

ИСТРАЖУВАЊЕ:

---

КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК  
Ќ СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?

---



ИСТРАЖУВАЊЕ:

---

**КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК  
Ќ СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?**

---

Скопје, 2016

Наслов:

**КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК  
И СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?**

Издавач:

**Фондација НВО Инфоцентар, 2016 година**

Автори:

**Бојан Маричиќ**

**Љупчо Петковски**

**Билјана Бејкова**

Дизајн:

**eXpressive graphics, Скопје**

Тираж:

**100**

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека

"Св. Климент Охридски", Скопје

311.2(497.7)(047.31)

МАРИЧИЌ, Бојан

Каков попис и избирачки список и се потребни на Македонија? :

истражување / Бојан Маричиќ, Љупчо Петковски, Билјана

Бејкова. - Скопје : НВО Инфоцентар, 2016. - 48 стр. ; 21x21 см

Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и:

What kind of population census and voter registry does Macedonia need?

ISBN 978-608-4594-13-0

1. Петковски, Љупчо [автор] 2. Бејкова, Билјана [автор]

а) Попис на население - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 101342730

Ова истражување е овозможено со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и на НВО Инфоцентарот и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

---

# СОДРЖИНА

---

СОДРЖИНА.....	3
ВОВЕД.....	5
<b>1. ПОПИСОТ И ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК – МОЖАТ ЛИ ЕДЕН БЕЗ ДРУГ?.....</b>	<b>6</b>
1.1 Експертите и политичарите – осум прашања, многу одговори .....	7
<b>2. КАКВО „ЧУДО“ Е ЕЛЕКТРОНСКИОТ ПОПИС?.....</b>	<b>16</b>
2.1 Една година од кампањата „Попис веднаш!": До каде сме со пописот?.....	16
2.2 Попис базиран на регистри.....	18
<b>3. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ .....</b>	<b>23</b>

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>29</b>
<b>1. POPULATION CENSUS AND VOTER REGISTRY - CAN THEY GO ONE WITHOUT THE OTHER?</b> .....	<b>30</b>
1.1 Experts and Politicians – Eight Questions, Many Answers .....	31
<b>2. WHAT SORT OF “MIRACLE” IS THE ELECTRONIC CENSUS?</b> .....	<b>40</b>
2.1 One year after the “Census Now!” campaign: Where are we now? .....	40
2.2 Registers-Based Census. ....	42
<b>3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</b> .....	<b>46</b>

---

# ВОВЕД

---

**Н**ВО Инфоцентарот, Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО), Осми Септември и Центарот за развој на медиуми (ЦРМ) во рамките на проектот „Демографијата – квалитет на живеење“, поддржан од Проектот на УСАИД за граѓанско општество, кој го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија, го реализираа истражувањето „Каков попис и избирачки список ѝ се потребни на Република Македонија?“.

Истражувањето се однесува на постојните модели на спроведување пописи (традиционален, базиран на регистри и комбиниран) и нивната

применливост, иницирано од најавата на Премиерот за „електронски попис“ во државата, на евентуалната поврзаност на пописот со прочистувањето на избирачкиот список, како и на можните начини за ефикасно прочистување на избирачкиот список.

Истражувањето е базирано на деск-анализа и на интервјуа со стручњаци, креатори на јавното мислење и политичари. Во подготовката на овој документ учествуваа: м-р Бојан Маричиќ, м-р Љупчо Петковски, Билјана Бејкова и Христана Антовска Јованчева.

---

# 1. ПОПИСОТ И ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК – МОЖАТ ЛИ ЕДЕН БЕЗ ДРУГ?

---

6

**З**а подобро разбирање на поврзаноста на пописот со прочистувањето на избирачкиот список, како и за сите можни предизвици и последици врз организирањето фер и демократски избори без попис, нашиот тим спроведе интервјуа со повеќе стручњаци, креатори на јавното мислење и луѓе кои учествуваат во донесувањето на важните политички одлуки. Зад методолошкото вклучување на интервјуата во оваа студија стои идејата да ги разгледаме можните различни гледишта за поврзаноста на одржувањето на пописот со спроведувањето на изборите, но и повеќе од тоа. Сакавме да ги согледаме проблемите кои можат да произлезат од одржувањето избори пред попис и кои се начините за справување со постојните проблеми. Најпосле, бидејќи е извесно дека нема да се спроведе попис пред наредните предвремени парламентарни избори, закажани за 24 април 2016 година, намерата на овие интервјуа е да се разгледаат реалните можности за прочистување на избирачкиот список без спроведување попис.

Интервјуата кои се користат во овој дел на

анализата беа спроведени во периодот јуни – септември 2015 година. Иако листата беше поголема, согласност добивме од седум соговорници, па така во оваа анализа се вклучени одговорите од седум реализирани интервјуа. Меѓу интервјуираните има двајца лидери на помали политички партии, еден потпретседател на голема политичка партија непосредно вклучен во преговорите за новиот Изборен законик кој ќе важи за парламентарните избори во 2016 година, еден поранешен директор на Државниот завод за статистика на Република Македонија, еден поранешен претседател на Државната пописна комисија на Република Македонија и еден актуелен член на Државната изборна комисија. Дополнително, едно интервју е спроведено со претставник на хрватската граѓанска организација ГОНГ која веќе 18 години работи и е специјализирана, меѓу другото, за изборни системи и спроведување фер и демократски избори<sup>1</sup>. Интервјуата беа спроведени врз основа на однапред утврден прашалник со полуструктурирани прашања, а со цел квалитативно испитување на

---

1 Повеќе за ГОНГ може да се најде на <http://gong.hr/hr/o-gong-u/cime-se-gong-bavi/>

поврзаноста меѓу пописот и изборниот систем. Поставените прашања оставаа доволно простор за изнесување повеќе различни аспекти на оваа проблематика.

Анализата на интервјуата ги тангира клучните поенти и теми наметнати низ разговорите со испитаниците, а особено се земени предвид законитостите во нивните ставови, односно по кои точки постојат согласувања, а по кои различни мислења. Анализата на интервјуто со претставникот на организацијата ГОНГ од Хрватска ќе биде одделно прикажана за да се потенцира споредбата меѓу системското решавање на проблемите во хрватскиот изборен систем и научените лекции што можат да се применат во случајот со Македонија.

