

Tatjana Kunevska

From: contact [contact@avmu.mk]
Sent: Wednesday, August 24, 2016 1:44 PM
To: zaposta@avmu.mk
Subject: [Fwd: Zabeleski]
Attachments: ZABELESKI na Nacrt_metodologija_za_izbori_vo_dekemvri_2016.doc; OSCE Handbook.pdf

Република Македонија
Агенција за аудио и аудиовизуелни
медиумски услуги - СКОПЈЕ

Примено: 24.08.2016			
Орг. единица	Број	Прилог	Вредност
03	4131	1	

Automatically forwarded by: contact@avmu.mk

----- original message -----

Subject: Zabeleski

From: "Ivan S. Mircevski-Kanal 5 TV Macedonia" <mircevski@kanal5.com.mk>

Date: Wed, 24 Aug 2016 13:43:13 +0200

To: "'contact'" <contact@avmu.mk>, "Zoran Trajcevski" <zoran.trajcevski@avmu.mk>

Почитувани,

покрај овој word документ кој ги содржи забелешките поделечени со црвена боја, објаснувањата со жолта боја и предлозите со зелена, сакам да го повторам моето барање од вчерашната дебата уште еднаш, а тоа е: Во „множеството“ на субјекти кои ќе бидат мониторирани и кои ќе треба да бидат избалансирани задолжително да се додаде категоријата:

Аналитичари/Експерти

Причината е едноставна, во нашата земја секој може да се самонарече Политички Аналитичар/Експерт, за тоа не треба да добие никакво соодветно уверение, па затоа тие лица, кои во последно време ги има премногу, и кои очигледно одработуваат одредена политичка агенда, што јасно може да се забечеги од нивниот говор и ставови.

Истовремено, го пронајдов документот на кој вчера се повикувавте, од OSCE, кој бил поддржан од Венецијанската Комисија и UNDP, па еве ви го препраќам вам уште еднаш, со посебен акцент да ги прочотате и препораките на овие институции кои очигледно не сте ги прочитале.

На пример, погледнете Погледнете ја страна 28 29 и 30, односно точка 4.4 од овој документ, кој се однесува на

4.4 The Regulation of Media Coverage during Elections и погледнете ги точките:

General obligations, и

News Coverage

High level of the Editorial Control of the Mediarol of the Media

State/
Public Media
(electronic and
print media)

- State/public media have an obligation to produce fair, objective and balanced coverage of current events and election-related news. This obligation may be achieved either by self-regulation or by law;
- The right to report is a fundamental aspect of journalism. With respect to news, the main issue is whether coverage by public media should be strictly regulated, regulated only in relation to election coverage, or not regulated at all. In countries with a tradition of freedom of expression, political actors usually trust the system, and where there is a well-established practice of self-regulation, no other external provision may be necessary. In countries where there is a lack of confidence among political parties, journalists and institutions, stricter regulation may be necessary in order to protect public media from undue interference;
- Many approaches can be used to ensure a diversity of voices: the opinions of the government or the majority party need to be counterbalanced by opposing, independent and alternative views; coverage of

public events or statements made by the ruling parties on issues of public interest should be counterbalanced by coverage of the views of the opposition, independent experts and others. Comments — either reported by the presenter of a programme or made by external experts — should be clearly distinguished from facts, and they should reflect a variety of views.

Private Electronic Media

- The main issue with respect to private broadcasters is related to the balance between their nature as commercial enterprises and their use of public airwaves, which creates certain obligations in terms of providing a public service. In a number of countries the allocation of a licence carries a certain level of public obligation;
- From a theoretical point of view, the private media as a whole need to guarantee pluralism of information, views, ideas and opinions. Therefore, several independent media, with diversified editorial lines, can serve the purpose of producing a pluralistic system of information and access (external pluralism);
- Whatever degree of editorial freedom private broadcasters enjoy, journalists should adhere to professional standards of coverage, as well as to professional ethics.

Страна 71 од истиот документ, погледнете ја пак , Главната препорака на Венецијанската Комисија
x Venice Commission: Code of Good Practice in Electoral Matters (2002)

Clause 2.3. Equality of opportunity

a. Equality of opportunity must be guaranteed for parties and candidates alike. This entails a neutral attitude by state authorities, in particular with regard to:

- i. the election campaign;
- ii. coverage by the media, in particular by the publicly owned media;
- iii. public funding of parties and campaigns.

И има уште многу други интересни моменти, кои не ги видовме , и не се земени во вашата Методологија.

На крај, ја користам оваа прилика за да побарам Ургентна средба со Комплетното т.н.Ад-Хок Тело, со Вас, Г-дине Трајчевски, и вашиот програмски тим кој беше на последната јавна дебата.

Темата за средбата е јасно да се „разбереме“ што е тоа што ќе се бара од нас, и што е она што можеме и треба да го направиме

Со почит,
Иван

Ivan S. Mircevski
General Manager
Channel 5 TV Macedonia
office: +389.2.3091.551 ext.121
mobile: +389.72.21.46.57
fax: +389.2.3091.571

LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/ivan-mircevski>

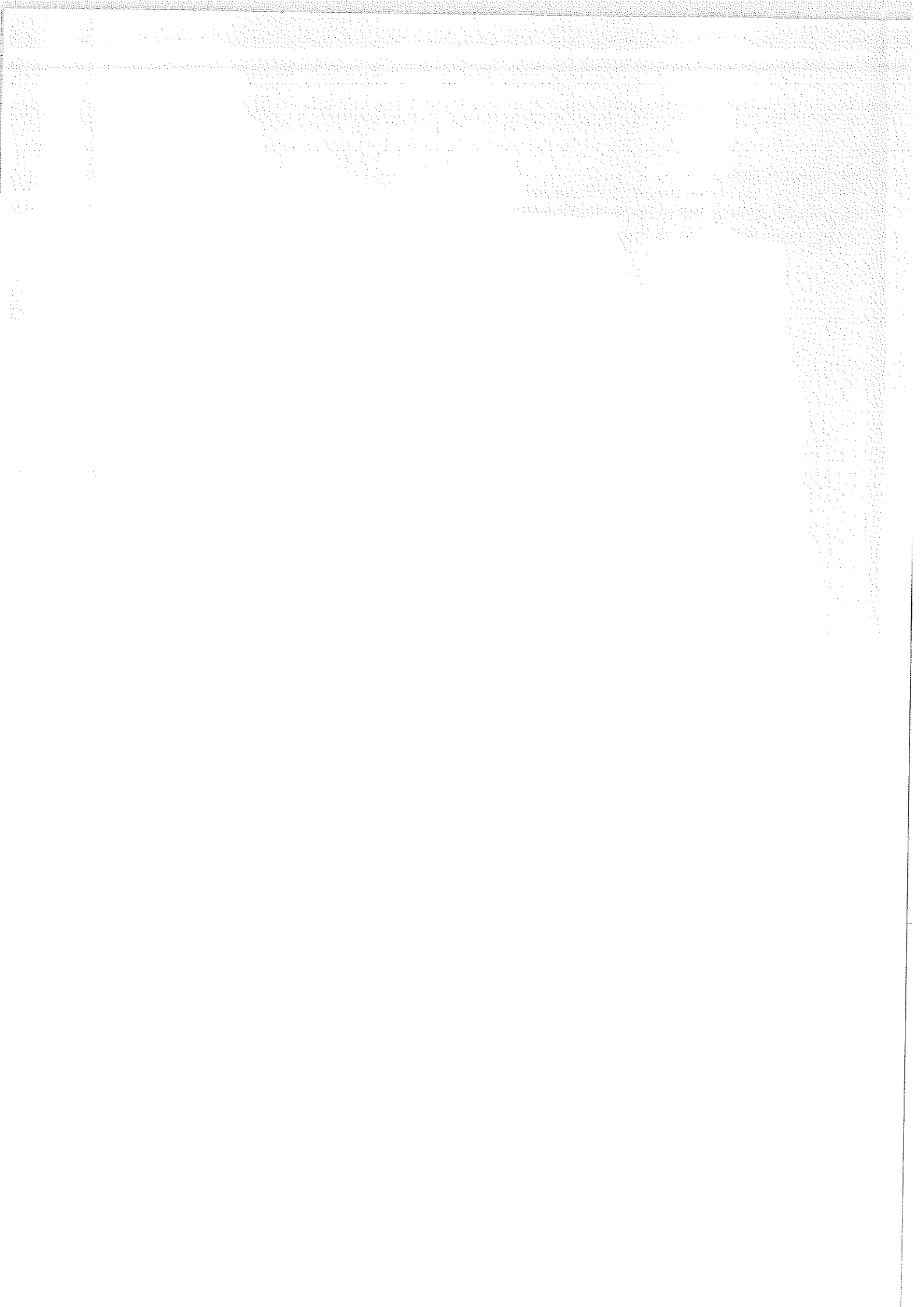


Kanal 5 TV
ul. Skupi br.145
1000 Skopje, Macedonia
<http://www.kanal5.mk>

--

ISP Neotel Skopje

This message has been scanned for viruses and dangerous content by ISP Neotel E-Mail Security System and is believed to be clean.



Врз основа на член 196-з од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/06; 136/08; 148/08; 155/08; 163/08; 44/11; 51/11; 142/12; 31/13; 34/13; 14/14; 30/14; 196/15; 35/16; 97/16; 99/16, 136/16 и 142/16), а во врска со член 96 став 2 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14 и 142/16), и Заклучокот бр. 02-3867/2 од 17.08.2016г., Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на 28 седница одржана на 17.08.2016г. донесе:

**МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ
НА ИЗБОРНОТО МЕДИУМСКО ПРЕТСТАВУВАЊЕ
ПРЕКУ РАДИО И ТЕЛЕВИЗИСКИТЕ ПРОГРАМСКИ СЕРВИСИ
ЗА ПРЕДВРЕМЕНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ КОИ ЌЕ СЕ ОДРЖАТ ВО 2016 ГОДИНА**

ПРАВНА РАМКА

Основата за реализирањето на мониторингот врз известувањето и постапувањето на телевизиските и радио програмските сервиси во периодот пред и за време на изборната кампања, како и во периодот на изборниот молк, е пропишана во Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.: 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 196/15 и 142/16). На овој правен акт упатува и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14 и 142/16), кој во член 96 став 1 пропишува дека: „За време на изборна кампања радиодифузерите се должни да ги почитуваат прописите со кои се регулираат изборите во Република Македонија“. Сепак, освен овие правила, радиодифузерите се должни да ги почитуваат и одредбите од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, особено оние кои се однесуваат на стандардите и начелата за вршење на дејноста од член 61 и 111, како и посебните забрани од член 48.

Со измените на Изборниот законик од јули 2016 година, во член 196-з се предвидува Агенцијата, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на измените, да ја измени „Методологијата за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радио и телевизиските програмски сервиси за време на изборните процеси“, усвоена од Советот на Агенцијата на 5 јануари 2016 година. Имајќи предвид дека актуелната Методологија претставува сеопфатен документ кој важи за сите изборни процеси, поцелисходно беше да се изработи нова Методологија која ќе се применува само за предвремените парламентарни избори кои треба да се одржат во 2016 година.

Изборниот законик пропишува дека мониторингот што го спроведува Агенцијата ги опфаќа и електронските медиуми (интернет портали). При подготовките за мониторингот на медиумското известување за предвремените парламентарни избори кои беа закажани за пролетта 2016 година, регулаторното тело презеде низа активности за да утврди што точно опфаќа поимот електронски медиуми (интернет портали) во Република Македонија и на кој начин би ги мониторира.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР.1: Со оваа интерна одлука на АВМУ се прави преседан, односно едно тело/институција, своеволно, со интерна одлука, врши упад и промена на Изборниот Законик од Јули 2016 година, со што директно влијае на изборните резултати, и ги става останатите печатени и електронски медиуми во нерамноправна положба.

ПРЕДЛОГ БР.1: Привремената комисија, да направи првичен список на тоа кои портали ќе бидат мониторирани. Критериумите под кои ќе се прави таа листа да биде следниве:

- Динамиката на објава на вести, односно да не се земаат во предвид оние кои немаат сериозна динамика на објава на вести

- Да не се земаат во предвид web-страниците на Телевизиите пошто тие ионака ќе бидат мониторирани

- Да се земаат во предвид web-страниците кои работат под закрило на странски медиуми, а се уредуваат делумно од Скопје како што се Дојче Веле, Радио Свободна Европа и сл.

- Да се земаат во предвид сите оние портали кои имаат комерцијални банери, односно остваруваат приход, задолжително да бидат мониторирани

Списокот да биде активен и да се ажурира на секои 10 дена понувајќи од 100те дена пред избори. Да се остави можност за ажурирање и по претставка

- Од Класификацијата на дејностите што ја употребува Централниот регистар, но и од дефинициите на поимот во стручната литература, евидентно е дека станува збор за термин со далеку поширок опфат отколку лаичките претпоставки за него;

- Сопственото истражување на Агенцијата преку Интернет дистрибутивниот систем на Централниот регистар на Република Македонија, покажа дека некои од правните лица кои би требало да бидат опфатени во категоријата интернет портали се регистрирани со друга дејност, а некои интернет портали ги издаваат здруженија на граѓани или новински агенции, поради што надзорот би бил селективен, односно не може да се обезбеди праведен и правичен пристап во основата на мониторингот; и

- Во европската регулаторна практика не беа пронајдени примери за мониторинг врз содржините на интернет медиуми од страна на регулаторни тела, какво што е Агенцијата.

ВИДИ ОБЈАСНУВАЊЕ БР.1 И ПРЕДЛОГ БР.1

Имајќи предвид дека не се отстранети причините за ваквиот став на Агенцијата, оваа Методологија претставува операционализирање на одредбите и прецизирање на начинот на кој Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе врши мониторинг на изборното медиумско претставување само преку радио и телевизиските програмски сервиси и само за време на предвремените парламентарни избори што ќе се одржат во 2016 година.

РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНСКИ ОДРЕДБИ И ПЕРИОД ВО КОЈ ВАЖАТ

Согласно Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик од јули 2016 година (член 196-в) дел од одредбите почнуваат да се применуваат 100 дена пред денот на одржување на изборите, односно ќе се применуваат и мониторираат пред распишувањето на изборите. Во ова заглавје се пренесени одредбите од Изборниот законик и од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги кои се релевантни за оваа Методологија односно, согласно кои радиодифузерите мора да постапуваат за предвремените парламентарни избори во 2016 година. Притоа, тие се поделени во посебни поднаслови во зависност од периодот кога почнуваат да важат.

Изборен законик

А. Одредби што почнуваат да важат пред распишувањето на изборите (односно 100 дена пред денот на одржувањето на изборите):

(1) Радиодифузерите, односно Јавниот радиодифузен сервис и трговските радиодифузни друштва и електронските медиуми (интернет порталите) што одлучиле да ги покриваат изборите се должни тоа да го прават на правичен, избалансиран и непристрасен начин во својата вкупна програма.

(2) Радиодифузерите, без оглед на јазикот на кој го емитуваат својот програмски сервис, се должни за време на изборната кампања на учесниците во кампањата да им овозможат подеднакви услови за пристап до сите облици на изборно медиумско претставување - вести, посебни информативни програми (интервјуа, дебати, ТВ/радио соочувања, актуелно - информативни програми, актуелно - информативни програми со документаристички пристап и тематски специјализирани информативни програми), бесплатно политичко претставување и платено политичко рекламирање.

(3) Програмите наменети за малолетната публика не смеат да се користат за изборно медиумско претставување.

(4) Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), како и нивните поврзани лица не смеат на било каков начин да финансираат или да даваат донации на политичките партии. Како поврзани лица се сметаат лицата дефинирани во член 36 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Член 75-а

(1) Радиодифузерите ќе обезбедат избалансирано покривање на изборите во сите облици на изборно медиумско претставување на следниов начин:

б) за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија, во согласност со принципот на пропорционалност според бројот на потврдени листи на кандидати за пратеници; и

(2) При утврдувањето на избалансираноста во покривањето на изборите ќе се има предвид интензитетот на активностите во рамките на кампањите на учесниците во изборна кампања.

(3) Од принципот на пропорционалност, односно еднаквост, се иззема платеното политичко рекламирање.

Член 75-б

Известувањето за редовните активности на државните органи, органите на општините и на градот Скопје, на државните институции и организации, како и за активностите на правни и на други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања, во програмите на радиодифузерите и на Програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието на Република Македонија, во периодот од денот на распишување на изборите до нивното завршување не смее да биде во функција на изборно медиумско претставување на ниту еден политички субјект.

Член 75-в

(1) Уредници, новинари, водители на програма и презентери, ангажирани во подготвување програми на радиодифузерите не смеат да учествуваат во предизборни активности на политички партии, коалиции, групи избирачи и нивни претставници, односно учесници во изборна кампања.

(2) Доколку се определат да учествуваат во вакви активности, нивниот ангажман во програмите на радиодифузерите им мирува од денот на распишување на изборите до нивното завршување.

Член 75-г

(1) Радиодифузерите се должни да го снимаат излезниот сигнал на својата програма од денот на распишување на изборите до нивното завршување, а снимките од целокупната програма да ги чуваат најмалку 30 дена по завршување на изборите.

(2) На барање од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, радиодифузерите се должни најдоцна во рок од 48 часа од добивањето на барањето, на Агенцијата да му достават снимки од бараната емитувана програма, како и други податоци поврзани со медиумското покривање на изборите.

Член 75-д

(1) Од денот на распишување на изборите па се до почеток на изборна кампања, радиодифузерите и печатените медиуми не смеат да емитуваат, односно да објавуваат платено политичко рекламирање, освен огласи и соопштенија за собирање потписи за поддршка на кандидатура на група избирачи.

(2) Огласите и соопштенијата за собирање потписи за поддршка на кандидатура на група избирачи, трговските радиодифузни друштва треба да ги емитуваат само во означени рекламни блокови во рамките на дозволеното време за рекламирање на еден реален час емитувана програма во времетраење од вкупно 12 минути, од кои за еден учесник во изборната кампања можат да одвојат најмногу 8 минути, при што нарачателот треба да биде јасно означен.

(3) Огласите и соопштенијата од ставот (2) на овој член треба да содржат само основни податоци - за кого се собираат потписи, на кои места граѓаните можат да го дадат својот потпис и во кој временски период од денот. Тие не смеат да содржат дополнителни податоци за кандидатите.

(4) Од денот на распишување на изборите се до нивното завршување, радиодифузерите и печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) не смеат да емитуваат, односно да објавуваат реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на градот Скопје и на сите други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања.

Б. Одредби што почнуваат да важат со распишувањето на изборите:

Член 75-ѓ

(3) Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес.

(4) Во периодот од утврдување на ценовниците до започнување на изборната кампања, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни најмалку двапати јавно да ги објават ценовниците од ставот (2) на овој член на своите програми, односно во своите изданија.

(5) Печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни ценовниците од ставот (2) на овој член да ги достават до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите, а радиодифузерите да ги достават до Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите.

(7) Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни постојните ценовници за платено политичко рекламирање да ги применуваат и за време на изборната кампања и притоа цената по секунда за платено политичко рекламирање да не ја надминува просечната цена на рекламирање пресметана во последните 3 месеци пред денот на распишување на изборите.

(8) Радиодифузерите и печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) во Република Македонија се должни на сите учесници на изборниот процес да им обезбедат рамномерен пристап за платено политичко рекламирање.

Член 76-а

(1) Јавниот радиодифузен сервис е должен, без надоместок, во соработка со Државната изборна комисија, да ги информира граѓаните за начинот и техниката на гласање и да емитува други информации поврзани со изборниот процес.

(4) Јавниот радиодифузен сервис е должен да обезбеди редовно информирање за изборниот процес и за лицата со оштетен слух.

(6) Датумот и редоследот за емитување на бесплатно политичко претставување на учесниците во изборната кампања се утврдува со ждрепка.

