

СОСТАВОТ НА ГЛАВНИТЕ ИЗБОРНИ ТЕЛА ВО ДРЖАВИТЕ ОД ПОРАНЕШНА СФРЈ

Никола Амбарков

Д-р на политички науки, м-р по европски студии
ambarkov_nkl@yahoo.com, amvelbares@gmail.com

Апстракт

Изборите отсекогаш биле доживувани како суштинска состојка на демократијата. Sine qua non за секоја претставничка демократија е процесот на изборите да биде фер и напреварувачки. Клучни институции за поттикнување на вербата во демократското спроведување на изборите се изборните тела. Во споредбената наука која се занимава со проучување на изборните системи постојата различни методолошки пристапи и различни критериуми низ кои се прават обиди да се класифицираат телата кои управуваат со изборниот процес. Независно од фактот што бројни автори прават разлика помеѓу различни облици на изборни органи, сепак, главното разликување се сведува на владини и независни тела за спроведување на изборите. Оттука, целта на овој труд е да биде разгледано прашањето како е структурирана изборната комисија, како најважен изборен орган, во законодавството на земјите на некогашна Југославија. Треба да се нагласи дека една ваква споредбена анализа се смета за сосема веродостојна, бидејќи станува збор за држави кои во раните 90-ти години на XX-тиот век, по распадот на поранешната СФРЈ, од некогашното политичко едноумие се трансформираа во земји со политички плурализам. Плурализмот во овие земји беше незамислив без демократски спроведени избори. За време на нивното одржување, изборните органи, каде спаѓа и изборната комисија, одиграа огромна улога во обезбедување на квалитетно протекување на истите. За таа цел, во овој труд, најнапред ќе биде направен преглед на теориската литература која треба да одговори на прашањата како да се анализираат телата кои управуваат со изборниот процес и кои се нивните составни елементи, кои се клучни за вреднување на самиот нивен квалитет. Потоа, ќе се направи компаративен преглед на сличностите и разликите во структурирањето на изборната комисија како дел од изборните органи во земјите кои настанаа на тлото на некогашна Југославија. Општо прифатен факт во науката за изборните системи е дека помеѓу новите демократии, во кои несомнено спаѓаат земјите на поранешна социјалистичка Југославија, помалку или повеќе независни изборни тела во облик на изборни комисии беа најпопуларни, за што ќе посведочи анализата за карактерот на овој изборен орган во земјите кои настанаа по распадот на СФРЈ – Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора, БиХ и Р Македонија. Анализата која ќе биде направена треба да покаже дека, независно од фактот што сите земји од некогашна СФРЈ го следат најпопуларниот модел за спроведување на изборите

т.н модел на помалку или повеќе независна изборна комисија, тој не е потполно идентичен бидејќи сите модели кои ќе бидат проанализирани се продукт на политичките карактеристики на односните земји и нивната конкретна законодавна практика.

Клучни зборови: *изборна комисија, изборни органи, изборно законодавство, поранешна СФРЈ, независни тела*

THE COMPOSITION OF THE MAIN ELECTION BODIES IN THE COUNTRIES OF THE FORMER SFRY

Nikola Ambarkov

Ph.D. in Political Science, M.Sc. in European Studies;
ambarkov_nkl@yahoo.com; amvelbares@gmail.com

Abstract

Elections have always been perceived as an essential component of democracy. *Sine qua non* for any representative democracy is the election process to be fair and competitive. The key institutions for fostering faith in democratically conducted elections are the election bodies. In comparative science that deals with the study of electoral systems, there are different methodological approaches and different criteria through which attempts are made to classify the bodies that manage the election process. Regardless of the fact that many authors distinguish between different forms of election bodies, the main distinction still lies in distinguishing between governmental and independent bodies for conducting elections. Hence, the aim of this paper is to consider the question of how the Election Commission is conceived, as the most important election body, in the legislation of the countries of the former Yugoslavia. It should be emphasized that such a comparative analysis is considered quite plausible, since these countries that in the early 90s of the XX century, after the dissolution of the former SFRY, were transformed from the former political monism into countries with political pluralism. The Pluralism in these countries was unthinkable without democratically conducted elections. During their holding, the election bodies, including the Election Commission, played a huge role in ensuring a quality flow of the same. For that purpose, this paper will first review the theoretical literature that aims to answer the questions of how to analyze the bodies that manage the election process and what are their constituent elements crucial to evaluating the quality of the electoral administration itself. Then will be make a comparative overview of the similarities and differences in the conception of the EC as part of the election bodies in the countries that arose on the territory of the former Yugoslavia. A generally accepted fact in electoral science is that, among the new democracies, which undoubtedly include the countries of the former socialist Yugoslavia, most popular were more or less independent electoral bodies in the form of Election Commissions, as will be evidenced by the analysis of the character of the election bodies in the countries that emerged after the dissolution of the former SFRY – Slovenia, Croatia, Serbia, Montenegro, BiH and R Macedonia. The analysis done here will show that, regardless of the fact that all countries from the former SFRY follow the most popular model for conducting elections, the so-called model of more or less independent Election Commission, the process is not

completely identical because all analysed models are derived from the political specifics and characteristics of the respective countries and their specific legislative practice.

Keywords: *Election Commission, Election Bodies, Election Legislation, former SFRY, independent bodies*

Вовед

Изборите отсекогаш биле доживувани како „суштинска состојка на демократијата“.¹ Станува збор за важен настан во секоја една демократија, но, „во демократиите во развој, самите избори се пресвртница и честопати се и најистакнатиот показател што се користи за мерење на демократската консолидација“.² *Sine qua non* за било која претставничка демократија е „процесот на изборите да биде фер и натпреварувачки“.³ Оттука, како што забележуваат истите автори, „постои голем интерес, од страна на владите во целиот свет, за спроведување непречен, добро воден и прозрачен изборен процес“.⁴ Квалитетот на изборите, во овој поглед, е дефиниран како „степенот до кој целиот изборен процес се смета за легитимен и обврзувачки за политичките актери“.⁵ Следствено на ова, добро спроведените избори се од витално значење за гарантирање на политичката еднаквост и народната контрола врз власта.⁶

Изборните органи се клучните чинители кои се одговорни за демократското спроведување на изборите. Тоа се органи „кои одредуваат како се водат изборите, како чинот на гласање резултира во избор на политички претставници, и определува кој политички лидер (во претседателски систем), или партија или збир на партии (во парламентарен систем), може да формираат извршно раководство за следните неколку години“.⁷ Дополнително, овие тела кои раководат со спроведувањето на изборниот процес се одговорни за голем

¹ James, Toby S.; *Electoral Governance and the Quality of Democracy in the United Kingdom*, Paper for the International Symposium on Elections, Civic Education and the Quality of Democracy, the Korean Civic Institute for Democracy, Seoul, South Korea, September 3-4, 2014, p. 3.

² *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, Prepared by IFES for the Election Standards Project with funding from the United States Agency for International Development, 2017, p.

³ Carter, E.; Farrell, D. M.; *Electoral Systems and Election Management*, in Larry Le Duc, Dick Niemi and Pippa Norris (Eds.), *Comparing Democracies 3*, Sage, London, 2009, p.1.

⁴ *Ibid.*, 20.

⁵ Elklit, J.; Reynolds, A.; *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #281 – September, 2000, p.1.

⁶ Beetham, D.; *Key Principles and Indicies for a Democratic Audit*, in David Beetham (Eds.), *Defining Democracy*, Sage, London, 1994; и Dahl, R.; *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971 – цитирани во James, *op cit*, p.3.

⁷ Carter and Farrell, *op cit.*, p.1.