## 1.1 ЕКСПЕРТИТЕ И ПОЛИТИЧАРИТЕ – ОСУМ ПРАШАЊА, МНОГУ ОДГОВОРИ

Интервјуата кои ги спроведовме како дел од истражувањето покриваат осум клучни прашања за соодносот меѓу пописот и избирачкиот список. Нашите испитаници дадоа различни одговори кои ќе се обидеме да ги пренесеме преку кратка дискусија со аргументи за секое прашање. Целта на анализата на секое прашање не е да направиме детален приказ, туку да ги доловиме тенденциите на размислување, но и точките на разликување меѓу испитаниците.

### 1.1.1 ДАЛИ И КАКО СЕ ПОВРЗАНИ ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК И ПОПИСОТ?

Речиси сите испитаници укажуваат на извесна поврзаност меѓу одржувањето регуларен и редовен попис и ажуриран и кредибилен избирачки список. Сепак, најголем дел од нив се согласни дека се тоа законски и методолошки гледано сосема засебни

процеси кои не мора да бидат поврзани на ниту еден начин. Еден од испитаниците вели дека овие два процеса формално не се поврзани, но од друга страна додава дека „доколку се спроведе попис, може паралелно да се направи проверка на избирачкиот список. Нема конекција, но може да има доколку така се изведе операцијата“. Заради јавноста, институциите и политичките актери, сепак, е битно да се издвојат основните разлики меѓу овие две операции кои опфаќаат огромен дел од населението.

Еден од испитаниците со долгогодишно искуство во државна статистика најпластично ги објаснува разликите меѓу пописот и избирачкиот список тврдејќи дека „разликата е во законски, но и во методолошки аспект“. Тој вели дека „со пописот се опфаќаат податоци кои потоа се примарен (основен) параметар за промените кои се јавуваат и во избирачкиот список. Пописот опфаќа население во земјата со постојано место на живеење или одобрен престој и лица кои се наоѓаат на времена работа во странство најмногу 12 месеци. Жител кој што е повеќе од една година во странство, не се опфаќа со попис. Оттука излегуваат разликите во бројот на населението во земјата опфатен со попис и бројот на избирачи во избирачкиот список. Избирачкиот список е поширок и пообеман, во согласност со Законот и со него е опфатен секој државјанин на Република Македонија кој има наполнето 18 години и има право на глас. Тоа значи дека сите државјани кои имаат постојано место на живеење во земјата, без разлика каде се наоѓаат од регионален аспект – општина, регион – или се надвор од земјата, се опфатени со избирачкиот список“. Токму ваквиот став преовладува кај повеќе испитаници при објаснувањето на основната разлика меѓу пописот и избирачкиот список.



## ИСТРАЖУВАЊЕ: КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК Ќ СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?

Исто така, еден од испитаниците посочува дека „избирачкиот список во согласност со Законот се ревидира на секои 3 месеци. Се прават сите потребни измени, за разлика од пописот кој е со определена годишна периодика дефинирана според Европската комисија, Обединетите нации и други институции кои носат соодветни документи за спроведување попис. Тоа значи дека има и законски и методолошки разлики“.

Од друга страна, пак, дел од испитаниците ги нагласија политичките аспекти на поврзаноста меѓу пописот и избирачкиот список, особено во постојниот контекст на решавање на политичката криза во Македонија. Еден од испитаниците вели дека дури сега се забележува потребата од „теренска анализа. Бидејќи пописот кај нас се прави теренски и физички, доколку тој се спроведеше ќе можевме да ја видиме реалната состојба. Ќе се споредее избирачките списоци со она што се резултати од пописот. Второ, ние не правиме административен попис како што прават поголемиот број земји од Европската Унија, иако имаме биометриски патни исправи. И трето, сите статистики што излегоа и од Светска банка и впрочем од реалноста, покажуваат дека вкупната популација во Македонија е намалена. Ако сакавме да знаеме колкав ни е избирачкиот список, ќе знаевме и каква ни е демографската состојба во земјата. Пописот е многу позначаен не само затоа што ќе овозможи споредување на параметрите со избирачкиот список, туку и ќе можевме да правиме вистинска реална економска, демографска проценка“.

Само еден од испитаниците го спомна Извештајот на Вишата експертска група на Европската комисија предводена од германскиот експерт Рајнхард Прибе, како и Итните реформски приоритети кои се дел

од тој Извештај.<sup>2</sup> Повикувајќи се на Извештајот на Прибе, испитаникот тврди дека „треба да се оди од врата на врата и да се напишат најголем дел од граѓаните кои живеат на територија на Република Македонија со исклучок на малолетните граѓани. Ова е еден неформален попис кој ќе се изврши во Република Македонија и ќе даде некој резултат, но гледаме дека има кочници кај едниот од албанските политички партнери односно ДУИ“.

### 1.1.2 ДАЛИ Е ВОЗМОЖНО ДА СЕ ИЗРАБОТИ ДОБАР ИЗБИРАЧКИ СПИСОК БЕЗ СПРОВЕДЕН ПОПИС?

Најголем дел од испитаниците се согласни дека најидеалната опција за прочистување на избирачкиот список е претходно да бидат собрани податоци преку регуларен и традиционален попис. Сепак, повеќето ја уважуваат фактичката состојба дека спроведувањето ваков попис е невозможно до одржувањето на предвремените парламентарни избори предвидени за 24 април 2016 година. Токму затоа, како неопходност се наведува потребата да се разгледаат и другите расположливи можности за прецизирање и прочистување на избирачкиот список.

Еден од испитаниците вели дека „најоптималниот избирачки список би бил тој што би се фрагментирал од фактичкиот попис. Во услови кога тоа е невозможно, секако дека треба да се најде начин, форма, како во ваков случај може да се изведе најдобар избирачки список. Тој најдобар начин во вакви околности треба да биде извадок од цивилните регистри (како што се изводот на новородените, отпишувањето на умрените и постигнување на еден

2 Сите детали околу овој Извештај, Итните реформски приоритети и Договорите од Пржино за надминување на политичката криза во Македонија се достапни на [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/former-yugoslav-republic-macedonia-no-time-lose-reform-country\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/former-yugoslav-republic-macedonia-no-time-lose-reform-country_en)

репрезентативен примерок, физички анализиран и спореден со фактичката состојба”.

