës zgjedhore deri në ditën e përfundimit të procesit zgjedhor (0,99% të numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar), ndërsa të njëjtën periudhë janë lëshuar 22.946 karta të reja identiteti (1,26% të numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

Nga gjithsej 62 ankesa drejtuar Komisionit shtetëror të zgjedhjeve nga ana e votuesve, në mbështetje të neneve 149 dhe 149-a të Kodit zgjedhor (mbrojtja e të drejtës zgjedhore), 37 ankesa kanë të bëjnë me këtë çështje.⁴⁸ Gjithashtu, edhe Avokati i popullit ka pranuar ankesa lidhur me këtë çështje.

3. Pamundësia e votuesve në burgjet për të votuar, si rezultat të mospajisjes me karta identiteti valide

Rreth 1.000 votues në burgjet nuk u përfshinë me Listën zgjedhore sepse nuk kanë pasur karta identiteti valide dhe nuk kanë qenë në gjendje të votojnë në asnjë rreth zgjedhor.

Sipas të dhënave të Komisionit shtetëror të zgjedhjeve, në përgjigje të kërkesës për qasje tek informatat me karakter publik, 2.857 votues kanë qëndruar në vurgjet vendase, por vetëm 1.882 prej tyre u përfshinë me Listën zgjedhore.

47 Në Listën zgjedhore janë përfshirë vetëm individët me adresë të regjistruar në komunën përkatëse dhe kartë identiteti ose pasaportë biometrike valide. Kufizimet e këtij lloji janë në kundërshtim me dispozitën kushtetuese për të drejtën universale të votës (neni 22) dhe me paragrafin 7.3 të dokumentit të Kopenhagenit i OSBE-së, i vitit 1990. Sa i përket Kodit zgjedhor, megjithëse me të njëjtin parashihet se votuesit duhet të tregojnë kartën e identitetit ose pasaportën, vetë Kodi zgjedhor nuk e përmend afatin e tyre të skadimit (neni 108).

48 Informata për zgjedhjet lokale 2017 nuk mund të gjenden më në ueb faqen e Komisionit shtetëror të zgjedhjeve <https://www.sec.mk/> [kjo faqe për herë të fundit është vizituar më: 3 shtator 2019]; Megjithatë, ankesat drejtuar Komisionit shtetëror të zgjedhjeve nga ana e votuesve dhe në mbështetje të neneve 149 dhe 149-a të Kodit zgjedhor, përkatësisht zgjedhjet adekuate janë marrë nga ueb faja e Komisionit shtetëror të zgjedhjeve nga Instituti i Kërkimeve Juridike dhe Politike në vitin 2017 dhe në rast nevojë mund të kontrollohen.

Më konkretisht, 975 të dënuar nuk kanë pasur mundësi të votojnë (34,12% të votuesve të kualifikuar, të akomoduar në burgjet nuk kanë shfrytëzuar të drejtën e tyre të votës).

4. Mungesa e dispozitave ligjore lidhur me votuesit nëpër spitalet, institucionet e kujdesit afatgjatë dhe shtëpitë e të moshuarve

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore për votuesit që gjenden nëpër spitalet, institucionet e kujdesit afatgjatë dhe shtëpitë e të moshuarve. Për këtë arsye, këtyre votuesve gjithashtu u është shkëlur e drejta e votës. Numri i këtyre votuesve nuk mund të definohet sepse institucionet relevante nuk kanë të dhëna të këtij lloji.

5. Mungesa e dispozitave ligjore për votuesit e akomoduar nëpër institucionet publike shëndetësore me vendim gjyqi, por të cilëve nuk u është kufizuar aftësia e veprimit

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore për votuesit e akomoduar në institucionet shëndetësore publike me vendim gjyqi, të cilëve nuk u është kufizuar aftësia e veprimit. Edhe këto votues nuk kanë pasur mundësi të votojnë.

Sipas të dhënave të Gjykatës themelore Manastir, në përgjigje të kërkesës për qasje tek informatat me karakter publik, 22 persona janë akomoduar në institucionet shëndetësore publike, pa iu kufizuar aftësia e veprimit, në bazë të nenit 66 të Ligjit të procedurës jokontestimore, gjatë periudhës midis ditës së mbajtjes së zgjedhjeve dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor.

Sipas të dhënave të fituara nga Gjykata Themelore Penale Shkup, në përgjigje të kërkesës për qasje tek informatat me karakter publik, një person ka qenë i akomoduar në institucionet shëndetësore publike, pa iu kufizuar aftësia e veprimit, në bazë të nenit 65 të Kodit Penal, gjatë periudhës midis ditës së mbajtjes së zgjedhjeve dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor.

6. Mungesa e instrumentit ligjor efektiv për grupe të caktuara votuesish

Nuk ekziston asnjë instrument ligjor efektiv që do t'u mundësonte votuesve të caktuar, për të cilët Komisioni shtetëror i zgjedhjeve ka konstatuar se u është shkëlur e drejta e zgjedhjes, që të kenë shanse reale që të realizojnë të drejtën e tyre të votës. Një gjë e tillë ndodh sidomos me votuesit që parashetrojnë ankesa lidhur me të drejtën individuale të zgjedhjes, në ditën e zhvillimit të zgjedhjeve.

Domethënë, pesë personave (50 qytetarë që kanë paraqitur vërejtje pranë KSHZ në ditën e zgjedhjeve, konform nenit 149 të Kodit zgjedhor, sepse nuk kanë figuruar në Listën zgjedhore ose nuk u është dhënë mundësia për të votuar

për shkaqe të ndryshme (një person tjetër ka nënshkruar në vend të tyre, kanë figuruar në Listë me mbiemrin e vajzërisë ose me një adresë të vjetër, etj.) u është miratuar kërkesa.⁴⁹ Në këto raste KSHZ miratoi vendimin në të cilin konstatohet cenimi i të drejtës së tyre të zgjedhjes, në atë mënyrë që votuesit janë privuar për ta ushtruar të drejtën e tyre, ku këshilli zgjedhor ka qenë i detyruar që t'ju mundësojë që të votojnë, nëse procesi zgjedhor ka qenë në zhvillim e sipër. Megjithatë, nuk parashikohet asnjë lloj mundësie për votim plotësues nëse procesi zgjedhor është mbyllur.

Nga ana tjetër, po ashtu nëntë qytetarëve që kanë parashtruar ankesa pranë KSHZ për mbrojtjen e të drejtës së tyre të zgjedhjes në një fazë tjetër të procesit zgjedhor, konform me nenin 149-a të Kodit zgjedhor, iu është miratuar kërkesa.⁵⁰ Në këtë rast, komisioni komunal zgjedhor ka qenë i detyruar që t'ju mundësojë që të votojnë, pa vendosjen e asnjë lloj kushti shtesë në lidhje me realizimin e të drejtës së tyre të zgjedhjes, ashtu si është rasti me parashtrimin e vërejtjeve në procedurën e zhvillimit të votimit, përkatësisht në ditën e zgjedhjes.

Krahas kësaj, disa ish të burgosur të caktuar, po ashtu, u privuan nga e drejta e tyre për të pasur instrument ligjor efektiv për të mbrojtur të drejtën e tyre të zgjedhjes.

Domethënë, dy qytetarëve, ish të burgosur, që parashtruan vërejtje për mbrojtjen e të drejtës individuale të zgjedhjes në ditën e zgjedhjeve, konform me nenin 149-a të Kodit zgjedhor, ankesat u janë miratuar pjesërisht.⁵¹ Domethënë, në këto raste, me vendimin pas ankesës, KSHZ ka konstatuar se e drejta e zgjedhjes iu është cenuar në atë mënyrë që nuk u është mundësuar që të njëjtën ta realizojnë. Gjithsesi, edhe pse është konstatuar cenimi i të drejtës së tyre, prapëseprapë KSHZ iu ka refuzuar si të pabazë kërkesën për t'ju mundësuar që të votojnë, pasi që nuk figurojnë në Listën zgjedhore, sepse pas ditës së shpalljes së zgjedhjeve kanë qenë duke vuajtur dënimin me burg dhe për këtë shkak kanë figuruar në një ekstrakt të posaçëm të Listës zgjedhore për të votuar në institucionin korrektiv. Si rezultat ata nuk kanë pasur mundësi që të votojnë në ditën e zgjedhjeve megjithë faktin se në ditën e zgjedhjeve nuk kanë qenë duke vuajtur dënimin me burg dhe kanë qenë të pajisur me karta të vlefshme identiteti.

4.2. Procedurat e nisura

Mbi bazën e të tërë hulumtimit dhe analizës, si edhe rezultateve të fituara, janë përpiluar dhe parashtruar 17 ankesa *actio popularis* (vërejtje të përbashkëta ose vërejtje për mbrojtjen e interesit publik) pranë institucioneve relevante, si metoda më efikase për zgjidhjen e problemeve që prekin grupe më të mëdha qytetarësh (në rastin konkret cenim në kontekstin e privimit nga e drejta kushtetuese e zgjedhjes, diskriminimi në lidhje me realizimin e lirë të të drejtave të zgjedhjes, etj.). Qëllimi final i kësaj metode është që të iniciohen ndryshime sistematike dhe të parandalohen cenime të ngjashme në të ardhmen.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

Këto vërejtje janë dorëzuar pranë Avokatit të popullit të Republikës së Maqedonisë së Veriut si edhe pranë Komisionit për mbrojtjen nga diskriminimi.⁵² Domethënë, pranë Avokatit të popullit janë dorëzuar nëntë (9) ankesa, ndërsa tetë (8) ankesa janë dorëzuar pranë Komisionit për mbrojtjen nga diskriminimi, për secilën kategori të qytetarëve, e drejta e të cilëve e zgjedhjes është cenuar, në kuptimin e privimit nga e drejta e zgjedhjes, si edhe diskriminimi në lidhje me realizimin e të drejtës së zgjedhjes. Gjatë përpilimit të ankesave, krahas legjislacionit vendas, është marrë parasysh edhe legjislacioni ndërkombëtar, në lidhje me të drejtën e zgjedhjes së qytetarëve.

Si përgjigje për këtë rast, Avokati i popullit dorëzoi letër ku janë pranuar pretendimet e ankesave të parashtruara. Domethënë, mbi bazën e procedurës së zbatuar në lidhje me ankesat për cenimin e të drejtës së zgjedhjes, Avokati i popullit konstatoi situatën e kufizimit dhe cenimit të së drejtës së zgjedhjes në disa segmente. Krahas kësaj, Avokati i popullit informoi IKJP se të dhënat që janë parashtruar tek ankesat e paraqitura tek Avokati i popullit janë pjesë e Raportit të posaçëm për realizimin dhe mbrojtjen e të drejtës së zgjedhjes, që është dërguar nga Avokati i popullit deri tek Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Të dhënat janë përfshirë edhe në Raportin vjetor për nivelin e sigurisë, respektimit, avancimit dhe mbrojtje së të drejtave të njeriut për vitin 2017,⁵³ në të cilin janë të përfshira të gjitha rekomandimet për tejkalimin e situatës së cekur.

Komisioni për mbrojtjen nga diskriminimi, po ashtu, parashtroi përgjigje pozitive në lidhje me konstatimin e diskriminimit, lidhur me të drejtën e zgjedhjes të kategorive të caktuara të qytetarëve. Domethënë, KMD konstatoi diskriminim direkt mbi bazën e statusit personal në sferën e gjyqësorit dhe administratë për personat që kanë mbushur 18 vjeç në raundin e parë zgjedhor, të cilët nuk kanë figuruar në Listën zgjedhore dhe nuk kanë pasur të drejtën e votës në raundin e dytë zgjedhor, përkatësisht në pjesën e mbetur të procesit zgjedhor; persona që kanë qenë të shtruar në spital, përkatësisht në shtëpinë e kujdesit për të moshuarit; persona që kanë qenë të shtruar në institucionet e shëndetit për kurimin e sëmundjeve mendore mbi bazën e vendimeve gjyqësore dhe të cilëve nuk u është mohuar aftësia e veprimit. KMD konstatoi se mbi bazën e diskriminimit të drejtpërdrejtë ndaj kësaj kategorie qytetarësh, ato nuk kanë mundur ta shfrytëzojnë të drejtën e tyre kushtetuese të garantuar për të votuar. Po ashtu, i ka rekomanduar KSHZ që të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme me qëllim që këtyre qytetarëve t'ju mundësohet që ta shfrytëzojnë të drejtën e tyre kushtetuese për të votuar.

Sipas Raportit vjetor për vitin 2018 nga Komisioni për mbrojtjen nga diskriminimi, KMD ka dhënë mendimin për 119 raste, ndërsa në 19 prej tyre ka konstatuar se ka diskriminim. 19 prej këtyre rasteve, ku është konstatuar diskriminimi, tre raste i janë parashtruar Institutit për kërkime juridike dhe politike, ku është konstatuar diskriminimi në kontekstin e realizimit të të drejtës kushtetuese për

52 Në momentin e përpilimit dhe dorëzimit të vërejtjeve actio popularis në lidhje me zgjedhjet lokale të zhvilluara në vitin 2017, ende nuk ishte miratuar Ligji iri për parandalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi, i cili mundëson padi actio popularis pranë gjykatave.

53 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>

të votuar.⁵⁴ Krahas kësaj, në Raportin e tij vjetor për vitin 2018, Komisioni në mënyrë eksplicite i është referuar dhe ka shpjeguar në detaje rastin e paraqitur nga IKJP, ku konstatohet diskriminimi direkt mbi bazën e statusit personal të qytetarëve që kanë qenë të shtuar në spital, përkatësisht në shtëpinë e kujdesit për të moshuarit, në kontekstin e të drejtës së tyre të votës.⁵⁵

Në lidhje me mbrojtjen penale – juridike të së drejtës së zgjedhjes, vërehet se komunitat, apo personat, e drejta e zgjedhjes e të cilëve është cenuar në dukje, në përgjithësi nuk kanë vullnet për të nisur procedurë penale për mbrojtjen e të drejtës së tyre të zgjedhjes. Gjithsesi, me të gjitha vështirësitë e lidhura me mospërgatitjes së të dëmtuarit që të japë pëlqimin për fillimin e procedurës penale për mbrojtjen të drejtave të tij/saj të zgjedhjeve, janë iniciuar dy (2) procedura penale pranë institucioneve relevante në Shkup, në lidhje me vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votim në disa vepra të tjera penale shoqëruese.

Në rastin e parë procedura penale lidhet me veprat penale Cenimi i lirisë së përcaktimit të votuesve (neni 160 nga KP), Dhuna (neni 386 nga KP) dhe Ndikimi antiligjor mbi dëshmitarët (neni 368-a nga KP), ku i dëmtuari është nga komuniteti rom. Ai jo vetëm që i është nënshtruar kërcënimeve, por edhe është rrahur në ditën e zgjedhjeve, më 29 tetor të vitit 2017, gjatë zhvillimit të raundit të dytë zgjedhor. Ai ka ngritur edhe padi penale, por kur e kanë kërcënuar me qëllim që të tërhiqet nga padia, ka shkuar në polici dhe ka deklaruar se lëndimet i ka marrë gjatë rrëzimit dhe kështu e ka tërhequr padinë. Ai u inkurajua nga ekipi i IKJP sërish të ngrejë padi penale dhe kur ra dakord padia u ngrit sërish. Prokurori publik vendoi që ta anulojë padinë penale, pasi që konstatoi se nuk ka dyshim të bazuar se i akuzuari e ka kryer veprën e parë penale apo nuk ka elemente për veprat e tjera penale, por edhe duke pasur parasysh dokumentet nga lënda e mëparshme.

Gjithsesi, mes të tjerash duket se as në lëndën e parë, e as në këtë lëndë prokurori publik nuk e ka marrë parasysh vlerësimin mjekësor të paraqitur në lidhje me lëndimet, me qëllim që të konstatojë se lëndimet mund të jenë marrë vërtet nga rrëzimi. Kundër vendimit të prokurorit publik për anulimin e padisë penale është parashtruar ankimim deri tek prokurori më i lartë publik. Domethënë, shkaqet për dorëzimin e ankesës janë cenimi thelbësor i dispozitave të procedurës penale, konstatimi i gabuar i situatës faktike dhe cenimi i të drejtës materiale. Prokurori i lartë publik miratoi vendimin me të cilin e konfirmon vendimin e prokurorit themelor publik për refuzimin e padisë penale.

Pasi që duket se ka indikacione për hetim joefektiv dhe arsyetim të pamjaftueshëm juridik, IKJP shqyrtoi mundësinë nëse ka elementë të mjaftueshëm për të ngritur një ankesë pranë Gjykatës evropiane për të drejtat e njeriut në Strasburg. Domethënë, është me shumë rëndësi që të vendoset një praktikë e fortë e një hetimi energjik dhe me themel për lëndët penale që përfshijnë vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, sidomos duke pasur parasysh se sigurimi i zgjedhjeve të

54 https://www.scribd.com/document/407105428/Годишен-извештај-2018?fbclid=IwAR201YbyowOx7gWserbcaiVpqlmkTjcFdXfKBwcCRJJZosVVfcXCMAIvg_E, p.11

55 *Ibid.*, p.13

lira, direkte, të fshehta dhe demokratike është një vlerë fundamentale e sistemit kushtetues, e definuar edhe në nenin 8 të Kushtetutës. Krahas kësaj, madje është e nevojshme një shkallë më e lartë për një hetim më energjik dhe me themel i rasteve që po ashtu përfshijnë dhunën fizike në kontekstin e zgjedhjeve dhe të dëmtuarit, që i takon një kategorie më të prekur të qytetarëve, si është edhe rasti me këtë lëndë.

Mbrojtja evropiane e të drejtës për zgjedhje të lira ka një rëndësi të madhe. Domethënë, GJEDNJ ka konstatuar si vijon: „Sipas Preambulës së Konventës për të drejtat themelore të njeriut, ruhen më së miri nga një demokraci efektive politike. Pasi që përfshin principin karakteristik të demokracisë, neni 3 i Protokollit nr. 1, sipas kësaj, ka një rëndësi primare në sistemin e Konventës “. ⁵⁶

Krahas kësaj, duhet të kihet parasysh se hetimi efektiv dhe gjykimi i veprave penale të lidhura me zgjedhjet jo vetëm që garantojnë përgjegjësinë e atyre që janë fajtorë për vepra të tilla penale, por shërbejnë edhe që të parandalojnë shembuj të tillë në të ardhmen. Dështimi për të zbatuar një hetim energjik, ndjekje dhe menaxhimin e lëndëve që lidhen me zgjedhjet mund të nxisë mosndëshkimin dhe në fund të çojë edhe tek përsëritja e shembujve joadekuatë në zgjedhjet e ardhshme. Në këtë kuptim ka një rëndësi të madhe posedimi i instrumenteve ligjore efektive për mbrojtjen e të drejtës së zgjedhjes dhe zgjedhjet në përgjithësi.

Në lidhje me këtë duhet të ceket se „nacioni instrument ligjor efektiv për qëllimet e nenit 13, krahas pagimit të dëmit aty ku është e nevojshme, nënkupton edhe një hetim me themel dhe efektiv, që mund të sjellë deri në identifikimin dhe dënimin e përgjegjësve“. ⁵⁷

Krahas kësaj, duke pasur parasysh „historinë e tyre turbulente dhe zhvendosjen e tyre të vazhdueshme“, GJEDNJ i ka identifikuar Romët si „pakicë e nëpërkëmbur dhe e ndjeshme“ dhe ka konstatuar se „për këtë arsye kanë nevojë për mbrojtje të posaçme“. ⁵⁸ Po ashtu, ka shtuar e kjo „nënkupton se duhet që t’ju kushtohet më shumë kujdes i veçantë nevojave të tyre dhe stilit të tyre të ndryshëm të jetesës, si në një kornizë adekuate rregullative, ashtu edhe në marrjen e vendimeve në raste të veçanta “. ⁵⁹

Në rastin *Balázs v Hungary*, GJEDNJ iu referua cënueshmërisë së Romëve, kur konstatoi se shteti nuk e ka përmbushur detyrimin e vet pozitiv sipas nenit 14, në lidhje me nenin 3, që të hetojë motivet e dyshuara racore që qëndrojnë mbi një sulm të dhunshëm. ⁶⁰

Krahas kësaj, duhet të vërehet se cënueshmëria e Romëve në kontekstin e zgjedhjeve dhe votimit në Republikën e Maqedonisë së Veriut është dalluar

56 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113

57 *Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, § 107, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

58 *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 182, ECHR 2007-IV182

59 *Ibid.*, § 182

60 *Balázs v. Hungary*, no.15529/12, § 53, 20 October 2015

dhe konfirmuar në shumë raporte të besueshme, përfshirë edhe raportet për zgjedhjet të OSBE/ODHIR.⁶¹

Në rastin e dytë, sërish procedura penale ka të bëjë me veprën penale Cenim i sekretit të votimit (neni 163 nga KP), ku është lënduar një person 83-vjeçar me probleme të rënda shëndetësore (i paralizuar prej afro 10 vjet), që ka votuar në shtëpinë e tij një ditë përpara ditës së zgjedhjeve, konform dispozitave të Kodit zgjedhor. Me pretendimin se një anëtar i këshillit zgjedhor ka fotografuar fletëvotimin e tij me telefon celular më datë 28 tetor 2017, kur zhvillohej raundi i dytë i votimit për personat që votojnë në shtëpi, një ditë përpara zhvillimit të zgjedhjeve.

Presidenti i këshillit zgjedhor, që është marrë në pyetje si dëshmitar nga prokurori publik, duke konstatuar se ngjarja ka ndodhur dhe duke konfirmuar edhe sjelljen e pahijshme të anëtarit të këshillit zgjedhor. Kryerja e ekspertizës së telefonit celular të anëtarit të këshillit zgjedhor, i cili sipas pretendimeve e ka fotografuar fletëvotimin ka zgjatur më shumë se një vit e gjysmë, megjithë urgjencat e shumta të paraqitura në Ministrinë e punëve të brendshme dhe tek prokurori publik, si edhe gjendja kritike shëndetësore e të dëmtuarit. Rasti është ende në fazën e procedurës paraprake.

Ky rast, po ashtu, ka të bëjë me të dëmtuar që bën pjesë në kategorinë e cënueshme të qytetarëve, për të cilët është e nevojshme kujdes i posaçëm gjatë procedimit të lëndës. Për këtë arsye, është shqetësues fakti se duket sikur moshja e të dëmtuarit dhe shëndeti i tij jashtëzakonisht i keq nuk janë marrë parasysh në lidhje me shkallën e duhur të kujdesit për shqyrtimin e kësaj lënde.

Sipas GJEDNJ, moshja e një personi kërkon kujdes të veçantë gjatë procedimit në një lëndë të caktuar. Në këtë kuptim, në rastin *Jablonská v. Poland*, GJEDNJ konsideron se cenohet neni 6 paragrafi 1 (e drejta e gjykimit fer) i KEDNJ në lidhje me kohëzgjatjen e proceduarave, duke marrë parasysh „veçanërisht faktin se sipas moshës së paditësit – ajo tashmë i kishte mbushur 71 vjeç kur filloi kontesti gjyqësor – gjykatat polake duhet të tregonin një kujdes të veçantë gjatë procedimit të lëndës “.⁶²

61 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM, Warsaw , 27 February 2017, p.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM, Warsaw, 15 July 2014, p.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM, Warsaw , 18 September 2006, p.18-19

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/20630?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM, Warsaw , 8 June 2005, p.17-18

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15401?download=true>

62 *Jablonská v. Poland*, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004

4.3. Veprimi i institucioneve

Me qëllim që të identifikohen rastet eventuale në lidhje me cenimin e të drejtave të zgjedhjes, si edhe të ndiqet veprimi i institucioneve në lidhje me lëndë të tilla, pas përfundimit të zgjedhjeve lokale në disa raste janë parashtruar kërkesa për qasje tek informacionet me karakter publik. Domethënë, kërkesat e tilla janë dërguar në Ministrinë e punëve të brendshme, Prokurorinë publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, të gjitha prokuroritë themelore publike, si edhe të gjitha gjykatat themelore në vend.

Ministria e punëve të brendshme

Në Ministrinë së punëve të brendshme janë dorëzuar kërkesa për qasje tek informacionet me karakter publik, për numrin e aplikimeve për parregullsi zgjedhore që janë dërguar nga momenti i shpalljes së zgjedhjeve, më datë 6 gusht të vitit 2017 e deri në përfundimin e procesit zgjedhor. Po ashtu, janë kërkuar edhe informacione në lidhje me atë se sa nga aplikimet kanë pasur elemente për vepër penale dhe sa të tjera elemente të violencës. Është kërkuar informacion edhe për numrin e procedurave të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në periudhën e dhënë.

MPB ka kthyer përgjigje se gjatë periudhës së dhënë janë parashtruar në total 278 raportime për parregullsi zgjedhore, prej të cilave 33 janë klasifikuar si vepra penale dhe 33 janë klasifikuar si violenca. Raportimet e tjera janë refuzuar ose ende nuk është vepruar me to. Janë parashtruar në total shtatë (7) padi penale për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, sinë vazhdim: për dy (2) vepra Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, tre (3) vepra Cenim i lirisë së përcaktimit të zgjedhësve dhe dy (2) vepra Keqpërdorim i të drejtës së zgjedhjes.

Prokuroria publike

Në Prokurorisë publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, si edhe tek të gjitha prokuroritë themelore publike në shtet, janë dorëzuar kërkesa për qasje tek informacioni me karakter publik lidhur me numrin e procedurave të nisura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, në periudhën nga dita e zhvillimit të zgjedhjeve më 15 tetor të vitit 2017 e deri në ditën e parashtrimit të kërkesës, më 5 dhjetor të vitit 2017. Në të njëjtën kohë janë kërkuar edhe informacione në lidhje me atë se për cilat vepra penale konkrete janë nisur procedurat dhe në cilën fazën gjenden ato.