број клучни надлежности, какви што се: утврдувањето кој има право на глас; управувањето со номинациите на партиите и/или кандидатите; спроведувањето на гласањето; броењето на гласовите и сумирањето на резултатите.⁸ Затоа, квалитетот на изборните органи има директно влијание врз начинот на кој, не само меѓународните набљудувачи, туку и – што е уште поважно – домашните актери (гласачите, партиите, медиумите, домашните набљудувачи), го оценуваат изборниот процес.⁹

Треба да се нагласи дека изборните органи „не само што треба да обезбедат ефикасно организирање и управување со изборите, туку треба да промовираат правичност, отвореност и транспарентност, со цел да придонесат кон демократска легитимација и јакнење на владеењето на правото“.¹⁰ Затоа, во политичката наука, која ги истражува областите на демократизацијата и институционалниот дизајн, се повеќе фокусот се поставува и на прашањата кои се однесуваат на институционализацијата на изборните политики. Особено внимание се посветува на изборните органи во новопојавените демократии, т.е. земјите кои беа записани од т.н Хантингтонов трет бран на демократизација. Во оваа смисла и доајенот на споредбената наука за изборните системи, Аренд Липхарт, нагласува дека изборните тела играат важна улога во процесот на демократско дизајнирање и консолидирање на секој еден политички систем.¹¹

Оттука, целта на овој труд е да биде разгледано прашањето како е поставена изборната комисија, како најзначаен изборен орган, во законодавството на земјите на некогашна Југославија. Треба да се нагласи дека една ваква споредбена анализа се смета за сосема веродостојна, бидејќи станува збор за држави кои во раните 90-ти години на XX-тиот век, по распаѓањето на поранешна СФРЈ, од некогашното политичко едноумие се трансформираа во земји со политички плурализам. Плурализмот во овие земји беше незамислив без демократски спроведени избори. За време на нивното одржување, изборните органи, каде спаѓа и изборната комисија, одиграа огромна улога во обезбедување на квалитетно протекување на истите. За таа цел, во овој труд, најнапред ќе биде направен преглед на теориската литература, кој треба да одговори на прашањата како да се анализираат телата кои управуваат со изборниот процес и кои се

⁸ Wall, A.; Ellis, A.; Ayoub, A.; Dundas, C.W.; Rukambe, J.; Staino, S.; *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006, p.5.; Massicotte, L.; Blais, A.; Yoshinaka, A.; *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, University of Toronto Press, Toronto, 2004, ch. 4.

⁹ López-Pintor, R.; *Electoral Bodies as Institutions of Governance*, Manuscript, published by UNDP, New York, 2000, p.139-40.

¹⁰ Carter and Farrell, *op cit.*, p. 20.

¹¹ Lijphart, A.; *Advances in the Comparative Study of Electoral Systems*, World Politics XXXVI (3): 1984, p. 425.

нивните составни елементи, кои се клучни за вреднување на квалитетот на самите изборни органи. Потоа, ќе се направи споредбен преглед на сличностите и разликите во структурирањето на изборната комисија во државите кои настанаа по расформирањето на поранешната југословенска социјалистичка федерација.

1. Изборните органи во теориската литература

Во споредбената наука која се занимава со проучување на изборните системи постојат различни методолошки пристапи и различни критериуми низ кои се прават обиди да се класифицираат телата¹² кои управуваат со изборниот процес. Независно од фактот што бројни автори прават разлика помеѓу различни облици на изборни органи, сепак, таквите класификации може да се сведат на две главни стојалишта. Првата е т.н дводелна поделба, која разликува владини и независни тела за спроведување на изборите.¹³ Второто гледиште е т.н троделна поделба, предложена од Лопез-Пинтор,¹⁴ која за автори како Елклит и Рејнолдс „се чини дека е најдобриот начин за категоризирање на телата за спроведување на изборите за аналитички цели“.¹⁵

Трите категории на изборни тела кои се разликуваат кај Лопез-Пинтор се:

- *Канцеларија или агенција во рамките на државната служба или владината структура*, најчесто Министерство за внатрешни работи (или негов еквивалент). Моделот е својствен за етаблираните западни демократии, но воедно ова е и најмалуброен облик на изборни органи во глобални рамки;
- Модел сличен на првиот, но *под одреден надзорен орган* (втор најмалуброен облик на изборни органи во светски рамки);
- Повеќе или помалку независно и самостојно изборно тело за управување со изборниот процес (честопати нарекуван *изборна комисија*). Станува збор за колективен орган, на чие чело стои раководител, а најчесто е придружен и со секретаријат, кој ги спроведува неговите одлуки. Овој тип на изборни органи е најкарактеристичен за новите демократии. Постојат неколку разновидности во рамките на оваа организациона форма, а истата е присутна во повеќе од половина од земјите во светот.

Независно за каков вид на тела за управување со изборите станува збор,

¹² Тие може да бидат познати под различни имиња: *изборна комисија, департман за изборите, изборен совет, изборен унит, изборен борд*. Wall et al. *op cit.*, p. 5.

¹³ Choe, Y.; *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, University of Gothenburg, Gothenburg, 1997, p. 54-56.

¹⁴ López-Pintor, *op cit.*, p.13.

¹⁵ Elklit and Reynolds, *op cit.*, p.6.

тие имаат бројни заеднички функции, но сепак, разликите во нивната структура остануваат. За ова посведочува погоре наведената троделна класификација на Лопез-Пинтор, која според Вал и др.,¹⁶ може да биде поедноставена на начин да се посочат повторно три модела, но истите да бидат дефинирани како независни, владини и тела за управување со изборите од мешан тип. Оттука, според Картер и Фарел,¹⁷ може да се констатираат следниве одлики на овие тела:

- **Независни** – како што сугерира самото име, тоа се тела независни од извршната власт, кои имаат целосна одговорност за спроведување на изборите, и многу често имаат одговорност за развој на политики и донесување на одлуки кои се однесуваат на изборниот процес. Тие се составени од независни стручњаци или претставници од политичките партии (или мешавина од двете), и најчесто се одговорни пред законодавниот дом.
- **Владини** – раководени се од министер или државен службеник кој е одговорен пред кабинетот на министри. Во овој модел изборите се организирани и управувани од страна на извршната власт, или преку министерство (пример МВР), и/или преку локалните власти. Во некои земји централните органи за управување со изборите, во рамките на овој модел, може да вршат само некои клучни функции, а останатите задачи (особено оние кои се однесуваат на самиот ден на изборите), се препуштаат на локалните и/или регионалните тела. Во некои други земји (пр. САД, Велика Британија), системот е толку децентрализиран што сите работи се препуштени на локалните власти.¹⁸ Независно од степенот на децентрализација, што постои кај овие тела за спроведување на изборите, тие имаат моќ само да ги спроведат изборите, но не и да креираат политики, моќ што ја имаат независните тела.¹⁹
- **Мешани** – содржат елементи од претходните два наведени модела. Изборите се организирани и спроведени преку министерство и/или преку локалните власти, како кај владиниот модел, но постои и второ тело, независно од извршната власт, кое презема одговорност за набљудување и надзор на изборите, и кое до одреден степен има моќ да развие регулаторна изборна рамка според законот.²⁰

И покрај фактот што споредбената наука за изборните системи ги

¹⁶ Wall et al. *op cit.*, p. 7.

¹⁷ Carter and Farrell, *op cit.*, p. 21.

¹⁸ Pastor, R. A.; *The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional*, in Alan Wall et al. (Eds.), *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006. p. 273-5.

¹⁹ Wall et al., *op cit.*, p.7.

²⁰ *Ibid.*, p.8.