Потребата од дополнителна проверка и прочистување на постојните граѓански и матични книги пластично ја опиша еден од испитаниците, кој тврди дека „можеби 20 отсто од населението кое живее во општина Центар, нема лична карта од оваа општина. Другите општини во Скопје, исто така, имаат прилив на граѓани од други општини ширум државата. Во државните институции има голем број вработени од внатрешноста кои живеат во општините на Градот Скопје. Тоа значи дека реалната распределба на теренот не е соодветна со законската. Што се однесува до оние кои заминуваат надвор, имаме ситуација на државјани кои се 5, 10, па дури и 20 години во странство и кои доаѓаат во државата еднаш до двапати на неколку години”.

Политичкиот корпус на испитаници се осврна на проблемот со избирачкиот список без попис, но и на можностите за составување добар избирачки список без попис. Според еден од испитаниците од политичките партии, сегашниот избирачки список е предимензиониран. Според него, има еден милион и 700 илјади избирачи, а имаме некаде околу 2 милиони граѓани според последниот попис. Под претпоставка дека се точни процените на Светска банка дека 450 илјади граѓани се иселени од државата – практично „Македонија има повеќе избирачи отколку што има жители. Тоа треба да го утврди некој иден попис кој треба да се реализира. А моментално, кога ќе се отстранат починатите лица и кога ќе се отстранат иселените кои што се водат во матичната евиденција, бројката на населението ќе биде многу помала. Прогнозите се дека таа бројка би се движела околу еден милион и 450 илјади граѓани со право на глас”.

Во делот на решенија на овој проблем, еден од испитаниците истакна дека може да се изработи

добар избирачки список без попис и тоа според два метода. Прво, преку теренска проверка на сегашниот избирачки список, без дополнителни податоци за домаќинства, покуќнина и др. Вториот можен начин е регистрација на граѓаните / гласачите од нула, составувајќи нов избирачки список. Таа регистрација може да биде активна, со пријавување на граѓаните, или пасивна, со ангажман на институциите за ажурирање на списокот, но клучната поента е дека е возможно да се направи нов коректен избирачки список без притоа да се направи попис.

Само еден од испитаниците од корпусот на политичари беше дециден дека без спроведен попис нема добар избирачки список, што значи дека пописот мора да биде спроведен.

### **1.1.3 КАКО ИЗГЛЕДА ЗА ВАС НАЈПОСАКУВАНОТО РЕШЕНИЕ ЗА ПРОЧИСТУВАЊЕ / НОВ ИЗБИРАЧКИ СПИСОК?**

Најголемиот дел од испитаниците укажаа дека сегашниот избирачки список не е ажурен и соодветен и дека е потребно негово итно прочистување пред одржувањето какви било идни избори. Исто така, речиси сите испитаници сметаат дека најдобриот модел за прочистување на избирачкиот список би бил задолжително активно регистрирање на секој граѓанин во избирачкиот список. Оваа активна регистрација подразбира, според дел од испитаниците, „секој граѓанин со наполнети 18 години да треба да се пријави во избирачкиот список и со тоа да покаже заинтересираност кон државата и иднината”. Еден од испитаниците даде конкретен предлог како во практика би изгледало активното регистрирање: „луѓето би требало во рок од 4 месеци

да се регистрираат во одредена регистрациска канцеларија блиску до нивното место на живеење. Регистрациската канцеларија не ја опфаќа само општината во која живеат луѓето, туку опфаќа многу поголем број места за регистрација низ државата за да се олесни самиот процес на регистрирање на граѓаните“. Исто така, најголем дел од испитаниците инсистираат активната регистрација да биде задолжителна за да се обезбеди регистрација на сите граѓани со право на глас. Според еден испитаник, граѓаните „би имале законска обврска да се регистрираат во избирачкиот список. Дали ќе го остварат правото на глас или не, е нивно право, меѓутоа би биле обврзани да се регистрираат во избирачкиот список“. Истиот испитаник тврди дека во овој момент и во оваа констелација на односи тоа е единствениот начин да се дојде до коректни резултати во ажурирањето на избирачкиот список, имајќи ја предвид компромитираноста и неточноста на сите постојни бази на податоци во МВР, Министерството за правда, Фондот за здравство и др.

Како еден од клучните предизвици за овој модел на ажурирање на избирачкиот список се наведува мотивираноста, поточно недостигот од мотивација кај голем дел од полнолетните граѓани, особено кај оние кои нередовно гласаат или, пак, досега воопшто не излегле на гласање. Поголем дел од испитаниците сметаат дека задолжителноста е клучен елемент на регистрацијата, а таква задолжителност би повлекла и определена санкција за оние кои нема да се регистрираат. Сепак, повеќето се согласни дека е поважно граѓаните да се мотивираат преку одреден бенефит, а казните да не бидат драконски.

Како многу битен елемент кој го надополнува

ажурирањето на избирачкиот список, испитаниците ја посочија верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите, бидејќи користењето туѓ идентитет при гласање претставуваше честа појава во изминатите изборни циклуси. Според еден од испитаниците, досега немало никаква заштита во врска со овој проблем. Според испитаникот, „личната карта во Македонија не е биометриска и го нема кодот за отпечаток на прстот, за разлика од пасошот. Според тоа, лична карта може да извади секој. Избирачките одбори не проверуваат дали таа е оригинална или не и дали избирачите имаат една или две лични карти. Тие ја гледаат содржината и совпаѓањето на податоците од личната карта со податоците во избирачкиот список“.

Затоа, во однос на верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите голем дел од испитаниците предлагаат поставување електронски читачи на отпечатоци од прст на сите избирачки места. Според еден од испитаниците, „доколку сакаме функционално поврзување на процесот, потребни се електронски читачи на отисоци на избирачките места. Имаме околу 3 до 4 илјади избирачки места и ова подразбира инвестиција не поголема од 300 илјади евра... Вака ќе ги елиминираме сите стравови дека некои лица поседуваат повеќе лични карти или патни исправи. Ако сакаме фер, демократски и реални избори тоа е начинот. Не може некој да го пресече прстот и да го шета од читач на читач“.

Овој реформиран модел, според дел од испитаниците, нема да биде доволен доколку Државната изборна комисија не преземе целосна одговорност и надлежност врз податоците поврзани со избирачкиот список. Сега надлежноста за биометриските податоци е кај МВР, а ДИК е зависна и од регистрите кои ги обезбедуваат Министерството за правда, Фондот за здравство и др. Еден од испитаниците вели дека „согласно Изборниот законик, избирачкиот список го

води ДИК. Но, тоа е само на хартија, бидејќи ДИК има контакт со избирачкиот список само пред изборите кога го добива од МВР. Тие податоци кои ги доставува МВР, ДИК нема начин да ги провери и директно се доставуваат до Државниот завод за статистика, каде ги распоредуваат избирачите по улица и број<sup>3</sup>.