Prokuroria publike e RMV në përgjigjen e vet është bazuar tek Raporti i Komisionit të përkohshëm për ndjekjen e parregullsive eventuale zgjedhore, e formuar nga Prokuroria publike e RMV. Sipas raportit, në prokuroritë publike themelore, në lidhje me zgjedhjet lokale në tetor të vitit 2017, janë formuar gjithsej 23 lëndë. Në këtë mënyrë, në nëntë (9) raste janë dorëzuar kërkesa për grumbullimin e informacioneve të duhura, në dy (2) raste është ngritur aktakuzë, në katër (4)

raste janë dorëzuar propozime për propozim për mandat penal, në tre (3) raste lëndët janë mbyllur me konstatime, apo me rezolutë, pasi që nuk është bërë fjalë për veprën penale, në katër (4) raste janë miratuar vendime për refuzimin e akuzës penale dhe në një (1) rast është shqiptuar aktgjykimi me shqiptim gjobe.

Në këtë mënyrë, nga lëndët e dhëna pas padisë penale për veprën penale Cenim i të drejtës së zgjedhjes, neni 159 nga KP, u formua një (1) lëndë; pas padisë penale për veprën penale Cenim i lirisë së përcaktimit të votuesve, neni 160 nga KP, u formuan gjashtë (6) lëndë; pas padisë penale për veprën penale Keqpërdorimi i të drejtës së zgjedhjes, neni 161 nga KP, u formuan tre (3) lëndë; pas padisë penale për veprën penale Ryshtet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, neni 162 nga KP, u formuan nëntë (9) lëndë; pas padisë penale për veprën penale Keqpërdorimi i të dhënave personale, neni 149 nga KP, u formuan dy (2) lëndë. Në dy (2) raste bëhej fjalë për ngjarje që lidheshin me realizimin e punimeve ndërtimore gjatë kohës së zgjedhjeve, në kundërshtim me kufizimet e përcaktuara me Kodin zgjedhor.

Në këtë mënyrë, lëndët e sipërpërmendura janë proceduar në Prokurorinë themelore publike Shkup, Prokurorinë themelore publike Gostivar, Prokurorinë themelore publike Shtip, Prokurorinë themelore publike Veles, Prokurorinë themelore publike Kavadar dhe Prokurorinë themelore publike Koçani. Në prokuroritë publike të tjera nuk janë evidentuar procedura të tilla gjatë periudhës së dhënë.

Mbi bazën e kërkesave të mëtejshme të parashtruara për qasje tek informacionet me karakter publik për numrin e procedurave të filluara për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në periudhën nga dita e zhvillimit të zgjedhjeve, më 15 tetor të vitit, e deri në ditën e parashtrimit të kërkesës, më 12 mars të vitit 2018, si edhe konkretisht për cilat vepra penale janë nisur procedurat dhe në cilën fazë janë ato, janë marrë informacione shtesë në Prokurorinë themelore publike Shkup dhe në Prokurorinë themelore publike Ohër.

Prokuroria themelore publike Shkup raportoi se në periudhën e dhënë është proceduar pas dy (2) padive penale për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit dhe pas raportimit për veprën penale Keqpërdorimi i të drejtës së zgjedhjes. neni 161 nga KP, ku është shqiptuar edhe aktgjykimi dhe pas raportimit për veprën penale Cenim i lirisë së përcaktimit të votuesve, neni 160 nga KP, ku akuzat janë refuzuar për shkak të mungesës së dyshimit të bazuar për kryerjen e veprës penale.

Në periudhën e njëjtë në regjistrin RO⁶³ u formuan 18 lëndë penale, ndërsa dy (2) lëndë u formuan në regjistrin KON.⁶⁴ Nga këto lëndë, për 12 prej tyre janë në procedurë veprimet në procedurën parahetimore, ndërsa për shtatë (7) është sjellë vendim i prokurorisë publike – rezolutë sepse në lëndën konkrete nuk ka pasur hapësirë për vijimin e mëtejshëm të procedurës penale. Një lëndë është dërguar në procedim kompetent pranë Prokurorisë themelore Kumanovë. Nuk ceket se për cilat vepra penale konkrete kundër zgjedhjeve dhe votimit kanë të bëjnë këto lëndë.

63 Regjistër në të cilin evidentohen denoncimet ku i akuzuari dhe vepra penale nuk janë konfirmuar ende me siguri, apo shërben më shumë për të evidentuar ngjarjen.

64 Regjistër ku evidentohen denoncimet kundër një kryerësi të panjohur.

Prokuroria themelore publike Ohër raporton se në periudhën e dhënë është dorëzuar një (1) raportim penal për veprën penale Cenim i lirisë për përcaktimin e zgjedhësve, neni 160 paragrafi 1 nga KP, sipas së cilës është formuar lëndë. Në këtë lëndë është vendosur që të refuzohet denoncimi.

Gjykatat themelore

Tek të gjitha gjykatat themelore në shtet janë dorëzuar kërkesa për qasje tek informacionet me karakter publik për numrin e procedurave të nisura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, në periudhën nga dita e zhvillimit të zgjedhjeve më 15 tetor të vitit 2017 e deri në ditën e parashtrimit të kërkesës, më 12 mars të vitit 2018. Po ashtu, janë kërkuar edhe informacione në lidhje me atë se për sa vepra konkrete kanë nisur procedurat dhe në cilën fazë gjenden ato.

Informacionet për procedurat e iniciuara janë marrë nga Gjykata themelore penale Shkup, Gjykata themelore Manastir, Gjykata themelore Koçani, Gjykata themelore Shtip dhe Gjykata themelore Ohër. Thuajse të gjitha gjykatat e tjera themelore kanë dorëzuar informacionin se tek ato nuk janë evidentuar procedura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit.⁶⁵

Gjykata themelore penale Shkup raportoi se janë në procedurë penale për tre (3) lëndë. Lënda e parë është për veprën penale Keqpërdorim i të drejtës së zgjedhjes neni 161 nga KP, lënda e dytë është për veprën penale Asgjësimi i materialit zgjedhor neni 164 nga KP⁶⁶ dhe lënda e tretë është për veprën penale Mashtrim zgjedhor neni 165 nga KP dhe Keqpërdorim i mjeteve të financimit të fushatës zgjedhore neni 165-a nga KP.⁶⁷

Gjykata themelore Manastir raportoi se një (1) lëndë në lidhje me veprën penale Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, e evidentuar më 27 tetor të vitit 2017, është zgjidhur. Nuk është cekur rezultati konkret i lëndës.

Gjykata themelore Kocan raporton se më 1 dhjetor të vitit 2017 është evidentuar një (1) lëndë për veprën penale Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, neni 162 paragrafi 3, në lidhje me paragrafin 1 nga KP. Aktgjykimi është shqiptuar më 18 dhjetor të vitit 2017 dhe i akuzuari është dënua me gjobë në vlerë prej 12.300,00 denarë.

Gjykata themelore Shtip raportoi se është evidentuar një (1) lëndë për veprën penale Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, neni 162 paragrafi 1 nga KP, që është në proces. Gjykata themelore Ohër raportoi se në periudhën e dhënë është evidentuar një (1) lëndë për veprën penale Mashtrim zgjedhor, neni 165, ku është shqiptuar aktgjykim shfajësues. Po ashtu, raportoi se në këtë periudhë është evidentuar një (1) lëndë për veprën penale Asgjësimi i materialit zgjedhor, neni 164 paragrafi 1, ku është shqiptuar aktgjykim sanksionues.

65 Kërkesa për akses tek informacionet me karakter publik janë dorëzuar në 26 gjykatat themelore. Në total 24 gjykatat themelore u përgjigjën në kërkesën e fundit.

66 Lënda është quajtur „Titanik 3“, e filluar nga Prokuroria speciale publike dhe ka të bëjë me zgjedhjet lokale të mbajtura në vitin 2013.

67 Lënda është quajtur „Titanik“, e filluar nga Prokuroria speciale publike dhe ka të bëjë me zgjedhjet lokale të mbajtura në vitin 2013.

5 REFERENDUMI 2018

Më 30 korrik të vitit 2018 Parlamenti i Republikës së Maqedonisë së Veriut shpalli referendumin konsultativ për miratimin e marrëveshjes bilaterale me Greqinë, me të cilën parashikoheshin amendamentet kushtetuese që do të përfshijnë ndryshimin e emrit kushtetues të vendit. Referendumi i parashtrori votuesve pyetjen në vijim: „Jeni pro anëtarësimit në BE dhe NATO duke pranuar marrëveshjen mes Republikës së Maqedonisë dhe Republikës së Greqisë?“ Periudha e shqyrtimit publik ishte nga 9 gusht deri më 23 gusht të vitit 2018. Lista zgjedhore u mbyll më 7 shtator të vitit 2018. Në Listën zgjedhore u përfshinë në total 1.806.336 votues.⁶⁸

5.1. Mangësitë e sistemit

Analiza e referendunit sërish tregoi se ekzistojnë mangësi të ndryshme të sistemit, kryesisht në kuadër të Kodit zgjedhor, si edhe praktika të vendosura që parandalojnë grupe të caktuara qytetarësh që të ushtrojnë të drejtën e tyre kushtetuese të votës dhe që mundësojnë përsëritjen e shkeljeve të së drejtës së zgjedhjes. Po ashtu, kjo situatë sjell edhe diskriminimin e grupeve të caktuara të votuesve, në krahasim me grupet e tjera të votuesve. Sipas kërkimeve dhe analizave të deritanishme, mangësitë e lokalizuara të sistemit mund të ndahen në disa grupe kryesore:

1. Pamundësi për votimin e votuesve që nuk kanë karta identiteti të vlefshme në ditën e zgjedhjeve, për shkak të rinovimit të kartave të identitetit pas shpalljes së zgjedhjeve ose edhe pas mbylljes së shqyrtimit publik në Listën zgjedhore

Votuesit që nuk janë përfshirë në Listën zgjedhore, sepse nuk kanë karta identiteti të vlefshme në ditën e shpalljes së referendunit, nuk kanë pasur mundësi të votojnë, përfshirë edhe votuesit që më vonë kanë siguruar kartë të vlefshme identiteti, por kanë qenë të privuar nga e drejta e votës, sepse i kanë rinovuar kartat e identitetit pas shpalljes së referendunit ose pas mbylljes së shqyrtimit publik në Listën zgjedhore (por përpara ditës së referendunit). Domethënë, Lista zgjedhore është mbyllur 23 ditë përpara ditës së referendunit dhe nuk ekzistojnë dispozita ligjore me qëllim që të azhurnohet deri në fundin e procesit.

Sipas të dhënave të marra nga Ministria e punëve të brendshme, si përgjigje për kërkesën për qasje tek informacionet me karakter publik, 9.207 personave iu ka skaduar afati i kartës së identitetit në periudhën mes ditës së mbylljes së

68 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019

Listës zgjedhore dhe ditës së referendumit (0,51% nga numri i përgjithshëm i votuesve të regjistruar),⁶⁹ ndërsa 16.468 personave të tjerë iu janë lëshuar karta të reja identiteti në periudhën e njëjtë (0,91% nga numri i përgjithshëm i votuesve të regjistruar).

Domethënë, nga 44 ankesa të dorëzuara tek Komisioni shtetëror i zgjedhjeve nga votuesit, sipas neneve 149 dhe 149-a të Kodit zgjedhor (mbrojtjen e të drejtës individuale të zgjedhjes), 40 ankesa kanë të bëjnë me këtë çështje.⁷⁰ Avokati i popullit, po ashtu, ka pranuar ankesa në lidhje me këtë çështje.

2. Pamundësi për votimin e votuesve në burgjet për shkak të mospasjes së kartës së vlefshme të identitetit

Afërsisht 500 votues në burgjet nuk kanë figuruar në Listën zgjedhore, sepse nuk kanë pasur kartë të vlefshme identiteti dhe nuk kanë qenë në gjendje që të votojnë në asnjë raund.

Sipas të dhënave të marra nga Drejtoria e ekzekutimit të sanksioneve, si përgjigje e kërkesës për qasje tek informacionet me karakter publik, 1.790 persona të dënuar dhe 267 të arrestuar janë gjendur në burgjet më 29 shtator të vitit 2018, kur është zhvilluar votimi për referendumin për të burgosurit.

Sipas të dhënave të marra prej Komisionit shtetëror të zgjedhjeve, si përgjigje për kërkesën për qasje deri tek informacionet me karakter publik, vetëm 1.558 prej tyre kanë qenë të përfshirë në Listën zgjedhore. Domethënë, 499 personat e strehuar në burgjet nuk kanë pasur mundësi që të votojnë (24,26% e votuesve të klasifikuar të vendosur në institucionet e ndëshkimit – riedukimit nuk e kanë ushtruar të drejtën e tyre të votës).

Zhvillim pozitiv në këtë aspekt është se autoritetet kanë filluar një operacion ad hoc për rinovimin e dokumenteve të skaduar të personave të burgosur. Si rezultat i kësaj iniciative janë lëshuar 260 karta të reja identiteti.⁷¹

69 Sipas burimit të njëjtë 6.944 personave iu ka skaduar afati i pasaportës mes ditës së mbylljes së Listës zgjedhore dhe ditës së referendumit (0,38% nga numri i përgjithshëm i votuesve të regjistruar).

70 Informacionet për referendumin e vitit 2018 nuk janë më në veb faqen e Komisionit shtetëror të zgjedhjeve a <https://www.sec.mk/> [aksesi i fundit : 2 shtator 2019]; Gjithsesi, ankesat që janë dorëzuar në KSHZ nga votuesit konform me nenin 149 dhe neni 149-a të Kodit zgjedhor, apo vendimet adekuate janë marrë nga vebfaqja e KSHZ dhe IKJP në vitin 2018 dhe janë në dispozicion për shqyrtim, nëse është e nevojshme.

71 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019, p.10

3. Mungesë e dispozitave ligjore në lidhje me votuesit në spitale, institucionet e kujdesit afatgjatë dhe në shtëpitë për personat e moshuar

Nuk ekzistojnë dispozita në lidhje me votuesit në spitale, institucionet e kujdesit afatgjatë dhe në shtëpitë për personat e moshuar. Si rezultat, këta votues po ashtu janë privuar nga e drejta e votës. Nuk mund të konfirmohet numri i këtyre votuesve pasi që institucionet relevante nuk kanë të dhëna në këtë kontekst.

4. Mungesë e dispozitave ligjore në lidhje me votues që janë akomoduar në institucionet publike të shëndetit me vendim gjykate, por që nuk janë të privuar nga aftësia e veprimit

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore në lidhje me votues që janë të akomoduar në institucionet publike të shëndetit me vendim gjykate, por që nuk janë të privuar nga aftësia e veprimit. Ata votues, po ashtu, janë privuar nga e drejta e votës.

5. Mungesë e instrumenteve ligjore efektive për grupe të caktuara votuesish

Nuk ekziston instrument ligjor efektiv për grupe të caktuara të votuesve. Domethënë, KSHZ ka miratuar një vendim në të cilin konstatohet shkelja e të drejtës së zgjedhjes së një qytetari, që ka parashtruar ankesë në ditën e referendumit, konform me nenin 149 të Kodit zgjedhor.⁷² KSHZ konstaton se ka shkelje të së drejtës së tij të zgjedhjes, në atë mënyrë që votuesit i është pamundësuar që ta realizojë, ndërsa këshillit zgjedhor i është ngarkuar që votuesit t'i sigurojë mundësi për të realizuar të drejtën e tij të zgjedhjes, nëse ende nuk është mbyllur procesi zgjedhor. Gjithsesi, nuk parashikohet mundësia për votim shtesë, në rast se është mbyllur procesi zgjedhor. Krahas kësaj, si përgjigje e kërkesës për qasje tek informacionet me karakter publik, KSHZ konstaton se referendumi i zhvilluar më 30 shtator të vitit 2018 ka miratuar vendimin për mbrojtjen e të drejtës individuale të zgjedhjes së një personi, por pas mbylljes së procesit të votimit, për këtë shkak personi nuk e ka ushtruar të drejtën e vetë të votës.

Në kontekstin e mundësimit të instrumenteve ligjore efektive, po ashtu, duhet të ceket se ka ekzistuar mungesë e instrumenteve ligjore efektive kundër vendimeve të KSHZ, që lidhen me regjistrimin e votuesve. Domethënë, rregullativa e KSHZ në lidhje me referendumin e ka deleguar kompetencën për ankesa që lidhen me regjistrimin e votuesve tek Gjykata supreme dhe krahas kësaj që Ligji për referendumin dhe format e tjera të deklaramit të drejtpërdrejtë të qytetarëve nuk parashikon kompetenca të Gjykatës supreme për ankesa për regjistrimin

⁷² Informacione për ankesat sipas neneve 149 dhe 149-a të Kodit zgjedhor nuk janë publikuar në ueb faqen e Komisionit shtetëror zgjedhor <https://www.sec.mk/> [aksesi i fundit: 3 shtator 2019]; Informacioni është marrë nga KSHZ, përmes parashtrimit të kërkesës për qasje tek informacionet me karakter publik.

e votuesve. Krahas kësaj, sipas Kodit zgjedhor, ankesat kundër vendimeve të KSHZ në lidhje me regjistrimin e votuesve i shqyrton Gjykata administrative. Si rezultat, Gjykata supreme e refuzon ankesën e parashtruar nga qytetarët në lidhje me regjistrimin e votuesve, për shkak se nuk ka kompetenca për të.⁷³

5.2. Procedurat e ngritura

Duke pasur parasysh hulumtimin, analizën e plotë dhe rezultatet e fituara, u përpiluan dhe institucioneve relevante iu dorëzuan 12 parashtrës aktio popularis (parashtrës të përbashkëta ose parashtrës për mbrojtjen e interesit publik). Në fakt, ankesat aktio popularis konsiderohen si metodë me efikasë për përballimin e çështjeve që kanë të bëjnë me grupe më të mëdha qytetarësh (në këtë rast, shkelje në drejtim të privimit të së drejtës kushtetuese të votës, diskriminim në lidhje me ushtrimin e lirë të së drejtës së votës, etj.). Qëllimi përfundimtar i kësaj metode është për të filluar ndryshime sistematike dhe për të parandaluar shkelje të ngjashme në të ardhmen.

Parashtrësat u janë dorëzuar Avokatit të Popullit të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe Komisionit për Mbrojtje nga Diskriminimi.⁷⁴ Në fakt, Avokatit të popullit i janë dorëzuar shtatë (7) parashtrës, ndërsa pesë parashtrës i janë dorëzuar Komisionit për Mbrojtje nga Diskriminimi, për çdo kategori të qytetarëve, e drejta e votimit të së cilëve është shkelur, në drejtim të privimit të së drejtës së votimit, si dhe diskriminimit lidhur me ushtrimin e të drejtës së votës. Parashtrësat e dorëzuara, përveç se mbështeten në dispozitat e legjislationit kombëtar, ato janë mbështetur edhe në dispozitat e të drejtës ndërkombëtare në lidhje me të drejtën e votimit të qytetarëve.

Avokati i popullit dërgoi përgjigje se janë pranuar pretendimet e parashtrësve të dorëzuara. Gjithashtu, u theksua se mangësitë sistematike të cekura në parashtrës janë futur në një Raport të posaçëm për ushtrimin dhe mbrojtjen e të drejtës së votës, të cilin Avokati i popullit ia ka dorëzuar Qeverisë së RMV. Një kopje e raportit i është dorëzuar edhe KSHZ-së. Gjithashtu, gjetjet ishin inkorporuar edhe në Raportin vjetor për shkallën e sigurimit të respektimit, avancimit dhe mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut për vitin 2018.⁷⁵ Për më tepër, ai njofton se Kuvendi i RMV ka miratuar masa për zbatimin e rekomandimeve në lidhje me të drejtën e votës, ndërsa kjo ka pasuar me formimin e një Grupi ndërdisiplinor pune për përgatitjen e Kodit Zgjedhor në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë, me qëllim tejkalimin e të gjitha mangësive dhe problemeve të identifikuar, mes tjerash, edhe ato që i ka identifikuar Avokati i popullit, në të cilin janë përfshirë edhe gjetjet e IPPI.

73 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019, p.18

74 Në çastin e përpilimit dhe dorëzimit të parashtrësve aktio popularis lidhur me Referendumin e mbajtur në vitin 2018, ende nuk ishte miratuar Ligji i ri për Parandalimin dhe Mbrojtjen nga Diskriminimi, i cili mundëson dorëzimin e padive aktio popularis në gjykata.

75 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>

Sa i përket parashtresave të dorëzuara nga Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi (KMD), për dallim nga rasti kur janë dorëzuar parashtresa në kontekstin e zgjedhjeve vendore, KMD ka shfaqur mungesë të efektivitetit dhe jo konzistencës gjatë trajtimit të parashtresave. Në fakt, është vonuar me muaj të tërë përgjigja e KMD. Sipas informacioneve të fituara nga shërbimi profesional i KMD, duket që anëtarët e atëhershëm të KMD nuk kanë pasur vullnet të veprojnë ndaj parashtresave të pranuar, kryesisht për shkak të procesit aktual të zgjedhjes së anëtarëve të ri të KMD, në pajtueshmëri me Ligjin e sapo miratuar për Parandalim dhe Mbrojtje nga Diskriminimi, megjithëse zyrtarisht ata ende kanë qenë anëtarë të KMD-së derisa të zgjidhen anëtarë të rinj dhe kanë pasur mandat të veprojnë sipas parashtresave të pranuar.

Pas ankesave të shumta në adresë të KMD, që të dërgojnë përgjigje për parashtresat e pranuar, përfundimisht u pranua përgjigje për katër (4) nga pesë (5) parashtresat e dorëzuara. Megjithatë, të gjitha përgjigjet përmbanin një arsyetim të përgjithshëm dhe tërësisht identik. Në fakt, në bazë të arsytimit të përgjithshëm, i cili është plotësisht identik me të gjitha katër (4) parashtresat, edhe përkundër faktit që çështjet juridike ishin të ndryshme në çdo parashtresë, KMD mori vendim duke konstatuar që ka ndodhur diskriminim. Për më tepër, ai po ashtu shfaqti jo konzistencë në drejtim të kryerjes së detyrës pasi që në disa raste, edhe pse ishin të njëjta ose të ngjashme me rastet e mëhershme, mori vendim ndryshe dhe u distancua nga praktika e tij e krijuar më parë pa asnjë shpjegim objektiv dhe të arsyeshëm.

Sa i përket referendumit, nuk janë ngritur procedura me vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Kjo kryesisht ka ndodhur kështu për shkak të mosdashjes së palëve të dëmtuara në rastet e identifikuar të ngritin procedurë me qëllim mbrojtjen e të drejtave të tyre të votës.

5.3. Veprimi i institucioneve

Pas mbarimit të referendumit, në disa raste ishin dorëzuar kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik, me qëllim identifikimin e rasteve lidhur me shkeljet e të drejtës së votës, si dhe monitorimin e veprimeve të institucioneve në lidhje me këto lëndë. Në fakt, kërkesa të tilla sërish ishin dorëzuar në Ministrinë e Punëve të Brendshme, Prokurorinë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, si dhe në të gjitha prokuroritë themelore publike dhe gjykatat themelore të vendit.

Ministria e Punëve të Brendshme

Deri në Ministrinë e Punëve të Brendshme ishin dorëzuar kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik për numrin e ankesave për parregullsi zgjedhore që ishin dorëzuar nga çasti i shpalljes së referendumit më datë 30 korrik 2018 deri në ditën e dorëzimit të kërkesës më datë 5 nëntor 2018. Gjithashtu, ishin kërkuar edhe informacione rreth asaj se sa ankesa kanë pasur elemente të

veprave penale, ndërsa sa kanë pasur elemente të kundërvajtjeve. Ishin kërkuar informacione edhe për numrin e procedurave të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe procesit të votimit në periudhën e caktuar kohore.

Në përgjigjen e saj, MPB-ja theksoi se grumbullimi i të dhënave për referendumin nga MPB-ja ka të bëjë me periudhën kohore prej 31 gusht 2018 deri më 10 nëntor 2018. Na njoftuan që në periudhën e mësipërme janë regjistruar gjithsej 94 raste, nga të cilat në 18 raste ishte konstatuar se bëhet fjalë për kundërvajtje sipas Ligjit për Kundërvajtje kundër qetësisë dhe rendit të ditës dhe Ligjit për Siguri në Trafikun e Rrugëve, ndërsa 10 raste kanë pasur elemente të veprave penale, edhe atë: (2) vepra për Dëmtim të objekteve të huaja; një (1) vepër për Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit; dy (2) vepra për Shkelje të lirisë së përcaktimit të votuesit; dhe një (1) vepër për Regjistrim të paautorizuar sipas Kodit Penal.

Ishin konstatuar gjithsej gjashtë (6) vepra penale, nga të cilat tre (3) vepra kishin të bëjnë me vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Në bazë të kësaj, janë dorëzuar dy (2) kallëzime penale për Shkelje të lirisë së përcaktimit të votuesit dhe një (1) kallëzim penal për Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit, të cilat ishin adresua në prokuroritë kompetente. Gjithashtu, ishin dorëzuar kallëzime penale për dy (2) vepra Dëmtim të objekteve të huaja. Vepra penale për Regjistrim të paautorizuar zhvillohet me padi private.

Prokuroria Publike

Deri në Prokurorinë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut, si dhe deri te të gjithë prokuroritë themelore publike në vend ishin dorëzuar kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik rreth numrit të procedurave të ngritura të veprave penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, prej datës së mbajtjes së referendimit më datë 30 shtator 2018 deri në dorëzimin e kërkesës më datë 5 nëntor 2018. Njëkohësisht, ishin kërkuar edhe informacione lidhur me atë se për cilat vepra konkrete penale janë ngritur procedurat dhe në çfarë faze janë ato.