разликува овие три аналитички модела на изборни органи, треба да се нагласи дека во ниту една земја, дури и кога се однесува не еден ист модел, тој не е потполно идентичен, бидејќи секое тело за управување со изборите е „продукт на историјата на земјата, на нејзината политичка и законодавна традиција“.²¹

Една друга група на автори, кога го разгледуваат прашањето за класифицирање на изборните органи надлежни за спроведување на изборниот процес, обрнуваат внимание на еден друг критериум, кој го доведуваат во контекст на средината од каде се селектираат лицата кои ќе бидат дел од изборните тела. Па, во оваа смисла се разликуваат следниве пристапи: 1) “владино”, кога изборите ги спроведуваат државните службеници; 2) “судски”, кога судиите се избрани за спроведување на изборите; 3) “повеќепартиски”, кога партиските претставници го сочинуваат изборното тело; или 4) “експертски”, кога политичките партии со консензус назначуваат група искусни лица познати по својата независност и стручност.²²

Некои автори, како Клајн, обединувајќи ги претходните критериуми, кои се однесуваат на структурните карактеристики, извршните функции и начинот на одбирање на персоналниот состав во изборните органи, нудат една покомплексна трикратна класификација во која се разликуваат следниве три модела: “постојани, независни национални изборни комисии”; “децентрализиран изборен систем”; или “владино-министерски”.²³

Треба да се нагласи дека различните модели на изборни органи, кои служат за управување со изборите, имаат свои несомнени предности, но и недостатоци. Независните тела, на пример, имаат корист од помалата веројатност да им бидат наметнувани ограничувања од владата, или да бидат изложени на политички притисок. Нивната автономија оддава впечаток за професионалност, непристрасност и давање на поголем легитимитет на целиот изборен процес. Од друга страна, владините тела може да бидат обвинувани за зголемено политичко влијание во нив, бидејќи тие може да ја немаат независноста која ги одликува претходно споменатиот тип на изборни органи. Но, пак цената за работа на независните тела е повисока од онаа на владините, бидејќи на владините тела им стојат на располагање владините структури, кои само се кооптираат за време на изборниот процес т.е. владините тела се потпираат на постојан и стручен персонал, со што овој модел го прави да биде поекономичен од *ad hoc* изборните

²¹ Carter and Farrell, *op cit.*, p.21-22.

²² Garber, L.; *Election Commissions: Responsibilities and Composition*, Paper presented at the NDI-sponsored African Election Colloquium, Victoria Falls, Zimbabwe, November, 1994; и Harris, P.; *An Electoral Administration: Who, What and Where*, Paper prepared at IDEA for the South Pacific Electoral Administrators' conference in Fiji, October, 1997; – цитирани кај López-Pintor, *op cit.*, p.20.

²³ Klein, K.; *Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?* Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa, Cape Town, 1995; – цитиран во *Ibid.*;

тела, кои користат целосно привремен персонал.²⁴

Оттука, главната хипотеза во овој труд е дека за новите демократии, во кои несомнено се вбројуваат земјите на некогашна СФРЈ, помалку или повеќе, постојано и независно национално изборно тело во облик на *изборна комисија*, останува да биде најпопуларно законско решение. Некогашните социјалистички држави, вклучително и оние од поранешна Југославија, ценат дека со автономноста, професионалноста и непристрасноста, кои ги одликува овој тип на комисији, тие ќе придонесат за зајакнување на легитимитетот на целокупниот изборен процес, како и за понатамошно демократско унапредување и консолидирање на нивниот изборен систем. За ваквиот заклучок ќе посведочи подолге направената споредбена анализа на изборното законодавство на земјите кои настана на тлото на некогашна СФРЈ.

2. Изборната комисија, како главно изборно тело, во законодавствата на земјите на некогашна Југославија

2.1 Словенија – Државна изборна комисија

Во Словенија не постои посебен изборен законик, ниту посебен закон за главниот изборен орган (како на пример во Хрватска). Прашањето на органите за спроведување на изборите е регулирано во Законот за избори во Државниот збор (*Zakona o volitvah v državni zbor*), во поглавјето VI именувано како Изборни органи (*Volilni organi*). Во овој Закон се разликуваат следниве видови на изборни комисији:²⁵ 1. државна; 2. комисија на ниво на изборните единици;²⁶ 3. окружни комисији; како и две посебни комисији за изборните единици каде се избираат пратениците на италјанското и унгарското малцинство. Мандатот на овие комисији, вклучително и на Државната изборна комисија (ДИК) на Словенија, е четири години,²⁷ а одлуките во сите изборни органи се носат со мнозинство гласови од сите членови.²⁸ Начинот на составување на ДИК на Словенија исто така е детално разработен во Законот. Составот е сочинет од претседател, пет члена и нивни заменици. Претседателот и неговиот заменик се именуваат од редот на судиите на Врховниот суд. Два члена и нивни заменици се именуваат од редот на истакнатите правници. Три члена и нивни заменици се избираат од редовите на политичките партии, земајќи ја во предвид нивната сразмерна

²⁴ Wall et al. *op cit.*, p.21.

²⁵ 23. člen Zakon o volitvah v državni zbor Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17

²⁶ „За изборот на пратеници во Државниот збор се обликуваат осум изборни единици. Во секоја изборна единица се бираат 11 пратеници“ [20. člen (1)].

²⁷ Ibid., 22. člen (2)

²⁸ Ibid., 28. člen (1)

застапеност. Сите членови на ДИК на Словенија ги именува и разрешува словенечкиот парламент – Државниот збор.²⁹

Словенечката ДИК има секретар, кој може да има најмногу двајца заменици, а сите нив ги именува и разрешува Државната изборна комисија за мандат од четири години. Секретарот и замениците ги предлага раководителот на управната единица, од редот на вработените во односната управна единица, кои извршуваат управни задачи од областа на административно-правните работи или имаат искуство со изборите.³⁰ Стручните, административните и техничките задачи за словенечката ДИК ги извршува посебна служба. Со нејзе раководи директор, кој го именува ДИК на Словенија врз основа на распишан јавен конкурс, за период од пет години. Службата ги извршува налозите дадени од секретарот на ДИК.³¹

Треба да се нагласи дека во Словенија „само лица со право на глас можат да бидат членови на изборните тела. Никој не може да биде член на повеќе од едно изборно тело“.³² Дополнително, „член на избирачкото тело не може да учествува на изборите во исто време и не може да биде назначен за застапник или доверник на листата на кандидати.“³³ Ако член на избирачкото тело прифати номинација или е назначен за застапник или за доверник на листата на кандидати, функцијата на член во избирачкото тело престанува“.³⁴

За начинот на кој е поставена ДИК во словенечкото изборно законодавство, Словенија отсекогаш, од страна на мисијата на ОБСЕ/ОДИХР, добивала позитивни оценки, пред сè, за нејзиниот интегритет и способност да ги организира изборите на еден професионален начин. ОБСЕ/ОДИХР особено го нагласува одмерениот и функционален начин на комбинирање на судскиот, политичкиот и стручниот модел во процесот на комплетирање на нејзиниот персонален состав.³⁵

²⁹ Ibid., 32. člen

³⁰ Ibid., 36. člen (1)

³¹ Ibid., 37. člen (5)

³² Ibid., 24. člen (2) (3)

³³ Чл. 30 ст. 1 и 2 од Законот за избори во Државниот збор ја препознава категоријата застапник или довереник на листата на кандидати. Претставникот на листата на кандидати може да ја следи работата на државната и на изборната комисија во изборните единици. Секоја кандидатска листа има право на довереник кој би ја следел работата на избирачките одбори и окружниите изборни комисии.

³⁴ Ibid., 25. člen (1) (2)

³⁵ Republika Slovenija, Predčasne volitve v Državni zbor, 3. junija 2018: Končno poročilo misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev, Varšava 12. septembra 2018, str. 5.