(11) Од денот на распишување на изборите до изборниот молк Јавниот радиодифузен сервис е должен да организира дебатни емисии односно соочувања на најголемите политички партии од власта и опозицијата, како и на останатите учесници во изборниот процес.“

Член 77

(1) Резултати од испитувањата на јавното мислење поврзани со учесниците во изборниот процес се објавуваат најдоцна пет дена пред денот определен за одржување на изборите за првиот и вториот круг на гласање.

(2) При објавување на резултатите од испитувањата на јавното мислење поврзани со учесниците во изборниот процес, медиумите и електронските медиуми (интернет порталите) се должни да наведат податоци за името на нарачателот кој го побарал и го платил испитувањето, институцијата што го извршила испитувањето, применетата методологија, големината и структурата на испитаниот примерок и периодот во кој е спроведено испитувањето.

(3) Резултати од испитувања на јавното мислење спроведени на самиот ден на изборите не смеат да се објавуваат пред 19:00 часот, односно пред затворањето на избирачките места.

В. Одредби што почнуваат да важат со почетокот на изборната кампања:

Член 75-f

(1) За време на изборната кампања и во првиот и во вториот круг на гласање, радиодифузерите кои ги покриваат изборите можат да емитуваат вкупно 18 минути дополнително време за рекламирање на реален час емитувана програма исклучиво наменети за платено политичко рекламирање, од кои за политичките партии на власт можат да одвојат најмногу осум минути, за политичките партии во опозиција можат да одвојат најмногу осум минути, за политичките партии во Собранието на Република Македонија кои немаат пратеничка група можат да одвојат една минута, а за политичките партии кои не се застапени во Собранието на Република Македонија можат да одвојат една минута.

(2) При распределба на дополнителното време за рекламирање во еден реален час емитувана програма за платено политичко рекламирање, а кога постои интерес за спојување на блоковите на една политичка партија во два последователни реални часа, медиумот е должен да обезбеди гаранција дека спојувањето на блокови во два последователни часа два пати по ред нема биде од иста политичка партија и ќе обезбеди гаранција за наизменична застапеност на политичките партии од власт и опозиција.

(6) Ценовниците не смеат да се менуваат во текот на изборната кампања.

Член 76

(1) Платеното политичко рекламирање мора да биде соодветно и видливо означено како „платено политичко рекламирање“ и јасно одвоено од другите содржини на медиумите.

(2) Во сите облици на платеното политичко рекламирање нарачателот на рекламирањето мора да биде јасно означен.

(3) Не е дозволено учество на малолетници во платено политичко рекламирање.

(4) Радиодифузерите не смеат да емитуваат платено политичко рекламирање во вести, посебни информативни програми, образовни и програми за деца, и во преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани.

(5) Јавниот радиодифузен сервис не смее да емитува платено политичко рекламирање.

(6) Со цел гласачите објективно да се информираат за текот на изборната кампања, и заради заштита на новинарската професија од какво било политичко влијание за време на изборното медиумско претставување, посебните информативни програми не смеат да се користат како облик на платено политичко рекламирање.

(7) Кампањите на Државната изборна комисија за едукација на гласачите за остварување на избирачкото право и за фер и демократски избори не се сметаат за платено политичко рекламирање. Тие треба да бидат издвоени од другиот дел од програмата и нивниот начател да биде јасно означен.

(8) Радиодифузерите не смеат да емитуваат бесплатно политичко претставување во своите програми од денот на распишување на изборите до нивното завршување.

Член 76-а

(2) За време на изборната кампања Јавниот радиодифузен сервис е должен да обезбеди рамноправен пристап во информативната програма при што 30% од времето емитува за дневните настани од земјата и светот, 30% од времето за активностите на политичките партии на власт, 30% од времето за активностите на политичките партии во опозиција и 10% од времето за активностите на политичките партии кои не се претставени во Собранието на РМ.

(3) Времето за информирање за активностите на кампањата на политичките партии ќе биде распределено согласно со принципите на избалансирано известување.

(5) За време на изборната кампања, и во првиот и во вториот круг на гласање, Јавниот радиодифузен сервис е должен да емитува бесплатно политичко претставување на учесниците во изборниот процес во согласност со принципите за избалансирано покривање на изборите утврдени во членот 75-а од овој закон.

(7) Бесплатното политичко претставување на телевизиските програмски сервиси на Јавниот радиодифузен сервис треба да се емитува во периодот од 16,00 до 23,00 часот.

(8) Програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието на Република Македонија во времетраење од по три часа ќе обезбеди бесплатно политичко претставување на кампањите на политичките партии застапени во Собранието на Република Македонија, како и еден час за бесплатно политичко претставување на кампањите на подносителите на листи кои не се застапени во Собранието на Република Македонија. Во однос на користењето на трите часа односно на едниот час, учесниците во кампањата можат да одлучат да достават снимен материјал од активности за спроведување на изборна кампања или своето време може да го искористат и за директно обраќање од студио.

(9) Бесплатното политичко претставување мора да биде соодветно и видливо означено како „бесплатно политичко претставување“ во текот на целото времетраење на емитувањето.

Г. Одредби што важат за изборниот молк:

Член 76-б

(1) За време на изборниот молк престануваат сите облици на изборно медиумско претставување на учесниците во изборна кампања.

(2) Радиодифузерите и за време на изборниот молк продолжуваат да известуваат за изборниот процес на денот на гласањето.

(3) При известувањето во деновите на изборниот молк ќе се смета дека медиумите го прекршиле изборниот молк доколку емитуваат, односно објават какви било информации, фотографии, аудио и аудиовизуелни материјали поврзани со или во кои учествуваат учесници во изборите; какви било облици на медиумско известување кои се отворено или прикриено во функција на нечија изборна кампања и можат да влијаат врз одлуката на избирачите; податоци со кои го откриваат идентитетот на политичките субјекти и/или на поединци вклучени во инциденти или други неправилности на денот на гласањето како и изјави од кандидати во изборниот процес, од учесниците во изборна кампања, од претставници на политички партии и од носители на функции во органите на власта.

Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Д. Одредбите од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се во сила цело време.

Член 48

Аудио и аудиовизуелните медиумски услуги не смеат да содржат програми со кои се загрозува националната безбедност, се поттикнува насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија, се повикува на воена агресија или на оружен конфликт, се поттикнува или шири дискриминација, нетрпеливост или омраза врз основа на раса, пол, религија или националност.

Посебните забрани од ставот (1) на овој член треба да бидат во согласност со практиката на Европскиот суд за човекови права.

Член 61

Радиодифузерите при вршењето на дејноста треба да ги почитуваат следниве начела:

- негување и развој на хуманите и моралните вредности на човекот и заштита на приватноста и достоинството на личноста,
- еднаквост на слободите и правата независно од полот, расата, националното, етничкото и социјалното потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба на човекот и граѓанинот,
- поттикнување на духот на толеранцијата, заемното почитување и разбирање меѓу индивидуите од различно етничко и културно потекло,
- заштита на идентитетот на жртвите на насилство,
- почитување на пресумпција на невиност,
- поттикнување на меѓународно разбирање и соработка, чувство на јавноста за правичност и за одбрана на демократските слободи,
- објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења и овозможување на слободно оформување на мислењето на публиката за одделни настани и прашања,
- почитување на тајноста на изворот на информацијата,
- гарантирање на правото на одговор и исправка и
- самостојност, независност и одговорност на уредниците, новинарите и другите автори при создавањето на програмите и креирањето на уредувачката политика.

Член 111

При продукција или презентација на програмите, новинарите и уредниците во МРТ, како и лицата кои директно се инволвирани во производството и продукцијата на програмите во МРТ, покрај другото се должни да:

- се придржуваат кон начелото на вистинитост, непристрасност и сеопфатноста на информациите,
- се придржуваат кон начелото на политичка избалансираност и плурализам на гледишта,
- обезбедуваат непристрасни, сеопфатни и важни информации и истите да ги презентираат јасно, недвосмислено и на начин на кој граѓаните ќе имаат можност слободно да го формираат своето мислење,
- не застапуваат или фаворизираат ставови или интереси на одредена политичка партија, здружение, личен интерес, религија или идеологија и во програмите еднакво да го уважуваат мислењето и уверувањето на другите,
- ја почитуваат приватноста, достоинството, угледот и честа на индивидуата,
- се придржуваат кон начелото на уставност и законитост во формирањето на информациите и програмите, вклучувајќи ја забраната за поттикнување на културна, етничка, религиозна, половова, расна, национална или други форми на нетолеранција,
- се придржуваат кон начелото на политичка независност и автономија на новинарите,
- прават јасна разлика меѓу информација, односно настан и став и
- ги почитуваат критериумите за квалитет, стручност, културни вредности и професионална компетентност во смисла на достигнатите национални и европски признати највисоки професионални стандарди и етички принципи за независно новинарство и квалитетна програма.

ЦЕЛИ НА МОНИТОРИНГОТ

Тргувајќи од правната рамка, генералните цели на мониторингот се да се следи дали и колку радиодифузерите:

- ☞ Ке обезбедат правично, избалансирано и непристрасно медиумско претставување;
- ☞ Ке им овозможат на учесниците во изборната кампања подеднакви услови за пристап до сите облици на медиумско претставување: вести, посебни информативни програми (интервјуа, дебати, ТВ/радио соочувања, актуелно-информативни програми, актуелно-информативни програми со документаристички пристап и тематски специјализирани информативни програми), бесплатно политичко претставување и платено политичко рекламирање.

ПЕРИОДИ

Во различни фази од изборниот процес, постојат различни обврски за радиодифузерите, што од своја страна се одразува врз мониторингот што го спроведува Агенцијата, односно врз тоа што и со каков методолошки приод се следи:

☞ **Период пред распишувањето на изборите:** Ова е периодот во кој започнува мониторингот што го спроведува Агенцијата. Имено, стотиот ден пред денот на одржувањето на изборите во 2016 година, почнува следењето на програмските сервиси на радиодифузерите од аспект на почитување на обврските што Изборниот законик ги пропишува за овој период. Оваа фаза од мониторингот завршува во 24:00 часот на денот пред почетокот на изборната кампања.

☞ **Период од распишувањето на изборите:** Со распишувањето на изборите со мониторингот на Агенцијата се опфаќаат и оние одредби чија важност започнува со овој чин. Почетокот на изборната кампања го означува крајот на овој период на мониторингот.

☞ **Период на изборна кампања:** Мониторингот на медиумското покривање на изборната кампања започнува во 00:00 часот на првиот ден од кампањата и завршува 24 часа пред денот на гласањето.

☞ **Изборен молк:** Мониторингот на изборниот молк почнува во 00:00 часот на денот пред гласањето, а завршува во 19:00 часот на денот на гласањето.

ОПФАТ И ПРИМЕРОЦИ

А. Периоди пред и од распишувањето на изборите

Примерокот во периодот од 100 дена пред денот на гласањето до започнувањето на изборната кампања ќе се концентрира на медиумите на државно ниво. Тргувајќи од резултатите од мониторингот на предизборниот период пролетта 2016 година, ќе ги опфати телевизиските програмски сервиси кои имаат сопствени вести што траат најмалку 15 минути и радио програмските сервиси кои имаат сопствена информативна програма:

☞ Телевизиските програмски сервиси на државно ниво на Јавниот радиодифузен сервис (МРТ1 и МРТ2 – програма на албански јазик) и на трговските радиодифузни друштва кои се емитуваат преку дигитален терестријален мултиплекс (ТВ Алфа, ТВ Алсат-М, ТВ Канал 5, ТВ Сител и ТВ Телма), преку сателит (ТВ 24 Вести и ТВ Сонце) и преку јавна електронска комуникациска мрежа која не користи ограничен ресурс (ТВ Арт, ТВ 21-М, ТВ Нова, ТВ Шења);

☞ Радио програмските сервиси на државно ниво на Јавниот радиодифузен сервис (Првата програма и Програмата на јазиците на етничките заедници – на албански јазик) и на трговските радиодифузни друштва Радио Канал 77 и Радио Слободна Македонија.

Сите останати радио и телевизиски програмски сервиси ќе бидат анализирани врз основа на претставки и поплаки.

Примерокот за набљудување ќе се состои од 24-часовната програма, а анализа ќе се прави на централното издание на дневно – информативните емисии.

Б. Периоди на изборна кампања и на изборен молк

Мониторингот во изборната кампања е најобеман и листата со телевизиските и радио програмските сервиси што ги опфаќа е дадена во прилог на Методологијава. Од мониторингот во овој период се изземени:

✉ Програмските сервиси на Јавниот радиодифузен сервис кои не ги покриваат изборите или за нив известуваат во многу мал обем;

✉ Непрофитните универзитетски радија чија што намена е да ја информираат својата целна публика за прашања поврзани со студирањето и студентскиот живот;

✉ Телевизиските програмски сервиси на трговските радиодифузни друштва на регионално и локално ниво кои не известуваат за изборните кампањи или тоа го прават во многу мал обем. Вообичаено станува збор за ТВ сервиси кои немаат свои вести или вестите им траат до 15 минути и за кои со мониторинзите од претходните изборни процеси се утврдило дека прилозите и за активностите на учесниците во изборната кампања и за активностите на претставниците на власта не достигнуваат ниту два часа во текот на целата кампања;

✉ Радијата на регионално и локално ниво кои имаат неделен досег помал од еден процент¹. Податокот за досегот се обезбедува од резултатите од истражувањето „Податоци за досегот на радиостаниците и за уделот во вкупната гледаност на телевизиските станици што емитуваат програма на државно ниво преку сателит или преку јавна електронска комуникациска мрежа, и на телевизиските станици што емитуваат програма на регионално и на локално ниво“, коешто за потребите на Агенцијата го спроведува истражувачка агенција ангажирана по спроведена постапка на јавна набавка.

За овие програмски сервиси ќе се постапува врз основа на претставки и поплаки.

Примерокот за анализата на телевизиите на државно ниво ќе се состои од вкупната програма, со анализа на по две изданија на дневно-информативните емисии емитувани меѓу 17:00 и 24:00 часот, во кои се очекува да бидат концентрирани најмногу информации за изборната кампања.

Кај радио програмските сервиси на државно ниво примерокот ќе се состои од емитувана програма во периодот од 06:00 до 20:00 часот, со исклучок на Првиот сервис на Македонско радио – Радио Скопје, каде примерокот ќе биде четири часа подолг, односно ќе завршува со 24:00 часот. Ќе се анализира по едно, централно издание од дневно-информативните програми, освен кај Радио Скопје каде ќе се анализираат две изданија.

Делот од програмата кој претставува примерок за анализа кај регионалните телевизиски сервиси е оној емитуван од 06:00 до 24:00 часот, а кај локалните телевизиски сервиси од 16:00 до 24:00 часот. Ќе се анализира централното издание на дневно-информативните емисии – доколку медиумот има сопствени вести подолги од 15 минути.

За регионалните радио станици, примерок ќе биде емитуваната програма во периодот меѓу 06:00 и 20:00 часот, а за локалните радио станици – меѓу 08:00 и 18:00 часот. Доколку радиото има сопствени вести подолги од 15 минути, ќе се анализира централното издание.

СОРАБОТНИЦИ

Мониторингот на медиумското известување за избори, ќе го реализираат вработените во Секторот за програмски работи на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, соработници вработени во други сектори во Стручната служба на Агенцијата и надворешни соработници чиј број се утврдува посебно за секој изборен процес и е различен во различните периоди на мониторингот, поради разликата во бројот опфатени медиуми. Основни услови за избор на надворешните соработници се: да имаат завршено високо образование, [REDACTED] и да не се вработени во радио или во телевизија (што треба да го потврдат со изјава), да се оспособени за работа на компјутер и да поседуваат компјутер и

¹ Податоците за просечниот седмичен досег се добиваат врз основа на податокот за тоа кои радио станици ги слушал испитаникот барем пет минути во изминатата недела. Истражувањето се спроведува квартално, со примена на методот CATI – телефонско интервју со помош на компјутер, а примерокот го сочинуваат 1500 испитаници и е репрезентативен на ниво на Република Македонија според регион, пол, возраст и националност.

пристап до Интернет, радио и телевизиски апарат, како и да имаат квалитетен технички прием на радио и на ТВ станиците што ќе ги анализираат.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР.2: Соработниците, покрај не смеат да бидат ниту членови на некое Здружение на Граѓани, ниту Аналитичари, поради фактот што припадници и од двете категории во последно време се повеќе гравитираат кон некоја од политиките партии

ПРЕДЛОГ БР.2: реченицата „да не се членови на политичка партија“ да се замени со „да не се членови на политичка партија или некое Здружение на граѓани или Аналитичари“

НАЧИН НА РЕАЛИЗАЦИЈА

Начинот на реализација се однесува на техничкиот аспект на мониторингот – прием на сигналот на програмските сервиси, снимање, користење апликација за прегледување снимки и софтвер за внос и обработка на податоците и сл., односно станува збор за прашања подложни на континуирано подобрување и осовременување.

Радио и телевизиските сервиси на државно ниво се снимаат и анализираат во просториите на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

На регионално ниво, сите радио сервиси и телевизиските сервиси кои се емитуваат преку дигитален терестријален мултиплекс се снимаат во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, а се анализираат или во Агенцијата или од домовите на надворешните соработници кои далечински пристапуваат до софтверите за прегледување програма и за внос и обработка на податоци.

Локалните радија и телевизии, надворешните соработници ги анализираат од своите домови, далечински пристапувајќи до софтверот за внос и обработка на податоци.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР.3: Начинот на реализација е крајно неприфатлив поради фактот што од самите податоци внесени директно во софтверот, ќе се носат заклучоци, без никаква консултација и анализа од страна на Привремената комисијата за следење на медиумското претставување. Со ова, се прави повторно упад во Изборниот Законик од Јули 2016 год, со то се „бајпасирата“ работата на Привремената комисијата за следење на медиумското претставување

ПРЕДЛОГ БР.3: реченицата „Внесените податоци ќе се проверуваат, по што од резултатите ќе се извлечат заклучоци што ќе се објават во извештај за медиумското покривање на изборната кампања“ се менува со „Внесените податоци ќе се проверуваат, по што резултатите ќе бидат доставени до Привремената комисијата за следење на медиумското претставување, која ќе направи анализа и ќе извлече заклучоци кои ќе се објават во извештаите за медиумското покривање на изборната кампања“

ПРЕДМЕТ

А. Периоди пред и од распишувањето на изборите

Во периодот од 100 дена пред денот на гласањето до започнувањето на изборната кампања се врши анализа на дневно информативните-емисии со цел да се утврди:

☞ Дали радиодифузерите известуваат за активностите и настаните важни за внатрешната општествено-политичка дебата на правичен, избалансиран и непристрасен начин?

☞ Дали известувањето за активностите на државните органи, органите на општините и на градот Скопје, на државните институции и организации, како и за правни и други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања е во функција на нечие изборно медиумско претставување?

Посебните информативни програми (интервјуа, дебати, ТВ/радио соочувања, актуелно-информативни програми, актуелно-информативни програми со документаристички пристап и тематски специјализирани информативни програми) се анализираат за да се види:

☞ Дали и таму се почитуваат правилата за правичност и непристрасност во новинарскиот пристап и баланс во застапеноста на политичките субјекти?

Вкупната програма се набљудува за да се утврди:

- ☞ Дали се емитува платено политичко рекламирање?
- ☞ Дали има реклами финансирани од буџетски средства?
- ☞ Дали има случаи уредници, новинари, водители и презентери во радио и телевизиските програми истовремено да учествуваат и во предизборни активности на политички партии и коалиции?
- ☞ Доколку има огласи за собирање потписи за поддршка на кандидатури на независни кандидати, дали тие се емитуваат согласно утврдените правила?