Prokuroria Publike e RMV-së dorëzoi përgjigje se janë formuar nëntë (9) raste, edhe atë: në Prokurorinë Themelore Publike Shkup, Prokurorinë Themelore Publike Strugë, Prokurorinë Themelore Publike Shtip dhe Prokurorinë Themelore Publike Gostivar.

Në Prokurorinë Themelore Publike Shkup ishin formuar tre (3) raste në procedurë parahetimore, edhe atë: lënda kundër 26 personave për veprën penale Shkelje të reputacionit të Republikës së Maqedonisë në bazë të nenit 178 të KP; Ekspozim në përqeshje të popullit të Maqedonisë dhe pjesëtarëve të komuniteteve sipas nenit 179 të KP; Tradhti e lartë sipas nenit 305 të KP; Rrezikim të pavarësisë sipas nenit 308 të KP; Rrezikim terrorist të rendit kushtetues dhe sigurisë sipas nenit 313 të KP; Sabotim sipas nenit 315 të KP; Bashkim për shkak të veprimtarisë armiqësore sipas nenit 324 të KP; keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe autorizimeve sipas nenit 353 të KP; Organizim të rezistencës sipas nenit 387 të KP; Autokraci sipas nenit 392 të KP dhe Krime kundër njerëzimit sipas nenit 403-a të KP; rasti kundër një personi për veprën penale Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP; rasti kundër më tepër personave për veprën penale

Keqpërdorim të së drejtës së votës sipas nenit 161 të KP; Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP, Mashtrim zgjedhor sipas nenit 165 të KP dhe Falsifikim ose shkatërrim të librave zyrtar sipas nenit 280 të KP.

Në Prokurorinë Themelore Publike Strugë ishin formuar katër (4) raste në procedurë parahetimore, edhe atë: rasti kundër një personi për veprën penale Shkatërrim të materialit zgjedhor sipas nenit 64 të KP, ndërsa sipas lëndës do të nënshkruhet marrëveshje ndërmjet PThP Strugë dhe të dyshuarit; rasti kundër 43 personave për veprën penale Keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe autorizimeve sipas nenit 353 të KP, Punë të pamatur në shërbim sipas nenit 353-ctë KP, Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP, Mashtrim zgjedhor sipas nenit 165 të KP dhe Falsifikim ose shkatërrim të librave zyrtar sipas nenit 280 të KP; rasti kundër 42 personave për veprat penale Keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe autorizimeve sipas nenit 353 të KP, Punë të pamatur në shërbim sipas nenit 353 të KP, Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP; Mashtrim zgjedhor sipas nenit 165 të KP dhe Falsifikim ose shkatërrim të librave zyrtar sipas nenit 280 të KP; një rast i formuar në bazë të kallëzimit penal kundër personave të panjohur.

Në Prokurorinë Themelore Publike Shtip ishte formuar një rast kundër një personi për veprën penale Shkelje të së drejtës së përcaktimit të votuesit sipas nenit 160 të KP1. Lidhur me këtë rast është sjellë urdhër për ngritje të procedurës hetimore.

Në Prokurorinë Themelore Publike Gostivar ishte formuar një rast kundër një personi për veprën penale Shkatërrim të materialit zgjedhor sipas nenit 164 të KP. Lënda është në procedurë parahetimore.

Në bazë të kërkesave të dorëzuara tek gjykata themelore për qasje në informacione të karakterit publik, për periudhën e njëjtë kohore, u pranuan informacione plotësuese nga Prokuroria Themelore Publike Shkup, Prokuroria Themelore Publike Strugë, Prokuroria Themelore Publike Prilep, Prokuroria Themelore Publike Kërçovë, Prokuroria Themelore Publike Dibër dhe Prokuroria Themelore Publike Tetovë.

Prokuroria Themelore Publike Shkup raportoi se në periudhën ndërmjet 30 shtatorit 2018 dhe 5 nëntorit 2018 në regjistrin zyrtar ishin formuar tetë (8) lëndë penale, nga të cilat gjashtë (6) lëndë janë në procedurë parahetimore, ndërsa për dy (2) lëndë, pas analizës gjithëpërfshirëse të provave të grumbulluara në fazën e procedurës parahetimore, është marr vendim prokurorie – rezolutë sepse në rastin konkret nuk ka pasur hapësirë për të vazhduar më tej procedurën penale. Nuk është theksuar se për cilat vepra penale, kundër zgjedhjeve dhe votimit, bëhet fjalë në këto lëndë.

Prokuroria Themelore Publike Prilep raportoi se në regjistrin zyrtar ishin formuar tre (3) lëndë për të cilat procedura parahetimore është në proces e sipër. Nuk është theksuar se për cilat vepra penale, kundër zgjedhjeve dhe votimit, bëhet fjalë në këto lëndë.

Prokuroria Themelore Publike Kërçovë njoftoi se është evidentuar një rast më datë 5 nëntor 2018 për veprat penale në vijim: Keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe

autorizimeve sipas nenit 353 paragrafi 1 i KP, Punë të pamatur në shërbim, sipas nenit 353 të KP, Keqpërdorim të së drejtës për votim, sipas nenit 161 paragrafi 1 i KP, Mashtrim zgjedhor sipas nenit 165 të KP dhe Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP. Lënda ende është në procedurë paraprake.

Prokuroria Themelore Publike Dibër njoftoi se më datë 24 tetor 2018 është ngritur kallëzim penal nga një organizatë joqeveritare kundër anëtarëve të këshillave zgjedhor, për shkak të kryerjes së veprave penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Gjithashtu, më datë 6 nëntor 2018, një parti politike dorëzoi kallëzim penal kundër anëtarëve të këshillave zgjedhor për shkak të kryerjes së veprave penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Të dy kallëzimet janë transferuar në kompetencat e PThP Gostivar.

Sa i përket referendumit të mbajtur më datë 30 shtator 2018, Prokuroria Themelore Publike Tetovë njoftoi se në kompetencat e saja i janë transferuar dy lëndë. Lënda e parë ishte dorëzuar nga një parti politike kundër 12 kryetarë, zëvendës kryetarë dhe anëtarë të njësive zgjedhore për veprat penale Keqpërdorim të detyrës zyrtare dhe autorizimeve sipas nenit 353 paragrafi 1 i KP, Keqpërdorim të së drejtës së votimit sipas nenit 161 paragrafi 1 i KP, Falsifikim ose shkatërrim i librave zyrtar sipas nenit 280 të KP, Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP, Punë të Pamatur në shërbim sipas nenit 353-c paragrafi 3 i KP. Ishte dorëzuar nga një organizatë joqeveritare kundër kryetarë, zëvendës kryetarë dhe anëtarë të njësive zgjedhore për veprat penale Shkelje të së drejtës së votimit sipas nenit 159 të KP, Shkelje të lirisë së përcaktimit të votuesit sipas nenit 160 të KP, Keqpërdorim të së drejtës së votimit sipas nenit 161 të KP, Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit sipas nenit 162 të KP, Cenim të fshehtësisë së votimit sipas nenit 163 të KP, Shkatërrim të materialit zgjedhor sipas nenit 164 të KP, Mashtrim zgjedhor sipas nenit 165 të KP, etj. Lëndët janë në procedurë parahetimore.

Gjykatat Themelore

Të gjitha gjykatat themelore të vendit kanë pranuar kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik rreth numrit të procedurave të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në periudhën kohore nga dita e mbajtjes së referendumit më 30 shtator 2018 deri në ditën e dorëzimit të kërkesës më datë 6 nëntor 2018.

Gjithashtu, janë kërkuar edhe informacione lidhur me atë se për cilat vepra penale konkrete janë ngritur procedura dhe në cilën fazë gjenden ato.

Pothuajse të gjitha gjykatat themelore kanë dorëzuar informacione se tek ato nuk janë formuar lëndë për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në periudhën e mësipërme kohore.⁷⁶

76 Kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik ishin dorëzuar në 26 gjykata themelore. Gjithsej 17 gjykata iu përgjigjën kërkesës.

ZGJEDHJET 6 PRESIDENCIALE 2019

Zgjedhjet e paradokohshme presidenciale në Republikën e Maqedonisë së Veriut u mbajtën më datë 21 prill dhe 5 maj të vitit 2019. Zgjedhjet u shpallën më 8 shkurt 2019, ndërsa shqyrtimi publik u realizua në periudhën ndërmjet 23 shkurtit dhe 14 marsit të vitit 2019. Lista zgjedhore u mbyll për ndryshime nga votuesit më datë 15 mars 2019 e deri në mbarimin e rrethit të dytë të zgjedhjeve më datë 5 maj 2019. Komisioni Shtetëror Zgjedhor e mbylli Listën zgjedhore më datë 29 mars 2019. Gjithsej 1.808.131 votues të regjistruar u përfshinë në Listën zgjedhore.⁷⁷

6.1. Mangësitë sistematike

Analiza e zgjedhjeve presidenciale po ashtu tregoi që ekzistojnë lëshime të llojllojshme sistematike, kryesisht në kuadër të Kodit Zgjedhor, si dhe në praktikat e themeluara që parandalojnë grupe të caktuara të qytetarëve të ushtrojnë të drejtën e tyre kushtetuese të votës dhe të cilat mundësojnë përsëritjen e shkeljeve të së drejtës së votës. Sipas hulumtimeve dhe analizave, mangësitë e zbuluara sistematike mund të ndahen në disa grupe kryesore:

1. Mungesë të dispozitave ligjore për përditësimin e Listës zgjedhore ndërmjet rrethit të parë dhe të dytë të zgjedhjeve

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore për përditësimin e Listës zgjedhore ndërmjet rrethit të parë dhe të dytë të zgjedhjeve me çfarë janë privuar nga e drejta e votës votuesit të cilëve iu kishte skaduar letër-njoftimi dhe personat që kanë mbushur 18 vite në atë periudhë kohore.

Sipas të dhënave të pranuar nga Ministria e Punëve të Brendshme, si përgjigje ndaj kërkesë për qasje në informacione të karakterit publik, 7.057 personave iu kishte skaduar letër-njoftimi (0,39% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar), ndërsa 1.218 persona kishin mbushur 18 vite ndërmjet rrethit të parë dhe të dytë të zgjedhjeve (0,07% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

77 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019

2. Pamundësia për të votuar e votuesve që kanë pasur letër-njoftime të vlefshme në ditën e zgjedhjeve për shkak të ripërtëritjes së letër-njoftimeve pas shpalljes së zgjedhjeve ose pas mbylljes së shqyrtimit publik të Listës zgjedhore

Votuesit që nuk kanë qenë të përfshirë në Listën zgjedhore për shkak se nuk kanë pasur letër-njoftim të vlefshëm në ditën e shpalljes së zgjedhjeve nuk kanë pasur mundësi të votojnë, përfshi dhe votuesit që më vonë kanë siguruar letër-njoftim të vlefshëm, mirëpo kanë qenë të privuar nga e drejta e votimit sepse i kanë ripërtërirë letër-njoftimet pas shpalljes së zgjedhjeve ose pas mbylljes së shqyrtimit publik të Listës zgjedhore (por, para ditës së zgjedhjeve). Kështu, Lista zgjedhore është mbyll 23 ditë para ditës së zgjedhjeve dhe nuk ekzistojnë dispozita ligjore me qëllim që ajo listë të përditësohet deri në fund të procesit zgjedhor.

Sipas të dhënave të pranuar nga Ministria e Punëve të Brendshme, si përgjigje ndaj kërkesës për qasje në informacione të karakterit publik, 20.932 personave u ka skaduar letër-njoftimi ndërmjet ditës së mbylljes së Listës zgjedhore dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor (1,16% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar),⁷⁸ ndërsa në periudhën e njëjtë janë lëshuar 24.837 letër-njoftime të reja (1,37% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

Më tutje, sipas të dhënave të pranuar nga Ministria e Punëve të Brendshme, si përgjigje ndaj kërkesës për qasje në informacione të karakterit publik, 31.948 personave u kishte skaduar letër-njoftimi ndërmjet ditës pas mbylljes së shqyrtimit publik dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor (1,76% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar,⁷⁹ ndërsa në periudhën e njëjtë ishin lëshuar 32.784 letër-njoftime të reja (1,81% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).⁸⁰

KShZ nuk ka paraqitur asnjë parashtrësë nga qytetarët me qëllim mbrojtjen e të drejtës së tyre të votimit⁸¹. Në fakt, parashtrësja të tilla nuk ishin publikuar e as vendime për parashtrësat e tilla. Ishin paraqitur vetëm parashtrësat e dorëzuara nga përfaqësues të autorizuar të listave të kandidatëve sipas nenit 148 të Kodit

78 Sipas burimit të njëjtë, 15.418 personave u kishte skaduar pasaporta ndërmjet ditës së mbylljes së Listës zgjedhore dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor (0,85% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

79 Sipas burimit të njëjtë, 20.241 personave u kishte skaduar pasaporta ndërmjet ditës së mbylljes së shqyrtimit publik dhe ditës së mbarimit të procesit zgjedhor (1,12% e numrit të përgjithshëm të votuesve të regjistruar).

80 Duke konsideruar se Lista zgjedhore, në fakt është e mbyllur për ndryshime nga votuesit pas mbarimit të shqyrtimit publik, duket se sigurimi i të dhënave të këtylla do të tregonte një gjendje më të saktë lidhur me numrin e votuesve që kanë pasur letër njoftime të vlefshme në ditën e votimit, mirëpo nuk kanë mundur të votojnë për shkak se letër-njoftimet i kanë ripërtërirë pas shpalljes së zgjedhjeve ose pas mbarimit të shqyrtimit publik të Listës zgjedhore.

81 Komisioni Shtetëror Zgjedhor, *Raport për zgjedhjet e realizuara presidenciale në Republikën e Maqedonisë së Veriut, të mbajtura më datë 21 prill dhe 5 maj të vitit 2019*, maj 2019.
http://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/Претседателски%20избори%202019/5_Извештај%20од%20избори/Извештај%20за%20спроведените%20избори%20за%20Претседател%20на%20Република%20Северна%20Македонија%202019%20год.pdf

Zgjedhor,⁸²ku ishin shpallur vendimet e atyre parashtresave.⁸³Duket theksuar se në lidhje me këtë lloj të parashtresave, në rast se KShZ miraton një parashtresë lidhur me votimin në disa vendvotime të caktuara, dhe rrjedhimisht, t'i anulojë rezultatet e votimit në këto vendvotime, votimi nuk do të përsëritet, përveç nëse numri i përgjithshëm i votuesve të regjistruar nuk do të ndikonte në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve.⁸⁴

Megjithatë, sipas raporteve të besueshme, ka pasur disa parashtresa të dorëzuara nga qytetarët me qëllim ushtrimin e të drejtës personale të votës. Lidhur me këtë çështje, KShZ ka pranuar dhe hedhur poshtë një parashtresë në lidhje me regjistrimin e votuesve, ndërsa Gjykata Administrative e ka konfirmuar vendimin e KShZ të mos përfshijë një votues në Listën zgjedhore për shkak të mospasjes së dokumentit të vlefshëm.⁸⁵ Përveç kësaj, në këto raporte të besueshme vërehet edhe ajo se votues me dokumente të vlefshme të identifikimit, në ditën e zgjedhjeve, janë kthyer prapë sepse ata nuk kanë qenë në listat zgjedhore.⁸⁶ Nga ana tjetër, Avokati i Popullit raporton se janë pranuar parashtresa lidhur me këtë çështje.

3. Pamundësia për të votuar e votuesve në institucionet korigjuese-ndëshkimore për shkak të mospasjes së letër-njoftimeve të vlefshme

Rreth 300 votues në institucione korigjuese-ndëshkimore nuk kanë qenë të përfshirë në Listën zgjedhore pasi që nuk kanë pasur letër-njoftim të vlefshëm dhe nuk kanë pasur mundësi të votojnë në asnjë rreth.

Sipas të dhënave të pranuar nga Komisioni Shtetëror Zgjedhor, si përgjigje ndaj kërkesës për qasje në informacione të karakterit publik, në Listën zgjedhore janë përfshirë 1.640 të burgosur. Sipas të dhënave të publikuara nga Shoqata Qytetare MOST,⁸⁷ 277 persona që gjenden në institucione korigjuese-ndëshkimore nuk

82 Neni 148 i Kodit Zgjedhor: (1) Çdo aplikues i listës së kandidatëve gjatë procedurës së votimit, numërimit dhe konstatimit të rezultateve të votimit mund t'i dorëzojë parashtresë Komisionit Shtetëror Zgjedhor; (2) Parashtresa e paragrafit (1) të këtij neni dorëzohet në afat prej 48 orëve pas mbarimit të votimit, përkatësisht shpalljes së rezultateve fillestare.

83 Supra note 79

84 Neni 151 i Kodit Zgjedhor, lidhur me anulimin dhe përsëritjen e votimit, në paragrafin 3 konstaton me sa vijon: Komisioni Shtetëror Zgjedhor, me vendim të shkruar, do ta përsërit votimin në ato vendvotime të rasteve të paragrafit (1) të këtij neni ku votimi anulohet vetëm nëse numri i përgjithshëm i votuesve të regjistruar në nivel të njësisë zgjedhore, qytetit, përkatësisht komunës ndikon mbi rezultatin e përgjithshëm.

85 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019, May 2019, p.12
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/417818?download=true>
OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019, May 2019, p.8
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/418853?download=true>

86 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM, Warsaw , 15 July 2014, p.11

87 Shoqata Qytetare MOSTi vëzhgoi zgjedhjet presidenciale me më tepër se 1.500 vëzhgues.

kanë qenë në Listën zgjedhore për shkak të letërnjoftimeve me afat të skaduar⁸⁸ (14,45% e votuesve të kualifikuar që gjenden në institucionet korrigjuese-ndëshkimore nuk e kanë shfrytëzuar të drejtën e tyre të votës).

Një zhvillim pozitiv i kësaj çështjeje është se Ligji i miratuar rishtas për kryerjen e sanksioneve ofron zgjidhje për këtë çështje, përkatësisht për ripërtëritjen e letër-njoftimeve të të burgosurve.^{89 90}

4. Mosekzistimi i dispozitave ligjore në lidhje me votuesit nëpër spitale, institucione për kujdes afatgjatë dhe shtëpitë për persona të moshës së tretë

Nuk ekzistojnë dispozita ligjore në lidhje me votuesit në spitale, institucione të kujdesit afatgjatë dhe shtëpitë për persona të moshës së tretë. Për këto arsye, ata votues, po ashtu, kanë qenë të privuar. Nuk mund të përcaktohet numri i këtyre votuesve sepse institucionet përkatëse nuk kanë të dhëna për këtë.

Një zhvillim pozitiv në këtë drejtim është ajo se për herë të parë është realizuar një projekt pilot në lidhje me të drejtën e votës së personave të akomoduar në dy institucione për kujdesin e personave të moshës së tretë. Në këtë mënyrë, 71 persona e kanë shfrytëzuar të drejtën e tyre të votës.⁹¹

5. Mosekzistimi i dispozitave ligjore në lidhje me votuesit që janë të akomoduar në institucione shëndetësore me vendim gjyqësor, mirëpo që nuk janë të privuar nga aftësia për të punuar

Nuk ekzistojnë dispozita në lidhje me votuesit që janë të akomoduar në institucione shëndetësore publike me vendim gjyqësor, mirëpo të cilëve nuk iu është hequr aftësia për punë. Edhe ata votues ishin të privuar nga e drejta për të votuar.

88 <http://most.org.mk/?fw-portfolio=%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b8-2019>

89 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 99/2019 maj 2019

90 Neni 215 e rregullon të drejtën e personave të dënuar për përditësimin e letër-njoftimeve të tyre: "Personat e dënuar me burg që janë shtetas të Republikës së Maqedonisë kanë të drejtë për përditësimin e të dhënave të letër-njoftimit pas skadimit të vlefshmërisë së saj, në kurriz të buxhetit të Republikës së Maqedonisë".

91 Komisioni Shtetëror Zgjedhor, *Raport mbi zgjedhjet e realizuara presidenciale të Republikës së Maqedonisë së Veriut, të mbajtur më datë 21 prill dhe 5 maj 2019, maj 2019, fq. 5.*

6. Mospasje të mjetit efikas juridik për disa grupe të caktuara të votuesve

Nuk ekziston mjet efikas juridik me qëllim që disa votuesve, për të cilët Komisioni Shtetëror Zgjedhor ka konstatuar se iu është shkelur e drejta e votës, t'iu sigurohet mundësia e vërtetë për ta ushtruar të drejtën e tyre të votës. Kjo posaçërisht vlen për votuesit që kanë dorëzuar parashtrësia për mbrojtjen e të drejtës personale të votës në ditën e zgjedhjeve. Në fakt, në ato raste kur KShZ do të konstatojë shkelje të të drejtës së votës së qytetarit në ditën e zgjedhjeve, ai e urdhëron këshillin zgjedhor që t'i mundësojë votuesit të votojë në ditën e zgjedhjeve, në qoftë se ende zgjat procesi i votimit. Megjithatë, nëse ka mbaruar procesi i votimit, nuk ekziston mundësi që votuesi ta ushtrtoj të drejtën e tij të votës.

Në lidhje me qasshmërinë e mjeteve efikase juridike, duhet vërejtur që KShZ ka krijuar një praktikë për dorëzimin e përgjigjeve me shkrim, në vend të vendimeve gjatë refuzimit të parashtrësive në bazë të pranueshmërisë.⁹² Në fakt, në Udhëzuesin e tij për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive për realizimin e zgjedhjeve presidenciale të vitit 2019, i miratuar në 31 janar 2019,⁹³ KShZ nuk ka parashikuar se do të merret vendim me shkrim gjatë vendimmarrjes rreth parashtrësive, të cilat nuk i përmbushin kushtet formale dhe procedurale.⁹⁴

Duket se kjo nuk është në pajtueshmëri me Rregulloren për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive,⁹⁵ i miratuar nga KShZ në 6 korrik 2017, ndërsa i ndryshuar me Rregulloren për ndryshim të Rregullores, nr. 08-1321/1 nga data 6 qershor 2017 për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive,⁹⁶ i miratuar nga KShZ në 21 korrik 2017, ku qartësisht është përcaktuar se do të merret vendim me shkrim në rast të hedhjes poshtë të parashtrësive në bazë të pranueshmërisë.⁹⁷ Në çdo rast, kjo nënkupton se përgjigjet me shkrim të KSHZ me të cilat hidhen poshtë ankesat e palejuara nuk konsiderohen si vendime e prandaj nuk mund të ankimohen, madje përfundimisht as nuk do të jenë objekt i shqyrtimit gjyqësor.

92 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019, May 2019, p.12

93 <https://drive.google.com/file/d/1J339lytkUsTPopPc0jre9EW9-wBaDVMS/view>

94 Neni 32 i Udhëzuesit për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive lidhur me realizimin e zgjedhjeve presidenciale 2019

95 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 86/2017 nga 10 korrik 2017
<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zNkJsS1FJUG56TjA/view>

96 Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 106/2017 nga 9 gusht 2017
<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zMHR5bUh60W9hSHM/view>

97 Neni 37 i Rregullores për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive, i ndryshuar me nenin 1 të Rregullores për ndryshimin e Rregullores, nr. 08-1321/1 nga 6 korrik 2017 për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtrësive

6.2. Procedurat e ngritura

Duke pasur parasysh hulumtimin dhe analizën e përgjithshme të rezultateve të fituara, deri te institucionet relevante janë përgatitur dhe parashtruar 12 ankesa actio popularis (ankesa të përbashkëta apo ankesa për mbrojtje me interes publik). Në fakt, ankesat actio popularis llogariten si metoda më efektive për trajtim të çështjeve që kanë të bëjnë me grupe më të mëdha qytetarësh (në këtë rast, shkelje në kuptim të privimit nga e drejta kushtetuese e votës, diskriminim lidhur me ushtrimin e lirë të së drejtës së votës, etj.). Qëllimi përfundimtar i kësaj metode është për të filluar ndryshime sistematike dhe për të parandaluar shkelje të ngjashme në të ardhmen.

Në bazë të hulumtimit dhe analizës së përgjithshme të rezultateve të fituara, si dhe duke pasur parasysh se parashtruesat actio popularis (parashtrues të përbashkëta apo ankesa për mbrojtje me interes publik) janë metoda më efektive për zgjidhje të çështjeve që kanë të bëjnë me grupe më të mëdha qytetarësh dhe inicim të ndryshimeve në sistem, u vazhdua me përgatitjen dhe parashtrimin e këtij lloji të ankesave deri te institucionet relevante. Përkatësisht, janë dorëzuar 12 ankesa actio popularis lidhur me privimin nga e drejta kushtetuese për të votuar dhe diskriminim lidhur me ushtrimin e lirë të së drejtës së votës për kategoritë e sipërpërmendura të qytetarëve. Gjithashtu, përveç dispozitave të ligjit kombëtar, u mor në parasysh edhe e drejta ndërkombëtare lidhur me të drejtën zgjedhore të qytetarëve.