Дел од испитаниците се повикуваат и на целосно теренско ажурирање на избирачкиот список како пожелен, но во овие услови речиси невозможен начин на проверка на податоците. Еден од испитаниците вели дека „имало предлог да се направи проверка на терен, но таа би опфатила 2-3% во секоја општина. Во Куманово, на пример, живеат преку 100 илјади жители. Доколку некој таму теренски го ажурира избирачкиот список, тоа ќе биде долг процес бидејќи меѓу 100 илјади жители над 70 илјади се постари од 18 години и се во избирачкиот список. Затоа е потребно секој активно да дојде и да се пријави во надлежните канцеларии во подрачните единици“.

Во меѓувреме, политичките преговори на четирите најголеми политички партии (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА) со посредство на медијаторот на ЕУ, Питер Ванхауте, во делот на изборните правила завршија без прифаќање на активната регистрација како начин на прочистување на избирачкиот список. Компромисот кој произлезе од договарањето за новите изборни правила е дека наместо активна регистрација, ќе се прави теренска проверка на ажурноста на избирачкиот список, особено онаму каде што постојат сомнежи за регуларноста на списокот, но, исто така, избирачкиот список ќе се ажурира преку проверка на податоците во другите бази на податоци кои можат да бидат корисни при прочистувањето на овој список (матична книга на родени и умрени, регистар на здравствено осигурени лица, регистар на издадени патни исправи и лични документи и др.)<sup>3</sup>.

#### **1.1.4 ОТКАКО ЌЕ СЕ НАПРАВИ ПРОЧИСТУВАЊЕ / НОВ ИЗБИРАЧКИ СПИСОК, КАКО ЌЕ ТРЕБА ТОЈ ДА СЕ АЖУРИРА И ШТИТИ ОД ЕВЕНТУАЛНИ ИДНИ МАЛВЕРЗАЦИИ?**

Она што повеќето испитаници го потенцираат е дека избирачкиот список треба да биде инструмент во кој сите политички актери, но и граѓани ќе имаат доверба и ќе бидат сигурни дека никој нема да може да го злоупотребува и да врши упад во него заради партиски интерес. Во секој случај, потрагата по системско решение кое ќе функционира и подолго од април 2016 година останува отворена.

Еден од испитаниците вели дека овој процес треба да биде транспарентен и спроведен на начин кој ќе биде инклузивен и во кој ќе учествува граѓанското општество. Само така, според него, граѓаните ќе веруваат дека избирачкиот список ја отсликува реалната состојба, дека не им го одзема правото на избор и дека неговата основа е здрава и легална. Избирачкиот список мора да го раководи институција која нема директен политички интерес, и тоа со помош на меѓународната заедница. Во спротивно, заклучува испитаникот: „...ако го оставиме во рацете на политичките партии на кои тој им значи – живот или смрт – сигурно дека граѓаните нема да имаат доверба во избирачкиот список“.

Друг испитаник, пак, дополнува дека е неопходно екипирање на подрачните одделенија на ДИК со повеќе кадар за да може да се справат со „живата материја на избирачкиот список“. Според соговорникот, „ако се прифати избирачкиот список да биде под ингеренции на ДИК, ќе треба да се зголеми бројот на тие одделенија низ државата и бројот на вработените“.

Повеќето испитаници се согласуваат дека ДИК е институцијата која треба да биде надлежна за ажурирање и контролирање на избирачкиот список,

3 <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=24822>

под услов таа да биде целосно независна. Според еден од испитаниците, потребно е во „софтверското решение за избирачкиот список да нема увид ниту една политичка партија“, а ажурирањето да се одвива со помош на сите институции кои имаат какви било граѓански регистри.

Во слична насока, но многу попрецизно, еден испитаник се залага за централен регистар на граѓани. Кога тоа би се направило, според него, сите институции, вклучително и ДИК, би ги црпеле податоците од една централна база на податоци која ќе биде постојано ажурирана. Сепак, испитаникот се согласува дека Централната електронска база на податоци не може да биде завршена до изборите во 2016 и дека таа задача ќе остане за новата влада. Дотогаш ќе треба да се случи брза реформа на ДИК која ќе обезбеди минимум услови за фер и демократски избори.

12

### **1.1.5 КАКВИ ТРЕБА ДА БИДАТ ИНГЕРЕНЦИИТЕ НА ДИК ВО ОДНОС НА ИЗБИРАЧКИОТ СПИСОК?**

Еден од испитаниците, иако се согласува дека ДИК треба да биде столб на гаранцијата на исправноста на избирачкиот список, сепак смета дека најдобриот начин за проверка на избирачкиот список е тој во еден одреден период да им биде достапен на политичките партии кои учествуваат во изборниот процес. Испитаникот притоа вели, „зошто јас да чекам некој да го проверува, кога сите имаме во различни места свои активисти и слично. Ако забележите дека некое лице сè уште фигурира на избирачкиот список, а не би требало, ќе реагираме. Бидејќи постои недоверба кон институциите, има и оправдана причина за таа недоверба, тоа значи дека сите ние кои сакаме да дојдеме до легални и легитимни избори, мора да најдеме начин како тоа да го правиме. Ние можеме колку сакаме да ги зголемуваме казнените одредби

кон административните лица, но злоупотребите се вршат од страна на нивните наредбодавци, и тоа е спрега која функционира веќе 10 години, тоа значи дека ќе треба да се интервенира и тука“.

Според повеќето испитаници, изворна надлежност на ДИК треба да бидат сите активности поврзани со креирање и ажурирање на избирачкиот список, како и сите активности поврзани со изборниот процес. Дури и според постојната регулатива ДИК има надлежности за контрола врз избирачкиот список, но тие надлежности во пракса не се спроведуваат и ДИК не е во состојба да врши контрола. Но, прв и основен проблем е тоа што избирачкиот список не го создава ДИК. При негово составување, според еден испитаник, се земаат податоци од Државниот завод за статистика, кои потоа Министерството за внатрешни работи ги дополнува, а ДИК само ги верификува, што всушност претставува само формалност. Комплетната матична евиденција се наоѓа во Министерството за правда. Доколку ДИК ги земе во своја надлежност на чување и располагање податоците за број на лична карта, матичен број на граѓанинот и отпечаток од прст, тоа би бил, според најголем дел од испитаниците, вистински чекор напред кон обезбедување фактичка моќ на ДИК во контролата врз правилноста на изборниот процес.