2.2 Хрватска – Државно изборно поверенство (комисија)

Република Хрватска е единствена држава од поранешна СФРЈ која има посебен закон со кој се регулира работата на највисокиот орган, кој е задолжен за спроведување на изборите. Хрватската Државна изборна комисија „е постојано и независно државно тело“.³⁶ „Комисијата работи во постојан состав кој го сочинува претседателот на Комисијата, четири потпретседатели и четири членови на Комисијата“.³⁷ Претседател на Комисијата е претседателот на Врховниот суд по службена должност. Два од потпретседателите се бираат на општа седница на Врховниот суд на РХ од редот на судиите на тој суд, на предлог на претседателот на Врховниот суд. Потпретседателите кои не се од редот на судиите и другите членови на Комисијата ги избира Хрватскиот сабор со мнозинство гласови од сите пратеници за мандат од осум години на начин да еден од потпретседателите и два други члена се бираат на предлог на мнозинската партија или коалиција, а другиот потпретседател и два други члена на предлог на опозициските политички партии или коалиции согласно партискиот состав во Хрватскиот сабор во моментот на изборот.³⁸ Според Законот, за потпретседател на Комисијата кој не е од редот на судиите „може да биде избран државјанин на РХ, со престој на подрачјето на РХ, кој има општо избирачко право, да е дипломиран правник, има 10 години работно искуство во струката, го познава политичкиот и изборниот систем и не е член на ниту една политичка партија“.³⁹ Целокупната постапка за избор на потпретседатели и членови на ДИК на Хрватска ја покренува и спроведува одборот надлежен за избор и именување на Хрватскиот сабор согласно овој Закон и други прописи.⁴⁰ ДИК на Хрватска одлучува со мнозинство гласови од сите членови.⁴¹

Државното изборно поверенство на Хрватска има своја стручна служба, која се основа за обавување на стручните работи од делокругот на Комисијата, како и за административните и технички работи чие обавување овозможува редовно и непречено делување на Комисијата.⁴² Со стручната служба раководи секретар кој го бира Комисијата со мнозинство гласови, по пат на претходно напишан јавен конкурс, и кој може да има свој заменик избран на истоветен начин.⁴³ Секретарот и неговиот заменик не може да бидат членови на ниту една

³⁶ Članak 2. Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 44/06 i 19/07)

³⁷ Ibid., Članak 3.

³⁸ Ibid., Članak 4, 5 i 7.

³⁹ Ibid., Članak 8.

⁴⁰ Ibid., Članak 9.

⁴¹ Ibid., Članak 20.

⁴² Ibid., Članak 23. (1)

⁴³ Ibid., Članak 24. (1) (3) (5)

политичка партија.⁴⁴

Бидејќи Хрватска применува сличен модел за комплетирање на составот на нејзината ДИК како Словенија (судски-стручен-политички), мисијата на ОБСЕ/ОДИХР во изминатите изборни циклуси, во своите извештаи, високо ја ценеше нејзината постојаност, независност и професионалност. Независно од фактот што Хрватска е единствена земја од некогашна СФРЈ која има посебен закон за највисокото изборно тело, сепак, мисијата на ОБСЕ/ОДИХР континуирано посочува дека фрагментираното изборно законодавство т.е. постоењето на неколку посебни закони кои уредуваат засебни аспекти од изборниот процес (вклучително и ДИК), е проблематично. Во оваа смисла, тие препорачуваат консолидирање и хармонизирање на законските прописи кои се однесуваат на изборите во еден сеопфатен изборен закон.⁴⁵

2.3 Србија – Републичка изборна комисија

Републичката изборна комисија е највисокиот орган за спроведување на изборите во Србија. Согласно Законот за избор на народни избраници на Србија „членовите на РИК и нивните заменици се именуваат за четири години...“.⁴⁶ РИК на Србија е сочинета од претседател и шеснаесет членови кои ги именува Народното собрание на РС на предлог на пратеничките групи во неа. Слично како во Хрватска, и во Србија е предвидено РИК покрај постојаниот да има и проширен состав, кога во неговата работа учествуваат претставниците на подносителите на изборните листи.⁴⁷ „РИК има секретар кој го именува Народното собрание на РС од редот на стручните соработници од нивната служба, кој учествува во работата на комисијата без право на одлучување“.⁴⁸ За разлика од Хрватска и Словенија, во Србија е предвидено РИК да „има и еден член, претставник на републичката организација надлежна за статистичките работи, кој учествува во работата на комисијата без право на одлучување“.^{49,50}

⁴⁴ Ibid., Članak 25.

⁴⁵ Republika Hrvatska, Parlamentarni izbori, 8. studeni 2015: Konačno izvješće Misije OEES/UDILJP-a za procjenu izbora, Varšava 19. veljače 2016, str. 6-7.

⁴⁶ Члан 30. (1) Закон о избору народних посланика, (незванично пречишћен текст) „Службени гласник РС“, бр. 35/00, 57/03 –одлука УС, 72/03 –др. закон, 18/04, 85/05 –др. закон, 101/05 –др. закон, 104/09 –др. закон, 28/11 –одлука УС, 36/11, 12/20и 68/20.

⁴⁷ Ibid., Члан 33. (1)

⁴⁸ Ibid., Члан 33. (2)

⁴⁹ Ibid., Члан 33. (3)

⁵⁰ Вакви решенија се сретнуваат и во некои други земји, како на пример Словачка, каде тамошниот Завод за статистика формира стручни единици за сумирање на резултатите, како во склоп на Централната изборна комисија, така и во окружните изборни комисии, со цел подготовка и обработка на изборните резултати. § 13 (9) ZÁKON z 13. mája 2004 o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, Zmena: 464/2005 Z.z., 192/2007 Z.z., 445/2008 Z.z., 126/2009 Z.z., 58/2010

Претседателот, членовите на РИК и нејзиниот секретар имаат заменици, а сите тие заедно мора да бидат дипломирани правници.⁵¹

Во поглед на составот на органите кои во Србија се задолжени за спроведување на изборите (каде спаѓа и РИК), во Законот за избор на народни избраници на Србија се утврдени определени дополнителни критериуми. Па така, во Законот се вели дека „ниту една политичка партија, партиска коалиција или друга политичка организација не може да имаат повеќе од половина во постојаниот состав на сите органи за спроведување на изборите“.⁵² Дополнително, „членовите и нивните заменици во органите за спроведување на изборите не може да бидат лица кои се во меѓусебно сродство по права линија без обзир на степенот на сродство, во странично заклучно со трет степен на сродство, а во тазбинско сродство заклучно со втор степен на сродство, како ни брачни другари и лица кои се во меѓусебен однос на посвоител и посвоеник, односно старател и штитеник“.⁵³ Оттука, „ако изборната комисија, односно избирачкиот одбор се составени спротивно од одредбите на ставот 2 од овој член, тој орган се распушта, а изборите, односно гласањето се повторува“.⁵⁴ И во изборната регулатива на Србија е предвидено „членовите на органите за спроведување на изборите и нивните заменици да им престане функцијата во овие органи кога ќе прифатат кандидатура за пратеници“.⁵⁵

Во поглед на одлучувањето, законското решение предвидува сите органи за спроведување на изборите, каде спаѓа и РИК, да „одлучуваат со мнозинство гласови од сите членови во постојаниот, односно проширениот состав“.⁵⁶

Во врска со организационата поставеност на српската РИК, мисијата на ОБСЕ/ОДИХР, вклучително и на последните одржани Парламентарни избори, од 21 јуни 2020, уште еднаш ја искажа својата доверба во техничката способност на РИК ефикасно да го организира изборниот процес. Меѓутоа, за неа и понатаму како проблематично останува политичкото именување на нејзините членови, кои по правило ги фаворизираат партиите на власт, факт кој и понатаму предизвикува загриженост.⁵⁷

Z.z., 266/2010 Z.z., 204/2011 Z.z.;

⁵¹ Члан 33. (5), Закон о избору народних посланика

⁵² Ibid., Члан 29. (4)

⁵³ Ibid., Члан 30. (2)

⁵⁴ Ibid., Члан 30. (3)

⁵⁵ Ibid., Члан 31. (2)

⁵⁶ Ibid., Члан 29. (3)

⁵⁷ KDILJP Specijalna Misija za Procenu Izбора Republika Srbija, Parlamentarni izbori, 21. jun 2020.g.: Izjava o Preliminarnim Nalazima i Zaključcima, str. 2.