Nga këto 12 ankesa, shtatë (7) ankesa janë parashtruar tek Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, dhe pesë (5) ankesa u parashtruan pranë Komisionit për mbrojtje nga diskriminimi.⁹⁸ Përgjigjet për këto ankesa, në moment të përgatitjes së këtij publikimi, akoma nuk janë pranuar. Sidoqoftë, duke pasur parasysh veprimin paraprak të institucioneve përkatëse në lidhje me ankesat actio popularis, si dhe ngjashmërinë e rrethanave faktike dhe ligjore me ankesat e parashtruara më parë, është e qartë të pritët që Avokati i Popullit të pranojë pretendimet e ankesave dhe të ndërmer masa shtesë, në suaza të kompetencave të tij, për të mënjeluar dëmtimet dhe për të filluar ndryshimet e duhura sistematike në këtë drejtim. Sa i përket Komisionit për Mbrojtje nga Diskriminimi, mbetet të shihet se si anëtarët e rinj të KMD, që do të zgjidhen në bazë të Ligjit të ri për Parandalim dhe Mbrojtje nga Diskriminimi, do të vepronë lidhur me këto çështje dhe nëse do të marrin qëndrim të fuqishëm për standardin që duhet të ndiqet në këto raste.

98 Ligji i ri për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi u miratua dhe hyri në fuqi më 16 maj 2019, pas mbarimit të zgjedhjeve presidenciale të mbajtura në vitin 2019, dhe i njëjti është marr parasysh gjatë përgatitjes dhe parashtrimin të ankesave actio popularis lidhur me zgjedhjet presidenciale. Megjithatë, për arsye se projekti ishte në fazë përfundimtare, nuk ishte e mundur të shfrytëzohet mundësia që e jep për të ngritur padi actio popularis në gjyq, në suaza të aktiviteteve të projektit. Sidoqoftë, ILRP e konsideron shfrytëzimin e mundësisë në suaza të aktiviteteve të saja në një të ardhme të afërt.

6.3. Veprimi i institucioneve

Me qëllim të identifikimit të rasteve eventuale të shkeljeve të të drejtës së votës, si dhe ndjekjes së veprimit të institucioneve lidhur me këto raste, kërkesat për qasje në informacione me interes publik janë parashtruar edhe pas zgjedhjeve presidenciale. Në këtë drejtim, kërkesat janë parashtruar deri te Ministria e Punëve të Brendshme, Prokuroria Publike e Republikës së Maqedonisë së Veriut, të gjitha prokuroritë themelore publike dhe të gjithë gjykatat themelore në vend.

Ministria e Punëve të Brendshme

Deri te Ministria e Punëve të Brendshme janë parashtruar kërkesa për qasje në informacione me interes publik për numrin e paraqitjeve të parregullsive zgjedhore që janë parashtruar nga dita e shpalljes së zgjedhjeve presidenciale, më datë 8 shkurt 2019, deri në datën e parashtrimit të kërkesës më 21 maj 2019. Gjithashtu, janë kërkuar informacione lidhur me atë se sa nga paraqitjet kanë pasur elemente të veprave penale dhe sa kanë pasur elemente të kundërvajtjeve. Është kërkuar edhe informacion lidhur me numrin e procedurave të filluara për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në periudhën në fjalë.

Në përgjigje MPB-ja ka deklaruar se masat e ndërmarra nga ajo për një rast të shkrimit të grafiteve, tre personave iu është përgatitur procesverbal për kundërvajtje të konstatuar sipas nenit 17, e dënueshme sipas nenit 33 të Ligjit për higjienë publike, ndërsa për një rast ku është konfiskuar material propagandues është dërguar raport deri te PTHP përkatëse. Më tej, MPB-ja ka raportuar se periudha ndërmjet 22 prill 2019 deri 4 maj 2019, gjegjësisht, mes dy rrethëve zgjedhore, pas masave të ndërmarra nga MPB-ja pas një rasti të dhënies së ryshfetit dhe paraqitjes anonime për cenim të fshehtësisë së votimit, janë dërguar raporte deri te PTHP përkatëse.

Janë parashtruar gjithsej tre (3) kallëzime penale nga MPB-ja. Për dy (2) raste të fotografimit të fletëvotimit janë ngritur (2) kallëzime penale kundër dy autorëve të veprave të kryera penale Cenim të fshehtësisë së votimit, ndërsa për një rast të shtyrjes së kutisë së votimit është ngritur kallëzim penal kundër një personi për kryerje të veprës penale Parandalim i zgjedhjeve dhe votimit. Përpos kësaj, për shtatë (7) raste të fotografimit të fletëvotimit, shtatë (7) personave iu është përgatitur procesverbal për kundërvajtje të kryer sipas nenit 190 paragrafit 2 të Kodit zgjedhor, ndërsa për raste të lidhura me agjitacion, janë dërguar katër (4) raporte deri te PTHP përkatëse.

Për një rast të ndalimit të paautorizuar të personave pranë vendvotimit u raportua gjithashtu në PTHP. Gjithashtu, në një rast të incizimit të paautorizuar, pas konsultimeve me PTHP, ishte konstatuar se ishte një vepër penale Incizimi paautorizuar, për të cilën ndjekja penale ishte ndërmarrë pas një padie private.

Prokuroria publike

Deri te Prokuroria Publike e Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe deri te të gjithë prokuroritë themelore publike në vend janë parashtruar kërkesa për qasje në informacione me karakter publik për numrin e procedurave të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, në periudhën prej ditës së mbajtjes së zgjedhjeve presidenciale, 21 prill 2019, deri në datën e parashtrimit të kërkesës më 21 maj 2019, si dhe për numrin e procedurave që udhëhiqen si vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Në të njëjtën kohë, janë kërkuar informacione lidhur me atë se për cilat vepra konkrete penale janë ngritur procedurat dhe në cilën fazë janë të njëjtat.

Prokuroria publike e RMV dorëzoi përgjigje lidhur me numrin e përgjithshëm të procedurave që udhëhiqen si vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Gjegjësisht, sipas informacioneve të marra nga Prokuroria Publike e RMV, në proces e sipër janë procedimet penale kundër zgjedhjeve dhe votimit në Prokurorinë Themelore Publike Strugë, Prokurorinë Publike Veles, Prokurorinë Themelore Publike Tetovë dhe Prokurorinë Themelore Publike Shkup.

Në Prokurorinë Themelore Publike Strugë 4 lëndë udhëhiqen si vepra penale: Parandalimi i zgjedhjeve dhe votimit nga neni 158 i KP, Shkelja e të drejtës zgjedhore nga neni 159 nga KP, Shkelja e lirisë dhe përcaktimit të votuesve nga neni 160 i KP, Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga neni 161 i KP, Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit nga neni 162 i KP, Cenim të fshehtësisë së votimit nga neni 163 i KP, Shkatërrim i materialit zgjedhor nga neni 164 i KP, Mashtrim zgjedhor nga neni 165 i KP dhe Keqpërdorim i mjeteve buxhetore gjatë zgjedhjeve nga neni 165-b na KP. Të gjitha lëndët janë në procedurë parahetimore.

Në Prokurorinë Themelore Publike Tetovë udhëhiqen dy (2) lëndë. E para është ngritur kundër 12 personave për vepra penale Keqpërdorim të pozitës dhe autorizimeve nga neni 353 paragrafi 1 i KP, Zbulim dhe sigurim i paautorizuar i fshehtësisë zyrtare nga neni 280 i KP, Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga neni 161 paragrafi 1 i KP, Punë e paautorizuar e shërbimit nga neni 353-c nga KP dhe Cenim të fshehtësisë së votimit nga neni 163 i KP. Lënda është në fazën e dëgjimit të dëshmitarëve dhe mbledhjes së provave. Lënda e dytë është regjistruar në regjistrin RO për veprat penale Shkelje e të drejtës zgjedhore nga neni 159 i KP, Shkelje e lirisë së përcaktimit të votuesve nga neni 160 i KP, Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga neni 161 i KP, Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit nga neni 162 i KP, Cenim të fshehtësisë së votimit nga neni 163 i KP, Shkatërrim i materialit zgjedhor nga neni 164 i KP, Mashtrim zgjedhor nga neni 165 i KP dhe të tjerë. Lënda është në procedurë parahetimore.

Në Prokurorinë Themelore Publike Shkup udhëhiqen 16 lëndë të regjistruara në regjistrin RO dhe dy (2) lëndë të regjistruara në regjistrin KON, lidhur me vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Për këto lëndë, janë në proces veprime të procedurës penale parahetimore.

Në bazë të kërkesave të parashtruara për qasje në informacione të karakterit publik deri te gjykatat themelore, për të njëjtën periudhë, janë marrë informacione shtese nga Prokuroria Themelore Publike Shkup, Prokuroria Themelore Publike

Gostivar, Prokuroria Themelore Publike Tetovë dhe Prokuroria themelore publike Manastir.

Në Prokurorinë Themelore Publike Shkup, në periudhën nga 21 prill 2019 deri 21 maj 2019, është formuar një (1) lëndë penale pas pranimit të njoftimit me shkrim nga shtabi civil i njërit nga kandidatët presidencial, që u referohet indikacioneve të raportuara për shkelje të një sere rregulloresh ligjore lidhur me procesin zgjedhor dhe ligje tjera që kanë të bëjnë me mbledhjen dhe ruajtjen e të dhënave personale. Për këtë lëndë janë në proces veprime që ndërmerren në suaza të procedurës penale parahetimore.

Në Prokurorinë Themelore Publike Gostivar, për periudhën nga 21 prill 2019 deri 21 maj 2019, janë regjistruar dy (2) lëndë. Lënda e parë udhëhiqet kundër 10 personave për vepër penale Shkelje e të drejtës zgjedhore nga neni 159 i KP , Shkelje e lirisë së përcaktimit të votuesve nga neni 160 i KP, Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga neni 161 i KP dhe Mashtrim zgjedhor nga neni 165 i KP. Për lëndën e dytë veprohet sipas nenit 190 paragrafi 2 nga Kodi zgjedhor sepse bëhet fjalë për fotografim të paautorizuar. Procedurat janë në proces e sipër për të dy lëndët.

Në Prokurorinë Themelore Publike Tetovë, lidhur me rrethin e dytë të zgjedhjeve presidenciale të mbajtur më 5 maj 2019, është parashtruar kallëzim penal nga SPB Tetovë kundër një personi për vepër penale Cenim të fshehtësisë së votimit nga neni 163 paragrafi 1 i KP. Më 8 Maj 2019, prokurori publik ka sjelle vendim për të hedhur poshtë kallëzimin penal.

Në Prokurorinë Themelore Publike Manastir janë pranuar dy (2) njoftime lidhur me zgjedhjet dhe votimin për rast që ka ndodhur në vendvotim më 21 prill 2019, ku personi i raportuar e ka fotografuar fletëvotimin. Lidhur me këtë ngjarje, më 20 maj 2019, SPB Manastir ka parashtruar kallëzim penal kundër personit në fjalë për kryerje të veprës penale Cenim të fshehtësisë së votimit nga neni 163 paragrafi 1 i KP.

Gjykatat themelore

Deri te të gjitha gjykatat themelore në vend janë parashtruar kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik për numrin e procedurave të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, në periudhën prej ditës së mbajtjes së zgjedhjeve presidenciale, 21 prill 2019, deri në datën e parashtrimit të kërkesës më 21 maj 2019, si dhe për numrin e procedurave që zhvillohen si vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Në të njëjtën kohë, janë kërkuar informacione lidhur me atë se për cilat vepra konkrete penale janë iniciuar procedurat dhe në cilën fazë janë të njëjtat.

Sipas informacioneve të pranuar, procedurat që zhvillohen si vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit janë evidentuar në Gjykatën Themelore Penale Shkup, Gjykatën Themelore Gostivar dhe Gjykatën Themelore Manastir. Pothuajse të gjitha gjykatat tjera themelore kanë dorëzuar informacion se tek ata nuk janë regjistruar procedura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe

votimit. Gjithashtu, sipas informatave të pranuar, në suaza të periudhës prej 21 prillit 2019 deri më 21 maj 2019 nuk janë regjistruar procedura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit.⁹⁹

Në Gjykatën themelore penale Shkup janë në proces dy (2) lëndë për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Lënda e parë e regjistruar ka qenë e shënuar si "Titanik" dhe është ngritur nga Prokuroria Speciale Publike për veprat penale Keqpërdorim i mjeteve për financim të kampanjës zgjedhore nga neni 165-a i KP, Shkelje e të drejtës zgjedhore nga neni 159 i KP, Shkelje e lirisë së përcaktimit të votuesve nga neni 160 i KP. Lënda është në fazë të procedurës së dëshmimit. Lënda e dytë e regjistruar e shënuar si "Titanik 3" dhe është ngritur nga Prokuroria Speciale Publike për veprat penale Shkatërrim i materialit zgjedhor nga neni 164 i KP. Lënda është në fazë të procedurës së dëshmimit.

Sipas informacioneve të pranuar në bazë të kërkesës shitesë për qasje në informacione të karakterit publik për procedura të ngritura për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit për periudhën nga 15 tetori 2017 deri më 13 gusht 2019, një lëndë për veprën penale Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga neni 161 i KP është përfunduar me një vendim të plotfuqishëm në suaza të periudhës së përmendur.

Në Gjykatën Themelore Gostivar janë në proces dy (2) lëndë për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Lënda e parë ka të bëjë me veprën penale Parandalim i zgjedhjeve dhe votimit nga neni 158 i KP dhe është në fazë të seancës kryesore. Lënda e dytë, gjithashtu, është për veprën penale Parandalim i zgjedhjeve dhe votimit nga neni 158 i KP, ku të paditurit janë liruar nga padia dhe pas ankesës lënda është në Gjyqin e apelit në Gostivar.

Në Gjykatën Themelore Manastir janë në proces dy (2) lëndë për vepra penale Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit nga neni 162 i KP. Bëhet fjalë për lëndë që kanë qenë në fazë të procedurës pas ankimit dhe tani sërish janë kthyer në gjykatën e shkallës së parë. Një lëndë për veprën penale Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit nga neni 162 i KP është verifikuar më 22 mars 2019, por nuk ka datë të hyrjes në fuqi.

99 Kërkesa për qasje në informacione të karakterit publik janë parashtruar deri te 26 gjykata themelore. Gjithsej 21 gjykata kanë dorëzuar përgjigje për kërkesën e parashtruar.

PËRFUNDIME DHE 7 REKOMANDIME

Përfundimi i përgjithshëm që mund të nxirret nga analizat dhe hulumtimet e kryera në kuadër të aktiviteteve të projektit “Mbrojtja ligjore e të drejtave zgjedhore” është se viteve të fundit është arritur një nivel i caktuar i përparimit lidhur me mbrojtjen e së drejtës zgjedhore dhe sigurimin e zgjedhjeve të drejta dhe të lira. Gjegjesisht, mund të pohohet se Republika e Maqedonisë së Veriut, në përgjithësi, ka arritur nivel të mirë të demokracisë sa u takon zgjedhjeve dhe votimit. Megjithatë, në të njëjtën kohë, mund të përfundohet se akoma ekzistojnë fusha të ndryshme ku përmirësimet janë të domosdoshme, me qëllim të përfundimit të mbrojtjes së të drejtës kushtetuese zgjedhore të qytetarëve.

Gjithashtu mund të përfundohet se korniza e përgjithshme ligjore lidhur me të drejtën zgjedhore është e përshtatshme për zbatim të zgjedhjeve demokratike dhe sigurim të mbrojtjes së të drejtave zgjedhore në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Përkatësisht, mbrojtja e të drejtave zgjedhore kryesisht është rregulluar me Kushtetutën dhe me Kodin Zgjedhor, por edhe me ligje tjera. Përpos kësaj, RMV është anëtare e instrumenteve të ndryshme kryesore ndërkombëtare dhe rajonale që janë relevante për mbrojtjen e të drejtave zgjedhore. Sidoqoftë, është gjithashtu e qartë se ka akoma nevojë për adresim të çështjeve të ndryshme, me qëllim të përfundimit të kornizës ligjore dhe sigurimit të nivelit më të lartë të së drejtës zgjedhore.

Gjegjesisht, analizat dhe hulumtimet e kryera lidhur me zgjedhjet lokale të mbajtura në vitin 2017, referendumi i mbajtur në vitin 2018 dhe zgjedhjet presidenciale të mbajtura në vitin 2019 treguan qartë se ekzistojnë mangësi të ndryshme sistematike, kryesisht në korniza të Kodit zgjedhor, si dhe praktikave të themeluar të cilat parandalojnë grupe të caktuara të qytetarëve të realizojnë të drejtën e tyre kushtetuese të votës dhe mundësojnë përsëritje të shkeljeve të së drejtës zgjedhore.

Kodi Zgjedhor nuk bën dallim sa i takon llojit të zgjedhjeve. Përkatësisht, i njëjti ligj vlen për të gjithë llojet e zgjedhjeve. Për këto arsye, edhe përkundër asaj se lloje të veçanta të zgjedhjeve kanë edhe karakteristikat e veta specifike, shumica e mangësive sistematike të identifikuar automatikisht reflektohen në të drejtën zgjedhore të qytetarëve në suaza të të gjithë llojeve të zgjedhjeve. Në këtë drejtim, janë konstatuar pothuajse lloje identike të mangësive sistematike lidhur me zgjedhjet lokale, referendumin dhe zgjedhjet presidenciale. Përpos kësaj, janë konstatuar edhe implikimet sasiore të mangësive sistematike të identifikuar në lidhje me zgjedhjet, me qëllim të matjes së ndikimit që ato e kanë mbi procesin e përgjithshëm zgjedhor.

Mangësitë e identifikuar sistematike u ndanë në disa grupe kryesore:

1. Mungesë e dispozitave ligjore për përditësimin e Listës zgjedhore me rretheve zgjedhore
2. Pamundësi votimi për votues që kanë pasur letërnjoftime të vlefshme në ditën e zgjedhjeve për shkak të ripërtëritjes së letërnjoftimeve pas shpalljes së zgjedhjeve apo pas mbylljes së shqyrtimit publik të Listës zgjedhore
3. Pamundësi votimi për votues në institucionet korigjuese-ndëshkimore për shkak të mungesës së letërnjoftimit të vlefshëm
4. Mungesë e dispozitave ligjore për votues në spitale, institucione për kujdes afatgjatë dhe shtëpitë e personave të moshës së tretë.
5. Mungesë e dispozitave ligjore për votues që janë vendosur në institucione shëndetësore publike me vendim gjykatë, por nuk janë privuar nga aftësia për të punuar
6. Mungesa e mjeteve juridike efikase për grupe të caktuara të votuesve

Është e qartë se implikimet sasiore të mangësive të lartpërmendura sistematike, të cilat privojnë kategori të caktuara të qytetarëve nga ushtrimi i së drejtës së tyre kushtetuese zgjedhore, si duket nuk kanë potencial të ndikojnë në rezultatet përfundimtare të zgjedhjeve. Gjegjësisht, mund të konstatohet se numri i përgjithshëm i qytetarëve që kanë të drejtë vote, por nuk mund të votojnë për shkak të mangësive sistematike, nuk është aq i madh sa për të ndikuar në rezultatet përfundimtare të zgjedhjeve, përpos ndoshta në raste të rralla kur rezultatet e zgjedhjeve kanë dallim shumë të vogël.

Sidoqoftë, duket se një nga problemet më të mëdha që paraqitet lidhur me trajtimin e të drejtës zgjedhore nga strukturat shtetërore, përgjegjëse për mundësimin dhe mbrojtjen e kësaj të drejte, është mungesa e kuptimit të së drejtës si e drejtë individuale. Gjegjësisht, si nga mënyra e veprimit pas ankesave të personave të caktuar që konsiderojnë se është shkelur e drejta e tyre zgjedhore, ashtu edhe nga mënyra e trajtimit të kategorive të caktuara të personave në kontekst të të drejtave të tyre zgjedhore, mund të përfundohet se parimi kryesor që ndiqet është nëse shkelja e të drejtës ka ndikuar në rezultatin e zgjedhjeve në vend të asaj se nëse çdo qytetar ka pas mundësi të njëjtë të ushtrimit të së drejtës së vetë zgjedhore.

Në këtë drejtim, parimi kryesor udhëheqës gjatë adresimit të mangësive të lartpërmendura të sistemit, që vazhdojnë të paraqiten dhe përsëriten me vite, në të gjithë ciklet zgjedhore, duhet të jetë respektimi dhe mbrojtja e të drejtës individuale që çdo qytetar të ketë mundësi reale të ushtrijë të drejtën e vet zgjedhore.

Sipas të sipërpërmendurës, është prioritet të bëhen ndryshime adekuate të kornizës ligjore, kryesisht lidhur me Kodin Zgjedhor, me qëllim që të korigjohen anët e dobëta sistematike që krijojnë qytetarë të cilët nuk mund të ushtrijë të drejtën kushtetuese për të votuar. Kjo do të thotë, në vend të parë, se të gjithë personat me të drejtë vote duhet të përfshihen në Listën zgjedhore. Përpos kësaj, duhet t'u mundësohen të drejta zgjedhore praktike dhe efektive, e jo të drejta që janë teorike dhe të rreme.

Përkatësisht, ndryshimet duhet të përfshijnë dispozita për përditësimin e Listës zgjedhore mes rrethëve zgjedhore, për të përmirësuar saktësinë e Listës zgjedhore dhe për të lehtësuar pjesëmarrjen e votuesve. Gjithashtu, duke e pasur parasysh qëllimin e njëjtë, duhet të mendohet për zgjatje të afatit të shqyrtimit publik të Listës zgjedhore dhe caktim të afatit të paraparë për ndryshime më afër ditës së zgjedhjeve.

Duhet të mendohet edhe për përfshirje të votuesve të kualifikuar në Listën zgjedhore, pavarësisht nga vlefshmëria e dokumenteve të tyre të identifikimit, në pajtueshmëri me detyrimet ndërkombëtare, por, gjithashtu, edhe në pajtueshmëri me dispozitat kushtetuese kombëtare. Gjegjësisht, votuesit e kualifikuar nuk duhet automatikisht të përjashtohen nga Lista zgjedhore për shkak të afatit të skaduar të dokumentit.

Duhet të sigurohet që votuesit e kualifikuar në institucionet ndëshkimore-korrigjuese të përfshihen në Listën zgjedhore dhe të kenë mundësinë për të ndërruar dokumentet e identitetit që u ka skaduar afati. Më tej, ndryshimet në Listën zgjedhore duhet të përmbajnë dispozita që kanë parasysh persona në institucione për kujdes afatgjatë, spitale dhe shtëpitë e pensionistëve, që kanë të drejtë vote, të mund të realizojnë të drejtat e tyre zgjedhore. E fundit ka të bëjë edhe me votues që janë vendosur në institucione shëndetësore publike me vendim gjykatë, por nuk janë privuar nga aftësia për të punuar.

Duke pasur parasysh se, në përgjithësi, duket se korniza ligjore nuk siguron mjete plotësisht efektive ligjore, përkundër standardeve ndërkombëtare, korniza ligjore duhet të ndryshohet sa i përket eliminimit të kufizimeve të panevojshme të të drejtës së parashtrimit të kundërshtimeve dhe ankesave lidhur me zgjedhjet. Duhet të sigurohet që vendimet dhe procedurat e administratës zgjedhore të jenë lëndë e shqyrtimit gjyqësor. Përpos kësaj, duhet të sigurohet që korniza ligjore të parashohë mjete efektive ligjore.

Gjithashtu, duhet të përmendet se duhet të mendohet për rritjen e nivelit të transparencës lidhur me shqyrtimin e kundërshtimeve dhe ankesave zgjedhore, në kontekst të organizimit të sesioneve publike dhe shpalljes së vendimeve që janë marrë. Përpos kësaj, me qëllim që të rritet transparenca dhe besimi i publikut në punën e saj, KShZ duhet të sigurojë shpallje publike të gjitha rregulloret, udhëzimet dhe procesverbalet, përfshirë të gjitha dokumentet për të gjitha proceset e kaluara zgjedhore në vend.

Gjatë ndryshimeve të kornizës ligjore lidhur me zgjedhjet dhe votimin duhet të merret parasysh edhe nevoja për revidimin e kornizës ligjore të referendumit dhe përputhjen e saj me Kodin Zgjedhor.

Duke pasur parasysh fokusin e promovimit të të kuptuarit të së drejtës zgjedhore si e drejtë individuale, në kontekst të mbrojtjes së saj, ankesat *actio popularis* të parashtruara deri tek Avokati i Popullit të Republikës së Maqedonisë së Veriut ishin të lidhura qartë me dispozitat e së drejtës ndërkombëtare në lidhje me të drejtën individuale zgjedhore, themelore për një shtet demokratik, si plotësim i dispozitave nga e drejta kombëtare.

Mund të konstatohet se parashtrimi i ankesave actio popularis deri tek Avokati i Popullit, lidhur me shkeljen e së drejtës zgjedhore të kategorive të ndryshme të qytetarëve për shkak të mangësive sistematike rezultoi si i rëndësishëm, duke pasur parasysh se kontribuoi në ushtrimin e kompetencës së avokatit të popullit që të sigurojë respektim të të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve, në këtë rast në lidhje me të drejtat e tyre zgjedhore. Përkatësisht, Kuvendi i RMV miratoi masa për zbatimin e rekomandimeve të avokatit të popullit në lidhje me të drejtën zgjedhore, që u pasua me krijimin e një Grupi Ndërdisciplinor Pune për përgatitjen e Kodit zgjedhor në korniza të Ministrisë së drejtësisë, me qëllim të tejkalimit të të gjitha mangësive dhe problemeve të identifikuar, ndër të tjera, edhe të atyre të identifikuar nga Avokati i popullit, ku janë përfshirë edhe gjetjet e IHLP.

Ashtu si në rastin e ankesave actio popularis të parashtruara deri tek Avokati i Popullit, ankesat actio popularis të parashtruara deri te Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi, gjithashtu, i morën qartë parasysh edhe dispozitat e së drejtës ndërkombëtare lidhur me të drejtën individuale për votë, përveç dispozitave të të drejtës kombëtare, ku diskriminimi shihet përmes prizmit të mundësisë për ushtrimin të kësaj të drejte individuale.