Со распишувањето на изборите, покрај обврските чие почитување веќе е предмет на мониторинг се следи и:

- ☞ Дали Јавниот радиодифузен сервис (ЈРС) емитува дебати во согласност со пропишаното во Изборниот законик?
- ☞ Дали ЈРС ги информира граѓаните за начинот и техниката на гласање и дали емитува други информации поврзани со изборниот процес?
- ☞ Дали ЈРС редовно ги информира лицата со оштетен слух за изборниот процес?
- ☞ Дали радиодифузерите ги почитуваат правилата за објавување резултати од испитувањата на јавното мислење поврзани со учесниците во изборниот процес?

Б. Период на изборна кампања

Во периодот на изборната кампања се анализираат сите облици на изборно медиумско претставување: дневно – информативните емисии, посебните информативни емисии какви што се програмите за информирање на граѓаните за начинот и техниката на гласањето и за остварувањето на избирачкото право и информативно-политичките програми жанровски реализирани како интервјуа, дебати или ТВ/радио соочувања, актуелно-информативните програми, актуелно-информативните програми со документаристички пристап и тематските специјализирани информативни програми, како и облиците на директен пристап до избирачите какви што се бесплатното политичко претставување и платеното политичко рекламирање. Исто така, се анализира содржината и на емисиите што не се поврзани со изборите доколку во нив учествуваат или се појават учесници во изборна кампања и/или претставници на органите на власта (државна и локална), на државните институции и организации и на правните и на другите лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања.

Притоа, се анализира:

- ☐ Начинот на известување во централните вести за учесниците во изборниот процес и за активностите на државните органи, органите на општините и на градот Скопје, на државните институции и организации, како и за правни и други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања;
- ☐ Условите за пристап и третманот на учесниците во изборната кампања во посебните информативни емисии;
- ☐ Почитувањето на правилата за емитување платено политичко рекламирање и бесплатно политичко претставување;
- ☐ Почитувањето на забраната за емитување реклами финансирани од буџетски средства;
- ☐ Почитувањето на забраната уредници, новинари, водители и презентери во радио и телевизиските програми истовремено да учествуваат и во предизборни активности на учесниците во изборна кампања;
- ☐ Почитувањето на правилата за објавување резултати од испитувања на јавното мислење.

V. Период на изборен молк

Во периодот на изборниот молк се набљудува целата програма за да се утврди дали има содржини со кои тој се нарушува.

МЕТОД



ОБЈАСНУВАЊЕ БР. 4: Измените во Изборниот Законик од 2016 год се однесуваат исклучиво на ИЗБАЛАНСИРАНОСТ на медиумите кои ќе бидат предмет на мониторирање. Избалансираноста е можна исклучиво за КВАНТИТАТИВНИ показатели, додека Квалитативните показатели се субјективна оценка на единка/група и не може да стане збор за баланс на овој показател. ТОНОТ и ВРАМУВАЊЕТО на прилозите се непозната категорија за анализа, а уште повеќе показател кој може да се МЕРИ, затоа што истите не можат да бидат дел од прилог, туку само дел од евентуален Новинарски/Уреднички коментар. Истовремено и ова е произволно толкување на Изборниот Законик и е спротивно од последниот договор помеѓу 4 најголеми партии во Мк и странскиот фактор

ПРЕДЛОГ БР. 4: Се исфрла зборот КВАЛИТАТИВНИ и се брише. Се брише и оваа реченица Освен ова, во случај кога е потребно да се изврши подетална квалитативна анализа (на пример за тонот и врамувањето на прилогот) се користи и дискурзивна анализа.

Во периодот на изборниот молк се набљудува програмата, а анализа на содржина се врши само на прилози/содржини чие емитување претставува прекршување на изборниот молк.

ОБЛИЦИ НА ИЗБОРНО МЕДИУМСКО ПРЕТСТАВУВАЊЕ

Со мониторингот на Агенцијата се опфатени сите облици на изборно медиумско претставување кои се емитуваат на програмските сервиси на радиодифузерите. Изборниот законик (член 2 став 1 точка 22) дефинира дека „облици на изборно медиумско претставување се: дневно - информативните емисии, програмите што им овозможуваат директен пристап на учесниците во изборната кампања до избирачите, и посебните информативни емисии“.

ДНЕВНО - ИНФОРМАТИВНИ ЕМИСИИ (ВЕСТИ, ДНЕВНИЦИ)

Мониторингот на известувањето во дневно - информативните емисии (односно изданијата на радио и на телевизиските вести и дневници, Изборен законик, член 2 став 1 точка 23) е сосредоточен на неколку прашања кои се регулирани со изборната регулатива.

Првото прашање е избалансираноста во известувањето која има квантитативен и [REDACTED] аспект. Квантитативниот аспект се однесува на обемот или времето што радиодифузерот го одвојува во вестите за активностите на некој кандидат или учесник во изборниот процес, а квалитативниот - на природот односно [REDACTED]

ВИДИ ОБЈАСНУВАЊЕ БР.4 И ПРЕДИО БР.4

Другите прашања се однесуваат на начинот на известување за редовните активности на органите на власта и на објавувањето резултати од испитувања на јавното мислење.

Освен ова, се следат и прашања регулирани со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, какви што се почитувањето на професионалните стандарди и начела од членовите 61 и 111 или посебните забрани од член 48 итн.

Квантитативен аспект на избалансираното известување

А. Периоди пред и од распишувањето на изборите

Измените на Изборниот законик од јули 2016 година, предвидуваат дека одредбите за начинот на известувањето (членови 75 и 75-а) почнуваат да важат 100 дена пред денот на гласањето. Одредбата од член 75 став 1 поставува три барања – правичност, избалансираност и непристрасност. Правичноста и непристрасноста се врзани со почитувањето на професионалните новинарски стандарди и принципи, додека принципот за избалансираност во известувањето за парламентарни избори е определен како пропорционалност според бројот на потврдени листи со кандидати за пратеници (член 75-а став 1 точка б.). Ова значи дека принципот на пропорционалност е неприменлив сè до почетокот на изборната кампања, зашто потврдените листи со кандидати се познати дури непосредно пред почетокот на кампањата, кога не е дозволено водење кампања сè до нејзиниот законски пропишан почеток – 20 дена пред денот на гласањето (член 69-а став 2). Исто така, ниту Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги не содржи правила како да се обезбеди политички плурализам во периоди надвор од изборна кампања. Генералното барање од Законот е „објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења и овозможување на слободно оформување на мислењето на публиката за одделни настани и прашања“.

Тргувајќи од неопходноста да се обезбеди плурализам на политички ставови и гледишта, Агенцијата ќе го операционализира барањето за избалансираност во известувањето од член 75 став 1 од Изборниот законик така што ќе го прилагоди францускиот модел за постигнување политички плурализам надвор од изборни периоди на законската рамка поставена од македонската регулатива. Имено, во периодот од 100 дена пред денот на одржување на изборите, па до почетокот на изборната кампања, телевизиите и радијата, за да постигнат квантитативен баланс во известувањето ќе треба да го почитуваат следниов принцип:

Времето во вестите издвоено за политичките партии од парламентарната опозиција, другите парламентарни партии и независни пратеници/чки кои делуваат опозициски, носителите на функции во органите на власта на централно и локално ниво, во органите на управата и јавните претпријатија од нивните редови, вонпарламентарните партии кои делуваат опозициски, коалиции, сојузи, граѓански организации и слично кои ја поддржуваат опозицијата, треба да изнесува најмалку половина од времето издвоено за политичките партии кои ја сочинуваат позицијата во парламентот (парламентарното мнозинство), носителите на функции во органите на власта на централно и локално ниво, во органите на управата и јавните претпријатија од нивните редови, претседателот на државата, како и вонпарламентарните партии, коалиции, сојузи, граѓански организации и слично кои ја поддржуваат власта.

Од времето врз основа на кое ќе се извлекуваат оценките за балансот се иззема времето за прилозите за активности/изјави на претседателот на државата и на носителите на функции на власта и од позицијата и од опозицијата за теми што не се релевантни за внатрешната општествено-политичка дебата (на пример, реакции на настани во странство, официјални средби со странски државници и други субјекти, домашни настани поврзани со природни непогоди, настани од културата итн.). Доколку ваквите теми се

актуелизираат во контекст на внатрешната општествено-политичка дебата – и тие ќе влезат во времето за оценување на балансот.

Не се анализираат вестите од светот, спортот, ниту генералната најава и меѓунајавите. За да се обезбеди примерок од кој ќе можат да се добијат статистички релевантни оценки за балансот во известувањето, извештаи ќе се објавуваат за период од 10 дена.

ПЕРИОД ПРЕД ПОЧЕТОКОТ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА: ПРИНЦИП ЗА БАЛАНС ВО ИЗВЕСТУВАЊЕТО

Вкупно време од прилозите во вестите што се анализираат – без вести од светот, спортот, генералната најава, меѓунајавите.

Време од кое се извлекуваат оценките за баланс

Време за позицијата:

- Партиите од парламентарното мнозинство (позиција),
- Носители на функции во органите на власта на централно и локално ниво, во органите на управата и јавните претпријатија од партиите од позицијата,
- Вонпарламентарни партии кои ја поддржуваат власта,
- Коалиции, сојузи, граѓански организации и слично кои ја поддржуваат власта,
- Претседателот на државата за теми од внатрешната општествено-политичка дебата.

Најмалку 50% од времето за позицијата

Време за опозицијата:

- Партиите од парламентарната опозиција,
- Носителите на функции во органите на власта на централно и локално ниво, во органите на управата и јавните претпријатија од партиите од опозицијата,
- Другите парламентарни партии и независни пратеници/чки кои делуваат опозициски,
- Вонпарламентарни партии што делуваат опозициски,
- Коалиции, сојузи, граѓански организации и слично кои ја поддржуваат опозицијата.

Претседателот на државата за теми неповрзани со внатрешната општествено-политичка дебата.

Б. Период на изборна кампања

Квантитативната анализа на избалансираноста во известувањето во периодот на изборната кампања, подразбира мерење на времетраењето на сите прилози кои се директно или индиректно поврзани со изборите и нивно категоризирање (кодирање) како: прилози поврзани со активностите на учесниците во изборната кампања, прилози за активностите на органите на власта во периодот на изборната кампања, редакциски осврти на изборната кампања, редакциски прилози и коментари за кандидатите, политичките партии или претставниците на власта, прилози со анкети од испитување на јавно мислење итн. и нивно внесување во посебен софтвер за обработка на податоците.

Исклучок се вестите на Јавниот радиодифузен сервис каде се мерат и се кодираат во софтверот сите прилози, за да се утврди почитување на правилото за поделба на времето (30%+30%+30%+10%).

Доколку вестите од спортот се интегрална целина на вестите, и не се издвоени, нивното времетраење се иззема од вкупното време за вестите. Оние прилози во вестите од спортот во кои се појавуваат политичари, кандидати или учесници во изборна кампања, се анализираат.

Во вкупното време за вестите не се мери времето за вестите од светот, ниту генералната најава и меѓунајавите.

По спроведената контрола на внесените податоци, се применуваат постапки на статистичка анализа со цел да се добијат вкрстени податоци за времето што радиодифузерите го одвоиле за различните кандидати, односно учесници во изборна кампања и се извлекува оценка за балансот, согласно принципот на пропорционалност (член 75-а став 1 точка б. од Изборниот законик).

Важно е да се нагласи дека од радиодифузерите не се очекува да обезбедат избалансираност во известувањето за различните политички субјекти во секоја одделна дневно-информативна емисија, туку во текот на изборната кампања. Ваквата методолошка определба произлегува од Објаснувачкиот меморандум на Препораката Р (2007) 15 на Советот на Европа, за мерките поврзани со медиумското покривање на изборните кампањи каде се утврдува дека „...овој принцип треба да се мери во однос на целиот програмски сервис на радиодифузерот, во текот на определен временски период, а не во секоја одделна емисија. Радиодифузерите треба да обезбедат избалансираност и да ги претставуваат различните политички гледишта во текот на целиот период на кампањата.“ Оттаму, во текот на изборната кампања ќе бидат објавени два извештаи и оценки за избалансираноста во известувањето ќе бидат извлечени двапати (за период од 10 дена и за период од 9 дена – 10-от ден е изборен молк и не може да се примени принципот на пропорционалност).

Трговски радиодифузни друштва

За да обезбедат баланс во известувањето во дневно-информативните емисии за време на кампањата согласно принципот на пропорционалност според бројот на потврдени кандидатски листи, сите радиодифузери (национални, регионални и локални) што ја следат кампањата треба да издвојат приближно исто време во вестите за учесниците во изборната кампања со ист број потврдени листи на кандидати за пратеници и со сличен интензитет на кампања.

Јавниот радиодифузен сервис (ЈРС)

Изборниот законик, предвидува Јавниот радиодифузен сервис да го постигне балансот во известувањето во дневно – информативните емисии низ двостепена постапка. Имено, согласно член 76-а став 2, ЈРС треба најпрвин да обезбеди рамноправен пристап така што вкупното време во вестите ќе го подели на четири дела од кои:

- Во 30% од времето ќе ги емитува прилозите за дневните настани од земјата и светот,
- Други 30% од времето ќе им посвети на активностите на политичките партии на власт,
- Уште 30% од времето ќе резервира за активностите на политичките партии во опозиција, и
- Преостанатите 10% од времето ќе известува за активностите на политичките партии кои не се претставени во Собранието на РМ.

По ова, во трите сегменти посветени на известување за активности од кампањите на политичките субјекти кои имаат листи со кандидати (односно во 30-те% за парламентарната опозиција, 30-те% за власта и 10-те% за учесниците во изборна кампања кои не се претставени во парламентот), времето треба да го распореди следејќи го принципот на пропорционалност – односно со тоа што ќе издвои приближно исто време за учесниците во изборната кампања со ист број потврдени листи на кандидати за пратеници и со сличен интензитет на кампања.

Тргувајќи од:

☞ Позицијата и обврските на Јавниот радиодифузен сервис во општеството, кои се јасно утврдени во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (член 111) и претпоставуваат тој да се придржува до начелото за политичка избалансираност и плурализам на гледишта;

☞ Сфаќањето дека барањето од Изборниот законик (член 75 став 1), Јавниот радиодифузен сервис да известува на правичен, избалансиран и непристрасен начин се однесува на сите учесници во изборната кампања;

☞ Фактот дека член 76-а во ставовите 2 и 3 реферира само на политички партии, а според дефиницијата од Изборниот законик (член 2 став 1 точка 14): "Учесник во изборна кампања е овластено лице од политичка партија, коалиција или група избирачи кои ја организираат изборната кампања".

Агенцијата, при реализирањето на мониторингот, ќе го применува член 76-а став 2, односно првиот степен за обезбедување рамноправен пристап кој се однесува на поделбата на времето во дневно – информативните емисии на четири дела, на следниов начин:

а. Во 30-те% од вестите наменети за известување за дневните настани од земјата и светот од сите сфери на општественото живеење се вбројува и времето посветено на редовните активности на носителите на функции на власта на централно и локално ниво (и од позицијата и од опозицијата) кои не се актуелизирани во контекст на внатрешната општествено-политичка дебата, односно изборната кампања.

б. Во делот на 30-те% наменети за опозицијата влегуваат прилозите за активностите од кампањата на политичките партии кои ја сочинуваат парламентарната опозиција во моментот кога е донесена одлуката за распишување на изборите, како и прилозите за активностите на носителите на функции на власта на централно и локално ниво од опозицијата кои се во функција на изборната кампања на партиите од опозицијата.

в. Во 30-те% за активностите од кампањата на партиите на власт се вбројуваат прилозите од кампањите на политичките партии кои ја сочинуваат владината коалиција во моментот кога е донесена одлуката за распишување на изборите, како и прилозите за активностите на носителите на функции на власта на централно и локално ниво од позицијата кои се во функција на изборната кампања на партиите од власта.

г. Во преостанатите 10%, освен прилозите за активностите од кампањите на вонпарламентарните политички партии и нивните коалиции се вклучуваат и прилозите за независните кандидат(к)и - групи избирачи, кои не се опфатени со законската обврска. Агенцијата очекува дека Јавниот радиодифузен сервис ќе информира и за нив.

д. Доколку вестите од спортот се интегрална целина на вестите, и не се издвоени, нивното времетраење се иззема од вкупното време за вестите, а остатокот е оној што треба да биде поделен на четири дела (30%+30%+30%+10%). Оние прилози во вестите од спортот во кои се појавуваат политичари, кандидати или учесници во изборна кампања, се анализираат.

ф. Во вкупното време за вестите не се мери ниту времето за генералната најава и за меѓунајавите, а најавите за прилозите се составен дел на прилозите.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР. 5: Измените во Изборниот Законик од 2016 год се однесуваат исклучиво на ИЗБАЛАНСИРАНОСТ на медиумите кои ќе бидат предмет на мониторирање. Квалитативното „мерење“ е непознато во ниту еден европски или светски систем, од причина што претставува субјективно гледање на аспектите од страна на единка или група. Згора на тоа, предлагачот на оваа Методологија, употребува примери од АРТИКЛ 19 кои во европски и светски рамки се анализираат само како ДОПОЛНУВАЊЕ на начинот на следењето на партиите од страна на медиумите, а НИКАКО како начин за дополнителна БАЛАНСИРАНОСТ. Од тука ниту Тонот, ниту Врамувањето кое овде, во оваа методологија е крајно нелогично употребено, па самиот носител на овој текст е контрадикторен и вели – „Поимот за 'врамувањето' не е поврзан со вистинитоста или невивистинитоста на контекстот, туку со светлината што тој контекст ја фрла врз субјектот“, што е спортивно на основите на новинарството и измените на Изборниот Законик во кој се бара ПРАВИЧНОСТ и ОБЈЕКТИВНОСТ.

² Guidelines for election broadcasting in transitional democracies, August 1994 (reprinted April 1997), Article 19, достапно на: https://www.google.com/url?sa=i&rcl=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj8kb2NvNHJAhWL1ywKHQUwD2MQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.article19.org%2Fpdfs%2Ftools%2Felectionbroadcastingtrans.pdf&usq=AFQjCNHW7DJcPDwycgchorJAI1_oL_7IA&cad=rja

Згора на тоа, се споменува и ИЗБОР НА ЗБОРОВИ, па се поставува прашањето, дали АВМУ, како носител на овој текст, изготвил и список на Зборови кои се адекватни за употреба? Ова претставува ТИПИЧЕН ПРИМЕР ЗА ЦЕНЗУРА, која со закон е забранета.

Кулминација на овој крајно нелогичен дел од текстов е и следнава КОНТРАДИКТОРНА реченица: „Како квалитативен аспект на избалансираноста, се мерат и бројот и вкупното времетраење на директните обраќања (изјавите) што радиодифузерот им ги овозможува на учесниците во кампања,“. Како може број и времетраење на извештаите да биде КВАЛИТАТИВЕН АСПЕКТ, кога е повеќе од јасно дека станува збор за КВАНТИТАТИВЕН аспект.