2.4 Црна Гора – Државна изборна комисија

Органите за спроведување на изборите во Црна Гора се дефинирани во Законот за избор на одборници и пратеници. Како во Србија и Хрватска, и законското решение во Црна Гора јасно разликува постојан состав (именувани членови), и проширен состав (ополномоштени членови), на изборните органи.⁵⁸ Ополномоштени членови во изборните органи може да предлага подносителот на прогласената и потврдена изборна листа, но два или повеќе подносителите на листи може да одредат и заеднички ополномоштен претставник.⁵⁹ Законот разликува Државна изборна комисија на ЦГ и општински изборни комисии каде спаѓаат и комисиите на Главниот град (Подгорица) и изборната комисија на Престолнината (Цетиње).⁶⁰ Изборните комисии се именуваат по конституирањето на новоизбраното собрание, за мандат од четири години.⁶¹

Постојаниот состав на Државната изборна комисија го именува Собранието на ЦГ, и слично како во Хрватска, на предлог на надлежното тело за избори и именување. ДИК на ЦГ има статус на правно лице.⁶² Во поглед на персоналниот состав, ДИК на ЦГ е сочинета од претседател, десет члена во постојаниот состав, и по еден ополномоштен претставник на изборните листи. Предлогот за избор на претседател на ДИК на ЦГ до Собранието го доставува работното тело надлежно за избори и именување по претходно распишан јавен конкурс. Парламентарното мнозинство предлага четири члена, додека опозицијата исто така предлага четири члена, но еден од нив ја врши функцијата на секретар. За постојан член на ДИК се именува и еден претставник на политичките партии, односно подносителите на изборните листи за автентична застапеност на припадниците на малцинските народи или малцинските заедници, кои на претходните избори добиле најголем број на гласови, а неговиот заменик треба да доаѓа од редовите на некој друг малцински народ или заедница. Телото за избори и именување на црногорското Собрание, по претходно распишан јавен конкурс, му предлага на парламентот еден постојан член на ДИК од редот на претставниците на граѓанското општество, невладиниот сектор и академската заедница, кој е стручен за прашањето на изборното законодавство. Членовите на ДИК кои доаѓаат од редот на парламентарното мнозинство, односно опозицијата, се распределуваат сразмерно на бројот на освоени мандати на претходните избори, а во случај на ист број, предност се дава на онаа изборна листа која освоила поголем број на гласови. Доколку во Собранието има само една мнозинска, или една опозициска листа, сите четири члена ги предлага

⁵⁸ Član 18 (1) Prečišćeni tekst Zakona o izboru odbornika i poslanika, <http://dik.co.me/>

⁵⁹ Ibid., Član 18 (2) (3)

⁶⁰ Ibid., Član 23

⁶¹ Ibid., Član 19

⁶² Ibid., Član 29 (1) (3)

односната листа. Сите членови на ДИК, кои се именуваат на предлог на власта и опозицијата, имаат свои заменици. И ополномоштените претставници на поднесените изборни листи имаат право на заменици. Претседателот на ДИК се избира од редот на дипломираните правници, а како дополнителни критериуми, тој треба да има најмалку 10 години работно искуство во струката и не смее да биде член на управен орган во политичка партија во последните 3 години. Другите членови на ДИК, нивните заменици и ополномоштеници на изборните листи, исто така произлегуваат од редот на дипломираните правници.⁶³ Според законското решение сите органи за спроведување на изборите (важи и за ДИК), одлучуваат со мнозинство гласови од своите членови.⁶⁴

Претседателот и секретарот на ДИК на ЦГ должноста треба да ја обавуваат професионално.⁶⁵ „За вршење на стручни и административни работи ДИК формира служба на Државната изборна комисија“.⁶⁶ Со нејзе раководи секретарот на ДИК.⁶⁷

Црна Гора во текот на 2019 формираше работна група за реформа на изборното законодавство која изработи нов нацрт на Законот за избор на одборници и пратеници. Со него се целеше кон подобрување на правната рамка, која ги регулира изборите во ЦГ, преку прифаќање на досегашните препораки на ОДИХР, Парламентарното собрание на Советот на Европа и Венецијанската комисија. Тие, на 3 јули 2020, издадоа заедничко мислење за овој Нацрт-закон. Во извештајот се потенцира дека законодавецот го менува називот на Државната изборна комисија во Централна изборна комисија (ЦИК) и воведува нова процедура за избор на членовите, чии број се намалува од 11 на 7. Самата процедура за нивен избор, која е предвидена во Законот, се оценува дека е на линија на „подобрување на независноста на членовите на изборната комисија“.⁶⁸ Мандатот на ДИК и на општинските изборни комисии (ОИК) се зголемува од четири на пет години т.е. е предвидено тој да биде подолг од оној на пратениците и одборниците, со што се придонесува кон дополнително јакнење на независноста на членовите на ДИК – стои во заедничкото мислење на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Дополнително, Нацрт-законот предвидува Комисија, која ја формира парламентарниот одбор задолжен за избори и именување и која треба да раководи со изборот на членовите на ДИК. Со ова, се заменува досегашната селекција на членови на ДИК, во која

⁶³ Ibid., Član 30

⁶⁴ Ibid., Član 21

⁶⁵ Ibid., Član 33a (1)

⁶⁶ Ibid., Član 34 (1)

⁶⁷ Ibid., Član 34 (2)

⁶⁸ Venecijanska komisija OEBS/ODIHR: Pozitivno o zakonu – koji neće biti usvojen, Izvor: Pobjeda, 07/07/2020

пресудна улога имаа политичките партии, со воведување на “систем заснован на заслуги”. Комисијата е сочинета од пет члена кои ги претставуваат: владејачкото мнозинство, опозицијата која освоила најголем број на мандати, Здружението на правници, Институцијата за заштита на човековите права и слободи на ЦГ и релевантни невладини организации. Според извештајот на ОБСЕ/ОДИХР и ВК, вака предложениот состав на Комисијата нуди *prima facie*, севкупен соодветен баланс и застапеност на најважните институции, клучните политички сили и граѓанското општество. Од друга страна, се критикува процедурата при процесот на селекција, која е оценета како тешка и комплицирана. Откако ќе биде распишан конкурсот од страна на парламентарниот одбор за избори и именување, за избор на членови на ДИК, задача на Комисијата за селекција е да состави листа од соодветни кандидати кои ги исполнуваат условите. Потоа, таа треба со нив да спроведе интервјуа и на крај да предложи листа од седум кандидати до парламентарниот одбор. Предлог-листата се усвојува во Комисијата со мнозинство од најмалку четири гласа, а Собранието на ЦГ со обично мнозинство гласови може да ја усвои или одбие предложената листа во целост. Новото законско решение не предвидува квота за националните малцинства во ЦИК, но тие се зедени во предвид при комплетирање на составите на ОИК. Исто така Нацрт-законот го укинува коцептот за работа на ДИК во “проширен состав”, но не ја ускратува можноста регистрираните кандидатски листи да имаат свои претставници и заменици, кои може да учествуваат во работата на ДИК, но без право на одлучување. Како позитивна е оценета идејата, предвидена во Нацрт-законот, дека лицата кои се наоѓаат на политички одговорни функции да немаат право да се кандидираат за членови на ДИК.⁶⁹ Овој Закон во црногорското законодавство има статус на системски, што подразбира двотретинско мнозинство гласови за негово усвојување, кое актуелната владејачка гарнитура во ЦГ не може да го обезбеди во Собранието.

2.5 Босна и Херцеговина – Централна изборна комисија БиХ

Босна и Херцеговина заедно со Р Македонија се единствени земји од некогашна СФРЈ кои имаат изборен закон, за разлика од Словенија, Хрватска, Црна Гора и Србија, каде изборите за различни нивоа на власта се регулирани со посебни закони. Во Изборниот закон на БиХ е предвидено Централната изборна комисија, во поглед на нејзиниот состав, да го следи духот на Дејтонскиот договор,⁷⁰ каде една од неговите клучни карактеристики

⁶⁹ Montenegro: Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors, Venice Commission Opinion No. 989/2020; OSCE/ODIHR Opinion Nr ELE-MNE/375/2020; Strasbourg / Warsaw, 3 July 2020, CDL-PI (2020) 007, p. 7-10.