Parashtrimi i ankesave actio popularis deri te Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi, në lidhje me shkeljen e së drejtës zgjedhore të kategorive të ndryshme të qytetarëve për shkak të mangësive sistematike, gjithashtu mund të llogaritet si i rëndësishëm, veçanërisht nëse merret parasysh se adresimi i diskriminimit mbi baza të ndryshme në kontekst të zgjedhjeve dhe ushtrimin të të drejtës së votës është shumë i rrallë dhe deri tani ka qenë shumë pak i pranishëm. Gjegjësisht, KMD-ja ka potencial të rëndësishëm për të kontribuar në parandalimin dhe luftimin e diskriminimit.

Gjithsesi, KMD-ja tregoi mungesë konsekuence në procedimin e ankesave për diskriminim mbi baza të ndryshme, në kontekst të zgjedhjeve dhe ushtrimin të së drejtës kushtetuese zgjedhore të qytetarëve. Mbetet të shihet se si anëtarët e rinj të KMD që do të zgjidhen, në pajtim me Ligjin e ri për Parandalim dhe Mbrojtje nga Diskriminimi, do të veprojnë lidhur me këto çështje dhe nëse do të marrin qëndrim të fuqishëm për standardin që duhet të ndiqen në këtë lloj të rasteve.

Sa i përket mbrojtjes penale-ligjore të së drejtës zgjedhore, duket se qytetarët e drejta zgjedhore e të cilëve është shkelur, në përgjithësi, nuk kanë vullnet të fillojnë procedura penale. Në të njëjtën kohë, duket se qytetarët, përgjithësisht, paraqesin parregullsi zgjedhore deri te Ministria e Punëve të Brendshme dhe se MPB-ja ka parashtruar kallëzime penale lidhur me një numër të vogël të rasteve të paraqitura, kryesisht, lidhur me veprat penale Shkelje e lirisë së përcaktimit të votuesve (neni 160 i KP), Ryshfet gjatë zgjedhjeve dhe votimit (neni 162 i KP) dhe Keqpërdorim i të drejtës zgjedhore nga (neni 161 KP). Duket se ka numër të vogël të akuzave të parashtruara lidhur me vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Përkatësisht, duket se pak procedura penale për vepra penale kundër zgjedhjeve dhe votimit, në fakt, arrijnë në gjykatë dhe se vetëm një numër i vogël i rasteve, gjegjësisht, mbarojnë me aktgjykim. Për më tepër, duket se është e

mundur të shfaqen pyetje në lidhje me hetimin joefektiv dhe mungesën e kujdesit të duhur në këto lloje të rasteve.

Sidoqoftë, kjo që është përmendur më sipër kryesisht paraqet indikacione që kërkojnë hulumtime dhe analiza të mëtejshme, me qëllim që të miratohen përfundime dhe rekomandime të besueshme. Në këtë drejtim, rekomandohet të bëhet analizë e plotë në lidhje me këtë. Gjegjësisht, indikacionet tregojnë se është e nevojshme analizë e efektivitetit të mbrojtjes penale-ligjore lidhur me veprat penale kundër zgjedhjeve dhe votimit. Kjo analizë do të jep përgjigje për pyetjet se sa qytetarë e shfrytëzojnë mundësinë e paraqitjes së veprave penale kundër zgjedhjeve dhe votimit; deri në çfarë shkalle prokuroria publike ndjek penalisht këto vepra penale sipas detyrës zyrtare; dhe si veprojnë gjykatat në procedurat e lidhura me këto vepra penale. Me fjalë të tjera, analiza do ta konstatojë nivelin e efektivitetit të institucioneve në këtë drejtim dhe do të sigurojë bazë për ndërmarrje të hapave eventuale të ardhshme drejt përmirësimit të nivelit të mbrojtjes penale të së drejtës zgjedhore.

Në çdo rast, është e padiskutueshme se të gjithë rastet dhe akuzat për presion dhe frikësim duhet thellësisht dhe në mënyrë efektive të shqyrtohen dhe, nëse janë të justifikuar, të ndiqen penalisht nga organet përgjegjëse në kohë. Në këtë drejtim, autoritetet duhet në vazhdimësi të bëjnë përpjekje për përmirësim të nivelit të mbrojtjes nga cilado formë e presionit mbi qytetarët, lidhur me ushtrimin e lirë të së drejtës së tyre kushtetuese të votës.

1. *Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5*
2. *Council of Europe, Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination, 4 November 2000, ETS 177*
3. *Komisioni Shtetëror Zgjedhor, Raport për realizimin e zgjedhjeve presidenciale të Republikës së Maqedonisë së Veriut të mbajtura më datë 21 prill dhe 5 maj 2019, maj 2019*
4. *Komisioni Shtetëror Zgjedhor, Udhëzues për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtresave për realizimin e zgjedhjeve presidenciale, 31 janar 2019*
5. *European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015*
6. *Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut – vendime:*
 - Aksoy v. Turkey, 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI
 - Balázs v. Hungary, no. 15529/12, 20 October 2015
 - D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], no. 57325/00, ECHR 2007-IV182
 - Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX
 - Jablonská v. Poland, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004
 - Kaya v. Turkey, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I
 - Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI
 - Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113
 - Thlimmenos v. Greece [GC], no. 34369/97, ECHR 2000-IV
7. *Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi, Raport vjetor për vitin 2018, prill 2019*

8. Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, Raport vjetor për shkallën e respektimit, avancimit dhe mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut për vitin 2018, mars 2019
9. Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, Raport vjetor për shkallën e respektimit, avancimit dhe mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut për vitin 2017, mars 2018
10. Avokati i Popullit i Republikës së Maqedonisë së Veriut, Raport vjetor për shkallën e respektimit, avancimit dhe mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut për vitin 2016, mars 2017
11. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM, Warsaw, 21 August 2019
12. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019, May 2019
13. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019, May 2019
14. OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM, Warsaw, 21 January 2019
15. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM, Warsaw, 19 January 2018
16. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM, Warsaw, 27 February 2017
17. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM, Warsaw, 15 July 2014
18. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM, Warsaw, 18 September 2006
19. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM, Warsaw, 8 June 2005
20. OSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990

21. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019, Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut
22. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019, Kodi Zgjedhor
23. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 81/2005 më datë 27 shtator 2009, Ligji për Referendum dhe formave të tjera të shprehjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve
24. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018, Kodi Penal
25. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018, Ligji për Parandalim dhe Mbrojtje nga Diskriminimi (nuk është në fuqi më)
26. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 101/2019 më datë 22 maj 2019, Ligji për Parandalim dhe Mbrojtje nga Diskriminimi
27. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 86/2017 më datë 10 korrik 2017, Rregullore për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtresave të Komisionit Shtetëror Zgjedhor
28. Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 106/2017 më datë 9 gusht 2017, Rregullore për ndryshimin e Rregullores nr. 08-1321/1 më datë 6.7.2017 për mënyrën dhe procedurën e zgjidhjes së parashtresave të Komisionit Shtetëror Zgjedhor
29. UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III)
30. UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171
31. UN General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly, 24 January 2007, A/RES/61/106

Dr. Jelena Ristikj

LEGAL PROTECTION OF VOTING RIGHTS

CHALLENGES AND PERSPECTIVES

CONTENTS

SUMMARY	5
1. INTRODUCTION	7
2. METHODOLOGY	11
3. LEGAL FRAMEWORK	13
3.1. National legal framework	13
3.2. International legal framework	17
3.3. Case law of the European Court of Human Rights	18
4. MUNICIPAL ELECTIONS 2017	21
4.1. System deficiencies	21
4.2. Instituted proceedings	24
4.3. Acting of institutions	28
5. REFERENDUM 2018	33
5.1. System deficiencies	33
5.2. Instituted proceedings	36
5.3. Acting of institutions	37
6. PRESIDENTIAL ELECTIONS 2019	41
6.1. System deficiencies	41
6.2. Instituted proceedings	45
6.3. Acting of institutions	46
7. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	51
SOURCES	57

LIST OF ACRONYMS

BPtPO - *Basic Public Prosecutor's Office*

CPD - *Commission for Protection against Discrimination*

CC - *Criminal Code*

ECHR - *European Convention on Human Rights*

ECtHR - *European Court of Human Rights*

EU - *European Union*

MolA - *Ministry of Internal Affairs*

ODIHR - *Office for Democratic Institutions and Human Rights*

OSCE - *Organization for Security and Co-operation in Europe*

RNM - *Republic of North Macedonia*

SEC - *State Election Commission*

SUMMARY

This publication presents a detailed overview of the results derived from the activities conducted within the project “Legal Protection of Voting Rights”, implemented by the Institute for Legal and Political Research, with the support of the United States Embassy in the Republic of North Macedonia and the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in the Republic of North Macedonia. The project was implemented within the period from September 2017 to October 2019, covering the Municipal elections held in October 2017, the Referendum held in September 2018 and the Presidential Elections held in April-May 2019.

The main focus of the project is placed on enhancing protection of the free exercise of the voting rights through review, selection, preparation, and submission of cases of various voting rights violations to relevant institutions, and providing support to justice sector actors to identify, monitor, and better understand issues and needs of implementation of voting rights protection regulation. In this respect, an analysis of the legal regulation relevant to voting rights was conducted as well, in order to contribute to the revision and the improvement of the Electoral Code.

The ultimate goal of the project is to document and profile the violations of the voting right, and identify eventual systemic deficiencies which have the potential to prevent an appropriate level of prevention and protection. In this sense, it should be noted that the main focus is placed on the citizen's active voting right, i.e. the right to vote.

The publication aims to give its contribution to dealing with the problems and needs regarding the protection of the voting rights, and provide credible guidelines for taking further steps to improve the rule of law by enhancing the protection of the voting right. In this sense, the publication contains conclusions and recommendations in regards to providing a higher level of effective protection of the voting rights in the Republic of North Macedonia.

1 INTRODUCTION

The voting right is one of the fundamental preconditions for the rule of law and the practice of democracy in a modern state. Namely, the respect of the free voting right provides for legitimacy and legality of the government, while the elections, in general, reflect the current level of democracy achieved in a particular society. The legal regulation that provides mechanisms for protection of the voting rights plays a key role in ensuring free and fair elections. In most countries, including the Republic of North Macedonia, the main mechanisms for protection of the voting rights are directed towards the election administration and the courts.

There is no doubt that legislation is necessary in order to ensure free and fair election. However, it is not always sufficient for provision of effective prevention and protection in that regard. Many countries strive and struggle to make progress in providing an effective mechanism that guarantees freedom to exercise the voting rights and prevent violations of the voting rights. Latest credible reports show that Republic of North Macedonia is not an exception in this regard.

Namely, the **2014 OSCE/ODIHR Report on Presidential and Early parliamentary elections in April 2014** noted that “the Electoral Code should be amended to address the gaps and ambiguities identified in this report, as well as previous reports of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission”.¹ It also noted that “the campaign period was overshadowed by numerous and persistent allegations from across the country of voter intimidation and pressure by state authorities”.² In addition, “a large number of credible reports that included pressure to attend campaign events; pressure not to attend opponents’ events; and promises of or threats to state employment” were noted, together with “repeated and credible allegations of the major political parties promising or threatening to withhold social welfare benefits and vote-buying among economically disadvantaged and socially vulnerable groups, particularly the Roma and ethnic Turk communities”.³

The **2015 EU Priebe Report**, as regards elections, noted the existence of “manipulation of the voter list; voter buying; voter intimidation, including threats against civil servants, and prevention of voters from casting their votes”.⁴

1 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014, p.5

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

2 *Ibid.*, p.13

3 *Ibid.*, p.14

4 European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*, Brussels, 8 June 2015, p.17

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

Furthermore, the **2017 OSCE/ODIHR Report on Early parliamentary elections in December 2016** noted that “the Electoral Code would benefit from a complete review in order to harmonize it internally and with other relevant laws”⁵, and that “all eligible voters should be added to the voter lists... as provided by the Constitution”.⁶ In addition, it was noted that “persistent allegations of voter intimidation, coercion, pressure on civil servants, vote-buying in Roma communities and misuse of administrative resources negatively impacted the campaign”.⁷ In that sense, it was concluded that “any instances and allegations of pressure and intimidation should be thoroughly and effectively investigated and prosecuted by authorities in a timely manner”.⁸

The **2018 OSCE/ODIHR Report on Municipal elections in October 2017** noted similar findings. Namely, it was reiterated that “the Electoral Code should be comprehensively reviewed to address identified shortcomings, gaps and ambiguities ... to bring it in line with OSCE commitments, international obligations and good practice”⁹, and it was recommended once again that it “should be revised to include all eligible voters in the voter lists”.¹⁰ Moreover, it noted again “many allegations of pressure on voters, intimidation and vote-buying by different parties ... with pressure on vulnerable groups and threats of repercussions against public employees being the most frequent allegations”.¹¹ Consequently, it was recommended in the report that “all instances and allegations of pressure, intimidation, vote-buying and misuse of administrative resources should be thoroughly and effectively investigated and prosecuted by authorities in a timely manner”.¹²

The **2019 OSCE/ODIHR Report on Referendum in September 2018** noted that “the legal framework for referenda should be reviewed and harmonized with the Electoral Code”.¹³ On a positive note, compared to previous reports, it stated that “despite longstanding issues related to the processing and accuracy of voter registration data, the integrity of the voter list was not cited as a major concern of ODIHR ROM interlocutors”.¹⁴ Also, it noted that “allegations of voter intimidation, including pressure on civil servants and school teachers to vote, as well as apparent attempts to suppress the vote, were made by some interlocutors,

5 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM, Warsaw , 27 February 2017, p.6
<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

6 Ibid., p. 9

7 Ibid., p. 14

8 Ibid.

9 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM, Warsaw , 19 January 2018, p.5
<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/367246?download=true>

10 Ibid., p. 9

11 Ibid., p. 14

12 Ibid

13 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM, Warsaw , 21 January 2019, p.5
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/409554?download=true>

14 Ibid., p. 10

although concrete evidence to substantiate the allegations was not produced".¹⁵ In that sense, it was reiterated that "all instances and allegations of pressure and intimidation should be thoroughly and effectively investigated and, where substantiated, prosecuted by authorities in a timely manner."¹⁶ It stressed again that all eligible voters should be included in the voter lists.¹⁷

As regards the last Presidential elections, the **2019 OSCE/ODIHR report on Presidential elections in April-May 2019** reaffirmed the need of "a comprehensive review of electoral legislation" which "should be undertaken to address the shortcomings identified in this and prior ODIHR reports",¹⁸ and that "legislative and administrative measures should be taken to enable everyone who has the right to vote to effectively exercise this right".¹⁹ For the first time, early voting was organized in one retirement home and one special hospital.²⁰ According to the report, "no major violations were observed on election day".²¹ However, in both voting rounds there were instances of group and family voting (3 per cent of observations), which primarily affected women's opportunity to cast their vote freely and in secret.²² Several credible allegations of vote-buying were observed as well.²³

It is evident from the OSCE/ODIHR Reports that progress has been achieved in the last years in regards to the protection of the right to vote and securing free and fair elections. However, there is still work to be done in order to improve the state of affairs in this area. Therefore, with the support of the United States Embassy in the Republic of North Macedonia and the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in the Republic of North Macedonia, the Institute for Legal and Political Research ("ILPR") initiated the implementation of the Project "Legal Protection of Voting Rights".

The main focus of the project is placed on enhancing protection of the free exercise of the voting rights through review, selection, preparation, and submission of cases of various voting rights violations to relevant institutions, and providing support to justice sector actors to identify, monitor, and better understand issues and needs of implementation of voting rights protection regulation. In this respect, an analysis of the legal regulation relevant to the voting rights was conducted as well in order to contribute to the revision and the improvement of the Electoral Code. The project was implemented within the period from September 2017 to October 2019 covering the Municipal

15 *Ibid.*, p. 12

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, p. 18

18 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019, p.6
<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/428369?download=true>

19 *Ibid.*, p. 11

20 *Ibid.*, p. 23

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, p. 24-25

23 *Ibid.*, p. 25

elections held in October 2017, the Referendum held in September 2018, and the Presidential elections held in April-May 2019.

The ultimate goal of the project is to document and profile the violations of the voting right and identify eventual systemic deficiencies that have the potential to prevent an appropriate level of prevention and protection. In this sense, it is noteworthy to mention that the main focus is placed on the citizen's active voting right²⁴, i.e. the right to vote.

This publication presents a detailed overview of the results derived from the activities conducted under the project "Legal Protection of Voting Rights". It aims to contribute to dealing with the problems and needs regarding the protection of the voting rights, and provide credible guidelines for taking further steps to improve the rule of law by enhancing the protection of the voting right.

24 The active voting right relates to the right to elect representative bodies, while the passive voting right relates to the right to be elected to such bodies.

2 METHODOLOGY

The methodology used in order to provide relevant information and data for successful implementation of the project activities, and reach the results presented in this publication, consists of the following:

1. Analysis of the national and international legal framework

An analysis was conducted regarding the national and international legal framework relevant to the protection of the voting rights.

In this sense, the following national legal acts were the subject of the analysis: the Constitution of the Republic of North Macedonia, the Electoral Code, the Law on Referendum and Other Forms of Direct Citizens' Vote, the Criminal Code and the Law on Prevention and Protection against Discrimination. In addition, the Law on the Ombudsman, the Law on Prevention of Corruption, the Law on Labour Relations, the Law on Protection against Harassment at Work, the Law on Personal Data Protection, the Law on Administrative Disputes, the Law on Execution of Sanctions and the Law on Protection of Whistleblowers were consulted as well.

As regards the international legal framework, the following international documents were analysed: the Universal Declaration of Human Right, the International Covenant on Civil and Political Rights, the European Convention on Human Rights, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the OSCE Copenhagen Document. The practice of the European Court of Human Rights with regard to the protection of the right to vote was analysed as well. Additionally, the Venice Commission Code of Good Practice, the EU Charter of Fundamental Rights and several resolutions, recommendations and declarations of the Council of Europe, OSCE and UN were also consulted.

2. Analysis of relevant reports

An analysis of the reports relevant to the protection of the citizen's right to vote was conducted as well. In that regard, the following reports were analysed: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Reports, State Election Commission reports and Annual reports of the Ombudsman on the level of securing, respecting, promoting, and protecting human freedoms and rights. Other relevant reports were consulted as well.

3. Collection of case data from relevant institutions

In order to identify cases concerning voting rights violations, requests for access to public information were submitted to various relevant institutions, including the State Election Commission, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of

Justice-Administration for Execution of Sanctions, all basic courts, all basic public prosecution offices, Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, all penitentiary institutions, etc.²⁵

Also, aiming to identify cases concerning voting rights violations, meetings were held and cooperation was established with the Ombudsman of the Republic of North Macedonia, the Minister of Internal Affairs, the President of the Commission for Monitoring Election Irregularities at the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, the President of the Macedonian Bar Association, Ministry of Justice representatives, State Commission for Prevention of Corruption representatives, OSCE representatives, IFES representatives, NGO representatives (Helsinki Committee for Human Rights, MOST, Civil), lawyers, judges, prosecutors, etc.

The cooperation with the above mentioned key stakeholders was indispensable for the successful implementation of the project. Therefore, we would like to extend our sincere gratitude and appreciation.

4. Analysis of the collected information and data

The collected information and data were reviewed and analysed in order to prepare and submit cases related to voting rights violations to relevant institutions, and reach conclusions and recommendations for enhancing the level of protection of the voting rights.²⁶

²⁵ A total number of 308 requests for access to public information were submitted in this regard. The level of responsiveness was very satisfactory. Namely, the level of responsiveness was around 75%..

²⁶ A total of 189 cases of various violations of voting rights were reviewed and analyzed.

3 LEGAL FRAMEWORK

The protection of the voting rights is primarily regulated by the Constitution of the Republic of North Macedonia and the Electoral Code, but also by other laws. At the same time, Republic of North Macedonia is a party to various key international and regional instruments relevant to the protection of the voting rights, which provides an additional guarantee that the legal framework related to voting rights is sufficient to ensure a solid level of protection in this regard.

3.1. National legal framework

The basis for legal protection of the voting rights in the Republic of North Macedonia is clearly determined in the Constitution of the Republic of North Macedonia²⁷. Namely, Article 22 of the Constitution stipulates that: "Every citizen who has reached the age of 18 shall have a voting right. The voting right is equal, universal and direct and is exercised in free elections by secret ballot. Persons who have been deprived of their mental capacity shall not have a voting right." Moreover, Article 9 of the Constitution states: "Citizens of the Republic of North Macedonia are equal in their freedoms and rights irrespective of gender, race, colour, national and social origin, political and religious beliefs, property and social status. Citizens are equal before the Constitution and laws".

The Electoral Code²⁸ makes no distinction as to the type of elections. Namely, the same law applies to all types of elections and the problems that arise automatically relate to the right of the citizens to vote at all levels. However, specific types of elections also have their own specificities. Thus, in the context of local elections, it can be argued that permanent residence has primacy as a condition for the exercise of the voting right, as the legal argument goes along the lines that those who pay local taxes have the right to choose who will lead local policies.

The Electoral Code states in Article 6 that "A right to vote is granted to every citizen of the Republic of Macedonia who has reached 18 years of age and has a mental capacity, and has a permanent residence in the election unit, municipality, or city of Skopje where the election is being made."

Article 49 of the Electoral Code provides for a procedure for public scrutiny of the Voter list. SEC, no later than 15 days from the day of the announcement of

27 Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019

28 Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019

the elections, shall make the Voter list publicly available in its regional offices and local offices with data on citizens who have reached 18 years of age on election day (first voting round), persons deceased 30 days prior to the day of the announcement of the elections and other data from the Voter List on the day of the announcement of the elections.

Article 52 of the Electoral Code stipulates that SEC shall conclude and sign the Voting list after all changes resulting from the public scrutiny have been made, no later than 15 days after the public scrutiny is completed.

Article 108 of the Electoral Code regulates the determination of the identity of the voter on the day of voting, i.e. paragraph 4 of the respective article refers to the manner of determining the identity of the person who wants to vote in the elections, and stipulates that “the voter proves his/her identity with a personal ID card or travel document.”

Article 111 of the Electoral Code regulates the voting of a disabled person or a sick person, according to which the manner and conditions for voting of a disabled or sick person are determined. Namely, the Electoral Code determines the manner in which disabled and sick persons, i.e. persons who are not able to vote at the polling station, can exercise their right to vote. In paragraph 1 of Article 111, the Electoral Code provides that the voter who is not able to vote at the polling station (disabled or sick person according to the instructions issued by SEC), and wishes to vote, shall inform the municipal election commission, or the Election commission of the City of Skopje seven days at the latest before the day designated for voting. Subject to paragraph 4 of this Article, the electoral board shall enable the person referred to in paragraph 1 of this Article to vote in his or her home one day before the election, in a manner that ensures the secrecy of the vote. Paragraph 5 of the same Article stipulates that the electoral board for the voting referred to in paragraph 4 of this Article provides a special ballot box that is brought empty in the home where the voter is. In accordance with paragraph 6, the voting referred to in paragraph 4 of this Article shall be recorded by the electoral board in the minutes.

With regard to persons serving prison sentences or have been remanded in custody or placed under house arrest, the Electoral Code in Article 113 provides that “Voters who serve prison sentences or have been remanded in custody or placed under house arrest on election day shall vote in the penitentiary facilities or the place where they are held under house arrest measure.

Article 149 of the Electoral Code regulates the procedure for the protection of the voting right and stipulates that any voter whose personal voting right has been violated in the procedure of conducting the voting can file a complaint with the State Election Commission within 24 hours. The State Election Commission shall, within 4 hours after receiving the complaint, make a decision against which the voter has the right to file a complaint with the Administrative Court within 24 hours after receiving the decision. In addition, if the decision made by the State Election Commission concerns a certain action of the electoral body and the voting process is ongoing, the voter will be provided an opportunity to exercise his/her right to vote.

Article 149-a of the Electoral Code regulates the procedure for the protection of the right to vote and stipulates that any voter whose personal voting right has been violated at any stage of the electoral process may file a complaint with the State Election Commission within 24 hours. The State Election Commission shall, within 4 hours after receiving the complaint, make a decision against which the voter has the right to file a complaint with the Administrative Court within 24 hours after receiving the decision.

The Law on Referendum and Other Forms of Direct Citizens' Vote²⁹ in Article 7 provides that: "At the referendum citizens shall vote directly by secret ballot. A right to vote at referendum is granted to citizens who have voting right and are registered in the Voter list".

In addition, Article 45 of the Law on Referendum and Other Forms of Direct Citizens' Vote should be taken into consideration, according to which "The provisions of the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Macedonia shall be applied when conducting a referendum at the state level, if is not otherwise determined in this law ", as well as Article 1 of the Electoral Code, according to which "This Code regulates the manner, conditions and procedure for election of President of the Republic of Macedonia, for election of Members of Parliament of the Republic of Macedonia...".

Namely, on the day of entry into force of the Electoral Code, the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Macedonia ceases to be valid, i.e. the manner, conditions, and procedure for electing Members of the Assembly of the Republic of Macedonia shall be regulated by the provisions of the Electoral Code.

There is a separate chapter in the Criminal Code³⁰ which outlines the crimes against elections and voting. Namely, the Criminal Code foresees ten crimes against elections and voting which are systematized in Chapter 16 "Crimes against elections and voting": Prevention of elections and voting (Article 158), Violation of the voting right (Article 159), Violation of the freedom of choice of voters (Article 160), Abuse of the voting right (Article 161), Bribery at elections and voting (Article 162), Violation of the secrecy of voting (Article 163), Destruction of election material (Article 164), Election fraud (Article 165), Abuse of election campaign funds (Article 165-a), and Illegal disposal of budgetary resources during elections (Article 165-c).