ПРЕДЛОГ БР 5. АВМУ и Привремената комисијата за следење на медиумското претставување да го допрецизираат овој дел, базиран исклучиво врз примери и пракса од европското законодавство, а не од странски приватни здруженија финансирани од приватни фондови, како што е Артикал 19

Известување за активностите на претставниците на власта

Времето и начинот на којшто радиодифузерите известуваат за активности на претставниците на власта (претседателот на РМ, собранието, владата, локалната власт, но и носителите на функции во правни лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања) е мошне важен аспект во утврдувањето на балансот во известувањето. Имено, како што се посочува во шестото издание на Прирачникот за набљудување избори на ОБСЕ од 2007 година, тоа што медиумите известуваат за носителите на функции на власта кога ги извршуваат своите официјални должности „не треба да биде злоупотребено како средство за да им се даде нефер предност, односно настаните од кампањата не треба да се мешаат со државните работи.“³ Исто така, во Препораката Р (2007)15 на Советот на Европа, за мерките поврзани со медиумското покривање на изборните кампањи се утврдува дека „радиодифузерите не смеат да им даваат привилегиран третман на претставниците на власта во текот на дневно-информативните емисии.“⁴

Ваквите заложби произлегуваат од фактот дека претставниците на власта се истовремено и претставници на политичките партии. Ова двојство на нивниот политички идентитет особено доаѓа до израз за време на изборни процеси, поради два значајни аспекта посочени во Насоките за медиумска анализа во текот на мисиите за набљудување на изборите изработени во 2009 година од страна на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), Директоратот за човекови права и Комисијата за демократија преку правото (Венецијанска комисија) на Советот на Европа и Европската комисија: (1) како да се обезбеди баланс меѓу остварувањето на правото на кандидатите и учесниците во изборна кампања на еднакви можности за пристап до медиумското претставување и правото и обврската на медиумите да известуваат за активностите на власта; и (2) како да се обезбеди еднаков медиумски третман на кандидатите и учесниците во кампањата, ако се знае дека контекстот на известувањето за активностите на власта најчесто е позитивен поради самиот карактер на настаните за кои се известува (на пример, значаен меѓународен настан, официјални средби, седници и сл.)⁵

Затоа во член 75-б, Изборниот законик пропишува дека во периодот од денот на распишување на изборите до нивното завршување, известувањето за редовните активности на државните органи, органите на општините и на градот Скопје, на државните институции и организации, како и за активностите на правни и на други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања не смее да биде во функција на изборно медиумско претставување на ниту еден политички субјект. Ваквата забрана е потврдена и за Јавниот радиодифузен сервис во член 76-а став 12.

³ Election Observation Handbook (Sixth Edition) (2010) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, стр. 63, достапно на: <http://eos.cartercenter.org/quotes?part%5B%5D=14&sort=&q=incumbents#>

⁴ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, достапно преку: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207243>

⁵ Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions (2009) by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and the Venice Commission, стр. 14, достапно на: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwirygamvIHJAhVEBSwKHe4kAHcQFggsMAI&url=http%3A%2F%2Fapt.sze.hu%2Fdownloadmanager%2Fdownload%2Fnohtml%2F1%2Fid%2F18970%2Fm%2F1631&usq=AFQjCNFjaEVuOIQJ1wO1WirE0iEM6tiyxq&cad=rja>

При примената на оваа одредба треба да се има предвид дека таа говори за „изборно медиумско претставување“, а не за изборна кампања, а „изборно медиумско претставување“ е промовирање (непосредно или посредно) на ставови, програми, платформи, достигнувања, активности и др. на политички партии, коалиции, групи избирачи и нивни претставници (член 2 став 1 точка 28 од Изборниот законик). Затоа, забраната е во сила во целиот период од 100 дена пред денот на гласањето.

Агенцијата очекува од медиумите да бидат упорни и конзистентни во настојувањето да ги разликуваат редовните активности на претставниците на власта кои се важни за извршувањето на нивната функција и функционирањето на државата, од оние активности што тие ги водат како претставници на политичките партии во функција на изборно медиумско претставување (најчесто поврзани со инфраструктурни или со објекти од општествените дејности, средби или ветувања мерки кои позитивно ќе се одразат на одредени категории граѓани на пример: пензионерите, студентите, земјоделците, или друг тип промотивни настани). Всушност, настаните во кои како актери се појавуваат носителите на функции на власта, според Насоките за медиумска анализа во текот на мисиите за набљудување на изборите од 2009 година, на ОБСЕ/ОДИХР, Директоратот за човекови права и Венецијанска комисија на Советот на Европа и Европската комисија можат да бидат „вистинити и релевантни (како национални празници или годишнини), вистинити, но маргинални (како отворање јавни објекти) или псевдонастани (настани создадени и управувани од власта со цел да се добие подобро или пошироко медиумско покривање)“⁶.

Медиумите во периодот од 100 дена пред денот на гласањето можат да известуваат за редовните активности на органите на власта, но притоа да внимаваат начинот на известување да не биде во функција на изборно медиумско претставување на партиите во власта. Различни европски и светски документи и прирачници им даваат насоки што можат да направат во вакви прилики⁷. Тие можат да одлучат дека ќе известуваат само за „државни работи“, или во прилозите за активностите кои се во функција на предизборието да заземат критички став. Или пак, можат да одлучат дека за изјавите или активностите на функционерите кои се дел од изборно медиумско претставување редовно ќе обезбедуваат и изјави од опозициските партии и/или од претставници на граѓанското општество.

Дали известувањето е во функција на изборно медиумско претставување се утврдува со вкрстување на квантитативни и квалитативни показатели добиени со мониторингот на дневно-информативните емисии. Зачестеното појавување на позитивно врамени прилози искористени во функција на изборно медиумско претставување на некоја политичка партија, недвојбено е прекршок на Изборниот законик.

Имајќи предвид дека известувањето за активностите на претставниците на власта станува предмет на мониторинг 100 дена пред денот на гласањето, Агенцијата, во поглед на овој тип прилози на медиумите ќе постапува на следниов начин:

☐ Проценката дали некој радиодифузер известува во функција на изборно медиумско претставување на која било политичка партија ќе се прави на примерок од централните дневно – информативни емисии емитувани во текот на десет дена;

☐ За да се изрече мерка, во периодот од 10 дена треба да има најмалку десет вакви прилози;

☐ Се следи и колкав дел од прилозите се сочинети од директно обраќање (тонски изјави) на политичарите;

☐ Наодите поврзани со овие прилози влегуваат во вкупната оценка за избалансираноста во известувањето за секој од радиодифузерите поединечно.

Дали некој прилог е во функција на изборно медиумско претставување најчесто се забележува по 'фаворизирачкиот' или 'позитивен' тон и врамнување. Според досегашното искуство станува збор за прилози во кои:

- Тековни активности на власта и нејзините достигнувања предизборно се актуелизираат и за нив се известува како да имаат дневно, актуелно значење (на пример, увид во градежните работи на

⁶ Ибид.

⁷ На пример: Media and elections: A Guide for Electoral Practitioners (2014), UNDP достапно на: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/media-and-elections-a-guide-for-electoral-practitioners.html или Handbook On Media Monitoring for Election Observation Missions (2012), OSCE/ODIHR достапно на: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwirygamvIHJAhVEBSwKHe4kAHcQFggIMAE&url=https://www.osce.org/2F92057%3Fdownload%3Dtrue&usq=AFQjCNFPY4A75iYSjRTFH8Y3j3SiiBk8Q&cad=rja>

патен правец чија изградба ниту почнала, ниту ќе заврши во периодот кога се известува; презентација на набавена медицинска опрема која веќе се користи);

- За активностите на органите на власта говорат, односно проектите ги промовираат во речиси сите случаи носители на функции (министри, заменици-министри, градоначалници, директори на јавни претпријатија итн.) само од една партија;
- Партиските изборни ветувања за мерки се претставуваат како владини на тој начин што се наведуваат периодите во кои Владата ќе ги спроведува или тие се поврзуваат со актуелни владини мерки и се употребуваат синтаксичко-граматички средства за да се даде ефект на конечност и неминовност на нивното исполнување (на пример, се користи идно време – ќе се спроведе, наместо можен начин – би се спровело). Понекогаш, ваквите партиски проекти ги промовираат актуелни носители на функции на власта; итн.

Други квалитативни аспекти на известувањето

Објективно и точно известување

Оценката за 'тонот' на известувањето покажува дали ставот на медиумот кон конкретниот политички субјект е позитивен, негативен или неутрален.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР. 6: Повторно постои обид да се уфрли ТОНОТ како мерка правично, избалансирано и непристрасно известување на медиумите, како што е опишано во ставот 1 од членот 75 од Изборниот Законик. За неточно известување постојат удски инстанци кои само тие можат да утврдат дали медиумот известува евентуално невинитно.

ПРЕДЛОГ БР. 6: Бришење на оваа реченица: „ Меѓутоа, ова не е доволно за да се оцени дали медиумот известува објективно и точно. Континуираното неточно известување е еден од најсериозните недостатоци во медиумското покривање на кампањата што може да се утврди само со помош на своплатна квалитативна анализа, која подразбира посложени методолошки постапки (на пример, споредба на известувањето со реалните настани или следење на известувањето на еден ист настан на повеќе медиуми – студија на случај).“

Објективното известување спаѓа во темелните принципи на професионалното новинарско известување и, како такво, не е предмет на законската регулатива за покривање на изборите. Овие аспекти навлегуваат во етичките и професионалните стандарди, кои се наведени во членот 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, но се регулираат со новинарските кодекси, односно со саморегулативата. Оттаму, иако со мониторингот на Агенцијата можат да се добијат извесни квалитативни сознанија за објективноста во известувањето, тие не можат да се користат како основа за постапување, туку претставуваат дополнителна индикација при градењето на оценките за квалитативниот аспект на избалансираноста во известувањето.

Коментари во дневно-информативните емисии

Со дополнувањата на Изборниот законик од јули 2016 година, во членот 196-s, се предвидува дека ниту еден медиум или новинар не може да биде санкциониран за изразување на мислење, но оти мислењето мора да биде издвоено од веста.

Ваквата одредба значи дека од радиодифузерите се очекува да прават јасна дистинкција меѓу коментарот, како новинарски жанр во кој се изнесува мислењето, и другите новинарски жанрови како вестите, извештаите, интервјуата, репортажите итн. Имено, една новинарска вест или извештај треба да се состои од факти и податоци, додека коментарот подразбира изнесување на мислењето, идеите и ставовите на редакцијата, уредникот или новинарот. Оваа дистинкција е особено важна во известувањето во време на избори за да може публиката јасно да разликува што е информација за настанот, а што коментар за него.

Исто така, коментарот треба јасно да се обележи и да се идентификува неговиот автор, за да може публиката да знае чиј е тој став, односно дека тоа не е изворна информација за некој настан/тема туку ставот на новинар/ка, уредник/чка, редакција за тој настан или тема.

Во поглед на одредбата дека ниту еден медиум или новинар не може да биде санкциониран за изразување на мислење, треба да се има предвид дека ова претставува гаранција на слободата на изразување, но не и заштита за злоупотребата на ова право. Имено, согласно македонската регулатива и практиката на Европскиот суд за човекови права – одредбата од Законикот не смее да се сфати како заштита за употребата на говор на омраза, објавувањето неточни, невинитни информации, навреди, лаги и клевети. Односно, искажаното мислење, за да биде заштитено со оваа одредба, треба да биде формулирано во новинарски жанр коментар кој ќе биде вообличен согласно професионалните новинарски принципи и стандарди за: заштита на приватноста и достоинството на личноста; еднаквост на слободите и правата независно од полот, расата, националното, етничкото и социјалното потекло, политичкото и верското убедување, имотната и општествената положба на човекот и граѓанинот; објективно и непристрасно прикажување на настаните со еднаков третман на различните гледишта и мислења и

овозможување на слободно оформување на мислењето на публиката за одделни настани и прашања; поттикнување на духот на толеранцијата, заемното почитување и разбирање меѓу индивидуите од различно етничко и културно потекло; заштита на идентитетот на жртвите на насилство; почитување на пресумпција на невиност; поттикнување на меѓународно разбирање и соработка, чувство на јавноста за правичност и за одбрана на демократските слободи; самостојност, независност и одговорност на уредниците, новинарите и другите автори при создавањето на програмите и креирањето на уредувачката политика и другите начела од членот 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Известување за анкетите на јавното мислење

Известувањето за анкетите на јавното мислење поврзани со рејтингот на учесниците во изборниот процес и можноста за победа на претстојните избори е прашање од посебно значење во периодот на изборната кампања. Емитирањето на прилозите во кои се објаснуваат резултати од анкетите може некогаш да има за цел манипулирање со мислењето на гласачите

Поради тоа, анкетите на јавното мислење врз основа на кои се утврдуваат рејтинзи и се прават проекции за исходот од изборите треба да се спроведени на научна основа, врз репрезентативен примерок од испитаници, од страна на независни истражувачки организации или институти. Известувањето за резултатите од анкетите мора да биде објективно и непристрасно и да ги содржи сите неопходни елементи за да може публиката да ја процени нивната веродостојност, онака како што е пропишано со член 77 од Изборниот законик.

ОБЈАСНУВАЊЕ БР. 7: Нејасно е како една институција како АВМУ може да предложи да прифати еден ваков текст во кој буквално се стигматизираат организации за изработка на анкети, користејќи го зборот ПРИСТРАСНИ! Според кој критериум се определува која агенција е пристрасна, а која не? Можат ли медиумите да добијат список на НЕПРИСТРАСНИ рејтинг агенции потпишан од одговорното лице во АВМУ? Крајно некоректна реченица.

ПРЕДЛОГ БР. 6: Бришење на овој дел од оваа реченица: „, особено кога анкетите се нерепрезентативни (спроведени на Интернет или преку телефонути) или кога се спроведени од организации кои се пристрасни

ПОСЕБНИ ИНФОРМАТИВНИ ПРОГРАМИ

„Посебни информативни програми се: програми наменети за информирање на граѓаните за начинот и за техниката на гласањето и за остварувањето на избирачкото право и информативно-политички програми жанровски реализирани како интервјуа, дебати или ТВ/радио соочувања; актуелно-информативни програми, актуелно информативни програми со документаристички пристап, и тематски специјализирани информативни програми.“ (Изборен законик, член 2 став 1 точка 27).

Првата категорија посебни информативни програми се оние кои се наменети за информирање на граѓаните за начинот и за техниката на гласањето и за остварувањето на избирачкото право. Нивното емитирање претставува посебна обврска на Јавниот радиодифузен сервис (член 76-а став 1 од Изборниот законик).

За другите видови посебни информативни програми, односно интервјуата, дебатите и соочувањата - важи обврската дека мора да се обезбедат еднакви услови за пристап до нив, избалансираност, правичност и непристрасност (согласно членовите 75 и 75-а од Законикот). Во периодот пред почетокот на изборната кампања треба да се обезбедат еднакви услови за пристап за претставници и на власта и на опозицијата, а за време на кампањата балансот треба да се обезбеди според принципот на пропорционалност. Притоа, оценката дали се исполнети овие обврски не се извлекува за секоја поединечна емисија, туку за серија интервјуа, дебатни емисии или соочувања што радиодифузерот ќе ги организира.

Практиката покажува дека сите поканети личности не се одсиваат на поканите на телевизиите и радијата за учество во интервјуа, дебати, соочувања. Доколку радиодифузерот уредно ги поканил учесниците во емисиите, а тие самите не го искористиле правото на пристап, медиумот треба тоа јасно да го нагласи во текот на емитирањето на ваквите информативни програми. При мониторингот се води сметка за ова прашање така што, во овие случаи се очекува извесен дисбаланс за кој радиодифузерот не се смета за одговорен. Исклучок се случаите, кои исто така, се појавиле во практиката, кога ваквата ситуација се користи за да се реализираат и репризираат многубројни посебни информативни емисии само со претставници на една партија/опција на изборите, со што самите медиуми креираат дисбаланс.

Согласно член 76 став 6 од Законикот, посебните информативни програми, односно интервјуата, дебатите и соочувањата не смеат да се користат како облик на платено политичко рекламирање. Посебните информативни програми се облици на медиумско претставување кои се под уредувачка контрола на радиодифузерот, нивната цел е објективно и што посеопфатно да ја информираат публиката за кандидатите и изборната кампања и оттаму не смеат да се користат како форма на платено политичко рекламирање првенствено поради професионалните и етичките аспекти на новинарството. Во новинарските форми на информирање за изборите улогата на новинарот не може да се сведе на формална улога на 'презентер' или 'модератор' во интерес на одреден политички субјект, а особено ако тие форми се платени. Напротив, улогата на новинарот е, имајќи ги предвид интересите на граѓаните, ставовите на политичките субјекти да ги разоткрива и да ги изложува на критичкото око на јавноста.

Законикот пропишува дека Јавниот радиодифузен сервис има обврска да емитува дебатни емисии, во периодот од распишувањето на изборите и во текот на целата кампања во кои, на различни теми, своите ставови ќе ги соочуваат најголемите политички партии од власта и опозицијата, како и останатите учесници во изборниот процес. Што се однесува до тоа дали ќе емитува интервјуа, таа одлука ЈРС треба да ја донесе во рамките на својата самостојна уредувачка политика.

И Јавниот сервис и комерцијалните радиодифузери коишто ќе се одлучат да емитуваат интервјуа, дебати и соочувања, мора да ги почитуваат законските и професионалните правила.

ГОВОР НА ОМРАЗА

Во текот на мониторингот, предмет на набљудување ќе биде и појавата на евентуален 'говор на омраза' во известувањето. Воздржувањето од употребата каков било говор на омраза спаѓа во основните новинарски принципи, но ова прашање исто така, е разработено во повеќе меѓународни акти.

Како што се посочува во Насоките за медиумска анализа во текот на мисиите за набљудување на изборите од 2005 година, на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), Директоратот за човекови права и Комисијата за демократија преку правото (Венецијанска комисија) на Советот на Европа и Европската комисија, „еден од најголемите проблеми во текот на изборните кампањи е мерата во која треба да се забрани“ говорот на омразата. При тоа, се препорачува да се постават „минимални граници за индивидуалната слобода на изразување, бидејќи изборната кампања е момент кога е неопходно да се чујат најразлични мислења и гледишта, па дури и кога се изразени на поагресивен начин“, но истовремено се упатува на тоа да се води сметка за „специфичната ситуација на секоја земја: на пример, во пост-конфликтните подрачја можат да се наложат построги ограничувања со цел да се избегнат нови тензии меѓу заедниците“, и „концептот на говорот на омразата треба да се поврзе со потенцијалното влијание на пораката врз публиката.“⁸

Водичот за мониторинг на „говорот на омразата“ на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, укажува на тоа дека „не постои универзална дефиниција за говор на омраза. Значењето на терминот има долга историја во правните системи на различни земји-членки на Советот на Европа и на Европската унија, заедно со прецедентното право на Европскиот суд за човекови права“⁹.

Сепак, дефиницијата на говорот на омраза кон која најчесто се реферира е онаа од Препораката Р(97) 20 на Советот на Европа, според која со синтагмата 'говор на омраза' се опфатени „...сите форми на изразување, што шират, поттикнуваат, промовираат или оправдуваат расна омраза, ксенофобија, антисемитизам или други форми на омраза, засновани врз нетрпеливост, вклучувајќи и нетрпеливост изразена преку агресивен национализам и етноцентризам, дискриминација и непријателство кон малцинствата, емигрантите и лицата со емигрантско потекло.“¹⁰

Говорот на омраза е регулиран во неколку домашни правни акти, при што за мониторингот на Агенцијата особено значајна е посебната забрана од членот 48 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Она што со него се забранува се содржините со кои се загрозува националната безбедност, се поттикнува насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија, се повикува на воена агресија или на оружен конфликт и се поттикнува или се шири дискриминација, нетрпеливост или омраза врз основа на раса, пол, религија или националност. Притоа, се пропишува оти при одлучувањето дали е прекршен овој член, Агенцијата треба да постапува согласно прецедентното право на Европскиот суд за човекови права.

Ваквото упатување значи дека, имајќи предвид оти станува збор за ситуација во која може да дојде до ограничување на слободата на изразување, при анализирањето на секоја содржина и на начинот на кој одреден радиодифузер постапил во врска со неа - треба да се почитува трипартитниот тест на Европскиот суд за човекови права:

- ☞ Дали ограничувањето е пропишано со закон,
- ☞ Дали има легитимна цел и
- ☞ Дали е неопходно во едно демократско општество.