⁷⁰ По потпишување на Дејтонскиот мировен договор, а до донесувањето на постојниот Изборен закон на БиХ, во 2001, изборите во земјата ги спроведуваше Привремена изборна комисија. Таа работеше под раководство на Мисијата на OSCE во БиХ и во согласност со Анексот 3 на

е консоцијативното начело за подеднаква застапеност на трите уставотворни народи – Бошњаци, Србите и Хрватите.⁷¹ Следствено на ова, ЦИК на БиХ е сочинета од седум члена, при што секој уставотворен народ е претставен со по два члена, додека еден член доаѓа од редот на останатите заедници кои живеат во БиХ. Изборниот законик предвидува⁷² „кандидатите за ЦИК на БиХ заеднички да ги предложува комисија за избор и именување“.⁷³ Задачата на оваа Комисија е да изработи листа на кандидати за ЦИК на БиХ, која ја донесува со двотретинско мнозинство гласови, а истата потоа се доставува до Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ кој треба да ги именува кандидатите за ЦИК на БиХ од таа листа.⁷⁴ Но, ако оваа листа „не се достави до Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ во рок од 30 дена пред истекот на мандатот на членовите на ЦИК на БиХ,⁷⁵ Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ предлага и именува членови на ЦИК на БиХ“.⁷⁶ Кандидатите кои конкурираат на јавниот конкурс, кој го распишува Комисијата за избори и именување, треба да бидат од редот на „правните стручњаци со искуство во спроведување на избори и/или изборни стручњаци, и не може да обавуваат должност во органи на партија, здруженија или фондации кои се орагнизациски и финансиски поврзани со

Генералната рамка за Договор за мир во БиХ. Но, и по донесувањето на постојниот Изборен закон, кој предвиде формирање на ЦИК на БиХ со седум члена, постоеше транзиционен период, до 30 јуни 2005, според кој три од членовите во оваа Комисија да произлегуваат од претставници на меѓународната заедница во БиХ – двајца од OSCE и еден од ОНР (Канцеларијата на Високиот претставник во БиХ) – кои подоцна беа заменети со по еден претставник од конститутивните народи (види Arnautović, S.; Composition and Functioning of the Electoral Administration in Bosnia and Herzegovina, in European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Electoral Law, CDL-UD (2005) 003, Strasbourg, 8 June 2005, p. 2-5). Ваквото вовлекување на меѓународната заедница во изборниот процес може да биде особено корисно за спроведување на избори во почетниот постконфликтен период. Но, според извештајот на Венецијанската комисија (2013: 104), подоцнежната намалена улога на меѓународните претставници во изборната комисија на БиХ, по 30 јуни 2005, беше добредојдена со цел воспоставување на одржлива, целосно национална државна институција.

⁷¹ Član 2.5 (1) Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Tehnički prečišćeni tekst) www.izbori.ba

⁷² Ibid., Član 2.5 (2)

⁷³ Комисијата „има седум членови од кои два ги именува претседателот на Високиот судски и обвинителски совет од редот на членовите на самиот Совет, три именува Административната комисија на Парламентарното собрание на БиХ од редот на членовите на Комисијата во Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ и два ги именува претседателот на ЦИК на БиХ од редот на членовите на ЦИК на БиХ“ [Član 2.5 (3)]. Повторно „во Комисијата за избор и именување мора да бидат застапени конститутивните народи, два Бошњаци, два Срби, два Хрвати и еден од редот на останатите“ [Član 2.5 (4)].

⁷⁴ Ibid., Član 2.5 (5) (6)

⁷⁵ Согласно Član 2.4 (1) мандатот на членовите на ЦИК на БиХ трае седум години.

⁷⁶ Ibid., Član 2.5 (6)

партија, ниту можат да бидат вклучени во било каква партиска активност“.⁷⁷ Откако ЦИК на БиХ ќе биде конституирана за „претседател на ЦИК на БиХ се бира од редовите на членовите на ЦИК на БиХ. По еден член на ЦИК на БиХ од редот на Хрватите, Бошњаците и Србите, и член од редот на останатите ќе ја обавува функцијата претседател на ЦИК на БиХ по принцип на ротација и тоа по еднаш во седум години во траење од 21 месец“.⁷⁸ Интересен е податокот што БиХ е единствена земја од некогашна СФРЈ која предвидува во својата изборна регулатива „за постапките извршени во рамки на должностите и обврските, кои се утврдени со овој и други закони, членовите на ЦИК на БиХ нема да бидат кривично и граѓански одговорни“.⁷⁹ Дополнително, „на имунитет од ст. 1 од овој член, членовите на ЦИК на БиХ може да се повикуваат во било кое време за постапките извршени во рамките на нивните должности и обврски во ЦИК на БиХ, но тие не може да се сметаат како општа пречка за кривично гонење или покренување на парнична постапка“.⁸⁰ Друго решение, кое нема аналогија во изборното законодавство на другите земји од поранешна Југославија, но е присутно во БиХ, е обврската од Изборниот закон на БиХ, ЦИК на БиХ да поднесува годишен извештај⁸¹ за својата работа, по однос на прашањата од нејзиниот делокруг, непосредно на Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ.⁸² Што се однесува до административно-техничките и стручните работи за ЦИК на БиХ во Законикот е предвидено формирање на Секретаријат,⁸³ на чие чело стои генерален секретар кој го именува ЦИК на БиХ во точно утврдена процедура.⁸⁴

Одлуките во ЦИК на БиХ се донесуваат со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на членови на првиот состанок, или со мнозинство гласови од сите членови на вториот состанок, ако при гласањето за време на првиот состанок не е донесена одлука.⁸⁵

Што се однесува до оценките на ОБСЕ/ОДИХР за досегашната работа на ЦИК на БиХ, во неколку последователни извештаи се критикува нејзината

⁷⁷ Ibid., Član 2.5 (2)

⁷⁸ Ibid., Član 2.6

⁷⁹ Ibid., Član 2.8 (1)

⁸⁰ Ibid., Član 2.8 (2)

⁸¹ Категоријата извештај до законодавниот дом е предвидена и во соодветното законодавство на Србија [Члан. 34 (16)], Хрватска [Članak 11. (11)], Црна Гора [Član 32 (13)] и РМ [Член 31 (25)], но овде не станува збор за редовни годишни извештаи, како во БиХ, туку само за спроведените избори и резултатите од нив.

⁸² Ibid., Član 2.9 (16) Izborni zakon Bosne i Hercegovine

⁸³ Ibid., Član 2.11 (1)

⁸⁴ Ibid., Član 2.11 (2)

⁸⁵ Ibid., Član 2.18 (2)

пристрасност поради политичката и етничката наклоност на нејзините членови.⁸⁶ Бидејќи комисискиот состав се комплетира според формулата за етничка рамноправност помеѓу трите уставотворни народи, плус еден од “останатите”, етничкото потекло кое се утврдува со лично изјаснување за време на пријавата за членство, понекогаш е предмет на оспорување и предизвикува контроверзи.⁸⁷ ЦИК на БиХ во својот состав не го одразува членот 20 став 2 од Законот за рамноправност на половите во БиХ, кој предвидува во државните тела на сите нивоа на организација на власта „рамноправна застапеност на половите која постои во случај кога едниот пол е застапен со најмалку 40%“.⁸⁸ Иако оваа одредба од Антидискриминаторскиот закон е предвидена во членот 2.2 став 4 од Изборниот закон, но таа се однесува само на составот на ОИК и избирачките одбори, но не и на ЦИК на БиХ.⁸⁹ Токму поради ова, мисијата на ОБСЕ/ОДИХР го критикуваше составот на ЦИК на БиХ од Општите избори во 2014, бидејќи во него имаше само една жена (14%).⁹⁰ Но, и во актуелниот состав има само две жени (28%), што не наведува да заклучиме дека нивните забелешки и понатаму остануваат не спроведени.