The common object of protection of the crimes foreseen in this chapter is the electoral system as a set of principles and procedures that should ensure free, direct, secret, and democratic elections, which is a fundamental value of the constitutional order defined in Article 8 of the Constitution of RNM. In this sense, the object of protection of these crimes is to guarantee the active and passive

29 Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 81/2005 from 27 September 2005

30 Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018

voting right, i.e. equal, general and direct voting right, as well as the right of every citizen to participate in the performance of public office.

There are also other provisions in the Criminal Code that can be relevant to the protection of the voting right, such as: Abuse of official position and authority (Article 353), Violence (Article 386), Illegal influence on witnesses (Article 368-a), Abuse of personal data (Article 149), and others.

There are also other laws that can be significant in terms of legal protection of the voting right, although they do not explicitly provide protection of this right. One of those laws is the Law on Prevention and Protection against Discrimination.^{31 32}

Article 3 of the Law on Prevention and Protection against Discrimination prohibits “any direct or indirect discrimination, reference to and incitement to discrimination and assistance in discriminatory treatment on the grounds of sex, race, colour, gender, belonging to a marginalized group, ethnicity, language, citizenship, social origin, religion or belief, other types of beliefs, education, political affiliation, personal or social status, mental and physical disability, age, family or marital status, property status, health status or any other basis provided by law or ratified international treaty (hereinafter: discriminatory basis)”.

Further, Article 6 paragraph 1 of the Law on Prevention and Protection against Discrimination defines direct discrimination on discriminatory basis as “any adverse treatment, differentiation, exclusion or restriction which have or could have the effect of depriving, distorting or restricting equal recognition or the enjoyment of human rights and fundamental freedoms, compared to the treatment that another person has or could have under the same or similar conditions”.

The new Law on Prevention and Protection against Discrimination³³, which has recently entered into force, significantly broadens the discriminatory bases. Namely, Article 5 prohibits “any discrimination based on race, skin colour, origin, national or ethnic affiliation, sex, gender, sexual orientation, gender identity, belonging to a marginalized group, language, citizenship, social origin, education, religion or belief, political belief, other belief, disability, age, family or marital status, property status, health status, personal status and social status or any other basis (hereinafter: discriminatory basis)”.

With regard to the definition of direct discrimination, Article 8 paragraph 1 of the new Law on Prevention and Protection against Discrimination provides that “direct discrimination exists when one person or group is treated, was treated or would be treated less favourably than another person or a group in a factual or possible comparable or similar situation, on a discriminatory basis”.

31 Official Gazette of the Republic of Macedonia no.50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018 (out of force)

32 This Law has ceased to be valid with the entry into force of the new Law on Prevention and Protection against Discrimination on 22 May 2019. However, it should be listed within the relevant legal framework, as most of the project activities took place while this Law was in force.

33 Official Gazette of the Republic of Macedonia no.101/2019 from 22 May 2019

Provisions relevant to the protection of the voting right can also be found in the following laws: Law on Prevention of Corruption, Law on Labour Relations, Law on Protection against Harassment at Work, Law on Personal Data Protection, Law on Administrative Disputes, Law on Execution of Sanctions, Law on Protection of Whistleblowers, Law on the Ombudsman, ect.

3.2. International legal framework

The legal protection of the voting right is also enshrined in international law, starting with the Universal Declaration of Human Rights³⁴ as the first comprehensive international human rights document and the foundation of international human rights protection.

According to Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights, "Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives".

Further, Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights³⁵ foresees: "Every citizen has the right and opportunity, without any discrimination and without undue limitation: to participate in the management of public affairs, either directly or through freely elected representatives; to elect and to be elected in periodic, authentic, general, equal and secret elections, which ensure the free expression of the will of the electorate".

Article 3 of Protocol 1 to the European Convention on Human Rights³⁶ guarantees the right to free elections. Namely, this provision of the ECHR provides that "The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature".

The European Convention on Human Rights also contains other provisions that may be relevant to the protection of the voting right, such as Article 13 and Article 14 of the ECHR, as well as Article 1 of Protocol 12 to the ECHR.

Article 13 of the ECHR provides for the right to an effective remedy: "Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity".

Article 14 of the ECHR provides for a prohibition of discrimination in respect of the rights protected by the Convention: "The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other

34 UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III)

35 UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171

36 Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5

opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

Article 1 of Protocol 12 to the European Convention on Human Rights³⁷ provides for a general prohibition on discrimination: "The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

According to Article 29 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,³⁸ "States Parties shall guarantee to persons with disabilities the political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake to: ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by: Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use".

Further, paragraph 7.3 of the OSCE Copenhagen Document³⁹ obliges member states to "guarantee universal and equal suffrage to adult citizens" in order, according to paragraph 7, "to ensure that the will of the people is used as a basis for government authority".

In addition to the abovementioned international documents, provisions relevant to the protection of the voting right are contained in the Venice Commission Code of Good Practice, the EU Charter of Fundamental Rights, several resolutions, recommendations and declarations of the Council of Europe, OSCE and UN, and other documents.

3.3. Case law of the European Court of Human Rights

A number of principles and standards relevant to the protection of the voting right have been developed within the European Court of Human Rights case law. Some of them explicitly refer to the voting right, while others, although not explicitly mentioning the voting right, may find application in its protection.

In the judgment of the ECtHR delivered in the case *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, it is confirmed that Article 3 of Protocol 1 to the ECHR protects the "personal right to vote", that is, the right to vote and the right to be voted (also known as active and passive voting right). In this regard, the Court notes as

37 Council of Europe, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination*, 4 November 2000, ETS 177

38 UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 24 January 2007, A/RES/61/106

39 OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 June 1990

follows: "As to the nature of the rights thus enshrined in Article 3 (P1-3), the view taken by the Commission has evolved. From the idea of an 'institutional' right to the holding of free elections ... the Commission has moved to the concept of 'universal suffrage' ... and then, as a consequence, to the concept of subjective rights of participation - the 'right to vote' and the 'right to stand for election to the legislature' ... The Court approves this latter concept".⁴⁰

In the case *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], which addresses the ban on the convicted prisoners' right to vote in the United Kingdom, the Court finds that "the right to vote is not a privilege ... the presumption in a democratic State must be in favour of inclusion".⁴¹ Moreover, the Court notes that "any departure from the principle of universal suffrage risks undermining the democratic validity of the legislature thus elected and the laws it promulgates".⁴²

As already pointed out, there are other provisions of the ECHR that may be relevant to the protection of the voting right. Such are the provisions contained in Article 13 and Article 14 of the ECHR.

According to the case law of the ECtHR, the legal remedy guaranteed by Article 13 of the ECHR must be effective "in practice as well as in law"⁴³, especially in the sense that its exercise "must not be unjustifiably hindered by the act or omissions of the authorities".⁴⁴

As to the right not to be discriminated, in accordance with Article 14 of the ECHR, the ECtHR held that this right is violated "when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification", as well as in case "when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different".⁴⁵

40 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 51, Series A no. 113

41 *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 59, ECHR 2005-IX

42 *Ibid.*, § 62

43 *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI

44 *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, § 95, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI

45 *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV

4 MUNICIPAL ELECTIONS 2017

The last Municipal elections in the Republic of North Macedonia were held on 15 and 29 October 2017. The elections were called on 6 August 2017, and the public scrutiny took place from 21 August to 9 September 2017. The Voter list was closed for changes from voters from 10 September 2017 until after the second voting round on 29 October 2017. On 25 September 2017, the State Election Commission approved the Voters List and it was closed. A total of 1.814.644 voters were registered for these elections. On 25 October 2017, the SEC issued a directive and a statement that citizens who are on the Voter list and whose IDs expire between the two voting rounds may only vote with valid IDs in the run-off on 29 October 2017. The total number of voters registered to vote in the second round was 844.716.⁴⁶

4.1. System deficiencies

The analysis of the Municipal elections has shown that there are various systemic flaws, mostly within the Electoral Code, as well as established practices, which prevent certain groups of citizens from exercising their constitutional right to vote and provide for repetitive violations of the voting rights. According to the research and the analysis conducted, the located systemic deficiencies can be divided in several main groups:

1. Lack of legal provisions for updating the Voter list between voting rounds

There are no legal provisions for updating the Voter list between voting rounds, effectively disenfranchising voters who were excluded from the Voter list for having expired ID and who turned 18 years in that period.

According to the data obtained from the Ministry of the Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 6.014 persons had their IDs expired (0.33% from total number of registered voters), while 1.154 persons turned 18 between the two voting rounds (0.06% from total number of registered voters).

⁴⁶ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM*, Warsaw, 19 January 2018

2. Inability to vote for voters who had valid ID on election day as they renewed IDs after announcement of the elections, or after closing the public scrutiny into the Voter list

Voters who were not included in the Voter list as they did not have a valid ID on the day of announcement of elections were not able to vote, including voters who later provided valid ID, but were disenfranchised as they renewed their IDs after the announcement of the elections, or after closing the public scrutiny into the Voter list (but before election day).⁴⁷ Namely, the Voter list was closed 20 days before the day of the election and there are no legal provisions in order to update it until the end of the election process.

According to the data obtained from the Ministry of Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 17.842 persons had their IDs expired between the day of closing of the Voter list and the day of finalization of the election process (0.99% from total number of registered voters), while 22.946 new IDs were issued within the same period (1.26% from total number of registered voters).

Out of the 62 complaints submitted to the State Election Commission by voters according Article 149 and 149-a of the Electoral Code (protection of the personal voting right), 37 complaints referred to this issue.⁴⁸ The Ombudsman also received complaints regarding this particular issue.

3. Inability to vote for voters in penitentiary institutions as they did not have valid ID

Almost 1.000 voters in penitentiary institutions were not included in the Voter list as they did not have a valid ID and were not able to vote in either round.

According to the data obtained from the State Election Commission, in response to a request for access to public information, 2.857 voters were placed in penitentiary institutions, but only 1.882 of them were included in the Voter list. Namely, 975 prisoners were not able to vote (34.12% of the eligible voters placed in penitentiary institutions did not exercise their right to vote).

47 Only persons with a registered address in the respective municipality and a valid identification card or a biometric passport are included in the voter register. Such limitations contradict the constitutional provision for universal voting right (Article 22) and are at odds with paragraph 7.3 of the 1990 OSCE Copenhagen Document. As regards the Electoral Code, although it foresees that voters must present ID or passport, it does not explicitly mention validity (Article 108).

48 Information on the Municipal elections 2017 is no longer available on the web site of the State Election Commission <https://www.sec.mk/> [last accessed: 3 September 2019]; However, the complaints submitted to the SEC by voters according Article 149 and 149-a of the Electoral Code, i.e. the respective decisions are retrieved from the SEC web site by ILPR in 2017 and are available for insight, if needed.

4. Lack of legal provisions regarding voters in long-term care facilities, hospitals, and retirement homes

There are no provisions relating to voters in long-term care facilities, hospitals, and retirement homes. Consequently, those voters were also disenfranchised. The exact number of voters of this kind cannot be provided at the moment since the relevant institutions do not have data in this regard.

5. Lack of legal provisions regarding voters placed in public health institutions with a court decision, who have not been deprived of their mental capacity

There are no provisions in regards to voters who are placed in public health institutions based on a court decision, but who have not been deprived of their mental capacity. Those voters were disenfranchised as well.

According to the data obtained from the Basic Court Bitola, in response to a request for access to public information, 22 persons were placed in public health institutions, without being deprived of their mental capacity, based on Article 66 of the Law on Non-Contentious Procedure, within the period between election day and the day of finalization of the election process.

According to the data obtained from the Basic Criminal Court Skopje, in response to a request for access to public information, one person was placed in a public health institution, without being deprived of his/her mental capacity, based on Article 65 of the Criminal Code, between election day and the day of finalization of the election process.

6. Lack of effective legal remedy for certain groups of voters

There is no effective legal remedy in order to provide certain voters for whom the State Election Commission found that their voting right had been violated with an actual opportunity to exercise their voting right. This is particularly the case with the voters who file an objection for protection of their personal right to vote on the day of the election.

Namely, 5 citizens who submitted complaints to the SEC on election day, pursuant to Article 149 of the Electoral Code, because they were not in the Voter list, or could not vote due to various reasons (another person signed in their place, they were included in the Voter list by maiden name or old address, etc.) had their request granted.⁴⁹ In these cases, SEC delivered decisions establishing that there had been a violation of their voting right in a way that prevented the voters from exercising their voting right, and the electoral board was instructed to provide the voters with an opportunity to exercise their voting rights *if* the voting process is still ongoing. However, no possibility of additional voting is envisaged if the voting process is completed.

⁴⁹ *Ibid.*

On the other hand, 9 citizens who filed complaints to the SEC for protection of their personal voting right at another stage of the election process, pursuant to Article 149-a of the Electoral Code, also had their request granted.⁵⁰ In these cases, the municipal election commission was tasked with enabling them to vote without setting any additional conditions regarding the exercise of their right to vote, such as when lodging complaints in the course of voting, i.e. on election day.

Moreover, certain former prisoners were also deprived from their right to have an effective legal remedy to protect their voting right.

Namely, 2 former prisoners who filed a complaint to the SEC on election day, in order to protect their personal voting right, pursuant to Article 149-a of the Electoral Code, had their complaints partially upheld.⁵¹ In these cases, the SEC stated in the decision upon the complaint that their voting right had been violated in a way that they had been prevented from exercising it. However, despite finding that their right was violated, their request to be allowed to vote was rejected, as they were not registered in the Voter list because they were still serving a prison sentence after the day of announcement of the elections, and due to that they were listed in the special excerpt of the Voter list for voting in penitentiary institutions. Consequently, they could not vote on the election day, despite the fact that on the election day they were no longer serving prison sentences and had valid IDs.

4.2. Instituted proceedings

Based on the overall research and analysis, and the results obtained, 17 *actio popularis* complaints (joint complaints, or complaints for protection of public interest) were prepared and submitted to relevant institutions, as the most effective method to tackle issues that concern larger groups of citizens (in the concrete case, violation in terms of deprivation of the constitutional right to vote, discrimination regarding free exercise of the voting rights, etc.). The ultimate goal of this method is to initiate systemic changes and prevent similar violations in the future.

These complaints were submitted to the Ombudsman of the Republic of North Macedonia and to the Commission for Protection against Discrimination.⁵² Namely, 9 complaints were submitted to the Ombudsman, while 8 complaints were submitted to the Commission for Protection against Discrimination, for each category of citizens whose voting rights were violated, in terms of deprivation of the voting right as well as discrimination regarding the realization of the voting right. It should be noted that when preparing the complaints, besides national

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

52 At the moment of preparation and submission of the *actio popularis* complaints regarding the Municipal elections held in 2017, the new Law on Prevention and Protection against Discrimination, which provides for *actiopopularis* lawsuits to be submitted in courts, was not adopted yet.

legislation, international legislation regarding the citizens' right to vote was also taken into account.

In response, the Ombudsman rendered a letter stating that the allegations in the submitted complaints were accepted. Namely, based on the conducted procedure regarding the complaints for violation of the voting right, the Ombudsman established a state of limitation and violation of the voting right in several segments. Moreover, the Ombudsman informed ILPR that the findings stated in the complaints submitted to the Ombudsman were incorporated in a Special report on the exercise and protection of the voting right, which was sent by the Ombudsman to the Government of the Republic of North Macedonia. The findings were also incorporated in the Annual Report on the Level of Securing Respect, Promotion and Protection of Human Freedoms and Rights for 2017⁵³, which the Ombudsman submitted to the Assembly of the Republic of North Macedonia, containing recommendations for overcoming the stated situation.

The Commission for Protection against Discrimination also delivered positive answers in terms of determining discrimination regarding the voting right of certain categories of citizens. Namely, the CPD established direct discrimination on the basis of personal status in the field of justice and administration against persons who turned 18 years after the first voting round, but were not in the Voter list and did not have a right to vote in the second voting round, i.e. in the rest of the election process; persons who were hospitalized, or placed at home for the care of the elderly; persons who were placed in public health institutions for the treatment of mental illness based on a court decision, but who were not deprived of their mental capacity. The CPD concluded that based on the direct discrimination conducted against these categories of citizens, they could not exercise their constitutionally guaranteed right to vote. It also recommended to the SEC to take all necessary measures in order for these citizens to be enabled to exercise their constitutional right to vote.

According to the Annual report 2018 of the Commission for Protection against Discrimination, the CPD delivered opinions in 119 cases, out of which it determined discrimination in 19 cases. Out of these 19 cases where discrimination was established, 3 cases were submitted by the Institute for Legal and Political Research, where discrimination in the context of exercising the constitutional voting right was determined.⁵⁴ Moreover, in its Annual report 2018, the Commission explicitly refers to and explains in details the case submitted by ILPR, where direct discrimination on the basis of personal status is established against citizens who were hospitalized, or placed at a home for the care of the elderly, in the context of their voting rights.⁵⁵

As regards the criminal legal protection of the voting right, it is noteworthy that, in general, the injured parties, i.e. the persons whose voting right was allegedly violated, were reluctant to initiate criminal proceedings for the protection of their

53 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>

54 https://fr.scribd.com/document/407105428/Годишен-извештај-2018?fbclid=IwAR201YbyowOx7gWserbcaiVpqlmkTjcFdXfKBwcCRJJZosVVfcXCMAIvg_E, p. 12

55 *Ibid.*, p.13

voting right. However, despite the difficulties related to the unwillingness of the injured party to give consent to initiate criminal proceedings for the protection of his/her voting rights, 2 criminal proceedings in relation to crimes against elections and voting, and several other accompanying crimes, were instituted before the relevant institutions in Skopje.

In the first case, the criminal proceeding concerns the crimes Violation of freedom of choice of the voters (Article 160 of the CC), Violence (Article 386 of the CC) and Illegal influence on witnesses (Article 368-a of the CC), where the injured party is a member of the Roma community. He was not only threatened, but also severely beaten on the election day, i.e. on 29 October 2017 when the second voting round took place. He pressed criminal charges, but after he had been threatened to give up on the charges, he went to the police and said that the injuries were actually from falling and withdrew the criminal charges. He was encouraged by the ILPR team to press charges again and after he agreed, criminal charges were filed once again. The public prosecutor decided to dismiss the criminal charges as it was found there was no reasonable suspicion that the defendant had committed the first crime, and that there were no elements for the other crimes concerned, taking allegedly in consideration the documents from the previous case as well.

However, among the other, it seems that neither in the first case, nor in this one, the public prosecutor relied on the medical documentation that was submitted regarding the injuries, in order to establish whether such injuries could really be suffered by falling. An appeal was filed to the higher public prosecutor against the decision of the basic public prosecutor to dismiss the criminal charges. Namely, the reasons for filing the appeal are fundamental violation of the provisions of the Criminal Procedure code, incorrectly and incompletely established factual situation and violation of substantive law. The higher public prosecutor brought a decision confirming the decision of the basic public prosecutor to dismiss the criminal charges.

As it seems that there could be indications of ineffective investigation and insufficient legal reasoning, ILPR is considering whether there are enough elements to submit an application to the European Court of Human Rights in Strasbourg. Namely, it is very important to establish a solid practice of vigorous and thorough investigation of criminal cases that involve criminal offences against elections and voting, especially having in mind that securing free, direct, secret, and democratic elections is a fundamental value of the constitutional order defined in Article 8 of the Constitution. Moreover, even a higher level of vigorous and thorough investigation is needed in cases that also involve physical violence in the context of elections, as well as an injured party that belongs to a vulnerable category of citizens, as is the situation in the present case.

European protection of the right to free elections is of great significance. Namely, the ECtHR concluded as follows: "According to the Preamble to the Convention, fundamental human rights and freedoms are best maintained by 'an effective political democracy'. Since it enshrines a characteristic principle

of democracy, Article 3 of Protocol No. 1 is accordingly of prime importance in the Convention system".⁵⁶

Furthermore, it has to be kept in mind that effective investigation and trials of election-related offences not only ensure the accountability of those guilty of such crimes, but also serve to deter similar misconduct in the future. Failure to vigorously investigate, prosecute and handle election-related cases may encourage impunity and ultimately lead to a repetition of misconduct in subsequent elections. In that sense, it is of a great significance to have effective remedy for protection of the voting rights and elections, in general.

In that sense, it should be noted that "the notion of an effective remedy for the purposes of Article 13 entails, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible".⁵⁷

Moreover, with reference to their "turbulent history and constant uprooting", the ECtHR identified the Roma people as a "disadvantaged and vulnerable minority" and established that "they therefore require special protection".⁵⁸ It also added that this "means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases".⁵⁹

In the case *Balázs v Hungary*, the ECtHR referred to the vulnerability of Roma people when finding that the State had not discharged its positive obligation under Article 14 in conjunction with Article 3, to investigate the alleged racist motives behind a violent attack.⁶⁰

Furthermore, it should be noted that the vulnerability of Roma in the context of elections and voting in the Republic of North Macedonia has been recognized and confirmed in many credible reports, including OSCE/ODIHR Election Reports.⁶¹

In the second case, the criminal proceeding concerns the criminal offense Violation of secrecy of voting (Article 163 of the CC), where the injured party is an 83 years old elderly person with severe health problems (housebound for

56 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113

57 *Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, § 107, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

58 *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 182, ECHR 2007-IV182

59 *Ibid.*, § 182

60 *Balázs v. Hungary*, no.15529/12, § 53, 20 October 2015

61 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM*, Warsaw, 27 February 2017, p.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014, p.14

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM*, Warsaw, 18 September 2006, p.18-19

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/20630?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM*, Warsaw, 8 June 2005, p.17-18

<https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15401?download=true>

almost 10 years), who voted at his home a day earlier than the election day, in accordance with the provisions of the Electoral Code. Reportedly, a member of an electoral board photographed his ballot with a mobile phone on 28 October 2017, when the second voting round for persons who vote at home a day before the election day took place. The president of the electoral board was questioned as a witness by a public prosecutor, confirming that the event had taken place and pointing to the misconduct of a member of the electoral board. The process of conducting an expertise of the mobile phone of the member of the electoral board, who allegedly photographed the ballot, took more than a year and a half, despite the numerous submitted urgencies to the Ministry of Internal Affairs and the public prosecutor, as well as the critical health condition of the injured party. The case is still in a pre-trial phase.

This case also concerns an injured party that belongs to a vulnerable category of citizens, which requires particular diligence in handling the case. Therefore, it is worrying that the injured party's old age and his extremely bad health do not seem to be taken into account in terms of the needed level of diligence in dealing with the case.

According to the ECtHR, a person's old age requires a particular diligence in handling a case. In this sense, in the case *Jablonská v. Poland*, the ECtHR held that there had been a violation of Article 6 paragraph 1 (right to fair trial) of the ECHR in respect of the length of proceedings, with regard "more particularly, to the fact that in view of the applicant's old age – she was already 71 years old when the litigation started – the Polish courts should have displayed particular diligence in handling her case".⁶²

4.3. Acting of institutions

In order to identify possible instances of violations of voting rights and to monitor the institutions' handling of such cases, requests for access to public information have been repeatedly submitted after the municipal elections. Namely, such requests were submitted to the Ministry of Internal Affairs, the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, all basic public prosecution offices and all basic courts in the country.

Ministry of Internal Affairs

Requests for access to public information have been submitted to the Ministry of Internal Affairs on the number of election irregularities that have been reported from the moment of announcing of the municipal elections on 6 August 2017 until the end of the election process. Also, information was sought on how many of the reported election irregularities had elements of crime and how many had elements of misdemeanors. Information was requested as well on the number

62 *Jablonská v. Poland*, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004

of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting for the said period.

The MoIA replied that a total of 278 reports of electoral irregularities were filed during the reporting period, of which 33 were qualified as criminal offenses and 23 were qualified as misdemeanors. The remaining reports have been dropped or are still being processed. A total of 7 criminal charges were filed for crimes against elections and voting: two offenses Bribery at elections and voting, three offenses Violation of the freedom of choice of voters and two offenses Abuse of voting rights.

Public Prosecutor's Office

Requests for access to public information were submitted to the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia and to all basic public prosecution offices in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from election day on 15 October 2017 until the date of submission of the request on 5 December 2017. At the same time, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings were initiated and at what stage the proceedings were.

The Public Prosecutor's Office of RNM, in its response, referred to the report of the Interim Commission on Monitoring Possible Election Irregularities, established in the Public Prosecutor's Office of RNM. According to the report, a total of 23 cases have been filed with the Basic Public Prosecutor's Offices in relation to the municipal elections held in October 2017. In 9 cases, requests for information were collected; in 2 cases, an indictment was filed; in 4 cases a motion for a criminal injunction was filed; in 3 cases, the cases were completed with findings or resolutions because there was not a crime; in 4 cases, the decisions for dismissal of criminal charges were rendered; and in 1 case, a judgment where a fine is imposed was delivered.

From the aforementioned cases, upon criminal charges for a crime Violation of the voting right under Article 159 of the CC, one case was formed; upon criminal charges for a crime Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC 6 cases were formed; on criminal charges for a crime Abuse of voting right under Article 161 of the CC 3 cases were formed; upon criminal charges for a crime Bribery at elections and voting under Article 162 of the CC 9 cases were formed; upon criminal charges for a crime Abuse of personal data under Article 149 of the CC 2 cases were formed. In 2 cases, the events concerned carrying out construction work during the elections, contrary to the prohibitions laid down in the Electoral Code.

The above mentioned cases were processed in the Basic Public Prosecutor's Office Skopje, Basic Public Prosecutor's Office Gostivar, Basic Public Prosecutor's Office Stip, Basic Public Prosecutor's Office Veles, Basic Public Prosecutor's Office Kavadarci, and Basic Public Prosecutor's Office Kocani. The

rest of the public prosecution offices did not record such proceedings for the said period.

On the basis of further requests for access to public information on the number of criminal proceedings instituted for crimes against elections and voting in the period from the day of holding the elections on 15 October 2017 to the day of filing the request on 12 March 2018, as well as on which specific crimes the proceedings were initiated and at what stage the proceedings were are, additional information was obtained from the Basic Public Prosecutor's Office Skopje and the Basic Public Prosecutor's Office Ohrid.