Независноста на ДИК и намалувањето на партиските влијанија се уште едно важно прашање кое ќе биде клучно за градење на довербата за фер и слободен изборен процес кој би бил признаен од сите. Според еден од испитаниците, „ДИК пред сè треба да биде надпартиско тело дури можеби и составено од уставни судии или од судии на Врховен суд (во секој случај, искусни правници) кои ќе донесуваат одлуки според правото, а не според политичките влијанија и прегласувања. На тој начин ќе се овозможи тие да проценуваат согласно законските правила и доколку

навистина се направени прекршоци, тие само ќе се констатираат наместо за нив да има политичко гласање”.

Повеќе испитаници проценуваат дека „мора да се зголемат ингеренциите на ДИК”. Според еден од нив, „ДИК сега има само церемонијални ингеренции во однос на изборите”. Со зголемувањето на ингеренциите, според испитаникот, ДИК треба да има многу поголемо влијание и контрола над работата на државните и регулаторните тела за време на изборната кампања и изборите. Дури е потребна законска можност ДИК да поднесува прекршочни и кривични пријави веднаш и директно пред судовите, за повреди на Изборниот законик.

Дополнително, повеќе испитаници сметаат дека е неопходно зголемување и подобрување на човечките и техничките капацитети на ДИК. Според еден од испитаниците, во моментов во ИТ-секторот во ДИК работат само двајца. Невозможно е да се очекува од нив да направат нешто суштински, односно да водат евиденција или да го ажурираат избирачкиот список. Капацитетите на ИТ-секторот мора да се зголемат, исто како и на правниот сектор. ДИК одлучува за жалбите и приговорите од изборите буквално на седница на Комисијата. Нема претходно подготвени мислења од страна на правниот сектор или препораки која одлука е правно најиздржана. Токму затоа, дел од испитаниците проценуваат дека доколку има волја сериозно да се зголемат капацитетите особено на правниот сектор на ДИК, тогаш треба да има служба која ќе ја цени законитоста на донесените одлуки по жалби и претставки.

Според еден испитаник, треба да се најде решение и за обезбедување независност на ДИК. Според него, најверојатно ДИК ќе биде реформирана и во нејзиниот состав ќе има претставници на власта, опозицијата и независни експерти. Клучното прашање е, вели испитаникот, кој е начинот да

дојдеме до експертите, зашто „треба да имаме луѓе прифатливи за сите, и тоа во услови на голема исполитизираност и нефункционалност на институциите. Доколку не успееме да ги најдеме тие луѓе, секогаш ќе ја доведуваме во прашање релевантноста на избирачкиот список, особено ако партиите и институциите не функционираат како што треба”.

#### **1.1.6 КАКВО Е ВАШЕТО МИСЛЕЊЕ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ ПОПИС ПРЕКУ УНИФИКАЦИЈА НА ПОСТОЈНИТЕ РЕГИСТРИ ЕЛЕКТРОНСКИ, КАКО ШТО НАЈАВУВА ПРЕМИЕРОТ ГРУЕВСКИ, А НЕ ИСКЛУЧИВО ТЕРЕНСКИ ОД „ВРАТА ДО ВРАТА“?**

Сите испитаници, стручни лица и политичари, се согласија дека оваа идеја е сомнителна, недоволно објаснета, безпоткрепа во реалноста како од технички, така и од политички аспект. Дел од испитаниците ја потенцираат техничката неподготвеност на институциите за таканаречен електронски попис, а друг значаен дел од испитаниците укажува дека не е во прашање само техниката на спроведување на пописот, туку отсуството на политичка волја кај премиерот за прецизен и кредибилен попис кој ќе ја прикаже реалната состојба. Според еден испитаник, „проблемот со Груевски не е во механиката и техниката како се изведува пописот. Дали ќе го правиме електронски, со таблети, на хартија или гулаби-писмоносци не е толку важно. Кај оваа власт нема политичка волја да се спроведе попис. А техниката лесно може да се договори, но секако некој мора да ги посети граѓаните во нивните домови за да направи попис. Дали ќе ги запише на таблет,



*на хартија или ќе го тетовираме на рака, важна е политичката волја за правилно спроведување”.*

Според најголем дел од испитаниците, традиционален теренски попис мора да се спроведе и тоа со претходно надминување на недоразбирањата и стравовите на некои етнички заедници. Еден од испитаниците вели дека стравот дали Албанците во Македонија ќе бидат над или под 20 проценти, треба да биде надминато прашање, а тоа според него значи дека треба сите претходно стекнати права да бидат загарантирани.

Според еден од испитаниците, за да се отстранат етничките стравови, треба да се направи правна рамка според која, *„сите дефиниции од Рамковниот договор и Уставот важат без разлика на процентите, за да ги ослободиме сите од стравовите дека им се потребни 18 или 25 проценти”.*

Сите испитаници се речиси согласни дека за релевантен и кредибилен попис е потребна политичка волја, дека без традиционален теренски попис во Македонија само ќе се создава привид на завршена работа и дека пописните резултати нема да ја одразуваат реалноста и ќе бидат оспорувани од многу фактори.

### **1.1.7 ШТО ЌЕ ТРЕБА ДА ПРЕЗЕМЕ НОВАТА ВЛАДА ЗА ДА СПРОВЕДЕ ПОПИС СПОРЕД СИТЕ МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ? ШТО БИ ИМ ПРЕПОРАЧАЛЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ АКТЕРИ, НА КАКОВ ТИП РЕШЕНИЈА ТРЕБА ДА СЕ НАСОЧАТ?**

Речиси сите испитаници истакнаа дека главниот предизвик за владата која ќе се формира по следните

парламентарни избори во однос на пописот ќе биде тој да се трансформира од политичко прашање, во техничка и статистичка државна операција. Според еден од испитаниците, во сегашните услови, во Македонија тешко може пописот да не биде политичко прашање: *„Основните права во уставното уредување почиваат на бројки кои се резултат на некој попис. Штом е така тогаш не е статистичка операција, туку пописот е политичко-правна операција. Сè додека политичките субјекти не се согласат околу тоа, ние нема да имаме успешен попис во државата. Ако останува основните, базичните уставни права да се утврдуваат и да се поврзани со бројки, во стилот колку сме – толку сте, тоа нема да биде успешно направено”.*