Во обид да се дадат насоки каде да се постават границите на „дозволивиот“ говор во време на избори, во Заедничката изјава во врска со медиумите и изборите од 2009 година, на специјалниот известувач на ОН за унапредување и заштита на правото на слобода на мислење и изразување,

⁸ Council of Europe Venice Commission (2005), *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions*. Strasbourg: Council of Europe, стр. 61, достапно на:

<https://www.google.com/url?sa=t&rlz=C131C1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwifheXGIlbJAhVHXcWkHYRMBZsQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gpb.ge%2Fuploads%2Fdocuments%2Fbea833c7-2a31-4eb3-9518-6ed509639532Guidelines%2520on%2520Media%2520Monitoring.pdf&usq=AFQjCNGH2-0aZoeNNqKfN8ISHicFRbqgAw&cad=rja>

⁹ Водич за мониторинг на „говорот на омразата“ (2014), Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, стр. 6, достапно на: http://www.avmu.mk/images/Vodic_za_monitoring_na_govorot_na_omraza.pdf

¹⁰ Препорака No. R (97) 20 во врска со „говор на омраза“ усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 30 октомври 1997 г., достапно на: http://www.avmu.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1734%3A-r97-20-g&catid=50%3Aevropska-legislativa-cat&Itemid=339&lang=mk

претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите, специјалниот известувач за слобода на изразување на Организацијата на американските држави и специјалниот известувач за слобода на изразување и пристап до информации на Африканската комисија за човековите права и правата на народите наведуваат:

„Медиумите треба да имаат слобода да известуваат за прашањата поврзани со изборите. Тие исто така треба да бидат изземени од одговорност за дисеминирање незаконски изјави дадени директно од партиите или кандидатите – без оглед дали се дадени во контекст на емитување во живо или во рекламирање – освен доколку тие изјави биле прогласени за незаконски од страна на суд или изјавите претставуваат директно поттикнување на насилство и медиумите имале можност да го спречат нивното пренесување.“¹¹

Корисна алатка, и за Агенцијата и за радиодифузерите, при проценката дали одредена изјава е форма на говор кој мора да биде забранет, се упатствата дадени во Водичот за мониторинг на „говорот на омразата“. Станува збор за следнава група прашања:

- ☞ Кој бил контекстот на изразувањето?
- ☞ Кое е лицето одговорно за изразувањето?
- ☞ Дали постоела намера за провоцирање на говор на омраза?
- ☞ Што е содржината на изразувањето?
- ☞ Кои биле степенот и опсегот на изразувањето?
- ☞ Која била веројатноста од влијаење врз публиката и нејзините идни дејствија?

Или, сумирано, „медиумите треба да ја одбијат секоја отворена или прикриена изјава на нетолеранција и внимателно да размислат дали објавувањето на таа изјава може да води кон навреда и потсмев врз основа на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера или религија, припадност кон национална или етничка малцинска група, социјална различност или други видови уверувања“¹², вклучувајќи ги и основите какви што се политичкото мислење или сексуалната ориентација.

Методолошки, оценката на овој квалитативен аспект на известувањето ќе се гради врз основа на квалитативна дискурзивна анализа на конкретната содржина (изјава, порака или сл.), при што ќе се имаат предвид контекстот во кој е искажана, меѓународните стандарди и одредбите утврдени во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Мора да се нагласи дека Агенцијата, за да го исполни трипартитниот тест на Европскиот суд за човекови права, при мониторингот не го анализира само кажаното, туку секогаш го анализира постапувањето на радиодифузерот во врска со изјавата за која ќе се утврди дека претставува говор на омраза. Имено, одговорноста за дадената изјава во крајна линија е на поединецот или политичкиот субјект кој ја дава изјавата, но важно е дали медиумот за неа известил професионално, односно дали ја сместил изјавата во соодветен контекст и јасно покажал дека не ја поддржува.

Притоа, мора да се има предвид дека не е забрането да се известува за постоењето говор на омраза. Всушност, поради кусото траење на изборната кампања и фундаменталното значење на слободата на политичката дебата како услов за слободни и фер избори, се смета дека медиумите можат да известуваат за оној говор на омраза кој е составен дел на кампањата што ја водат политичките субјекти, но кој не претставува директно повикување на насилство или на уривање на уставниот поредок, или поттикнување на национална, расна, полова или верска омраза и нетрпеливост. Препораката медиумите да бидат ослободени од одговорноста за емитувањето различни видови меѓусебни обвинувачки пораки на политичките субјекти (навреда, клевета и сл.) се заснова врз досегашното искуство и судската пракса според кои употребата на вакви изјави се смета за адекватна во политичкиот контекст, а особено поради постоењето на можноста да се оствари правото на одговор или исправка на ваквите изјави.

Медиумите се сметаат одговорни доколку:

- ☞ Емитуваат директни повици на насилни дејствија (експлицитно забранети во член 48 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги);

¹¹ Joint Statement on the Media and Elections by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression (2009), the OSCE Media Freedom Representative, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, достапно на: <http://www.osce.org/fom/37188>

¹² Council of Europe Venice Commission (2005), Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions. Strasbourg: Council of Europe. стр. 60, достапно на: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj6heXGltbJAhVHXcWkHYRMBZsQFggdMAA&url=https://www.gpb.ge/%2Fuploads%2Fdocuments%2Fbea833c7-2a31-4eb3-9518-6ed509639532Guidelines%2520on%2520Media%2520Monitoring.pdf&usq=AFQjCNGH2-0aZoeNNqKIN8ISHicFRbqgAw&cad=rja>

- ☞ Самите тие претставуваат извор на говор на омраза;
- ☞ Непрофесионално известуваат во случаите кога ги емитуваат изјавите со говор на омраза без да ги врамнотежат така што ќе обезбедат и спротивставено гледиште, ќе се оградат или ќе дадат соодветно контекстуално објаснување кое ќе го намали нивниот ефект. Притоа, околностите се секогаш потешки доколку ваквите изјави се дел од однапред снимени прилози и емисии, отколку ако станува збор за емисија во живо. Оттаму, она што се очекува да го направат радиодифузерите кога соговорник во вести, интервју, дебата или во друг вид програма во живо ќе изнесе став кој претставува говор на омраза е да го предупредат дека таквите изјави се неприфатливи за најголемиот дел од јавноста, доколку соговорникот продолжи да зборува во ист правец – да го предупредат дека таквите изјави се спротивни на новинарските принципи и неприфатливи за медиумот и, како крајна можност - да му го одземат правото да говори во емисијата. Доколку станува збор за дебата или соочување во живо, тогаш како можност да се обезбеди дополнителен контекст новинарот/новинарката може да ги покани другите соговорници со своите ставови да се спротистават на искажаниот говор на омраза.

ОБЛИЦИ НА ДИРЕКТЕН ПРИСТАП ДО ПУБЛИКАТА/ГЛАСАЧИТЕ

За облиците на директен пристап до гласачите (бесплатно политичко претставување и платено политичко рекламирање) е карактеристично тоа што кандидатите или учесниците во изборната кампања слободно ги промовираат своите програми, ставови и кандидати, односно директно ги соопштуваат своите политички пораки до гласачите без уредувачка интервенција на новинарите или радиодифузерот.

ПЛАТЕНО ПОЛИТИЧКО РЕКЛАМИРАЊЕ

„Платено политичко рекламирање е директен пристап на учесниците во изборната кампања до избирачите, преку кој за паричен надоместок се промовираат изборните програми, ставовите и кандидатите. Видови на платено политичко рекламирање се: огласи, соопштенија, политички изборни спотови, музички спотови што функционираат како химни на учесниците во изборната кампања, преноси или снимки од митинзи, средби и други настани на учесниците во изборната кампања(Изборен законик, член 2 став 1 точка 2б).

Мониторингот на Агенцијата, во однос на платеното политичко рекламирање, во периодот од распишувањето на изборите до почетокот на изборната кампања ќе се фокусира на тоа дали:

- ☞ Се почитува забраната за емитување платено политичко рекламирање, со исклучок на огласи и соопштенија за собирање потписи за поддршка на кандидатура на независни кандидати;
- ☞ Дали огласите и соопштенијата за собирање потписи за поддршка на кандидатура на група избирачи се емитуваат само во означени рекламни блокови во рамките на дозволеното време за рекламирање на еден реален час емитувана програма;
- ☞ Дали за огласите и соопштенијата за собирање потписи за поддршка на независни кандидати, за еден учесник во изборната кампања се издвојуваат најмногу 8 минути, и дали наречателот е јасно означен;
- ☞ Огласите и соопштенијата за собирање потписи за поддршка на независни кандидати ја имаат пропишаната содржина, односно содржат само основни податоци - за кого се собираат потписи, на кои места граѓаните можат да го дадат својот потпис и во кој временски период од денот, без какви било дополнителни податоци за кандидатите;
- ☞ Дали се емитуваат реклами финансирани од Буџетот на Република Македонија, од буџетите на општините и на градот Скопје и на сите други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања."

Од започнувањето на изборната кампања, со мониторингот се набљудува почитувањето на следниве правила за ППР:

- ☞ Дали радиодифузерите кои ги покриваат изборите емитуваат најмногу 18 минути дополнително време за ППР на реален час емитувана програма;

- ☐ Дали за ППР на политичките партии на власт издвојуваат најмногу осум минути на реален час;
- ☐ Дали за ППР на политичките партии во опозиција кои се застапени во Собранието на Република Македонија одвојуваат најмногу осум минути;
- ☐ Дали за ППР на политичките партии во Собранието на Република Македонија кои немаат пратеничка група издвојуваат најмногу една минута;
- ☐ Дали за ППР на политичките партии и независните кандидат(к)и кои не се застапени во Собранието на Република Македонија издвојуваат најмногу една минута на реален час;
- ☐ Дали при спојување на блоковите со ППР на една политичка партија при премин од еден во друг реален час, радиодифузерот води сметка два пати по ред да не емитува ППР за иста политичка партија и дали во ваквите ситуации наизменично во последователните реални часови емитува ППР за политичките партии од власта и од опозицијата;
- ☐ Дали ППР е соодветно и видливо означено како „платено политичко рекламирање“ и јасно одвоено од другите содржини на медиумите;
- ☐ Дали нарачателот на платеното политичко рекламирање е јасно означен во сите облици на ППР;
- ☐ Дали се почитува забраната за учество на малолетници во платено политичко рекламирање;
- ☐ Дали се почитува забраната за емитување ППР во вести, посебни информативни програми, образовни и програми за деца, и во преноси од верски, спортски, културни, забавни и други настани;
- ☐ Дали се почитува забраната за користење на посебните информативни програми како облик на платено политичко рекламирање;
- ☐ Дали Јавниот радиодифузен сервис ја почитува забраната за емитување платено политичко рекламирање;
- ☐ Дали кампањите на Државната изборна комисија за едукација на гласачите за остварување на избирачкото право и за фер и демократски избори се издвоени од другиот дел од програмата, нивниот нарачател е јасно означен и не се сметаат за платено политичко рекламирање;

Во периодите на изборниот молк се набљудува дали се почитува забраната за емитување ППР.

БЕСПЛАТНО ПОЛИТИЧКО ПРЕТСТАВУВАЊЕ

Бесплатното политичко претставување, е еден од облиците на директен пристап до гласачите преку кој учесниците во изборната кампања слободно и без паричен надоместок ги промовираат изборните програми, ставовите и кандидатите (Изборен законик, член 2 став 1 точка 25). Со мониторингот што го спроведува Агенцијата се следи и дали се почитуваат правилата поврзани со овој облик на директен пристап до избирачите.

Бесплатното политичко претставување со оглед на тоа дека се однесува на учесници во изборниот процес може да се емитува само за време на изборна кампања.

Во деновите на изборната кампања, односно до почетокот на изборниот молк се следи:

- ☐ Дали Јавниот радиодифузен сервис емитува бесплатно политичко претставување на учесниците во изборниот процес во согласност со принципот за избалансирано покривање на изборите, односно според принципот на пропорционалност според бројот на потврдени кандидатски листи за пратеници (од член 75-а став 1 точка б.);
- ☐ Дали ЈРС го почитува правилото дека бесплатното политичко претставување на телевизиските програмски сервиси на Јавниот радиодифузен сервис се емитува во периодот од 16.00 до 23.00 часот.
- ☐ Дали Програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието на Република Македонија, обезбедува по три часа бесплатно политичко претставување на кампањите на политичките партии застапени во Собранието на Република Македонија;

Дали Програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието на Република Македонија, обезбедува еден час за бесплатно политичко претставување на кампањите на подносителите на листи кои не се застапени во Собранието на Република Македонија.

Дали бесплатното политичко претставување е соодветно и видливо означено како „бесплатно политичко претставување“ во текот на целото времетраење на емитувањето.

ИЗБОРЕН МОЛК

Изборниот молк е мигот од изборниот процес кога престанува какво било изборно медиумско претставување за да им се остави простор на граѓаните самостојно да донесат одлука како ќе го искористат своето право на глас. Мониторингот на Агенцијата во овој период се реализира преку набљудување на програмите на сите медиуми опфатени во примерокот. Притоа се следи дали радиодифузерите емитуваат:

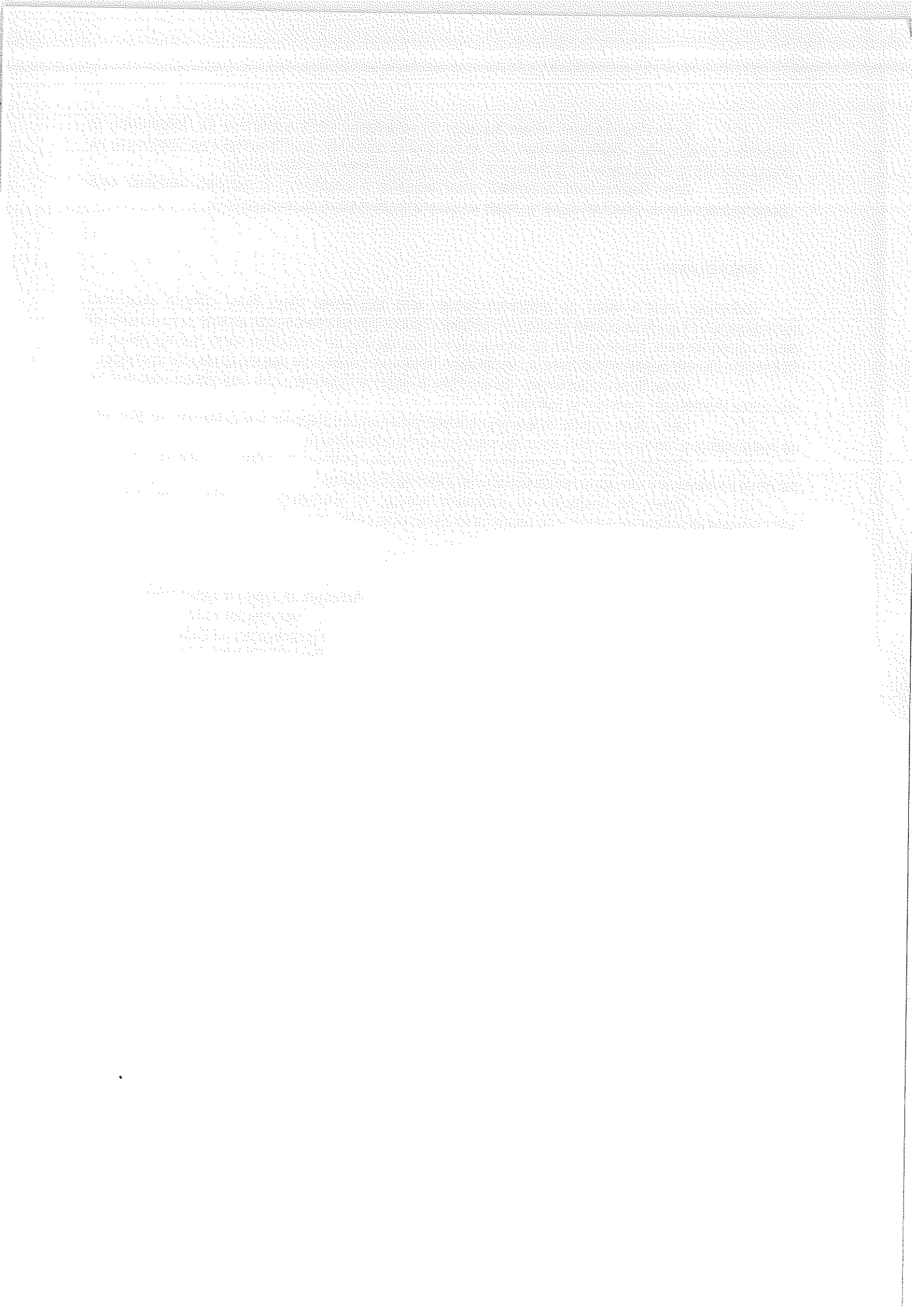
Какви било информации, фотографии и аудио и аудиовизуелни материјали поврзани со или во кои учествуваат учесници во изборите;

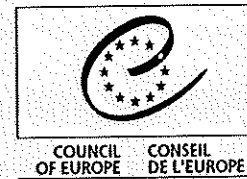
Какви било облици на медиумско известување кои се отворено или прикриено во функција на нечија изборна кампања и можат да влијаат врз одлуката на избирачите;

Податоци со кои се откриваат идентитетот на политичките субјекти и/или на поединци вклучени во инциденти или други неправилности на денот на гласањето

Изјави од кандидати во изборниот процес, од учесниците во изборна кампања, од претставници на политички партии и од носители на функции во органите на власта.

Агенција за аудио и аудиовизуелни
медиумски услуги
Претседател на Советот
Лазо ПЕТРУШЕВСКИ с.р.





COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 23 May 2003

CDL-AD (2002) 23 rev

Or. Fr.

Opinion no. 190/2002

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

**CODE OF GOOD PRACTICE
IN ELECTORAL MATTERS**

**GUIDELINES
AND EXPLANATORY REPORT**

**Adopted by the Venice Commission
at its 52nd session
(Venice, 18-19 October 2002)**

Contents

	Page
INTRODUCTION	4
GUIDELINES ON ELECTIONS adopted by the Venice Commission at its 51 st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002)	5
EXPLANATORY REPORT adopted by the Venice Commission at its 52 nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002).....	13
General remarks.....	13
<u>I. The underlying principles of Europe's electoral heritage</u>	13
Introduction: the principles and their legal basis	13
<u>1. Universal suffrage</u>	14
1.1. Rule and exceptions	14
1.2. Electoral registers	15
1.3. Submission of candidatures.....	16
<u>2. Equal suffrage</u>	16
2.1. Equal voting rights	17
2.2. Equal voting power	17
2.3. Equality of opportunity	18
2.4. Equality and national minorities	19
2.5. Equality and parity of the sexes	19
<u>3. Free suffrage</u>	19
3.1. Freedom of voters to form an opinion.....	20
3.2. Freedom of voters to express their wishes and combating electoral fraud	20
3.2.1. In general.....	20
3.2.2. Voting procedures	20
3.2.2.1. Postal voting or proxy voting in certain circumstances	21
3.2.2.2. Military voting.....	22
3.2.2.3. Mechanical and electronic voting methods.....	22
3.2.2.4. Counting	23
3.2.2.5. Transferring the results.....	23
<u>4. Secret suffrage</u>	24
<u>5. Direct suffrage</u>	24
<u>6. Frequency of elections</u>	24

II. <u>Conditions for implementing the principles</u>	25
1. <u>Respect for fundamental rights</u>.....	25
2. <u>Regulatory levels and stability of electoral law</u>	26
3. <u>Procedural safeguards</u>	26
3.1. Organisation of elections by an impartial body	26
3.2. Observation of elections.....	29
3.3. An effective system of appeal	29
3.4. Organisation and operation of polling stations	31
3.5. Funding.....	31
3.6. Security.....	32
Conclusion	32

Introduction

On 8 November 2001 the Standing Committee of the Parliamentary Assembly, acting on behalf of the Assembly, adopted Resolution 1264 (2001) inviting the Venice Commission:¹

- i. to set up a working group, comprising representatives of the Parliamentary Assembly, the CLRAE and possibly other organisations with experience in the matter, with the aim of discussing electoral issues on a regular basis;*
- ii. to devise a code of practice in electoral matters which might draw, inter alia, on the guidelines set out in the appendix to the explanatory memorandum of the report on which this resolution is based (Doc. 9267), on the understanding that this code should include rules both on the run-up to the election, the elections themselves and on the period immediately following the vote;*
- iii. as far as its resources allow, to compile a list of the underlying principles of European electoral systems by co-ordinating, standardising and developing current and planned surveys and activities. In the medium term, the data collected on European elections should be entered into a database, and analysed and disseminated by a specialised unit.*

The following guidelines are a concrete response to the three aspects of this resolution. They were adopted by the Council for Democratic Elections – the joint working group provided for by the Parliamentary Assembly resolution – at its second meeting (3 July 2002) and subsequently by the Venice Commission at its 51st Session (5-6 July 2002); they are based on the underlying principles of Europe's electoral heritage; lastly and above all, they constitute the core of a code of good practice in electoral matters.