2.6 Република Македонија – Државна изборна комисија

Како што претходно беше посочено, Р Македонија заедно со БиХ се единствени замји од поранешна СФРЈ, анализирани во овој труд, кои имаат изборен закон. Согласно македонскиот Изборен законик, највисокиот државен орган за спроведување на изборите во РМ е Државната изборна комисија⁹¹ која „е составена од претседател, потпретседател и пет члена“,⁹² а притоа се нагласува дека „претседателот и потпретседателот се членови на Државната

⁸⁶ Босна и Херцеговина, Општи избори 7. октобар 2018. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 25. јануар 2019., стр. 8.

⁸⁷ Босна и Херцеговина, Општи избори 3. октобар 2010. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 17. децембра 2010., стр. 8.

⁸⁸ Član 20. (2) Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini - prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ br. 32/10)

⁸⁹ Član 2.2 (4) Izborni zakon Bosne i Hercegovine

⁹⁰ Босна и Херцеговина, Општи избори 12. октобар 2014. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 7. јануар 2015., стр.7.

⁹¹ Член 17 Изборен законик, предлог консолидиран текст (неофицијална верзија изготвена од Стручната служба на Државната изборна комисија) („Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20)

⁹² Ibid., Член 26 (1)

изборна комисија“.⁹³ Мандатот на ДИК трае „од денот на изборот од Собранието на Република Македонија до изборот на нов состав на Државната изборна комисија, но не подолго од две години“.⁹⁴ И во РМ, како и во другите земји од некогашна СФРЈ, ДИК има генерален секретар и негов заменик.⁹⁵ ДИК на РМ, идентично како црногорското законско решение, има својство на правно лице.⁹⁶ Во поглед на составот на ДИК, во РМ споредено со другите анализирани земји, не се бара нејзините членови да бидат од редот на дипломираните правници, туку се бара само „да има завршено високо образование, со најмалку осум години работно искуство, и да не е член на орган на политичка партија“.⁹⁷ Членовите на ДИК се избираат на јавен оглас, распишан од страна на Собранието, а неговата Комисија за прашања на изборите и именувањата подготвува предлог-листа од пријавените кандидати која ја доставува до Собранието. Од оваа листа опозицијата предлага претседател и двајца членови на Државната изборна комисија, а партиите на власт предлагаат потпретседател и тројца членови на Државната изборна комисија. Сите членови на ДИК се избираат со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници.⁹⁸ Бидејќи во Изборниот законик на РМ се вели дека „претседателот, потпретседателот и членовите на Државната изборна комисија функцијата ја вршат професионално“;⁹⁹ на сите нив, од денот на изборот, работниот однос им мирува.

Одлуките во ДИК се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број на членови. Тие може да гласаат со “за” или “против”, и не е дозволено изјаснувањето “воздржан”, а доколку има таков глас, ќе се смета за “против”.¹⁰⁰ Дополнително, во духот на консociјативниот модел, кој беше прифатен со Рамковниот договор, одлуките кои се однесуваат на интересите на мнозинските заедници, „пред ставање на предлог-одлуката на гласање, кој било член на Државната изборна комисија кој припаѓа на мнозинската заедница има право да побара Државната изборна комисија да одлучува по таквата предлог-одлука со консензус“.¹⁰¹

⁹³ Ibid., Член 26 (2)

⁹⁴ Ibid., Член 26 (4)

⁹⁵ Генералниот секретар го именува ДИК за мандат од пет години и истиот треба да има завршено високо образование во областа на менаџментот, јавната администрација или други општествени науки и не треба да биде член на орган на политичка партија. Тој нема право на глас во ДИК. Генсекот на ДИК ја раководи нејзината стручна служба, која е задолжена за стручно-административните и организационо-технички работи. Ibid., Член 30

⁹⁶ Ibid., Член 26 (6)

⁹⁷ Ibid., Член 27 (1)

⁹⁸ Ibid., Член 27 (2) (3) (4) (5)

⁹⁹ Ibid., Член 26 (3)

¹⁰⁰ Ibid., Член 31 (34 – б)

¹⁰¹ Ibid., Член 31 (34 – г)

Кога сме кај критериумите за тоа кој не може да биде член на изборен орган, вклучително и ДИК, Изборниот законик е јасен – лице осудено за казниво дело поврзано со изборите, како и лице кое претходно учествувало во спроведување на изборите и во чија работа како член на изборен орган се утврдени неправилности поради кои е поништено гласањето.¹⁰² Исто така, во Законикот таксативно се наведени институциите на РМ чии избрани или именувани функционери не може да бидат членови на изборни органи.¹⁰³

Бидејќи РМ по Конфликтот од 2001-та стана држава со значајни консоцијативни елементи, широко разработени во Охридскиот рамковен договор, логично е да се очекува дека и во РМ, слично како и во БиХ, по Дејтонскиот договор, во поглед на комплетирање на составот на ДИК ќе се применува принципот на соодветна и правична застапеност.¹⁰⁴ Повторно РМ заедно со БиХ се единствени од овде анализирани земји кои во својата изборна регулатива имаат и одредници за адекватна родова застапеност. Конкретно, во македонската изборна регулатива се вели дека „во составот на изборните органи секој пол ќе биде застапен со најмалку 30%“.¹⁰⁵

Актуелниот состав на ДИК беше утврден во јули 2018 и истиот е сочинет од седум члена (вклучувајќи и три жени), предложени од парламентарно претставените политички партии. Од страна на мисијата на ОБСЕ/ОДИХР, на Референдумот (2018), на Претседателските избори (2019) и на Парламентарните избори (2020), тој беше позитивно оценет, бидејќи во него добро е одразена застапеноста на половите, која е дефинирана со Изборниот законик, вклучително и застапеноста на етничките групи кои претставуваат најмалку 20% од населението. Меѓутоа, ДИК продолжува да биде критикувана бидејќи не води податоци на национално ниво за половата и етничката структура на изборните органи на сите нивоа. Во последните извештаи на мисијата на ОБСЕ/ОДИХР се пофалува професионалноста на стручната служба на ДИК, која дава силен придонес за нејзината ефективност при работењето, но, од друг страна, се става под прашање партиската структура на Комисијата. Друг проблем кој е адресиран во нивните извештаи е тоа што мандатот на ДИК на два наврати беше продолжуван. Првично формирана на шест месеци за да го спроведе Референдумот во 2018 година, мандатот на постојната ДИК беше продолжен во ноември 2018 година на уште две години. Но, и во пресрет на Парламентарните избори, од 15 јули 2020, ДИК функционираше со мандат кој, со уредба на владата, беше продолжен на шест месеци од денот на изборите. За да се обезбеди стабилност и професионализам на изборните органи, ОДИХР

¹⁰² Ibid., Член 18 (1)

¹⁰³ Ibid., Член 18 (2)

¹⁰⁴ Ibid., Член 21 (1)

¹⁰⁵ Ibid., Член 21 (3)

препорача усвојување законски одредби кои јасно ги утврдуваат составот и времетраењето на мандатот на постојната Државна изборна комисија,¹⁰⁶ бидејќи актуелното решение предвидува нејзиниот мандат да трае од денот на изборот од Собранието на Република Македонија до изборот на нов состав на Државната изборна комисија, но не подолго од две години.

Заклучок

Од погоре направената споредбена анализа за карактерот на главното изборно тело во земјите на некогашна СФРЈ, може да се заклучи дека моделот на повеќе или помалку независни изборни тела во облик на изборни комисии е најпопуларен. Сепак, начинот на кој овие изборни тела ги извршуваат своите функции и надлежности во голем степен е повлијаен од изборната рамка (регулатива), политичките и социјалните очекувања, како и од културното опкружување во кои тие делуваат. Таквото влијание ја вклучува политичката заложба да се овозможи главниот изборен орган да дејствува слободно и непристрасно и во рамките на дадените овластувања.