Повеќето испитаници се согласни дека треба прво да има политички консензус и волја да се реализира пописот. Тоа подразбира да се решат политичките прашања за да му се дозволи на Заводот за статистика стручно и независно да ја реализира акцијата. Според испитаниците, *„само треба политичарите да се договорат. Пописи се спроведувале и претходно во Македонија. Ние сме единствената европска земја која не успеа да спроведе попис на време. Бевме во друштво на Босна, но дури и тие се договорија како ќе го спроведат. Не треба ништо повеќе од политичка волја”.*

Бидејќи актуелната власт не успеа да го реализира пописот во 2011 година, најголем дел од испитаниците не веруваат дека коалиционите партнери можат да ги надминат постојните проблеми и дека имаат кредибилитет да организираат и спроведат попис. За повеќето тоа значи дека пописот ќе треба да го спроведе друга влада која ќе биде составена по изборите во април 2016 година. Едновременно, повеќето соговорници сметаат дека подготовката и реализацијата на попис на населението мора да биде една од приоритетните задачи на идната влада.

Во таа смисла, треба да ги имаме на ум и меѓународните стандарди за подготовка и реализација на попис. Според еден од испитаниците, препораките за попис се носат дури 4 до 5 години пред спроведување на пописот, бидејќи тоа е обемна и специфична акција која бара финансиски средства и човечки капацитети. Во просек, потребни се најмалку шест месеци, а реално дури и две години за да се подготви попис. Исто така, дел од испитаниците препорачуваат пописот да се одржи во 2020 или 2021 година бидејќи, според нив, земјите спроведуваат попис во годините кои завршуваат на 0 или 1, заради меѓународна споредливост на податоците. Еден од испитаниците смета дека само преку ваков пристап ќе се занимаваме со стандарди, закони и процедури, а не со дневно-партиски политики.

### 1.1.8 КАКВО Е ИСКУСТВОТО ВО ХРВАТСКА?

Според интервјуто што го направивме со претставник на хрватската организација ГОНГ, специјализирана, меѓу другото, за набљудување на изборниот процес во Хрватска, таму избирачкиот список и податоците од пописот на населението не се поврзани и се целосно одвоени процеси. Според испитаникот, податоците од пописот на население можат да бидат индикативни доколку бројот на избирачи од избирачкиот список неочекувано и упадливо отстапува во однос на вкупниот број на населението. Токму тоа е случајот со Македонија, во која има регистрирано речиси 1.800.000 избирачи, а според последниот попис на населението и домаќинствата, државата има околу 2.000.000 жители.

Во однос на предлагање најдобро решение за ажурирање на избирачкиот список, испитаникот вели дека најдоброто решение е создавање единствена база на податоци на граѓаните во која се генерирани сите податоци. Понатаму, од оваа база се извлекуваат податоците за лицата со право на глас и

така се формира избирачкиот список. Ваков пример се среќава во Естонија, а нивната единствена база на податоци се вика X-road.

Претставникот на ГОНГ нагласи дека клучно за успешно спроведување избори е довербата во институциите, а таа, според него, во Македонија е сериозно нарушена бидејќи државата со текот на времето значително го намалила нивото на демократски стандарди за спроведување избори и тоа е веќе меѓународно познато.

Во Хрватска, слично како и во Македонија, ДИК нема посебни ингеренции поврзани со избирачкиот список. Избирачкиот список го води Министерство за јавна управа, додека пописот го спроведува Државниот завод за статистика. Сепак, како клучни препораки за обезбедување фер и демократски избори и добро ажурирање на избирачкиот список, претставникот на ГОНГ ги наведе: а) транспарентност на увидот во избирачкиот список, б) лесна достапност на избирачкиот список и контрола од страна на јавноста и мешовитите комисии (здруженија, академска заедница, новинари и др.) и в) зајакнување на независните институции кои ќе имаат овластувања да дејствуваат во интерес на граѓаните и законите, а наспроти очекувањата и интересите на политичките партии.



---

## 2. КАКВО „ЧУДО“ Е ЕЛЕКТРОНСКИОТ ПОПИС?

---

16

### 2.1 ЕДНА ГОДИНА ОД КАМПАЊАТА „ПОПИС ВЕДНАШ!“: ДО КАДЕ СМЕ СО ПОПИСОТ?

По пропаѓањето на пописот во 2011 година и по првичните негативни реакции и критики во јавноста за отсуството на политичка волја кај власта за негово кредибилно спроведување, како и за големите финансиски штети кои настанаа поради недовршената статистичка операција, следувааше долг период во кој оваа тема се чуваше „под тепих“ и далеку од очите на јавноста. Власта не презеде никаква одговорност за неуспехот на пописот, никој не беше казнет за незаконско однесување и нарушување на регуларноста и законитоста на попишувањето, а немаше ниту најави, ниту пак каква било дискусија за тоа кога ќе биде спроведен нов попис на населението. Ваквото поведение на власта резултираше со тоа Македонија да остане единствена земја во Европа, и една од ретките во светот, која нема спроведено редовен попис на населението веќе 13 години.

Имајќи ја предвид нужноста од спроведување попис на населението за целокупниот општествен и

економски развој на Република Македонија, нашите организации преку кампањата „Попис веднаш!“, во текот на 2014 година, го вратија пописот на јавната сцена и го засилија граѓанскиот притисок врз политичките субјекти.

Во март 2014 година, Премиерот во своето гостување на телевизија Канал 5 (Milenko Late Night Show, 7 март 2014), меѓу другото, изјави: *„...Моето мислење е дека ако сакаме да добиеме реален попис во Македонија, реален, без пишувања на луѓе што живеат тука, а не живеат. Ние мораме да го смениме концептот на пописот. Вака како што е сега е неизводливо да се направи... Моето мислење е дека нам ни треба, и ние почнавме да работиме, еден компјутерски софтвер со кој точно ќе се евидентира присуството на секој граѓанин во секој момент, во секоја минута, значи кој е во земјата и кој не е во земјата, и на него би можело да се направи само еден дополнителен попис, секој да се искаже етнички и верски, доколку сака, некој може да рече не сакам, на сите да им биде пристапено. Но прво да се констатира кој е во земјата, кој е надвор и колку време е надвор. За тоа да се констатира, потребен е*

еден прилично сложен, голем софтвер на кој што веќе институциите почнаа да работат и се надевам дека можеби не до избори, но веднаш после изборите ќе се излезе со меѓународен јавен повик за снабдување, од некоја сериозна куќа, на таков софтвер, заедно со хардвер, бидејќи за поддршка на таков софтвер ќе треба и силен хардвер, кој што во секој момент ќе има евиденција за секој граѓанин што е во земјата и што не е во земјата. И колку време не е во земјата. Тогаш знаете точно кој е во земјата и кој треба да влезе во... како се вика тоа, жители или како се вика, и после само може да се направи попис и да ги прашате за верата и националноста заради потребите на Охридскиот рамковен договор и уставните одредби поврзани со тоа. Друг начин многу тешко би успеал.