The explanatory report explains the principles set forth in the guidelines, defining and clarifying them and, where necessary, including recommendations on points of detail. The report was adopted by the Council for Democratic Elections at its 3rd meeting (16 October 2002), and subsequently by the Venice Commission at its 52nd Session (18-19 October 2002).

The code of good practice in electoral matters was approved by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe at its 2003 session – 1st part and by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its Spring session 2003.

As requested in the Parliamentary Assembly's resolution, this document is based on the guidelines appended to the explanatory memorandum to the report on which the Assembly resolution was based (Doc. 9267). It is also based on the work of the Venice Commission in the electoral field, as summarised in Document CDL (2002) 7.

¹Item 6; see Doc. 9267, Report by the Political Affairs Committee; Rapporteur: Mr Clerfayt.

GUIDELINES ON ELECTIONS

adopted by the Venice Commission
at its 51st Plenary Session
(Venice, 5-6 July 2002)

I. Principles of Europe's electoral heritage

The five principles underlying Europe's electoral heritage are *universal, equal, free, secret and direct suffrage*. Furthermore, elections must be held at regular intervals.

1. Universal suffrage

1.1. Rule and exceptions

Universal suffrage means in principle that all human beings have the right to vote and to stand for election. This right may, however, and indeed should, be subject to certain conditions:

a. Age:

- i. the right to vote and to be elected must be subject to a minimum age;
- ii. the right to vote must be acquired, at the latest, at the age of majority;
- iii. the right to stand for election should preferably be acquired at the same age as the right to vote and in any case not later than the age of 25, except where there are specific qualifying ages for certain offices (e.g. member of the upper house of parliament, Head of State).

b. Nationality:

- i. a nationality requirement may apply;
- ii. however, it would be advisable for foreigners to be allowed to vote in local elections after a certain period of residence.

c. Residence:

- i. a residence requirement may be imposed;
- ii. residence in this case means habitual residence;
- iii. a length of residence requirement may be imposed on nationals solely for local or regional elections;
- iv. the requisite period of residence should not exceed six months; a longer period may be required only to protect national minorities;
- v. the right to vote and to be elected may be accorded to citizens residing abroad.

d. Deprivation of the right to vote and to be elected:

- i. provision may be made for depriving individuals of their right to vote and to be elected, but only subject to the following cumulative conditions:
- ii. it must be provided for by law;
- iii. the proportionality principle must be observed; conditions for depriving individuals of the right to stand for election may be less strict than for disenfranchising them;
- iv. The deprivation must be based on mental incapacity or a criminal conviction for a serious offence.

v. Furthermore, the withdrawal of political rights or finding of mental incapacity may only be imposed by express decision of a court of law.

1.2. Electoral registers

Fulfilment of the following criteria is essential if electoral registers are to be reliable:

- i. electoral registers must be permanent;
- ii. there must be regular up-dates, at least once a year. Where voters are not registered automatically, registration must be possible over a relatively long period;
- iii. electoral registers must be published;
- iv. there should be an administrative procedure - subject to judicial control - or a judicial procedure, allowing for the registration of a voter who was not registered; the registration should not take place at the polling station on election day;
- v. a similar procedure should allow voters to have incorrect inscriptions amended;
- vi. a supplementary register may be a means of giving the vote to persons who have moved or reached statutory voting age since final publication of the register.

1.3. Submission of candidatures

- i. The presentation of individual candidates or lists of candidates may be made conditional on the collection of a minimum number of signatures;
- ii. The law should not require collection of the signatures of more than 1% of voters in the constituency concerned;
- iii. Checking of signatures must be governed by clear rules, particularly concerning deadlines;
- iv. The checking process must in principle cover all signatures; however, once it has been established beyond doubt that the requisite number of signatures has been collected, the remaining signatures need not be checked;
- v. Validation of signatures must be completed by the start of the election campaign;
- vi. If a deposit is required, it must be refundable should the candidate or party exceed a certain score; the sum and the score requested should not be excessive.

2. Equal suffrage

This entails:

2.1. Equal voting rights: each voter has in principle one vote; where the electoral system provides voters with more than one vote, each voter has the same number of votes.

2.2. Equal voting power: seats must be evenly distributed between the constituencies.

- i. This must at least apply to elections to lower houses of parliament and regional and local elections;
- ii. It entails a clear and balanced distribution of seats among constituencies on the basis of one of the following allocation criteria: population, number of resident nationals (including minors), number of registered voters, and possibly the number of people actually voting. An appropriate combination of these criteria may be envisaged.
- iii. The geographical criterion and administrative, or possibly even historical, boundaries may be taken into consideration.

- iv. The permissible departure from the norm should not be more than 10%, and should certainly not exceed 15% except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity).
- v. In order to guarantee equal voting power, the distribution of seats must be reviewed at least every ten years, preferably outside election periods.
- vi. With multi-member constituencies, seats should preferably be redistributed without redefining constituency boundaries, which should, where possible, coincide with administrative boundaries.
- vii. When constituency boundaries are redefined – which they must be in a single-member system – it must be done:

- impartially;
- without detriment to national minorities;
- taking account of the opinion of a committee, the majority of whose members are independent; this committee should preferably include a geographer, a sociologist and a balanced representation of the parties and, if necessary, representatives of national minorities.

2.3. Equality of opportunity

- a. Equality of opportunity must be guaranteed for parties and candidates alike. This entails a neutral attitude by state authorities, in particular with regard to:
 - i. the election campaign;
 - ii. coverage by the media, in particular by the publicly owned media;
 - iii. public funding of parties and campaigns.
- b. Depending on the subject matter, equality may be strict or proportional. If it is strict, political parties are treated on an equal footing irrespective of their current parliamentary strength or support among the electorate. If it is proportional, political parties must be treated according to the results achieved in the elections. Equality of opportunity applies in particular to radio and television air-time, public funds and other forms of backing.
- c. In conformity with freedom of expression, legal provision should be made to ensure that there is a minimum access to privately owned audiovisual media, with regard to the election campaign and to advertising, for all participants in elections.
- d. Political party, candidates and election campaign funding must be transparent.
- e. The principle of equality of opportunity can, in certain cases, lead to a limitation of political party spending, especially on advertising.

2.4. Equality and national minorities

- a. Parties representing national minorities must be permitted.
- b. Special rules guaranteeing national minorities reserved seats or providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for parties representing national minorities (for instance, exemption from a quorum requirement) do not in principle run counter to equal suffrage.

c. Neither candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority.

2.5. Equality and parity of the sexes

Legal rules requiring a minimum percentage of persons of each gender among candidates should not be considered as contrary to the principle of equal suffrage if they have a constitutional basis.

3. Free suffrage

3.1. Freedom of voters to form an opinion

- a. State authorities must observe their duty of neutrality. In particular, this concerns:
 - i. media;
 - ii. billposting;
 - iii. the right to demonstrate;
 - iv. funding of parties and candidates.
- b. The public authorities have a number of positive obligations; inter alia, they must:
 - i. submit the candidatures received to the electorate;
 - ii. enable voters to know the lists and candidates standing for election, for example through appropriate posting.
 - iii. The above information must also be available in the languages of the national minorities.
- c. Sanctions must be imposed in the case of breaches of duty of neutrality and voters' freedom to form an opinion.

3.2. Freedom of voters to express their wishes and action to combat electoral fraud

- i. voting procedures must be simple;
- ii. voters should always have the possibility of voting in a polling station. Other means of voting are acceptable under the following conditions;
- iii. postal voting should be allowed only where the postal service is safe and reliable; the right to vote using postal votes may be confined to people who are in hospital or imprisoned or to persons with reduced mobility or to electors residing abroad; fraud and intimidation must not be possible;
- iv. electronic voting should be used only if it is safe and reliable; in particular, voters should be able to obtain a confirmation of their votes and to correct them, if necessary, respecting secret suffrage; the system must be transparent;
- v. very strict rules must apply to voting by proxy; the number of proxies a single voter may hold must be limited;
- vi. mobile ballot boxes should only be allowed under strict conditions, avoiding all risks of fraud;
- vii. at least two criteria should be used to assess the accuracy of the outcome of the ballot: the number of votes cast and the number of voting slips placed in the ballot box;
- viii. voting slips must not be tampered with or marked in any way by polling station officials;

- ix. unused voting slips must never leave the polling station;
- x. polling stations must include representatives of a number of parties, and the presence of observers appointed by the candidates must be permitted during voting and counting;
- xi. military personnel should vote at their place of residence whenever possible. Otherwise, it is advisable that they be registered to vote at the polling station nearest to their duty station;
- xii. counting should preferably take place in polling stations;
- xiii. counting must be transparent. Observers, candidates' representatives and the media must be allowed to be present. These persons must also have access to the records;
- xiv. results must be transmitted to the higher level in an open manner;
- xv. the state must punish any kind of electoral fraud.

4. Secret suffrage

- a. For the voter, secrecy of voting is not only a right but also a duty, non-compliance with which must be punishable by disqualification of any ballot paper whose content is disclosed.
- b. Voting must be individual. Family voting and any other form of control by one voter over the vote of another must be prohibited.
- c. The list of persons actually voting should not be published.
- d. The violation of secret suffrage should be sanctioned.

5. Direct suffrage

The following must be elected by direct suffrage:

- i. at least one chamber of the national parliament;
- ii. sub-national legislative bodies;
- iii. local councils.

6. Frequency of elections

Elections must be held at regular intervals; a legislative assembly's term of office must not exceed five years.

II. Conditions for implementing these principles

1. Respect for fundamental rights

a. Democratic elections are not possible without respect for human rights, in particular freedom of expression and of the press, freedom of circulation inside the country, freedom of assembly and freedom of association for political purposes, including the creation of political parties.

b. Restrictions of these freedoms must have a basis in law, be in the public interest and comply with the principle of proportionality.

2. Regulatory levels and stability of electoral law

a. Apart from rules on technical matters and detail – which may be included in regulations of the executive –, rules of electoral law must have at least the rank of a statute.

b. The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law.

3. Procedural guarantees

3.1. Organisation of elections by an impartial body

a. An impartial body must be in charge of applying electoral law.

b. Where there is no longstanding tradition of administrative authorities' independence from those holding political power, independent, impartial electoral commissions must be set up at all levels, from the national level to polling station level.

c. The central electoral commission must be permanent in nature.

d. It should include:

i. at least one member of the judiciary;

ii. representatives of parties already in parliament or having scored at least a given percentage of the vote; these persons must be qualified in electoral matters.

It may include:

iii. a representative of the Ministry of the Interior;

iv. representatives of national minorities.

e. Political parties must be equally represented on electoral commissions or must be able to observe the work of the impartial body. Equality may be construed strictly or on a proportional basis (see point I.2.3.b).

f. The bodies appointing members of electoral commissions must not be free to dismiss them at will.

g. Members of electoral commissions must receive standard training.

h. It is desirable that electoral commissions take decisions by a qualified majority or by consensus.

3.2. Observation of elections

a. Both national and international observers should be given the widest possible opportunity to participate in an election observation exercise.

b. Observation must not be confined to the election day itself, but must include the registration period of candidates and, if necessary, of electors, as well as the electoral campaign. It must make it possible to determine whether irregularities occurred before, during or after the elections. It must always be possible during vote counting.

c. The places where observers are not entitled to be present should be clearly specified by law.

d. Observation should cover respect by the authorities of their duty of neutrality.

3.3. An effective system of appeal

a. The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court. For elections to Parliament, an appeal to Parliament may be provided for in first instance. In any case, final appeal to a court must be possible.

b. The procedure must be simple and devoid of formalism, in particular concerning the admissibility of appeals.

c. The appeal procedure and, in particular, the powers and responsibilities of the various bodies should be clearly regulated by law, so as to avoid conflicts of jurisdiction (whether positive or negative). Neither the appellants nor the authorities should be able to choose the appeal body.

d. The appeal body must have authority in particular over such matters as the right to vote – including electoral registers – and eligibility, the validity of candidatures, proper observance of election campaign rules and the outcome of the elections.

e. The appeal body must have authority to annul elections where irregularities may have affected the outcome. It must be possible to annul the entire election or merely the results for one constituency or one polling station. In the event of annulment, a new election must be called in the area concerned.

f. All candidates and all voters registered in the constituency concerned must be entitled to appeal. A reasonable quorum may be imposed for appeals by voters on the results of elections.

g. Time-limits for lodging and deciding appeals must be short (three to five days for each at first instance).

h. The applicant's right to a hearing involving both parties must be protected.

i. Where the appeal body is a higher electoral commission, it must be able *ex officio* to rectify or set aside decisions taken by lower electoral commissions.

4. Electoral system

Within the respect of the above-mentioned principles, any electoral system may be chosen.

EXPLANATORY REPORT

adopted by the Venice Commission
at its 52nd Plenary Session
(Venice, 18-19 October 2002)

General remarks

1. Alongside human rights and the rule of law, democracy is one of the three pillars of the European constitutional heritage, as well as of the Council of Europe. Democracy is inconceivable without elections held in accordance with certain principles that lend them their democratic status.

2. These principles represent a specific aspect of the European constitutional heritage that can legitimately be termed the "European electoral heritage". This heritage comprises two aspects, the first, the hard core, being the constitutional principles of electoral law such as universal, equal, free, secret and direct suffrage, and the second the principle that truly democratic elections can only be held if certain basic conditions of a democratic state based on the rule of law, such as fundamental rights, stability of electoral law and effective procedural guarantees, are met. The text which follows – like the foregoing guidelines – is therefore in two parts, the first covering the definition and practical implications of the principles of the European electoral heritage and the second the conditions necessary for their application.

I. The underlying principles of Europe's electoral heritage

Introduction: the principles and their legal basis

3. If elections are to comply with the common principles of the European constitutional heritage, which form the basis of any genuinely democratic society, they must observe five fundamental rules: *suffrage must be universal, equal, free, secret and direct*. Furthermore, elections must be held *periodically*. All these principles together constitute the European electoral heritage.

4. Although all these principles are conventional in nature, their implementation raises a number of questions that call for close scrutiny. We would do well to identify the "hard core" of these principles, which must be scrupulously respected by all European states.

5. The hard core of the European electoral heritage consists mainly of international rules. The relevant universal rule is Article 25 (b) of the International Covenant on Civil and Political Rights, which expressly provides for all of these principles except direct suffrage, although the latter is implied.¹ The common European rule is Article 3 of the Additional Protocol to the European Convention on Human Rights, which explicitly provides for the right to periodical elections by free and secret suffrage;² the other principles have also been

¹See Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights.

²Article 3, Right to free elections: "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".

recognised in human rights case law.³ The right to direct elections has also been admitted by the Strasbourg Court, at least implicitly.⁴ However, the constitutional principles common to the whole continent do not figure only in the international texts: on the contrary, they are often mentioned in more detail in the national constitutions.⁵ Where the legislation and practice of different countries converge, the content of the principles can be more accurately pinpointed.

1. Universal suffrage

1.1. Rule and exceptions

6. Universal suffrage covers both active (the right to vote) and passive electoral rights (the right to stand for election). The right to vote and stand for election may be subject to a number of conditions, all of which are given below. The most usual are *age* and *nationality*.

a. There must be a minimum age for the right to vote and the right to stand for election; however, attainment of the age of majority, entailing not only rights but also obligations of a civil nature, must at least confer the right to vote. A higher age may be laid down for the right to stand for election but, save where there are specific qualifying ages for certain offices (senator, head of state), this should not be more than 25.

b. Most countries' legislations lay down a *nationality* requirement. However, a tendency is emerging to grant local political rights to long-standing foreign residents, in accordance with the Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level.⁶ It is accordingly recommended that the right to vote in local elections be granted after a certain period of residence. Furthermore, under the European integration process European citizens have been granted the right to vote and stand for election in municipal and European Parliament elections in their EU member state of residence.⁷ The nationality criterion can, moreover, sometimes cause problems if a state withholds citizenship from persons who have been settled in its territory for several generations, for instance on linguistic grounds. Furthermore, under the European Convention on Nationality⁸ persons holding dual nationality must have the same electoral rights as other nationals.⁹

c. Thirdly, the right to vote and/or the right to stand for election may be subject to *residence* requirements,¹⁰ residence in this case meaning habitual residence. Where local and regional elections are concerned, the residence requirement is not incompatible *a priori* with

³Where universality is concerned, cf. ECHR No. 9267/81, judgment in *Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium*, 2 March 1987, Series A vol. 113, p. 23; judgment in *Gitonas and others vs. Greece*, 1 July 1997, No. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 and 27755/95, *Collected Judgments and Decisions*, 1997-IV, p. 1233; re. equality, cf. aforementioned judgment of *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, p. 23.

⁴ECHR No. 24833/94, judgment in *Matthews vs. the United Kingdom*, 18 February 1999, *Collected Judgments and Decisions* 1999-I, para. 64.

⁵E.g. Article 38.1 of the German Constitution, Articles 68.1 and 69.2 of the Spanish Constitution and Article 59.1 of the Romanian Constitution.

⁶ETS 144.

⁷Article 19 of the Treaty establishing the European Community.

⁸ETS 166, Article 17.

⁹The ECHR does not go so far: Eur. Comm. HR No. 28858/95, judgment 25.11.96 *Ganchev vs. Bulgaria*, DR 87, p. 130.

¹⁰See most recently ECHR No. 31891/96, judgment 7.9.99, *Hilbe vs. Liechtenstein*.

the principle of universal suffrage, if the residence period specified does not exceed a few months; any longer period is acceptable only to protect national minorities.¹¹ Conversely, quite a few states grant their nationals living abroad the right to vote, and even to be elected. This practice can lead to abuse in some special cases, e.g. where nationality is granted on an ethnic basis. Registration could take place where a voter has his or her secondary residence, if he or she resides there regularly and it appears, for example, on local tax payments; the voter must not then of course be registered where he or she has his or her principal residence.

The freedom of movement of citizens within the country, together with their right to return at any time is one of the fundamental rights necessary for truly democratic elections.¹² If persons, in exceptional cases, have been displaced against their will, they should, provisionally, have the possibility of being considered as resident at their former place of residence.

d. Lastly, provision may be made for *clauses suspending political rights*. Such clauses must, however, comply with the usual conditions under which fundamental rights may be restricted; in other words, they must:¹³

- be provided for by law;
- observe the principle of proportionality;
- be based on mental incapacity or a criminal conviction for a serious offence.

Furthermore, the withdrawal of political rights may only be imposed by express decision of a court of law. However, in the event of withdrawal on grounds of mental incapacity, such express decision may concern the incapacity and entail *ipso jure* deprivation of civic rights.

The conditions for depriving individuals of the right to stand for election may be less strict than for disenfranchising them, as the holding of a public office is at stake and it may be legitimate to debar persons whose activities in such an office would violate a greater public interest.