The Basic Public Prosecutor's Office Skopje reported that 2 criminal charges were filed in the abovementioned period for crimes against elections and voting, one for the crime Abusing the right to vote under Article 161 of the CC, where a conviction was rendered, and one for the crime Violation of the freedom of choice of voters according to Article 160 of the CC, where the charges were dismissed for lack of a reasonable suspicion of a criminal offense.

During the same period, 18 criminal cases were registered in the Registrar RO⁶³, and 2 cases were registered in the Registrar KON⁶⁴. Out of these cases, 12 are pending pre-trial proceedings, while for 7 of them a public prosecution decision – Resolution was rendered, as there was no room in the present case for further criminal proceedings. One case has been remanded to the Basic Public Prosecutor's Office Kumanovo for competent action. It is not specified which concrete crimes against elections and voting relate to these cases.

The Basic Public Prosecutor's Office Ohrid informed that in the mentioned period a criminal charge had been filed for the crime Violation of the freedom of choice of voters according to Article 160 paragraph 1 of the CC. In this case, the criminal charge was dismissed.

Basic courts

Requests for access to public information were submitted to all basic courts in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from election day on 15 October 2017 until the date of submission of the request on 12 March 2018. Also, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings were initiated and at what stage the proceedings were.

Information on initiated proceedings was obtained from the Basic Criminal Court Skopje, Basic Court Bitola, Basic Court Kocani, Basic Court Stip and Basic Court Ohrid. Almost all other basic courts reported that they had no criminal proceedings for crimes against elections and voting registered.⁶⁵

63 Registrar for registering charges where the perpetrator and the crime are still not established with certainty, i.e. it is rather for registering an event.

64 Registrar for registering charges against an unknown perpetrator.

65 Requests for access to public information were submitted to 26 basic courts. A total number of 24 basic courts provided a response upon the submitted request.

The Basic Criminal Court Skopje reported that criminal proceedings were ongoing in 3 cases. The first case concerns the crime Abuse of the voting right under Article 161 of the CC, the second case is for the crime of Destruction of election material under Article 164 of the CC⁶⁶ and the third case is for the crime Electoral fraud under Article 165 of the CC and Abuse of election campaign financing under Article 165-a of the CC.⁶⁷

The Basic Court Bitola reported that one case related to the crime Bribery at elections and voting, registered on 27 October 2017, had been resolved. No specific outcome of the case was indicated.

Basic Court Kocani informed that on 1 December 2017 one case was registered for the crime Bribery at elections and voting, pursuant to Article 162, paragraph 3 in conjunction with paragraph 1 of the CC. A judgment was rendered on 18 December 2017 and the defendant was fined in the amount of 12.300,00 denars.

Basic Court Stip submitted a notification that one case was registered for the crime Bribery at elections and voting under Article 162 paragraph 1 of the CC, and it was in process.

Basic Court Ohrid reported that for the said period a case of Election fraud under Article 165 was registered, where an acquittal was rendered. It also reported that in the same period one case had been registered for the crime Destruction of Elective Materials pursuant to Article 164 paragraph 1, where a conviction was rendered.

66 The case is referred to as „Titanic 3”, which is being prosecuted by the Special Prosecutor's Office, and refers to Municipal elections held in 2013.

67 The case is referred to as „Titanic”, which is being prosecuted by the Special Prosecutor's Office, and refers to Municipal elections held in 2013.

5 REFERENDUM 2018

On 30 July 2018, the Parliament of the Republic of North Macedonia announced a consultative referendum on approval of a bilateral agreement with Greece, which provided for constitutional amendments that would include a change of the constitutional name of the country. The Referendum asked voters the following question: "Are you in favour of EU and NATO membership by accepting the agreement between the Republic of Macedonia and the Republic of Greece?" The period of public scrutiny took place from 9 August to 23 August 2018. The Voter list was closed on 7 September 2018. A total number of 1.806.336 voters were included in the Voter list.⁶⁸

5.1. System deficiencies

The analysis of the Referendum has shown again that there are various systemic flaws, mostly within the Electoral Code, as well as established practices, which prevent certain groups of citizens from exercising their constitutional right to vote and provide for repetitive violations of the voting rights. It also leads to discrimination of certain groups of voters compared to other group of voters. According to the research and analysis conducted so far, the located systemic deficiencies can be divided in several main groups:

1. Inability to vote for voters who had a valid ID on election day as they renewed their IDs after the announcement of the referendum, or after closing the public scrutiny into the Voter list

Voters who were not included in the Voter list as they did not have valid IDs on the day of announcement of the referendum were not able to vote, including voters who later provided valid IDs, but were disenfranchised as they renewed their IDs after the announcement of the referendum, or after closing the public scrutiny into the Voter list (but before referendum day). Namely, the Voter list was closed 23 days before the day of the Referendum and there are no legal provisions in order to update it until the end of the process.

According to the data obtained from the Ministry of Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 9.207 persons had their IDs expired between the day of closing of the Voter list and the day of the Referendum

68 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019

(0.51% from total number of registered voters),⁶⁹ while 16.468 new IDs were issued within the same period (0.91% from total number of registered voters).

In fact, out of the 44 complaints submitted to the State Election Commission by voters according Article 149 and 149-a of the Electoral Code (protection of the personal voting right), 40 complaints referred to this issue.⁷⁰ The Ombudsman also received complaints regarding this particular issue.

2. Inability to vote for voters in penitentiary institutions as they did not have valid IDs

Almost 500 voters in penitentiary institutions were not included in the Voter list as they did not have valid IDs and were not able to vote in either round.

According to the data obtained from the Administration for Execution of Sanctions, in response to a request for access to public information, 1.790 convicted persons and 267 detained persons were placed in penitentiary institutions on 29 September 2018, when the Referendum voting was held for prisoners.

According to the data obtained from the State Election Commission, in response to a request for access to public information, only 1.558 of them were included in the Voter list. Namely, 499 persons placed in penitentiary institutions were not able to vote (24.26% of the eligible voters placed in penitentiary institutions did not exercise their right to vote).

A positive development in this regard was that the authorities launched an ad hoc operation to renew expired documents of persons confined in prisons. As a result to this initiative, 260 new ID cards were issued.⁷¹

3. Lack of legal provisions regarding voters in long-term care facilities, hospitals and retirement homes

There are no provisions relating to voters in hospitals, long-term care facilities and retirement homes. Consequently, those voters were also disenfranchised. The number of these voters could not be stated as the relevant institutions do not have data in this regard.

69 According to the same source, 6.944 persons had their passports expired between the day of closing of the Voter list and the day of the Referendum (0.38% from total number of registered voters)

70 Information on the Referendum 2018 is no longer available on the web site of the State Election Commission <https://www.sec.mk/> [last accessed: 3 September 2019]; However, the complaints submitted to the SEC by voters according Article 149 and 149-a of the Electoral Code, i.e. the respective decisions are retrieved from the SEC web site by ILPR in 2018 and are available for insight, if needed.

71 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw , 21 January 2019, p.10

4. Lack of legal provisions regarding voters placed in public health institutions with a court decision, who have not been deprived of their mental capacity

There are no provisions in regards to voters who are placed in public health institutions with a court decision, but who have not been deprived of their mental capacity. Those voters were disenfranchised as well.

5. Lack of effective legal remedy for certain groups of voters

There is no effective legal remedy in order to provide certain voters for whom the State Election Commission found that their voting right was violated, especially those who file an objection for protection of their personal voting right on the day of the referendum, with an actual opportunity to exercise their voting right.

Namely, the SEC delivered one decision where it found a violation of the voting right of one citizen, who filed a complaint on the day of the referendum, pursuant to Article 149 of the Electoral Code.⁷² The SEC established that there was a violation of his voting right in a way that prevented the voter from exercising his voting right, and the electoral board was instructed to provide the voter with an opportunity to exercise his voting rights *if* the voting process is still ongoing. However, no possibility of additional voting is envisaged if the voting process is completed. Moreover, in a response to a request for access to public information, the SEC confirms that at the Referendum held on 30 September 2018 it adopted a complaint to protect the personal voting right of one person, but after the completion of the voting process, due to which that person did not actually exercise his right to vote.

In the context of availability of effective legal remedies, it should also be noted that there was a lack of effective legal remedy against SEC decisions related to voter registration. Namely, the SEC referendum regulations transferred jurisdiction on appeals related to voter registration to the Supreme Court, despite the fact that the Law on Referendum and Other Forms of Citizens' Direct Vote does not foresee jurisdiction of the Supreme Court on voter registration complaints. Moreover, according to the Electoral Code, the appeals against SEC decisions concerning voter registration are heard by the Administrative Court. As a result, the Supreme Court dismissed an appeal submitted by a citizen in regard to voter registration, due to lack of jurisdiction.⁷³

72 Information on complaints pursuant to Article 149 and 149-a of the Electoral Code was not published on the web site of the State Election Commission <https://www.sec.mk/> [last accessed: 3 September 2019]; The information was obtained from the SEC through submitting a request for access to public information.

73 OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018* FYROM, Warsaw, 21 January 2019, p.18

5.2. Instituted proceedings

Having in consideration the overall research and analysis, and the results obtained, 12 *actio popularis* complaints (joint complaints, or complaints for protection of public interest) were prepared and submitted to relevant institutions. Namely, *actio popularis* complaints are considered the most effective method to tackle issues that concern larger groups of citizens (in the this case, violation in terms of deprivation of the constitutional right to vote, discrimination regarding free exercise of the voting rights, etc.). The ultimate goal of this method is to initiate systemic changes and prevent similar violations in the future.

The complaints were submitted to the Ombudsman of the Republic of North Macedonia and to the Commission for Protection against Discrimination.⁷⁴ Namely, 7 complaints were submitted to the Ombudsman, while 5 complaints were submitted to the Commission for Protection against Discrimination, for each category of citizens whose voting rights were violated, in view of deprivation of the voting right as well as discrimination regarding the realization of the voting right. It is noteworthy that besides relying on national law provisions, the submitted complaints also relied on international law provisions as regards the citizens' right to vote.

The Ombudsman delivered a response that the allegations in the submitted complaints were accepted. It was also emphasized that the located systemic flaws stated in the complaints were incorporated in a Special report on the exercise and protection of the voting right, which was sent by the Ombudsman to the Government of RNM. A sample of the report was also submitted to the SEC. The findings were incorporated in the Annual Report on the Level of Securing Respect, Promotion and Protection of Human Freedoms and Rights for 2018⁷⁵ as well. Moreover, it informed that the Assembly of RNM had adopted measures for implementing the recommendations as regards the voting rights, which was followed by forming an Interdisciplinary working group for the preparation of the Electoral Code within the Ministry of Justice, in order to overcome all flaws and identified problems, including those identified by the Ombudsman where ILPR's findings were incorporated as well.

As for the complaints submitted to the Commission for Protection against Discrimination, unlike in the case when complaints were submitted in the context of the Municipal elections, the CPD showed both lack of effectiveness and inconsistency in dealing with the complaints. Namely, the delivering of answer by the CPD was delayed for months. According to the information obtained from the administrative staff of the CPD, the then members of the CPD seemed to be reluctant to act upon the complaints received, mainly due to the ongoing election of new members of the CPD in compliance with the newly adopted Law on Prevention and Protection Against Discrimination, although formally they

74 At the moment of preparation and submission of the *actio popularis* complaints regarding the Referendum held in 2018, the new Law on Prevention and Protection against Discrimination, which provides for *actio popularis* lawsuits to be submitted in courts, was not adopted yet.

75 <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>

had been still members of the CPD until the new members were elected and had a mandate to act upon complaints.

After numerous appeals to the CPD, in order to respond to the complaints, an answer to the complaints was finally delivered to 4 out of the 5 submitted complaints. However, all answers contained very general and completely identical reasoning. Namely, based on a general reasoning that was completely identical in regards to all 4 complaints, despite the fact that the factual and legal issues were different in each case, the CPD decided that no discrimination was committed. Moreover, it also showed inconsistency in its acting, as in some of the cases, although same or similar with previous cases, it decided differently and departed from its previous practice without any reasonable and objective reasoning.

No proceedings related to crimes against elections and voting were instituted in regard with the Referendum. This is mainly due to the reluctance of the injured parties in the identified cases to initiate proceedings in order to protect their voting rights.

5.3. Acting of institutions

Following the referendum, requests for access to public information have been submitted on several occasions, in order to identify possible cases of violations of voting rights and to monitor the institutions' handling of such cases. Namely, such requests were submitted again to the Ministry of Internal Affairs, the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, all basic public prosecution offices and all basic courts in the country.

Ministry of Internal Affairs

Requests for access to public information had been submitted to the Ministry of Internal Affairs on the number of election irregularities that had been reported from the moment of announcing of the referendum on 30 July 2018 until the date of submission of the request on 5 November 2018. Also, information was sought on how many of the reported election irregularities had elements of a crime and how many had elements of misdemeanors. Information was requested as well on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting for the said period.

The MoIA responded that MoIA's referendum data collection referred to the period from 31 August 2018 to 10 November 2018. It informed that in the mentioned period a total of 94 events were registered, out of which 18 events were determined as violations of the Law on Public Order and Peace and the Law on Road Traffic Safety, while 10 events were with elements of criminal offenses: 2 offenses Damage to objects of others; one offense Bribery at elections and voting; 2 offenses Violation of the freedom of choice of voters; and one offense Unauthorized recording from the CC.

A total of 6 criminal offenses had been identified, 3 of which concern crimes against elections and electoral and voting. Accordingly, 2 criminal charges for the crime Violation of the freedom of choice of voters and one criminal charge for the crime Elections and voting bribery were filed with the relevant prosecution offices. Criminal charges had also been filed for 2 offenses Damage to objects of others. For the crime Unauthorized recording, the prosecution is undertaken upon private lawsuit.

Public Prosecutor's Office

Requests for access to public information were submitted to the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia and to all basic public prosecution offices in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from referendum day on 30 September 2018 until the date of submission of the request on 5 November 2018. At the same time, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings were initiated and at what stage the proceedings were.

The Public Prosecutor's Office of RNM submitted a response that a total of 9 cases had been formed in the Basic Public Prosecutor's Office Skopje, Basic Public Prosecutor's Office Struga, Basic Public Prosecutor's Office Stip and Basic Public Prosecutor's Office Gostivar.

There were 3 cases pending before the Basic Prosecutor's Office in Skopje, which were in the pre-investigation procedure: case instituted against 26 persons for criminal offenses Violation of the reputation of the Republic of Macedonia under Article 178 of the CC, Terrorist threat to the constitutional order and security under Article 313 of the CC, Sabotage under Article 315 of the CC, Association for hostile activity under Article 324 of the CC, Abuse of official position and authority under Article 353 of the CC, Organizing resistance under Article 387 of the CC, Autocracy under Article 392 of the CC and Crime against humanity under Article 403-a of the CC; case brought against one person for a crime Violation of the secrecy of the voting under Article 163 of the CC; case brought against multiple persons for criminal offenses Abuse of the voting right under Article 161 of the CC, Violation of the secrecy of the voting under Article 163 of the CC, Election fraud under Article 165 of the CC and Counterfeiting or destruction of business books under Article 280 of the CC.

The Basic Public Prosecutor's Office in Struga had 4 cases formed, which were in pre-trial procedure: case instituted against a person for the crime Destruction of election material according to Article 164 of the CC, where an agreement would be signed between the BPPO Struga and the suspect; case brought against 43 persons for criminal offenses Abuse of official position and authority according to Article 353 of the CC, Negligent conduct in service according to Article 353-c of the CC, Violation of the secrecy of voting according to Article 163 of the CC, Election fraud according to Article 165 CC and Counterfeiting or destroying business books under Article 280 of the CC; case brought against 42 persons for criminal offenses Abuse of official position and authority according

to Article 353 CC, Negligent conduct in office according to Article 353-c of the CC, Violation of the secrecy of voting according to Article 163 of the CC, Election fraud according to Article 165 of the CC and Counterfeiting or destroying business books according to Article 280 of the CC; case initiated upon criminal charges against unknown persons.

One case had been initiated in the Basic Public Prosecutor's Office Stip against a person for the crime Violation of the freedom of choice of voters according to Article 160 of the CC. An order to conduct an investigation was rendered in this case.

The Basic Public Prosecutor's Office Gostivar had launched a case against one person for the crime Destruction of election material under Article 164 of the CC. The case was in pre-investigation procedure.

Based on the submitted requests for access to public information to the basic courts, as regards the same period, additional information was obtained from the Basic Public Prosecutor's Office Skopje, Basic Public Prosecutor's Office Struga, Basic Public Prosecutor's Office Prilep, Basic Public Prosecutor's Office Kicevo, Basic Public Prosecutor's Office Debar and Basic Public Prosecutor's Office Tetovo.

The Basic Public Prosecutor's Office Skopje reported that in the period from 30 September 2018 – 5 November 2018 a total of 8 criminal cases had been formed in the Registrar RO, out of which 6 cases were under pre-trial procedure, while in 2 cases, after a comprehensive analysis of the evidence obtained in pre-trial phase, a public prosecution decision – Resolution was adopted, as there was no room in the present case for further criminal proceedings. It is not specified which concrete crimes against elections and voting are involved in these cases.

The Basic Public Prosecutor's Office Prilep reported that the Registrar RO had established 3 cases for which a pre-investigation is ongoing. It does not specify which concrete crimes against elections and voting are involved in these cases.

The Basic Public Prosecutor's Office Kicevo informed that one case had been registered on 5 November 2018, for the following crimes: Abuse of official position and authority under Article 353 paragraph 1 of the CC, Negligent conduct in service under Article 353-c of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 paragraph 1 of the CC, Election fraud under Article 165 of the CC and Violation of the secrecy of voting under Article 163 of the CC. The case is still pre-trial phase.

The Basic Public Prosecutor's Office Debar reported that on 24 October 2018 a criminal complaint had been filed by a non-governmental organization against members of electoral boards for committing crimes against elections and voting. Also, on 6 November 2018, a political party filed criminal charges against members of electoral boards for committing crimes against elections and voting. Both criminal charges were transferred to the jurisdiction of BPPO Gostivar.

The Basic Public Prosecutor's Office Tetovo, regarding the referendum held on 30 September 2018, reported that 2 cases had been transferred to its competence.

The first case was brought by a political party against 12 presidents, deputies and members of election units, for the criminal offenses Abuse of official position and authority under Article 353 paragraph 1 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 paragraph 1 of the CC, Counterfeiting or destruction of business records under Article 280 of the CC, Violation of the secrecy of the vote under Article 163 of the CC, Negligent conduct in service under Article 353-c paragraph 3. The second case was filed by a non-governmental organization against presidents, deputies and members of election units, for criminal offenses Violation of the voting right under Article 159 of the CC, Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 of the CC, Bribery at election and voting under Article 162 of the CC, Violation of the secrecy of the voting under Article 163 of the CC, Destruction of election material under Article 164 of the CC, Election fraud under Article 165 of the CC, and others. The cases are still under pre-investigation.

Basic courts

Requests for access to public information were submitted to all basic courts in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from referendum day on 30 September 2018 until the date of submission of the request on 6 November 2018. Also, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings were initiated and at what stage the proceedings were.

Almost all basic courts reported that they had no criminal proceedings for crimes against elections and voting registered in the said period.⁷⁶

⁷⁶ Requests for access to public information were submitted to 26 basic courts. A total number of 17 basic courts provided a response upon the submitted request.

6 PRESIDENTIAL ELECTIONS 2019

The recent Presidential elections in the Republic of North Macedonia were held on 21 April and 5 May 2019. The elections were announced on 8 February 2019, while the public scrutiny took place from 23 February to 14 March 2019. The Voter list was closed for changes from voters from 15 March 2019 until after the second voting round on 5 May 2019. The Voter list was closed by the State Election Commission on 29 March 2019. A total number of 1.808.131 registered voters were included in the Voter list.⁷⁷

6.1. System deficiencies

The analysis of the Presidential elections have also shown that there are various systemic flaws, mostly within the Electoral Code, as well as established practices, which prevent certain groups of citizens from exercising their constitutional right to vote and provide for repetitive violations of the voting rights. According to the research and analysis conducted so far, the located systemic flaws can be divided in several main groups:

1. Lack of legal provisions for updating the Voter list between voting rounds

There are no legal provisions for updating the Voter list between voting rounds, effectively disenfranchising voters who were excluded from the Voter list for having expired ID and who turned 18 years in that period.

According to the data obtained from the Ministry of the Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 7.057 persons had their IDs expired (0.39% from total number of registered voters), while 1.218 persons turned 18 between the two voting rounds (0.07% from total number of registered voters).

2. Inability to vote for voters who had valid ID on election day as they renewed IDs after announcement of the elections, or after closing the public scrutiny into the Voter list

Voters who were not included in the Voter list as they did not have valid ID on the day of announcement of elections were not able to vote, including voters who later provided valid ID, but were disenfranchised as they renewed their IDs after the announcement of the elections, or after closing the public insight into

⁷⁷ OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019

the Voter list (but before election day). Namely, the Voter list was closed 23 days before the day of the election and there are no legal provisions in order to update it until the end of the election process.

According to the data obtained from the Ministry of Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 20.932 persons had their IDs expired between the day of closing of the Voter list and the day of finalization of the election process (1.16% from total number of registered voters),⁷⁸ while 24.837 new IDs were issued within the same period (1.37% from total number of registered voters).

Furthermore, according to the data obtained from the Ministry of Internal Affairs, in response to a request for access to public information, 31.948 persons had their IDs expired between the day after closing the public scrutiny and the day of finalization of the election process (1.76% from total number of registered voters),⁷⁹ while 32.784 new IDs were issued within the same period (1.81% from total number of registered voters).⁸⁰

The SEC did not report any complaints submitted by citizens in order to protect their personal voting right.⁸¹ Namely, such complaints were not published, nor were published any decisions upon such complaints. Only complaints submitted by authorized representatives of list submitters according to Article 148 of the Electoral Code⁸² were reported,⁸³ whereby the decisions upon those complaints were published. It should be noted that in regard to this type of complaints, in case the SEC adopts complaints about voting at certain polling stations and consequently annuls voting results at these polling stations, the voting will not be repeated unless the total number of registered voters affects the overall election results.⁸⁴

78 According to the same source, 15.418 persons had their passports expired between the day of closing of the Voter list and the day of finalization of the election process (0.85% from total number of registered voters)

79 According to the same source, 20.241 persons had their passports expired between the day after closing the public scrutiny and the day of finalization of the election process (1.12% from total number of registered voters)

80 As the Voter list is actually closed for changes from voters after the public scrutiny is completed, it seems that obtaining this kind of data would show a more accurate state of affairs regarding the number of voters who had valid ID on election day, but could not vote as they renewed IDs after announcement of the elections, or after closing the public scrutiny into the Voter list.

81 State Election Commission, Report on the Elections for President of the Republic of Northern Macedonia held on April 21 and May 5, 2019, May 2019
<https://drive.google.com/file/d/1Pfl9chMci-PQ3cl4YqyiJijxAnqc89gG/view>

82 Article 148 of the Electoral Code: (1) Any submitter of a list of candidates may file a complaint with the State Election Commission in the course of the voting, summarization and determination of the voting results; (2) The objection referred to in paragraph (1) of this Article shall be submitted within 48 hours after the end of the voting i.e. announcement of the initial results.

83 Supra note 81

84 Article 151 of the Electoral Code, concerning annulment and repetition of voting, in its paragraph 3 stipulates the following: "The State Election Commission shall by a decision repeat the voting at the polling stations in the cases referred to in paragraph (1) of this Article where the voting is annulled only if the total number of registered voters at those polling stations at the level of district, city, or the municipality affects the overall results".

However, according to credible reports, there were several complaints submitted by citizens in order to protect their personal voting right. In connection with the issue in question, the SEC received and rejected one complaint related to voter registration, and the Administrative Court upheld the SEC's decision not to include a voter in the Voter list due to lack of valid documents.⁸⁵ Moreover, credible reports also noted that voters with valid identification documents were being turned away on election days, because they were not included in voter lists.⁸⁶ The Ombudsman, on the other hand, reported that complaints had been received in this regard.

2. Inability to vote for voters in penitentiary institutions as they did not have valid ID

Almost 300 voters in penitentiary institutions were not included in the Voter list as they did not have valid IDs and were not able to vote in either round.

According to the data obtained from the State Election Commission, in response to a request for access to public information, 1.640 prisoners were included in the Voter list. According to the data published by the Civil Association MOST,⁸⁷ 277 persons placed in penitentiary institutions were not included in the Voter list due to expired IDs⁸⁸ (14.45% of the eligible voters placed in penitentiary institutions did not exercise their right to vote).

A positive development in this regard is that the recently adopted new Law on Execution of Sanctions offers a solution to the issue of renewal of ID cards of incarcerated persons.^{89 90}

3. Lack of legal provisions regarding voters in long-term care facilities, hospitals and retirement homes

There are no provisions relating to voters in hospitals, long-term care facilities and retirement homes. As a result, those voters were also disenfranchised.

85 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019*, May 2019, p.12

<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/417818?download=true>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019*, May 2019, p.8

<https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/418853?download=true>

86 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw, 15 July 2014, p.11

87 The Civil Association MOST monitored the Presidential elections with more than 1.500 observers.

88 <http://most.org.mk/?fw-portfolio=%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b8-2019>

89 Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 99/2019 from 21 May 2019

90 Article 215 regulates the right of convicted persons to update their IDs: "The convicted persons who are citizens of the Republic of Macedonia have the right to update the data from the ID card after its expiration, at the expense of the Budget of the Republic of Macedonia".