Оваа конфузна и непрецизна изјава на Груевски дека на едноставен начин, преку „сложен и голем софтвер и силен хардвер“ ќе го реши сериозниот политички проблем поврзан со спроведувањето на пописот во државата, претставуваше најава на намерите на власта, акцентот на дискусијата околу пописот да се измести и да се стави врз промената на пописниот модел. Во таа насока потоа одеа и изјавите и информациите на надлежните државни институции.

Така, во летото 2014 година, во екот на кампањата „Попис веднаш!“, од Државниот завод за статистика (ДЗС) стигна информацијата<sup>4</sup> дека се размислува да се напушти традиционалниот метод на собирање податоци (одење на терен и посета на секое живеалиште и домаќинство) и следниот попис да се реализира со примена на комбиниран метод: административни регистри во комбинација со други извори на податоци или метод на административни

регистри и електронско собирање дополнителни податоци за населението. Тогашната директорка на ДЗС, Благица Новковска, за Дојче Веле, меѓу другото, изјави: „Следниот попис ќе може да се спроведе тогаш кога ќе биде оценето дека имаме добро развиени административни регистри од кои ќе може да се користат одредени податоци за населението, домаќинствата и живеалиштата, а другото да може да се дополнува со други извори на податоци или со дополнителни методи на запишување, на пример, спроведување попис само за мал број на прашања за кои нема податоци во расположливите административни регистри. Овој метод за запишување се најавува како главен и за најголем дел од земјите во светот при планирањето на следните пописи на населението и со сигурност ќе останат само мал број земји кои ќе го користат традиционалниот метод на запишување“.

По повторното затишје околу пописот, главно заради актуелната политичка криза и преговорите за Договорот од Пржино, на крајот на јули годинава, на поставено пратеничко прашање за пописот, Груевски одговори: „Имаме намера да спроведеме попис на населението во Македонија. Ги правиме сите напори да спроведеме попис според највисоки меѓународни стандарди, попис што нема да влее сомнеж кај никого, кај ниту една етничка заедница, кај ниту еден граѓанин, индивидуалец, политичка партија или кој било друг субјект“.<sup>5</sup> Подготовките за спроведување на пописот, како што истакна Премиерот, се одвиваат во две насоки: електронско поврзување на матичните евиденции за пописот да биде главно електронски и теренски активности, кои треба да покријат само 30 отсто од пописот: „Очекуваме до крајот на оваа година да пристигне целокупната

4 <http://www.dw.com/mk/опис-некогаш-ќе-има-но-со-поинаков-пецент/a-17762156>

5 <http://plusinfo.mk/vest/35273/vlasta-podgotvuva-elektronski-popis>

потребна опрема за поврзување на сите матични евиденции во Македонија и со тоа нашите проценки се дека околу 70 проценти од прашањата за пописот би биле електронски одговорени, односно нема да треба да бидат поставувани прашања до граѓаните, туку софтверски, компјутерски со електронско поврзување на матичните евиденции ќе се соберат сите потребни одговори". За теренскиот дел од пописот, клучната работа, според Груевски, е набавката на т.н. *fingerprint* или електронска проверка на биометриските податоци: „Без такво нешто секогаш би имало сомнежи дали навистина човекот што требало да одговори одговорил, дали одговорил некој друг итн.“.

Оваа изјава на Премиерот предизвика бурни реакции во јавноста. Владиноот коалициски партнер ДУИ веднаш демантираше<sup>6</sup> дека промената на пописниот модел е владин проект. Според лидерот на ДУИ, Али Ахети, ова е само идеја на ВМРО-ДПМНЕ и дека нема никаков договор за модалитетите на пописот, за софтверските решенија, како и за самото спроведување на пописот. Според него, најпрво мора да има коалициски договор за нов попис, па дури потоа да се размислува за модалитетите и начините како да се изведе пребројувањето на кое сите ќе му веруваат. Опозициската СДСМ истакна дека пописот не е дел од Договорот во Пржино и дека тој ќе се спроведе единствено по изборите во 2016 година. Едновременно, СДСМ порача дека пописот мора да влева доверба кај сите, но и да биде според стандардите на ЕУРОСТАТ.

Со своја реакција, на иницијатива на НВО Инфоцентарот, МЦЕО и Осми септември, се јавија и 46 граѓански организации<sup>7</sup> кои истакнаа дека владата на Груевски и на Ахмети нема ни кредибилитет, ни

легитимитет да планира и реализира нов попис, а изразија и сериозен сомнеж во „техничко-технолошкиот“ предлог за спроведување на пописот.

И дел од стручната јавност се вклучи во реакциите на изјавата на Груевски. За Дончо Герасимовски<sup>8</sup>, стручњак од областа на статистиката, електронскиот попис според замислата на Премиерот претставува заблуда, затоа што пописот покрај основни демографски информации треба да обезбеди и попрецизни и поспецифични податоци. Едновременно, стручната јавност укажува и на тоа дека електронскиот попис не е едноставна операција која може преку ноќ да се реализира, и тоа само со набавка на софтвер, туку дека за сето тоа е потребна сериозна, стручна и долгогодишна подготовка. Затоа, впрочем, не изненадува и фактот дека ваквите пописи главно ги има во некои од скандинавските земји.

Имајќи го предвид сето ова, во продолжение овој документ поподробно се занимава со пописите засновани на регистри на граѓаните, со предусловите потребни за нивна подготовка и реализација, како и со нивните предности и слабости.