1.2. Electoral registers

7. The proper maintenance of *electoral registers* is vital in guaranteeing universal suffrage. However, it is acceptable for voters not to be included automatically on the registers, but only at their request. In practice, electoral registers are often discovered to be inaccurate, which leads to disputes. Lack of experience on the part of the authorities, population shifts and the fact that few citizens bother to check the electoral registers when they are presented for inspection make it difficult to compile these registers. A number of conditions must be met if the registers are to be reliable:

- i. There must be permanent electoral registers.
- ii. There must be regular updates, at least once a year, so that municipal (local) authorities get into the habit of performing the various tasks involved in updating at the same time every year. Where registration of voters is not automatic, a fairly long time-period must be allowed for such registration.

¹¹ See Eur. Comm. HR No. 23450/94, judgment 15.9.97, *Polacco and Garofalo vs. Italy (re. Trentino-Alto Adige)*.

¹² See Chapter II.1 below.

¹³ See e.g. ECHR No. 26772/95, judgment in *Labita vs. Italy*, 6 April 2002, paras. 201 ff.

iii. The electoral registers must be published. The final update should be sent to a higher authority under the supervision of the impartial body responsible for the application of the electoral law.

iv. There should be an administrative procedure – subject to judicial control – or a judicial procedure enabling electors not on the register to have their names included. In some countries, the closing date for entry in the supplementary register may be, for example, 15 days before the election or election day itself. The latter case, whilst admirably broad-minded, relies on decisions made by a court obliged to sit on polling day, and is thus ill-suited to the organisational needs on which democracies are based. In any event polling stations should not be permitted to register voters on election day itself.

v. Furthermore, inaccuracies in electoral registers stem both from unjustified entries and from the failure to enter certain electors. A procedure of the kind mentioned in the previous paragraph should make it possible for electors to have erroneous entries corrected. The capacity for requesting such corrections may be restricted to electors registered in the same constituency or at the same polling station.

vi. A supplementary register can enable persons who have changed address or reached the statutory voting age since the final register was published to vote.

1.3. Submission of candidatures

8. The obligation to collect a specific number of *signatures* in order to be able to stand is theoretically compatible with the principle of universal suffrage. In practice, only the most marginal parties seem to have any difficulty gathering the requisite number of signatures, provided that the rules on signatures are not used to bar candidates from standing for office. In order to prevent such manipulation, it is preferable for the law to set a maximum 1% signature requirement.¹⁴ The signature verification procedure must follow clear rules, particularly with regard to deadlines, and be applied to all the signatures rather than just a sample;¹⁵ however, once the verification shows beyond doubt that the requisite number of signatures has been obtained, the remaining signatures need not be checked. In all cases candidatures must be validated by the start of the election campaign, because late validation places some parties and candidates at a disadvantage in the campaign.

9. There is another procedure where candidates or parties must pay a deposit, which is only refunded if the candidate or party concerned goes on to win more than a certain percentage of the vote. Such practices appear to be more effective than collecting signatures. However, the amount of the deposit and the number of votes needed for it to be reimbursed should not be excessive.

2. Equal suffrage

10. Equality in electoral matters comprises a variety of aspects. Some concern equality of suffrage, a value shared by the whole continent, while others go beyond this concept and cannot be deemed to reflect any common standard. The principles to be respected in all cases

¹⁴CDL (99) 66, p. 9.

¹⁵CDL-INF (2000) 17, pp. 4-5; CDL (99) 67, pp 7-8.

are numerical vote equality, equality in terms of electoral strength and equality of chances. On the other hand, equality of outcome achieved, for instance, by means of proportional representation of the parties or the sexes, cannot be imposed.

2.1 Equal voting rights

11. *Equality in voting rights* requires each voter to be normally entitled to one vote, and to one vote only. Multiple voting, which is still a common irregularity in the new democracies, is obviously prohibited – both if it means a voter votes more than once in the same place and if it enables a voter to vote simultaneously in several different places, such as his or her place of current residence and place of former residence.

12. In some electoral systems, the elector nonetheless has more than one vote. In, for example, a system that allows split voting (voting for candidates chosen from more than one list), the elector may have one vote per seat to be filled; another possibility is when one vote is cast in a small constituency and another in a larger constituency, as is often the case in systems combining single-member constituencies and proportional representation at the national or regional level.¹⁶ In this case, equal voting rights mean that all electors should have the same number of votes.

2.2 Equal voting power

13. *Equality in voting power*, where the elections are not being held in one single constituency, requires constituency boundaries to be drawn in such a way that seats in the *lower chambers* representing the people are distributed equally among the constituencies, in accordance with a specific apportionment criterion, e.g. the number of residents in the constituency, the number of resident nationals (including minors), the number of registered electors, or possibly the number of people actually voting. An appropriate combination of these criteria is conceivable. The same rules apply to regional and local elections. When this principle is not complied with, we are confronted with what is known as *electoral geometry*, in the form either of “active electoral geometry”, namely a distribution of seats causing inequalities in representation as soon as it is applied, or of “passive electoral geometry”, arising from protracted retention of an unaltered territorial distribution of seats and constituencies. Furthermore, under systems tending towards a non-proportional result, particularly majority (or plurality) vote systems, gerrymandering may occur, which consists in favouring one party by means of an artificial delimitation of constituencies.

14. Constituency boundaries may also be determined on the basis of geographical criteria and the administrative or indeed historic boundary lines, which often depend on geography.

15. The maximum admissible departure from the distribution criterion adopted depends on the individual situation, although it should seldom exceed 10% and never 15%, except in really exceptional circumstances (a demographically weak administrative unit of the same importance as others with at least one lower-chamber representative, or concentration of a specific national minority).¹⁷

16. In order to avoid passive electoral geometry, seats should be redistributed at least every

¹⁶See, for example, Article 64 of the Albanian Constitution and Section 1 of the German Federal Elections Act.

¹⁷See CDL (98) 45, p. 3; CDL (99) 51, p. 8; CDL (2000) 2, p. 5; CDL-AD (2002) 9, para. 22.

ten years, preferably outside election periods, as this will limit the risks of political manipulation.¹⁸

17. In multi-member constituencies electoral geometry can easily be avoided by regularly allocating seats to the constituencies in accordance with the distribution criterion adopted. Constituencies ought then to correspond to administrative units, and redistribution is undesirable. Where a uninominal method of voting is used, constituency boundaries need to be redrawn at each redistribution of seats. The political ramifications of (re)drawing electoral boundaries are very considerable, and it is therefore essential that the process should be non-partisan and should not disadvantage national minorities. The long-standing democracies have widely differing approaches to this problem, and operate along very different lines. The new democracies should adopt simple criteria and easy-to-implement procedures. The best solution would be to submit the problem in the first instance to a commission comprising a majority of independent members and, preferably, a geographer, a sociologist, a balanced representation of the parties and, where appropriate, representatives of national minorities. The parliament would then make a decision on the basis of the commission's proposals, with the possibility of a single appeal.

2.3 Equality of opportunity

18. *Equality of opportunity* should be ensured between parties and candidates and should prompt the state to be impartial towards them and to apply the same law uniformly to all. In particular, the *neutrality* requirement applies to the *electoral campaign and coverage by the media*, especially the publicly owned media, as well as to *public funding* of parties and campaigns. This means that there are two possible interpretations of equality: either "strict" equality or "proportional" equality. "Strict" equality means that the political parties are treated without regard to their present strength in parliament or among the electorate. It must apply to the use of public facilities for electioneering purposes (for example bill posting, postal services and similar, public demonstrations, public meeting rooms). "Proportional" equality implies that the treatment of political parties is in proportion to the number of votes. Equality of opportunity (strict and/or proportional) applies in particular to radio and television airtime, public funds and other forms of backing. Certain forms of backing may on the one hand be submitted to strict equality and on the other hand to proportional equality.

19. The basic idea is that the main political forces should be able to voice their opinions in the main organs of the country's media and that all the political forces should be allowed to hold meetings, including on public thoroughfares, distribute literature and exercise their right to post bills. All of these rights must be clearly regulated, with due respect for freedom of expression, and any failure to observe them, either by the authorities or by the campaign participants, should be subject to appropriate sanctions. Quick rights of appeal must be available in order to remedy the situation before the elections. But the fact is that media failure to provide impartial information about the election campaign and candidates is one of the most frequent shortcomings arising during elections. The most important thing is to draw up a list of the media organisations in each country and to make sure that the candidates or parties are accorded sufficiently balanced amounts of airtime or advertising space, including on state radio and television stations.

20. In conformity with freedom of expression, legal provision should be made to ensure that

¹⁸CDL-AD (2002) 9, para. 23.

there is a minimum access to privately owned audiovisual media, with regard to the election campaign and to advertising, for all participants in elections.

21. The question of funding, and in particular of the need for it to be transparent, will be considered later.¹⁹ Spending by political parties, particularly on advertising, may likewise be limited in order to guarantee equality of opportunity.

2.4 Equality and national minorities

22. In accordance with the principles of international law, the electoral law must guarantee equality for persons belonging to national minorities, which includes prohibiting any discrimination against them.²⁰ In particular, the national minorities must be allowed to set up political parties.²¹ Constituency delimitations and quorum regulations must not be such as to form an obstacle to the presence of persons belonging to minorities in the elected body.

23. Certain measures taken to ensure minimum representation for minorities either by reserving seats for them²² or by providing for exceptions to the normal rules on seat distribution, eg by waiving the quorum for the national minorities' parties²³ do not infringe the principle of equality. It may also be foreseen that people belonging to national minorities have the right to vote for both general and national minority lists. However, neither candidates nor electors must be required to indicate their affiliation with any national minority.^{24,25}

2.5 Equality and parity of the sexes

24. If there is a specific constitutional basis²⁶, rules could be adopted guaranteeing some degree of balance between the two sexes in elected bodies, or even parity. In the absence of such a constitutional basis, such provisions could be considered contrary to the principle of equality and freedom of association.

25. Moreover, the scope of these rules depends on the electoral system. In a fixed party list system, parity is imposed if the number of men and women who are eligible is the same. However, if preferential voting or cross-voting is possible, voters will not necessarily choose candidates from both sexes, and this may result in an unbalanced composition of the elected body, chosen by voters.

3. Free suffrage

26. Free suffrage comprises two different aspects: free formation of the elector's opinion, and free expression of this opinion, i.e. freedom of voting procedure and accurate assessment of

¹⁹ See below, Chapter II.3.5.

²⁰ Article 4.1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS 157).

²¹ Re. bans on political parties and similar measures, see CDL-INF (2000) 1.

²² As is the case in Slovenia and Croatia.

²³ As is the case in Germany and Poland. Romanian law even provides for representation of minorities' organisations if they have secured a number of votes equivalent to 5% (only) of the average number of validly cast votes required for the election of a deputy to the lower house country-wide.

²⁴ Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS 157).

²⁵ Re. electoral law and national minorities, see CDL-INF (2000) 4.

²⁶ See Article 3.2 of the French Constitution; cf. judgment of 18 November 1982, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, pp. 66 ff.

the result.

3.1 Freedom of voters to form an opinion

a. *Freedom of voters to form an opinion* partly overlaps with equality of opportunity. It requires the *state* – and public authorities generally – to honour their duty of even-handedness, particularly where the use of the mass media, billposting, the right to demonstrate on public thoroughfares and the funding of parties and candidates are concerned.

b. Public authorities also have certain positive obligations. They must submit lawfully presented candidatures to the citizens' votes. The presentation of specific candidatures may be prohibited only in exceptional circumstances, where necessitated by a greater public interest. Public authorities must also give the electorate access to lists and candidates standing for election by means, for instance, of appropriate billposting. The information in question must also be available in the languages of national minorities, at least where they make up a certain percentage of the population.

Voters' freedom to form an opinion may also be infringed by *individuals*, for example when they attempt to buy votes, a practice which the state is obliged to prevent or punish effectively.

c. In order to ensure that the rules relating to voters' freedom to form an opinion are effective, any violation of the foregoing rules must be punished.

3.2. Freedom of voters to express their wishes and combating electoral fraud

3.2.1. In general

27. *Freedom of voters to express their wishes* primarily requires strict observance of the *voting procedure*. In practice, electors should be able to cast their votes for registered lists or candidates, which means that they must be supplied with ballot papers bearing their names and that they must be able to deposit the ballot papers in a ballot box. The state must make available the necessary premises for electoral operations. Electors must be protected from threats or constraints liable to prevent them from casting their votes or from casting them as they wish, whether such threats come from the authorities or from individuals; the state is obliged to prevent and penalise such practices.

28. Furthermore, the voter has the right to an accurate assessment of the result of the ballot; the state should punish any election fraud.

3.2.2. Voting procedures

29. Voting procedures play a vital role in the overall electoral process because it is during voting that election fraud is most likely to occur.

30. In some countries the implementation of democratic practices requires a radical change of attitudes, which must be actively promoted by the authorities. In this respect some measures have to be taken to control the habits and reflexes which have a negative impact on the

elections. Most of these irregularities, such as "family voting"²⁷ occur during the voting procedure.-

31. All these observations lead us to the following conclusion: *the voting procedure must be kept simple. Compliance is therefore recommended with the criteria set out in the ensuing paragraphs.*

32. If the polling station officials represent a proper balance of political opinion, fraud will be difficult, and the fairness of the ballot should be judged by two main criteria alone: the number of electors who have cast votes compared with the number of ballot papers in the ballot box. The first measure can be determined by the number of signatures in the electoral register. Human nature being what it is (and quite apart from any intention to defraud), it is difficult to achieve total congruity between the two measures, and any further controls such as numbering the stubs of ballot papers or comparing the total number of ballot papers found in the ballot box plus those cancelled and unused with the number of ballot papers issued to the polling station may give some indication, but one should be under no illusion that the results of these various measures will coincide perfectly. The risk in multiplying the measures used is rather that the differences in the totals, and in the end the real irregularities, will not be taken seriously. It is better to have strict control over two measures than slack – and hence ineffective – control over a larger number of variables.

33. Any unused ballot papers should remain at the polling station and should not be deposited or stored in different premises. As soon as the station opens, the ballot papers awaiting use must be in full view on the table of the senior station official for instance. There should be no others stored in cupboards or other places.

34. The signing and stamping of ballot papers should not take place at the point when the paper is presented to the voter, because the signatory or the person affixing the stamp might mark the paper so that the voter could be identified when it came to counting the votes, which would violate the secrecy of the ballot.

35. The voter should collect his or her ballot paper and no one else should touch it from that point on.

36. It is important that the polling station officials include multi-party representatives and that observers assigned by the candidates be present.

37. Voters should always have the possibility of voting in a polling station; other means of voting are, however, acceptable on certain conditions, as indicated below.

3.2.2.1. Postal voting or proxy voting in certain circumstances

38. Postal voting and proxy voting are permitted in countries throughout the western world, but the pattern varies considerably. Postal voting, for instance, may be widespread in one country and prohibited in another owing to the danger of fraud. It should be allowed only if the postal service is secure – in other words, safe from intentional interference – and reliable, in the sense that it functions properly. Proxy voting is permissible only if subject to very strict rules, again in order to prevent fraud; the number of proxies held by any one elector must be

²⁷See section 1.4 below.

limited.

39. Neither of these practices should be widely encouraged if problems with the postal service are added to other difficulties inherent in this kind of voting, including the heightened risk of "family voting". Subject to certain precautions, however, postal voting can be used to enable hospital patients, persons in custody, persons with restricted mobility and electors resident abroad to vote, in so far as there is no risk of fraud or intimidation. This would dispense with the need for a mobile ballot box, which often causes problems and risks of fraud. Postal voting would take place under a special procedure a few days before the election.

40. The use of *mobile ballot boxes* is undesirable because of the attendant serious risk of fraud. Should they nonetheless be used, strict conditions should be imposed to prevent fraud, including the attendance of several members of the polling station election commission representing different political groupings.

3.2.2.2. Military voting

41. Where servicemen cannot return home on polling day, they should preferably be registered at polling stations near their barracks. Details of the servicemen concerned are sent by the local command to the municipal authorities who then enter the names in the electoral list. The one exception to this rule is when the barracks are too far from the nearest polling station. Within the military units, special commissions should be set up to supervise the pre-election period, in order to prevent the risk of superior officers' imposing or ordering certain political choices.

3.2.2.3. Mechanical and electronic voting methods

42. Several countries are already using, or are preparing to introduce mechanical and electronic voting methods. The advantage of these methods becomes apparent when a number of elections are taking place at the same time, even though certain precautions are needed to minimise the risk of fraud, for example by enabling the voter to check his or her vote immediately after casting it. Clearly, with this kind of voting, it is important to ensure that ballot papers are designed in such a way as to avoid confusion. In order to facilitate verification and a recount of votes in the event of an appeal, it may also be provided that a machine could print votes onto ballot papers; these would be placed in a sealed container where they cannot be viewed. Whatever means used should ensure the confidentiality of voting.

43. Electronic voting methods must be secure and reliable. They are secure if the system can withstand deliberate attack; they are reliable if they can function on their own, irrespective of any shortcomings in the hardware or software. Furthermore, the elector must be able to obtain confirmation of his or her vote and, if necessary, correct it without the secrecy of the ballot being in any way violated.

44. Furthermore, the system's transparency must be guaranteed in the sense that it must be possible to check that it is functioning properly.

3.2.2.4. Counting

45. The votes should preferably be counted at the polling stations themselves, rather than in special centres. The polling station staff are perfectly capable of performing this task, and this arrangement obviates the need to transport the ballot boxes and accompanying documents, thus reducing the risk of substitution.

46. The vote counting should be conducted in a transparent manner. It is admissible that voters registered in the polling station may attend; the presence of national or international observers should be authorised. These persons must be allowed to be present in all circumstances. There must be enough copies of the record of the proceedings to distribute to ensure that all the aforementioned persons receive one; one copy must be immediately posted on the notice-board, another kept at the polling station and a third sent to the commission or competent higher authority.

47. The relevant regulations should stipulate certain practical precautions as regards equipment. For example, the record of the proceedings should be completed in ballpoint pen rather than pencil, as text written in pencil can be erased.

48. In practice, it appears that the time needed to count the votes depends on the efficiency of the presiding officer of the polling station. These times can vary markedly, which is why a simple tried and tested procedure should be set out in the legislation or permanent regulations which appear in the training manual for polling station officials.

49. It is best to avoid treating too many ballot papers as invalid or spoiled. In case of doubt, an attempt should be made to ascertain the voter's intention.

3.2.2.5. Transferring the results

50. There are two kinds of results: provisional results and final results (before all opportunities for appeal have been exhausted). The media, and indeed the entire nation, are always impatient to hear the initial provisional results. The speed with which these results are relayed will depend on the country's communications system. The polling station's results can be conveyed to the electoral district (for instance) by the presiding officer of the polling station, accompanied by two other members of the polling station staff representing opposing parties, in some cases under the supervision of the security forces, who will carry the records of the proceedings, the ballot box, etc.

51. However much care has been taken at the voting and vote-counting stages, transmitting the results is a vital operation whose importance is often overlooked; it must therefore be effected in an open manner. Transmission from the electoral district to the regional authorities and the Central Electoral Commission – or other competent higher authorities – can be done by fax. In that case, the records will be scanned and the results can be displayed as and when they come in. Television can be used to broadcast these results but once again, too much transparency can be a dangerous thing if the public is not ready for this kind of piecemeal reporting. The fact is that the initial results usually come in from the towns and cities, which do not normally or necessarily vote in the same way as rural areas. It is important therefore to make it clear to the public that the final result may be quite different from, or even completely opposite to, the provisional one, without there having been any question of foul play.