Во новопојавените демократии, во кои се вбројуваат и земјите од поранешна Југославија, трендот кој постоеше беше насочен во правец да се развие сеопфатна законска рамка која ќе гарантира целосна независност и интегритет на изборниот процес, преку промовирање на постојаност и воедначеност со изборното управување од страна на главното изборно тело. Одлуките да се воведат модел на независен изборен орган, во облик на изборна комисија, во изборното законодавство во земјите кои беа проанализирани во овој труд, пред сè, се должеше на неговите несомнени аналитички предности, кои ги посочува споредбената наука за изборните системи. Тука, во прв ред се нагласува неговата институционална независност спрема извршната власт, бидејќи е сочинет од членови кои не произлегуваат од неа, но и неговата формална одговорност пред законодавното тело. Од друга страна, овој модел подразбира целосна автономност во работењето, буџетска самостојност, па оттука и снесење на целосна одговорност за начинот на кој се спроведени изборите.

Независниот модел, кој беше прифатен во земјите на некогашна СФРЈ, може да биде независен по име, но не и на практика. Во оваа смисла, законската рамка која се однесува на работата на изборната комисија може формално на хартија да гарантира независност во процесот на одлучување и дејствување, непристрасност, интегритет, транспарентност, ефикасност и стручност. Институционалната или формалната “структурна” независност предвидена во законските решенија сама по себе не е доволна. На ова, во низа наврати,

¹⁰⁶ Специјална мисија за проценка на избори, Република Северна Македонија – Предвремени парламентарни избори, 15 јули 2020: Изјава за прелиминарни наоди и заклучоци, стр. 2. Република Северна Македонија, Претседателски избори, 21 април и 5 мај 2019: Конечен извештај, Мисија за набљудување на избори на ОДИХР, Варшава 21 август 2019, стр. 7, 9.

укажуваше и мисијата на ОБСЕ/ОДИХР, за добар дел од земјите кои беа анализирани. Оттука, наместо декларативна независност, главните изборни тела во овие земји треба да практикуваат беспрекорна независност во своето делување, преку отргнување од владините притисоци, партиските (Србија, Црна Гора) или етно-политичките влијанија (БиХ, Р Македонија). Исто така, главниот изборен орган има одговорност во однесувањето и пристапот кон заедницата на која ѝ служи. Ова подразбира промовирање на родовата рамнотежа во самиот состав на изборните тела, а во хетерогените општества (како БиХ, Р Македонија) и соодветна етничка претставеност.

Од анализата која беше направена во овој труд може да се заклучи дека независно од фактот што сите земји од поранешна СФРЈ го следат најпопуларниот модел за спроведување на изборите т.н модел на помалку или повеќе независна изборна комисија, тој не е потполно идентичен бидејќи сите погоре проанализирани поодделни модели се продукт на политичките специфики и карактеристики на односните земји и нивната конкретна законодавна практика.

РЕФЕРЕНЦИ

1. **Arnautović, S.;** *Composition and Functioning of the Electoral Administration in Bosnia and Herzegovina*, in European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Electoral Law, CDL-UD (2005) 003, Strasbourg, 8 June 2005.
2. **Beetham, D.;** *Key Principles and Indicies for a Democratic Audit*, in David Beetham (Eds.), *Defining Democracy*, Sage, London, 1994.
3. **Carter, E.; Farrell, D. M.;** *Electoral Systems and Election Management*, in Larry Le Duc, Dick Niemi and Pippa Norris (Eds.), *Comparing Democracies 3*, Sage, London, 2009.
4. **Choe, Y.;** *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, University of Gothenburg, Gothenburg, 1997.
5. **Dahl, R.;** *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
6. **Elklit, J.; Reynolds, A.;** *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #281 – September, 2000.
7. **Garber, L.;** *Election Commissions: Responsibilities and Composition*, Paper presented at the NDI-sponsored African Election Colloquium, Victoria Falls, Zimbabwe, November, 1994.
8. **Harris, P.;** *An Electoral Administration: Who, What and Where*, Paper prepared at IDEA for the South Pacific Electoral Administrators' conference in Fiji, October, 1997.
9. **James, Toby S.;** *Electoral Governance and the Quality of Democracy in the*

- United Kingdom*, Paper for the International Symposium on Elections, Civic Education and the Quality of Democracy, the Korean Civic Institute for Democracy, Seoul, South Korea, September 3-4, 2014.
10. **Klein, K.**; *Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?* Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa, Cape Town, 1995.
 11. **Lijphart, A.**; *Advances in the Comparative Study of Electoral Systems*, World Politics XXXVI (3): 1984, p. 424 – 36.
 12. **López-Pintor, R.**; *Electoral Bodies as Institutions of Governance*, Manuscript, published by UNDP, New York, 2000.
 13. **Massicotte, L.; Blais, A.; Yoshinaka, A.**; *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, University of Toronto Press, Toronto, 2004.
 14. **Pastor, R. A.**; *The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional*, in Alan Wall et al. (Eds.), *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006.
 15. **Wall, A.; Ellis, A.; Ayoub, A.; Dundas, C.W.; Rukambe, J.; Staino, S.**; *Electoral Management Design: The International Idea Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006.
 16. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, Prepared by IFES for the Election Standards Project with funding from the United States Agency for International Development, 2017.
 17. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Electoral Law Strasbourg*, CDL-EL (2013) 006, Or. Bil., 3 July 2013.
 18. **Zakon o volitvah v državni zbor** (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17)
 19. **Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske** (Narodne novine, broj 44/06 i 19/07)
 20. **Закон о избору народних посланика**, (незванично пречишћен текст) „Службени гласник РС“, бр. 35/00, 57/03 –одлука УС, 72/03 –др. закон, 18/04, 85/05 –др. закон, 101/05 –др. закон, 104/09 –др. закон, 28/11 –одлука УС, 36/11, 12/20и 68/20.
 21. **Zakon o izboru odbornika i poslanika**, <http://dik.co.me/>
 22. **Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini** – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ br. 32/10)
 23. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** (Tehnički prečišćeni tekst) www.izbori.ba
 24. **Изборен законик**, предлог консолидиран текст (неофицијална верзија изготвена од Стручната служба на Државната изборна комисија) („Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18,

- 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20)
25. **ZÁKON z 13. mája 2004 o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky**, Zmena: 464/2005 Z.z., 192/2007 Z.z., 445/2008 Z.z., 126/2009 Z.z., 58/2010 Z.z., 266/2010 Z.z., 204/2011 Z.z.;
 26. **KDILJP** Specijalna Misija za Procenu Izbora Republika Srbija, Parlamentarni izbori, 21. jun 2020.g.: Izjava o Preliminarnim Nalazima i Zaključcima.
 27. **Montenegro**: Urgent Joint Opinion on the Draft Law on Elections of Members of Parliament and Councillors, Venice Commission Opinion No. 989/2020; OSCE/ODIHR Opinion Nr ELE-MNE/375/2020; Strasbourg / Warsaw, 3 July 2020, CDL-PI (2020) 007.
 28. **Venecijanska komisija OEBS/ODIHR**: Pozitivno o zakonu – koji neće biti usvojen, Izvor: Pobjeda, 07/07/2020.
 29. **Republika Slovenija**, Predčasne volitve v Državni zbor 3. junija 2018: Končno poročilo misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev, Varšava 12. septembra 2018.
 30. **Republika Hrvatska**, Parlamentarni izbori 8. studeni 2015: Konačno izvješće Misije OESS/UDILJP-a za procjenu izbora, Varšava 19. veljače 2016.
 31. **Босна и Херцеговина**, Општи избори 3. октобар 2010. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 17. децембра 2010.
 32. **Босна и Херцеговина**, Општи избори 12. октобар 2014. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 7. јануар 2015.
 33. **Босна и Херцеговина**, Општи избори 7. октобар 2018. године: Завршни извјештај, ОДИХР Изборна посматрачка мисија, Варшава 25. јануар 2019.
 34. **ОБСЕ** Специјална мисија за проценка на избори, Република Северна Македонија – Предвремени парламентарни избори, 15 јули 2020: Изјава за прелиминарни наоди и заклучоци.
 35. **Република Северна Македонија**, Претседателски избори, 21 април и 5 мај 2019: Конечен извештај, Мисија за набљудување на избори на ОДИХР, Варшава 21 август 2019.