The number of these voters could not be established as the relevant institutions do not have data in this regard.

A positive development in this context is that, for the first time, a pilot project was carried out on the right to vote by persons accommodated in two institutions for the care of the elderly. In this manner, 71 persons exercised their right to vote.⁹¹

4. Lack of legal provisions regarding voters placed in public health institutions with a court decision, who have not been deprived of their mental capacity

There are no provisions in regards to voters who are placed in public health institutions with a court decision, but who have not been deprived of their mental capacity. Those voters were disenfranchised as well.

5. Lack of effective legal remedy for certain groups of voters

There is no effective legal remedy in order to provide certain voters for whom the State Election Commission found that their voting right had been violated with an actual opportunity to exercise their voting right. This applies especially to those voters who file an objection for protection of their personal right to vote on election day. Namely, in cases when SEC finds a violation of the voting right of a citizen on election day, it instructs the electoral board to provide the voter with an opportunity to exercise his/her voting right, IF the voting process is still ongoing. However, if the voting process is completed, there is no possibility for the respective voter to actually exercise his/her voting right.

In terms of availability of effective legal remedies, it is noteworthy that the SEC established a practice to issue written responses, instead of decisions, when dismissing complaints based on admissibility.⁹² Namely, in its Guidance on the manner and procedure for resolving complaints for the implementation of the Presidential elections 2019,⁹³ issued on 31 January 2019, it did not foresee that decisions would be delivered when deciding upon complains that did not fulfil the formal and procedural conditions.⁹⁴

It seems that this is not in compliance with the Rulebook on the manner and procedure for resolving complaints⁹⁵, adopted by the SEC on 6 July 2017, as amended by Rulebook on amending the Rulebook, no. 08-1321/1 from

91 State Election Commission, *Report on the Elections for President of the Republic of Northern Macedonia held on April 21 and May 5, 2019*, May 2019, p.5

92 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019*, May 2019, p.12

93 <https://drive.google.com/file/d/1J339lytkUsTPopPc0jre9EW9-wBaDVMs/view>

94 Article 32 of the Guidance on the manner and procedure for resolving complaints for the implementation of the Presidential elections 2019

95 Official Gazette of the Republic of Macedonia no.86/2017 from 10 July 2017
<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zNkJsS1FJUG56TjA/view>

06.07.2017 on the manner and procedure for resolving complaints⁹⁶, adopted by the SEC on 21 July 2017, where it is clearly stipulated that a decision will be delivered when dismissing complaints based on admissibility.⁹⁷ In any case, this means that SEC's written responses dismissing inadmissible complaints are not regarded as decisions and thus cannot be appealed, nor eventually be subject to judicial review.

6.2. Instituted proceedings

Based on the overall research and analysis, and the results obtained, as well as having in mind that *actio popularis* complaints (joint complaints, or complaints for protection of public interest) are the most effective method to tackle issues that concern larger groups of citizens and initiate systemic changes, the preparing and submitting of complains of this kind to relevant institutions was continued. Namely, 12 *actio popularis* complaints were submitted regarding violations in terms of deprivation of the constitutional right to vote and discrimination regarding free exercise of the voting rights for the above categories of citizens. In this regard, it should be noted that international law related to the citizens' right to vote was taken in account in addition to national law provisions.

Out of these 12 complaints, the Ombudsman of the Republic of North Macedonia received 7 complaints, while the Commission for protection against Discrimination received 5 complaints.⁹⁸ The answers to these complaints were not received at the moment when the present publication was being prepared. However, having in consideration the previous acting of the respective institutions in regards to the submitted *actio popularis* complaints, as well as the similarity of the factual and legal circumstances with the previously submitted complaints, it could be reasonably expected that the Ombudsman would accept the allegations stated in the complaints, and undertake further measures within its competence to remedy the violations and initiate appropriate systemic changes in this regard. As for the Commission for protection against Discrimination, it remains to be seen how the new members of the CPD to be elected based on the new Law on Prevention and Protection against Discrimination will act upon these issues, and whether they will take a strong stance on the standard to be followed in this type of cases.

96 Official Gazette of the Republic of Macedonia no.106/2017 from 9 August 2017
<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zMHR5bUh6OW9hSHM/view>

97 Article 37 of the Rulebook on the manner and procedure for resolving complaints, as amended by Article 1 of the Rulebook on amending the Rulebook, no. 28-1321/1 from 06.07.2017 on the manner and procedure for resolving complaints

98 The new Law on Prevention and Protection against Discrimination was adopted and entered into force on 16 May 2019, after the completion of the Presidential elections held in 2019, and it was taken in consideration when preparing and submitting *actio popularis* complaints relating to the Presidential elections. However, as the project was coming to its end, it was not feasible to use the opportunity it provides for *actio popularis* lawsuits to be submitted in courts within the project activities. However, ILPR is considering to take advantage of the opportunity within its activities in near future.

6.3. Acting of institutions

Aiming to identify possible cases of violations of voting rights and to monitor institutions' handling of such cases, requests for access to public information were also filed after the presidential elections. In this regard, requests were submitted to the Ministry of Internal Affairs, the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia, all basic public prosecution offices and all basic courts in the country.

Ministry of Internal Affairs

Requests for access to public information had been submitted to the Ministry of Internal Affairs on the number of election irregularities that had been reported from the moment of announcing of the presidential elections on 8 February 2019 until the date of submission of the request on 21 May 2019. Also, information was sought on how many of the reported election irregularities had elements of a crime and how many had elements of misdemeanors. Information was requested as well on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting in the said period.

The MoIA responded that the measures taken by the MoIA for a graffiti writing event had produced a report for established misdemeanor under Article 17 for three persons, which is punishable under Article 33 of the Law on Public Hygiene, while for an event where a propaganda material had been seized, a notification was sent to the relevant BPPPO. Further, it responded that in the period from 22 April 2019 to 4 May 2019, i.e. between the two voting rounds, following measures taken by the MoIA for one event of giving bribery and anonymous report for violation of the secrecy of the voting, notifications were sent to the relevant BPPPO.

A total of 3 criminal charges were filed by the MoIA. In 2 cases of ballot photographing, 2 criminal charges were filed against 2 perpetrators for criminal offenses Violation of the secrecy of the ballot, and for one event of pushed ballot box a criminal charge was filed against one person for a criminal offense Prevention of elections and voting. In addition, for 7 cases of ballot photographing, 7 persons were drafted reports for misdemeanor under Article 190 paragraph 2 of the Electoral Code, while for agitation-related cases 4 notifications were sent to the relevant BPPPO.

For one case of unauthorized detention of persons near a polling station a notification had also been sent to BPPPO. In addition, in one case of unauthorized recording, after consultations with the BPPPO, it was established that it had been a crime of Unauthorized recording for which prosecution was undertaken upon private lawsuit.

Public Prosecutor's Office

Requests for access to public information were submitted to the Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia and to all basic public prosecution offices in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from presidential election day on 21 April 2019 until the date of submission of the request on 21 May 2019, as well as on the total number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting. At the same time, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings were initiated and at what stage the proceedings are.

The Public Prosecutor's Office of RNM submitted a response as regards the total number of criminal proceedings currently underway for crimes against elections and voting. Namely, according to the information received from the Public Prosecutor's Office of RNM, proceedings for crimes against elections and voting were underway in the Basic Public Prosecutor's Office Struga, Public Prosecutor's Office Veles, Basic Public Prosecutor's Office Tetovo and Basic Public Prosecutor's Office Skopje.

In the Basic Public Prosecutor's Office Struga, there were 4 criminal cases pending related to the following criminal offences: Prevention of elections and voting under Article 158 of the CC, Violation of the voting right under Article 159 of the CC, Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 of the CC, Bribery at election and voting under Article 162 of the CC, Violation of the secrecy of the voting under Article 163 of the CC, Destruction of the election material under Article 164 of the CC, Election fraud under Article 165 of the CC and Unlawful disposal with budget during elections under Article 165-b of the CC. All cases were in pre-investigation procedure.

In the Public Prosecutor's Office Veles there were 2 cases pending. The first case is recorded in the Registrar RO regarding social media threats to eventual supporters of the referendum, qualified as a crime Endangering the security under Article 144 paragraph 4 of the CC. The second case is recorded in the Registrar KON for the criminal offense Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC. Both cases are in pre-investigation phase.

The Basic Public Prosecutor's Office Tetovo had 2 cases pending. The first one is against 12 persons for criminal offenses Abuse of official position and authority under Article 353 paragraph 1 of the CC, Disclosure and unauthorized acquisition of business secrets under Article 280 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 paragraph 1 of the CC, Negligent conduct in service under Article 353-c of the CC and Violation of the secrecy of voting under Article 163 of the CC. The case was in the process of hearing witnesses and gathering evidence. The second case is registered in the Registrar RO for the criminal acts Violation of the voting right under Article 159 of the CC, Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 of the CC, Bribery at elections and voting under Article 162 of the CC, Violation of the secrecy of the voting under Article 163 of the CC, Destruction of

election material under Article 164 of the CC, Election fraud under Article 165 of the CC and others. The case was in pre-investigation procedure.

The Basic Public Prosecutor's Office Skopje had 16 cases registered in the Registrar RO and 2 cases registered in the Registrar KON, related to crimes against elections and voting. Pre-trial investigations into these cases were underway.

Based on the submitted requests for access to public information to the basic courts, as regards the same period, additional information was obtained from the Basic Public Prosecutor's Office Skopje, Basic Public Prosecutor's Office Gostivar, Basic Public Prosecutor's Office Tetovo and Basic Public Prosecutor's Office Bitola.

In the Public Prosecutor's Office Skopje, within the period from 21 April 2019 to 21 April 2019, a criminal case had been initiated following a written notification from the civil headquarters of one of the presidential candidates, referring to reported indications of violations of a series of laws related to the electoral process and other laws related to the collection and storage of personal data. Actions are being taken in this case as part of a pre-trial criminal procedure.

In the Basic Public Prosecutor's Office Gostivar, for the period from 21 April 2019 to 21 May 2019, there are 2 registered cases. The first case is against 10 persons for the crime Violation of the voting right under Article 159 of the CC, Violation of the freedom of choice of voters under Article 160 of the CC, Abuse of the voting right under Article 161 of the CC and Election fraud under Article 165 of the CC. The second case is dealt with under Article 190 paragraph 2 of the Electoral Code, as it concerns an unauthorized photographing. For both cases the proceedings are ongoing.

In relation to the second round of the Presidential Elections held on 5 May 2019, SVR Tetovo filed criminal charges to the Basic Public Prosecutor's Office Tetovo against one person for the crime Violation of the secrecy of voting under Article 163 paragraph 1 of the CC. On 8 May 2019, the Public Prosecutor issued a decision to dismiss the criminal charges.

In the Basic Public Prosecutor's Office Bitola, 2 notifications related to the elections and voting were received for an event that took place at a polling station on 21 April 2019, where the person concerned photographed the ballot. In connection with this event, on 20 May 2019 SVR Bitola filed criminal charges against the person concerned for a criminal offense Violation of the secrecy of voting under Article 163 paragraph 1 of the CC.

Basic courts

Requests for access to public information were submitted to all basic courts in the country on the number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting, in the period starting from the presidential election day on 21 April 2019 until the date of submission of the request on 21 May 2019, as well as on the total number of criminal proceedings initiated for crimes against elections and voting. At the same time, information was requested as to which specific criminal offenses the criminal proceedings had been initiated and at what stage the proceedings were.

According to the information received, proceedings for crimes against elections and voting are registered in the Basic Criminal Skopje, Basic Court Gostivar and Basic Court in Bitola. Almost all other basic courts have reported that they have not proceedings for crimes against elections and voting registered. Also, according to the information received, within the period from 21 April 2019 to 21 May 2019 there are no registered proceedings for crimes against elections and voting.⁹⁹

In the Basic Criminal Court Skopje there are 2 ongoing cases concerning crimes against elections and voting. The first recorded case is designated "Titanic" and it is being prosecuted by the Special Prosecutor's Office for the crimes Abuse of funding for election campaign under Article 165-a of the CC, Violation of the voting right under Article 159 of the CC and Violation of the freedom of choice of the voters under Article 160 of the CC. The case is in the process of presenting evidence. The second case is designated "Titanic 3" and is being prosecuted by the Special Public Prosecutor's Office for the crime Destroying election material under Article 164 of the CC. The case is in the process of presenting evidence.

According to information obtained on the basis of an additional request for access to public information on the number of proceedings initiated for crimes against elections and voting for the period from 15 October 2017 to 13 August 2019, one case for the criminal offense Abuse of the voting right under Article 161 of the CC is fully completed for said period.

In the Basic Court Gostivar there are 2 ongoing cases for crimes against elections and voting. The first case is related to the crime Prevention of elections and voting under Article 158 of the CC and is in a main hearing phase. The second case is also related to the crime Prevention of elections and voting under Article 158 of the CC, in which the defendants are acquitted and the case is before the Gostivar Court of Appeal.

Before the Basic Court Bitola there are 2 cases pending for the crime Bribery at elections and voting under Article 162 of the CC. These are cases that were pending appeal and are now being returned to the first-instance court. One case for the crime Bribery at elections and voting under Article 162 of the CC has been verified on 22 March 2019, but there is no effective date.

⁹⁹ Requests for access to public information were submitted to 26 basic courts. A total number of 21 basic courts provided a response upon the submitted request.

7 CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The general conclusion that can be drawn from the analysis and research carried out within the activities of the project "Legal Protection of Voting Rights" is that the protection of the voting rights and securing free and fair elections has achieved a certain level of progress in the last couple of years. Namely, it can be asserted that Republic of North Macedonia, in general, has achieved a good level of democracy in terms of elections and voting. However, it can also be concluded that there are still various areas where improvements are necessary, in order to strengthen the protection of the citizens' constitutional right to vote.

It can also be concluded that the overall legal framework related to voting rights is conducive for conducting democratic elections, and providing protection of the voting rights in the Republic of North Macedonia. Namely, the protection of the voting rights is primarily regulated by the Constitution and the Electoral Code, but also by other laws. Moreover, RNM is a party to various key international and regional instruments relevant to the protection of the voting rights. However, it is also evident that there are still various issues to be addressed in order to strengthen the legal framework and provide for higher level of protection of the voting rights.

Namely, the analysis and research conducted as regards the Municipal elections 2017, the Referendum 2018 and the Presidential elections 2019 have clearly shown that there are various system flaws, mostly within the Electoral Code, as well as established practices, which prevent certain groups of citizens from exercising their constitutional right to vote and provide for repetitive violations of the voting rights.

The Electoral Code makes no distinction as to the type of elections. Namely, the same law applies to all types of elections. Therefore, despite the fact that specific types of elections have also their own special characteristics, most of the identified system deficiencies automatically reflect on the citizens' right to vote within all types of elections. In this sense, almost identical types of system deficiencies have been identified as regards the Municipal elections, the Referendum and the Presidential elections. Moreover, quantitative implications of the identified system deficiencies as regards elections have been determined as well in order to measure the impact they have on the overall electoral process.

The located systemic deficiencies were divided in several main groups:

1. Lack of legal provisions for updating the Voter list between voting rounds
2. Inability to vote for voters who had a valid ID on election day as they renewed IDs after announcement of the elections, or after closing the public scrutiny into the Voter list
3. Inability to vote for voters in penitentiary institutions as they did not have a valid ID

4. Lack of legal provisions regarding voters in long-term care facilities, hospitals and retirement homes
5. Lack of legal provisions regarding voters placed in public health institutions with a court decision, who have not been deprived of their mental capacity
6. Lack of effective legal remedy for certain groups of voters

It is evident that the quantitative implications of the above system deficiencies, which deprive certain categories of citizens to exercise their constitutional right to vote, do not seem to have the potential to influence the final results of the elections. Namely, it can be argued that the total number of citizens who are eligible voters, but cannot vote due to systemic flaws is not big enough in order to influence the final results of the elections, except maybe in rare situations when the elections results are really tight.

However, it seems that one of the biggest problems that arises regarding the treatment of the right to vote by state structures in charge of enabling and protecting this right is the lack of understanding of the right as an individual right. Namely, both from the manner of dealing with the complaints of certain persons who consider that their voting right is violated and the manner of treatment of certain categories of persons in the context of their voting rights, it can be concluded that the main principle followed is whether the violation of the right has influenced the final result of the elections, instead of whether every citizen had an equal opportunity to exercise his/her right to vote.

In this sense, the main guiding principle in terms of addressing the above system deficiencies, which persist and repeat for years in all election cycles, should be respect and protection of the individual right of every citizen to have an actual opportunity to exercise his/her voting right.

In view of the foregoing, it is a priority to make appropriate amendments to the legal framework, mainly in regards to regards the Electoral Code, aiming to correct the systemic weaknesses that produce citizens who cannot exercise their constitutional right to vote. This means that, in the first place, all persons entitled to vote should be included in the Voter list. Moreover, they should be provided with practical and effective voting rights, not rights that are theoretical or illusory.

Namely, the amendments should include provisions for updating the Voter list between the voting rounds, in order to improve the accuracy of the Voter list and facilitate voters' participation. Also, having in mind the same purpose, a consideration should be given to extending the public scrutiny of the Voter list and bringing the deadline foreseen for changes closer to election day.

Consideration should be given as well to including eligible voters in the Voting list regardless of the validity of their identification documents, in line with international obligation, but also in line with the national constitutional provisions. Namely, eligible voters should not be automatically excluded from the Voter list due to expired documents.

It should be ensured that eligible voters in penitentiary institutions are included in the Voter list and have an opportunity to renew expired identification

documents. Furthermore, the amendments of the Electoral Code should include provisions that provide for persons in long-term care facilities, hospitals, and retirement homes who are entitled to vote to be able to exercise their voting rights. The latter also applies to voters placed in public health institutions with a court decision, who have not been deprived of their mental capacity.

Having in mind that, overall, the legal framework does not seem to fully provide for effective legal remedies, contrary to international standards, the legal framework should be amended in terms of eliminating undue restrictions on the right to file electoral complaints and appeals. It should be ensured that decisions and actions of the election administration should be a subject to judicial review. Moreover, it should be ensured that the legal framework provides for effective legal remedies.

It should also be noted that consideration should be given to increasing the level of transparency in regards to reviewing electoral complaints and appeals, in terms of having public sessions and publishing the delivered decisions. In addition, in order to increase transparency and public confidence in its work, the SEC should also ensure that all regulations, guidelines and minutes of sessions are made public, including all documents for all the past election processes in the country.

The amendments of the legal framework related to elections and voting should also consider reviewing the referendum legal network and its harmonization with the Electoral Code.

Having in mind the focus to promote the understanding of the voting right as an individual right, in the context of its protection, the action popularis complaints submitted to the Ombudsman of the Republic of North Macedonia were clearly related to provisions of international law regarding the individual voting right, as an essential one to a democratic state, in addition to relating to provisions of national law.

It could be argued that the submission of the actio popularis complaints to the Ombudsman, as regards violations of the right to vote of different categories of citizens due to systemic flaws, proved to be of great importance, having in mind that it contributed to the realization of the Ombudsman's competence to ensure that citizens' constitutional and legal rights are respected, in the present case in relation to their voting rights. Namely, the Assembly of RNM adopted measures for implementing the recommendations of the Ombudsman as regards the voting rights, which was followed by forming an Interdisciplinary working group for the preparation of the Electoral Code within the Ministry of Justice, in order to overcome all flaws and identified problems, including those identified by the Ombudsman where ILPR's findings were incorporated as well.

As in the case with the actio popularis complaints submitted to the Ombudsman, the actio popularis complaints submitted to the Commission for Protection against Discriminations have also clearly taken in account the international law provisions related to the individual voting right, in addition to the national law provisions, whereby discrimination is seen through the prism of the possibility of exercising this individual right.

The submission of *actio popularis* complaints to the Commission for Protection against Discrimination, concerning violations of the right to vote of different categories of citizens due to systemic flaws, could also be considered of great importance, especially having in mind that addressing discrimination on various grounds in the context of elections and the exercise of the right to vote is very rare and has until now been marginally present. Namely, the CPD holds a significant potential to contribute to preventing and combating discrimination.

However, the CPD showed inconsistency in its acting upon complaints concerning discrimination on various grounds, in the context of elections and the exercise of the citizens' constitutional right to vote. It remains to be seen how the new members of the CPD to be elected, in accordance with the newly adopted Law on Prevention and Protection against Discrimination, will act upon these issues, and whether they will take a strong stance on the standard to be followed in this type of cases.

As for the criminal legal protection of the voting rights, it seems that the citizens whose voting rights are violated are generally reluctant to institute criminal proceedings. At the same time, it seems that the citizens, in general, report election irregularities to the Ministry of Internal Affairs, and that the MoIA filed criminal charges in a small number of reported events, mostly in regards to the crimes Violation of the freedom of choice of voters (Article 160 of the CC), Bribery at elections and voting (Article 162 of the CC) and Abuse of the voting right (Article 161 of the CC). It seems that there is a small number of indictments filed as regards crimes against elections and voting. Namely, it seems that a few criminal proceedings on crimes against elections and voting actually end up in court, and that only few cases actually end up with a court judgment. Moreover, it seems that there might be issues of ineffective investigation and undue diligence as regards these types of cases.

However, the above said is mainly indications that require additional research and analysis in order for credible conclusions and recommendations to be adopted. In this sense, a thorough analysis is recommended to be conducted in this regard. Namely, the indications show that an analysis of the effectiveness of the criminal legal protection as regards crimes against elections and voting is necessary. This analysis will provide answer to the questions on how many citizens use the opportunity to report criminal offenses against election and voting; to what extent does the public prosecutor's office prosecute these crimes *ex officio*; and how the courts act in the proceedings related to these crimes. In other words, the analysis will determine the level of effectiveness of the institutions in this regard, and provide a basis to undertake eventual future steps towards improving the level of criminal protection of the voting right.

In any case, it is undisputable that all instances and allegations of pressure and intimidation should be thoroughly and effectively investigated and, where substantiated, prosecuted by authorities in a timely manner. In that sense, the authorities should continuously take efforts to improve the level of protection from any form of pressure on citizens as regards the free exercise of their constitutional right to vote.

1. Commission for Protection against Discrimination, *Annual report 2018*, April 2019
2. Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5
3. Council of Europe, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms on the Prohibition of Discrimination*, 4 November 2000, ETS 177
4. European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*, Brussels, 8 June 2015
5. European Court of Human Rights - judgments:
 - Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI
 - Balázs v. Hungary*, no. 15529/12, 20 October 2015
 - D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, ECHR 2007-IV182
 - Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX
 - Jablonská v. Poland*, no. 60225/00, § 43, 9 March 2004
 - Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I
 - Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI
 - Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Series A no. 113
 - Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, ECHR 2000-IV
6. Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 49/2011; 6/2019, *Constitution of the Republic of North Macedonia*
7. Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 54/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 38/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019, *Electoral Code*

8. Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 81/2005 from 27 September 2009, *Law on Referendum and Other Forms of Direct Citizens' Vote*
9. Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 37/1996; 80/199; 4/2002; 43/2003; 19/2004; 81/2005; 60/2006; 73/2006; 7/2008; 139/2008; 114/2009; 51/2011; 135/2011; 185/2011; 142/2012; 166/2012; 55/2013; 82/2013; 14/2014; 27/2014; 28/2014; 115/2014; 132/2014; 160/2014; 199/2014; 196/2015; 226/2015; 97/2017; 248/2018, *Criminal Code*
10. Official Gazette of the Republic of Macedonia no.50/2010; 44/2014; 150/2015; 31/2016; 21/2018, *Law on Prevention and Protection against Discrimination* (out of force)
11. Official Gazette of the Republic of Macedonia no.101/2019 from 22 May 2019, *Law on Prevention and Protection against Discrimination*
12. Official Gazette of the Republic of Macedonia no.86/2017 from 10 July 2017, *Rulebook on the manner and procedure for resolving complaints of the State Election Commission*
13. Official Gazette of the Republic of Macedonia no.106/2017 from 9 August 2017, *Rulebook on amending the Rulebook, no. 28-1321/1 from 06.07.2017 on the manner and procedure for resolving complaints of the State Election Commission*
14. Ombudsman of the Republic of North Macedonia, *Annual Report on the Level of Securing Respect, Promotion and Protection of Human Freedoms and Rights for 2018*, March 2019
15. Ombudsman of the Republic of North Macedonia, *Annual Report on the Level of Securing Respect, Promotion and Protection of Human Freedoms and Rights for 2017*, March 2018
16. Ombudsman of the Republic of North Macedonia, *Annual Report on the Level of Securing Respect, Promotion and Protection of Human Freedoms and Rights for 2016*, March 2017
17. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential elections 21 April and 5 May 2018 FYROM*, Warsaw, 21 August 2019
18. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, Second Round 5 May 2019*, May 2019
19. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election, First Round 21 April 2019*, May 2019

20. OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, *Final Report on Referendum 30 September 2018 FYROM*, Warsaw, 21 January 2019
21. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 15 October and 29 October 2017 FYROM*, Warsaw, 19 January 2018
22. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Early parliamentary elections 11 December 2016 FYROM*, Warsaw, 27 February 2017
23. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Presidential and Early parliamentary elections 13 and 27 April 2014 FYROM*, Warsaw , 15 July 2014
24. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Parliamentary elections 5 July 2006 FYROM*, Warsaw, 18 September 2006
25. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report on Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 FYROM*, Warsaw , 8 June 2005
26. OSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 June 1990
27. State Election Commission, *Report on the Elections for President of the Republic of North Macedonia held on April 21 and May 5, 2019*, May 2019
28. State Election Commission, *Guidance on the manner and procedure for resolving complaints for the implementation of the Presidential elections 2019*, 31 January 2019
29. UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III)
30. UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171
31. UN General Assembly, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 24 January 2007, A/RES/61/106