4. Secret suffrage

52. Secrecy of the ballot is one aspect of voter freedom, its purpose being to shield voters from pressures they might face if others learned how they had voted. Secrecy must apply to the entire procedure – and particularly the casting and counting of votes. Voters are entitled to it, but must also respect it themselves, and non-compliance must be punished by disqualifying any ballot paper whose content has been disclosed.²⁸

53. Voting must be individual. Family voting, whereby one member of a given family can supervise the votes cast by the other members, infringes the secrecy of the ballot; it is a common violation of the electoral law. All other forms of control by one voter over the vote of another must also be prohibited. Proxy voting, which is subject to strict conditions, is a separate issue.²⁹

54. Moreover, since abstention may indicate a political choice, lists of persons voting should not be published.

55. Violation of the secrecy of the ballot must be punished, just like violations of other aspects of voter freedom.

5. Direct suffrage

56. Direct election of one of the chambers of the national parliament by the people is one aspect of Europe's shared constitutional heritage. Subject to such special rules as are applicable to the second chamber, where there is one, other legislative bodies, like the Parliaments of Federate States,³⁰ should be directly elected, in accordance with Article 3 of the Additional Protocol to the European Convention on Human Rights. Nor can local self-government, which is a vital component of democracy, be conceived of without local elected bodies.³¹ Here, local assemblies include all infra-national deliberative bodies.³² On the other hand, even though the President of the Republic is often directly elected, this is a matter for the Constitution of the individual state.

6. Frequency of elections

57. Both the International Covenant on Civil and Political Rights³³ and the Additional Protocol to the European Convention on Human Rights³⁴ provide that elections must be held periodically. General elections are usually held at four- or five-yearly intervals, while longer periods are possible for presidential elections, although the maximum should be seven years.

²⁸CDL (2000) 2, p. 9.

²⁹See above, Chapter 1.3.2.2.1.

³⁰See ECHR No. 9267/81, judgment *Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium*, 2 March 1987, Series A No. 113, p. 23; Eur. Comm. HR No. 27311/95, 11.9.97, *Timke vs. Germany*, DR 82, p. 15; No. 7008/75, 12.7.76, *X vs. Austria*, DR 6, p. 120.

³¹Article 3 of the European Charter of Local self-government (ETS 122).

³²Article 13 of the European Charter of Local self-government.

³³Article 25 b.

³⁴Article 3.

II. Conditions for implementing the principles

58. The underlying principles of European electoral systems can only be guaranteed if certain *general conditions* are fulfilled.

- The first, general, condition is *respect for fundamental human rights*, and particularly freedom of expression, assembly and association, without which there can be no true democracy;
- Second, electoral law must enjoy a certain stability, protecting it against party political manipulation;
- Last and above all, a number of procedural guarantees must be provided, especially as regards the organisation of polling.

59. Furthermore, elections are held not in a vacuum but within the context of a specific electoral system and a given party system. This second section will conclude with a number of comments on this aspect, particularly on the relationship between electoral and party systems.

1. Respect for fundamental rights

60. The holding of democratic elections and hence the very existence of democracy are impossible without respect for *human rights*, particularly the freedom of expression and of the press and the freedom of assembly and association for political purposes, including the creation of political parties. Respect for these freedoms is vital particularly during election campaigns. *Restrictions* on these fundamental rights must comply with the European Convention on Human Rights and, more generally, with the requirement that they have a basis in law, are in the general interest and respect the principle of proportionality.

61. The fact is that many countries have legal limitations on *free speech*, which, if restrictively interpreted, may just be acceptable – but may generate abuses in countries with no liberal, democratic tradition. In theory, they are intended to prevent “abuses” of free speech by ensuring, for example, that candidates and public authorities are not vilified, and even protecting the constitutional system. In practice, however, they may lead to the censoring of any statements which are critical of government or call for constitutional change, although this is the very essence of democratic debate. For example, European standards are violated by an electoral law which prohibits insulting or defamatory references to officials or other candidates in campaign documents, makes it an offence to circulate libellous information on candidates, and makes candidates themselves liable for certain offences committed by their supporters. The insistence that materials intended for use in election campaigns must be submitted to electoral commissions, indicating the organisation which ordered and produced them, the number of copies and the date of publication, constitutes an unacceptable form of censorship, particularly if electoral commissions are required to take action against illegal or inaccurate publications. This is even more true if the rules prohibiting improper use of the media during electoral campaigns are rather vague.

62. Another very important fundamental right in a democracy is freedom of movement within the country, together with the right for nationals to return to their country at any time.

2. Regulatory levels and stability of electoral law

63. Stability of the law is crucial to credibility of the electoral process, which is itself vital to consolidating democracy.³⁵ Rules which change frequently – and especially rules which are complicated – may confuse voters. Above all, voters may conclude, rightly or wrongly, that electoral law is simply a tool in the hands of the powerful, and that their own votes have little weight in deciding the results of elections.

64. In practice, however, it is not so much stability of the basic principles which needs protecting (they are not likely to be seriously challenged) as stability of some of the more specific rules of electoral law, especially those covering the electoral system *per se*, the composition of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries. These three elements are often, rightly or wrongly, regarded as decisive factors in the election results, and care must be taken to avoid not only manipulation to the advantage of the party in power, but even the mere semblance of manipulation.

65. It is not so much changing voting systems which is a bad thing – they can always be changed for the better – as changing them frequently or just before (within one year of) elections. Even when no manipulation is intended, changes will seem to be dictated by immediate party political interests.

66. One way of avoiding manipulation is to define in the Constitution or in a text higher in status than ordinary law the elements that are most exposed (the electoral system itself, the membership of electoral commissions, constituencies or rules on drawing constituency boundaries). Another, more flexible, solution would be to stipulate in the Constitution that, if the electoral law is amended, the old system will apply to the next election – at least if it takes place within the coming year – and the new one will take effect after that.

67. For the rest, the electoral law should normally have the rank of statute law. Rules on implementation, in particular those on technical questions and matters of detail, can nevertheless be in the form of regulations.

3. Procedural safeguards

3.1. Organisation of elections by an impartial body

68. Only transparency, impartiality and independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process, from the pre-election period to the end of the processing of results.

69. In states where the administrative authorities have a long-standing tradition of independence from the political authorities, the civil service applies electoral law without being subjected to political pressures. It is therefore both normal and acceptable for elections to be organised by administrative authorities, and supervised by the Ministry of the Interior.

70. However, in states with little experience of organising pluralist elections, there is too

³⁵ On the importance of credibility of the electoral process, see for example CDL (99) 67, p. 11; on the need for stability of the law, see CDL (99) 41, p. 1.

great a risk of government's pushing the administrative authorities to do what it wants. This applies both to central and local government - even when the latter is controlled by the national opposition.

71. This is why *independent, impartial electoral commissions* must be set up from the national level to polling station level to ensure that elections are properly conducted, or at least remove serious suspicions of irregularity.

72. According to the reports of the Bureau of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on election observations, the following shortcomings concerning the electoral commissions have been noted in a number of member States: lack of transparency in the activity of the central electoral commission; variations in the interpretation of counting procedure; politically polarised election administration; controversies in appointing members of the Central Electoral Commission; commission members nominated by a state institution; the dominant position of the ruling party in the election administration.

73. Any *central electoral commission* must be *permanent*, as an administrative institution responsible for liaising with local authorities and the other lower-level commissions, e.g. as regards compiling and updating the electoral lists.

74. The composition of a central electoral commission can give rise to debate and become the key political issue in the drafting of an electoral law. Compliance with the following guidelines should facilitate maximum impartiality and competence on the part of the commission.

75. As a general rule, the commission should consist of:

- a judge or law officer: where a judicial body is responsible for administering the elections, its independence must be ensured through transparent proceedings. Judicial appointees should not come under the authority of those standing for office;
- representatives of parties already represented in parliament or which have won more than a certain percentage of the vote. Political parties should be represented equally in the central electoral commission; "equally" may be interpreted strictly or proportionally, that is to say, taking or not taking account of the parties' relative electoral strengths.³⁶ Moreover, party delegates should be qualified in electoral matters and should be prohibited from campaigning.

76. In addition, the electoral commission may include:

- representatives of national minorities; their presence is desirable if the national minority is of a certain importance in the territory concerned;
- a representative of the Ministry of the Interior. However, for reasons connected with the history of the country concerned, it may not always be appropriate to have a representative of the Ministry of the Interior in the commission. During its election observation missions the Parliamentary Assembly has expressed concern on several occasions about transfers of responsibilities from a fully-fledged multi-party electoral commission to an institution subordinate to the executive. Nevertheless, co-operation between the central electoral

³⁶See above, Chapter 1.2.3.

commission and the Ministry of the Interior is possible if only for practical reasons, e.g. transporting and storing ballot papers and other equipment. For the rest, the executive power should not be able to influence the membership of the electoral commissions.³⁷

77. Broadly speaking, bodies that appoint members to electoral commissions should not be free to recall them, as it casts doubt on their independence. Discretionary recall is unacceptable, but recall for disciplinary reasons is permissible - provided that the grounds for this are clearly and restrictively specified in law (vague references to "acts discrediting the commission", for example, are not sufficient).

78. In the long-standing democracies where there are no electoral commissions but where another impartial body is competent in electoral matters, political parties must be able to observe the work of that body.

79. The composition of the central electoral commission is certainly important, but no more so than its mode of *operation*. The commission's rules of procedure must be clear, because commission chairpersons have a tendency to let members speak, which the latter are quick to exploit. The rules of procedure should provide for an agenda and a limited amount of speaking time for each member - e.g. a quarter of an hour; otherwise endless discussions are liable to obscure the main business of the day.

80. There are many ways of making decisions. It would make sense for decisions to be taken by a qualified (e.g. 2/3) majority, so as to encourage debate between the majority and at least one minority party. Reaching decisions by consensus is preferable.

81. The meetings of the central electoral commission should be open to everyone, including the media (this is another reason why speaking time should be limited). Any computer rooms, telephone links, faxes, scanners, etc. should be open to inspection.

82. Other electoral commissions operating at regional or constituency level should have a similar composition to that of the central electoral commission. Constituency commissions play an important role in uninominal voting systems because they determine the winner in general elections. Regional commissions also play a major role in relaying the results to the central electoral commission.

83. Appropriate staff with specialised skills³⁸ are required to organise elections. Members of central electoral commissions should be legal experts, political scientists, mathematicians or other people with a good understanding of electoral issues.

84. Members of electoral commissions have to receive standardised training at all levels of the election administration. Such training should also be made available to the members of commissions appointed by political parties. There have been several cases of commissions lacking qualified and trained election staff.

85. The electoral law should contain an article requiring the authorities (at every level) to meet the demands and needs of the electoral commission. Various ministries and other public administrative bodies, mayors and town hall staff may be directed to support the election

³⁷Cf CDL-AD (2002) 7, para. 5, 7 ff, 54.

³⁸See CDL (98) 10, p. 5.

administration by carrying out the administrative and logistical operations of preparing for and conducting the elections. They may have responsibility for preparing and distributing the electoral registers, ballot papers, ballot boxes, official stamps and other required material, as well as determining the arrangements for storage, distribution and security.

3.2. Observation of elections

86. Observation of elections plays an important role as it provides evidence of whether the electoral process has been regular or not.

87. There are three different types of observer: partisan national observers, non-partisan national observers and international (non-partisan) observers. In practice the distinction between the first two categories is not always obvious. This is why it is best to make the observation procedure as broad as possible at both the national and the international level.

88. Observation is not confined to the actual polling day but includes ascertaining whether any irregularities have occurred in advance of the elections (e.g. by improper maintenance of electoral lists, obstacles to the registration of candidates, restrictions on freedom of expression, and violations of rules on access to the media or on public funding of electoral campaigns), during the elections (e.g. through pressure exerted on electors, multiple voting, violation of voting secrecy, etc.) or after polling (especially during the vote counting and announcement of the results). Observation should focus particularly on the authorities' regard for their duty of neutrality.

89. International observers play a primordial role in states which have no established tradition of impartial verification of the lawfulness of elections.

90. Generally, international as well as national observers must be in a position to interview anyone present, take notes and report to their organisation, but they should refrain from making comments.

91. The law must be very clear as to what sites observers are not entitled to visit, so that their activities are not excessively hampered. For example, an act authorising observers to visit only sites where the election (or voting) takes place could be construed by certain polling stations in an unduly narrow manner.³⁹

3.3. An effective system of appeal

92. If the electoral law provisions are to be more than just words on a page, failure to comply with the electoral law must be open to challenge before an appeal body. This applies in particular to the election results: individual citizens may challenge them on the grounds of irregularities in the voting procedures. It also applies to decisions taken before the elections, especially in connection with the right to vote, electoral registers and standing for election, the validity of candidatures, compliance with the rules governing the electoral campaign and access to the media or to party funding.

93. There are two possible solutions:

³⁹Re. election observation, see *Handbook for Observers of Elections, Council of Europe, 1996.*

- appeals may be heard by the ordinary courts, a special court or the constitutional court;
- appeals may be heard by an electoral commission. There is much to be said for this latter system in that the commissions are highly specialised whereas the courts tend to be less experienced with regard to electoral issues. As a precautionary measure, however, it is desirable that there should be some form of judicial supervision in place, making the higher commission the first appeal level and the competent court the second.

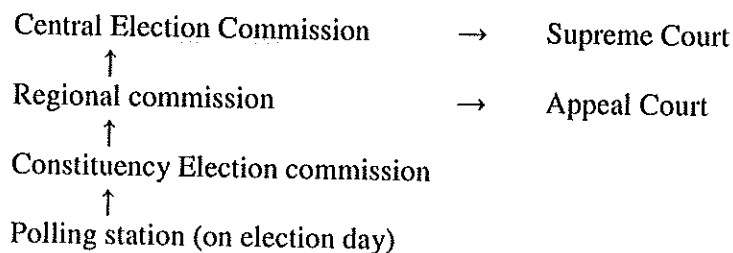
94. Appeal to parliament, as the judge of its own election, is sometimes provided for but could result in political decisions. It is acceptable as a first instance in places where it is long established, but a judicial appeal should then be possible.

95. Appeal proceedings should be as brief as possible, in any case concerning decisions to be taken before the election. On this point, two pitfalls must be avoided: first, that appeal proceedings retard the electoral process, and second, that, due to their lack of suspensive effect, decisions on appeals which could have been taken before, are taken after the elections. In addition, decisions on the results of elections must also not take too long, especially where the political climate is tense. This means both that the time limits for appeals must be very short and that the appeal body must make its ruling as quickly as possible. Time limits must, however, be long enough to make an appeal possible, to guarantee the exercise of rights of defence and a reflected decision. A time limit of three to five days at first instance (both for lodging appeals and making rulings) seems reasonable for decisions to be taken before the elections. It is, however, permissible to grant a little more time to Supreme and Constitutional Courts for their rulings.

96. The procedure must also be simple, and providing voters with special appeal forms helps to make it so.⁴⁰ It is necessary to eliminate formalism, and so avoid decisions of inadmissibility, especially in politically sensitive cases.

97. It is also vital that the appeal procedure, and especially the powers and responsibilities of the various bodies involved in it, should be clearly regulated by law, so as to avoid any positive or negative conflicts of jurisdiction. Neither the appellants nor the authorities should be able to choose the appeal body. The risk that successive bodies will refuse to give a decision is seriously increased where it is theoretically possible to appeal to either the courts or an electoral commission, or where the powers of different courts – e.g. the ordinary courts and the constitutional court – are not clearly differentiated.

Example:



98. Disputes relating to the electoral registers, which are the responsibility, for example, of

⁴⁰CDL (98) 45, p. 11.

the local administration operating under the supervision of or in co-operation with the electoral commissions, can be dealt with by courts of first instance.

99. Standing in such appeals must be granted as widely as possible. It must be open to every elector in the constituency and to every candidate standing for election there to lodge an appeal. A reasonable quorum may, however, be imposed for appeals by voters on the results of elections.

100. The appeal procedure should be of a judicial nature, in the sense that the right of the appellants to proceedings in which both parties are heard should be safeguarded.

101. The *powers* of appeal bodies are important too. They should have authority to annul elections, if irregularities may have influenced the outcome, i.e. affected the distribution of seats. This is the general principle, but it should be open to adjustment, i.e. annulment should not necessarily affect the whole country or constituency – indeed, it should be possible to annul the results of just one polling station. This makes it possible to avoid the two extremes – annulling an entire election, although irregularities affect a small area only, and refusing to annul, because the area affected is too small. In zones where the results have been annulled, the elections must be repeated.

102. Where higher-level commissions are appeal bodies, they should be able to rectify or annul *ex officio* the decisions of lower electoral commissions.

103. Some points deserve to be developed.

3.4. Organisation and operation of polling stations

104. The quality of the voting and vote-counting systems and proper compliance with the electoral procedures depend on the mode of organisation and operation of the polling stations. The reports of the Bureau of the Assembly on the observation of elections in different countries have revealed a series of logistical irregularities. For example, significant differences between polling stations across different regions of the same State were noted.

105. Assembly observation missions have also noticed several cases of technical irregularities such as wrongly printed or stamped ballot boxes, overly complex ballot papers, unsealed ballot boxes, inadequate ballot papers or boxes, misuse of ballot boxes, insufficient means of identification of voters and absence of local observers.

106. All these irregularities and shortcomings, in addition to political party electioneering inside the polling station and police harassment, can seriously vitiate the voting process, or indeed undermine its integrity and validity.

3.5. Funding

107. Regulating the funding of political parties and electoral campaigns is a further important factor in the regularity of the electoral process.

108. First of all, funding must be *transparent*; such transparency is essential whatever the level of political and economic development of the country concerned.

109. Transparency operates at two levels. The first concerns campaign funds, the details of which must be set out in a special set of carefully maintained accounts. In the event of significant deviations from the norm or if the statutory expenditure ceilings are exceeded, the election must be annulled. The second level involves monitoring the financial status of elected representatives before and after their term in office. A commission in charge of financial transparency takes formal note of the elected representatives' statements as to their finances. The latter are confidential, but the records can, if necessary, be forwarded to the public prosecutor's office.

110. In unitary states, any expenses incurred by local authorities in connection with the running of a national election, the payment of election commission members, the printing of ballot papers, etc, should normally be borne by the central state.

111. It should be remembered that in the field of *public funding* of parties or campaigns the principle of equality of opportunity applies ("strict" or "proportional" equality).⁴¹ All parties represented in parliament must in all cases qualify for public funding. However, in order to ensure equality of opportunity for all the different political forces, public funding might also be extended to political formations that represent a large section of the electorate and put up candidates for election. The funding of political parties from public funds must be accompanied by supervision of the parties' accounts by specific public bodies (e.g. the Auditor General's Department). States should encourage a policy of financial openness on the part of political parties receiving public funding.⁴²

3.6. Security

112. Every electoral law must provide for intervention by the security forces in the event of trouble. In such an event, the presiding officer of the polling station (or his or her representative) must have sole authority to call in the police. It is important to avoid extending this right to all members of the polling station commission, as what is needed in such circumstances is an on-the-spot decision that is not open to discussion.

113. In some states, having a police presence at polling stations is a national tradition, which, according to observers, does not necessarily trigger unrest or have an intimidating effect on voters. One should note that a police presence at polling stations is still provided for in the electoral laws of certain western states, even though this practice has changed over time.

Conclusion

114. Compliance with the five underlying principles of the European electoral heritage (universal, equal, free, secret and direct suffrage) is essential for democracy. It enables democracy to be expressed in different ways but within certain limits. These limits stem primarily from the interpretation of the said principles; the present text lays out the minimum rules to be followed in order to ensure compliance. Second, it is insufficient for the electoral law (in the narrow sense) to comprise rules that are in keeping with the European electoral principles: the latter must be placed in their context, and the credibility of the electoral process must be guaranteed. First, fundamental rights must be respected; and second, the

⁴¹ See section 1.2.3 above.

⁴² For further details on funding of political parties, see CDL-INF (2001) 8.

stability of the rules must be such as to exclude any suspicion of manipulation. Lastly, the procedural framework must allow the rules laid down to be implemented effectively.