## 2.2 ПОПИС БАЗИРАН НА РЕГИСТРИ

„Електронскиот попис“, кој како термин се одомаќини во нашата јавна дебата, всушност се однесува на пописите базирани на регистри (на англ. *registers-based census*). Во последните години сè повеќе држави се одлучуваат да го заменат или дополнат традиционалниот метод на попишување

6 <http://24vesti.com.mk/za-dui-najavata-na-gruevski-za-popis-e-samo-ideja-na-vmro-dp-mne>

7 <http://a1on.mk/wordpress/archives/516993>

8 <http://24vesti.mk/gerasimovski-popis-po-elektronski-pat-e-golema-zabluda>

токму со пописи базирани на регистри. Ова, всушност, значи дека државите доаѓаат до потребните податоци, наместо преку попишување од врата на врата, преку постојните (административни) регистри кои ги водат разни јавни и државни (во некои случаи и приватни) организации. Како и во многу административни сфери, најнапреднати во оваа смисла се нордиските држави, кои со текот на времето стекнале големо знаење и искуство во развивањето добри административни регистри и спроведувањето пописи врз основа на нив. Со други зборови, искуството на нордиските држави се смета за добра практика и нивните статистички институции се вклучени во размена на овие практики и искуства со многу сродни институции низ светот.

Во однос на меѓународните стандарди за попис, пописот базиран на регистри не се смета за инфериорен во однос на традиционалното попишување, доколку се исполнети определени услови. Ова е видливо и во регулативата на Европскиот парламент и Советот за пописите на населението и становите<sup>9</sup>, каде што методите на попишување се само таксативно наведени и им е оставено на државите да одберат една метода која е најсоодветна за нив, сè додека таа ја исполнува целта да се добијат квалитетни и релевантни податоци.

Што е, всушност, идејата на овој тип попишување? Станува збор за операција – *административни податоци*,<sup>10</sup> односно податоци кои државните институции (во некои случаи и приватните, како, на пример, осигурителните компании) ги создале според потребите на одредени *административни* процеси, да се искористат за *статистички* потреби.

9 REGULATION (EC) No 763/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 July 2008 on population and housing censuses . <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0014:0020:EN:PDF>

10 Регистарски административни податоци подразбираат можност податоците системски да се менуваат, односно да се „апдејтираат“.

Но дали ова претставува компромис со квалитетот на податоците, кои – како што видовме – се создаваат за различна цел? Ова прашање е легитимно и за него статистичарите се свесни и затоа, основна претпоставка е податоците од административните регистри да бидат квалитетни. Од статистичка гледна точка, секако станува збор за компромис, затоа што податоците не се создадени да служат за статистички цели, но во време на кратење на буџетите и рационализација, нордиските земји размислувале и во тој правец.

Сепак, квалитетот на податоците не се зголемил преку ноќ, туку станувало збор за стратегиски пристап кој траел со децении. За да се избегне замката со квалитетот на податоците, нордиските држави во последните децении развиле силна соработка меѓу заводите за статистика и другите институции кои водат разни регистри. На ваков начин, статистичарите со своето знаење им помагале на административците да ги подобрат регистрите, а за возврат добиле определено влијание при обликувањето на методологијата за собирање податоци, што им овозможило постепено да ги прилагодуваат и за статистички цели. Со текот на времето, разликата меѓу квалитетот на податоците била сведена на нула, односно административните податоци го достигнале квалитетот на статистичките. Со други зборови, пописот базиран на регистри станалвозможен дури откако квалитетот на податоците го достигнал потребното ниво.

Примерот со Норвешка е илустративен за тоа како традиционалните пописи и подобрувањето и воспоставувањето на регистрите оделе рака под рака. Имено, во оваа држава, во последните четири децении се создадени многу нови регистри за различни административни потреби. Честопати, токму традиционалните пописи служеле како основа за воспоставување определен регистар, со што се

овозможувало следниот традиционален попис да содржи сè помалку прашања, затоа што државите веќе поседувале дел од потребните податоци во регистрите.

Централниот регистар на населението во Норвешка бил направен во 1964 година, и тоа врз основа на податоците од пописот кој бил спроведен неколку години пред тоа. Следниот попис бил искористен за повторно да се проверат податоците од Централниот регистар на населението. Идејата е следна – секој нареден попис содржи сè помалку прашања, што значи помал административен и финансиски товар од гледна точка на државата, а помал временски товар од гледна точка на испитаниците, односно граѓаните. Сепак, процесот во Норвешка бил кумулативен и секоја наредна фаза се искористувала за да се учи од недостатоците на системот, со цел да се подобрат регистрите. Во таа смисла, во 1990 година, Норвежаните се решиле за следната вежба: направиле попис базиран врз регистри и ги споредиле добиените податоци со податоците од традиционалниот попис кој се спровел истата година. Утврдиле дека им недостасуваат податоци за работната сила во државата, што ги навело на идејата да направат уште еден регистар кој би бил насочен само кон ова прашање. Со оваа вежба овозможиле следните пописи да се случуваат исклучиво врз база на регистри.

### 2.2.1 ПРЕДУСЛОВИ И ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ПОПИС БАЗИРАН НА РЕГИСТРИ

Постојат одредени предуслови и претпоставки кои треба да бидат исполнети за да може некоја држава да спроведе попис кој е делумно или

целосно базиран на регистри. Потребно е да бидат исполнети низа услови кои се однесуваат како на квалитетот на самите регистри, така и на општите институционални и легални аспекти во државата.

Искуството во нордиските држави покажува дека административните регистри треба да исполнат низа услови за да можат да се користат за статистички цели. Прво и најочигледно, потребно е да бидат опсежни, односно да покриваат прашања кои се важни за пописот. Доколку идејата е да ги заменат податоците до кои би се дошло преку традиционален попис, потребно е да биде возможно преку регистрите да се покријат најголемиот дел од овие податоци. Општо земено, трите основни единици кои треба да бидат покриени се лицата (граѓаните), живеалиштата и претпријатијата. Сите нордиски земји имаат по три базични регистри: регистар на жителите (кај нас матична книга, на англ. *Register on persons / population register*), регистар на имотите (на англ. *Register on properties – real estate, buildings and dwellings*) и регистар на претпријатијата (кај нас Централниот регистар, на англ. *Business register*).

Најважно е овие регистри да се поврзани меѓу себе на начин што овозможува лесно да се идентификуваат единиците на кои податоците се однесуваат (лицето, станот, односно живеалиштето). Со други зборови, мора да постојат таканаречените *linking keys* кои, всушност, се однесуваат на броевите за идентификација (пандан на ова во Македонија би требало да биде единствениот матичен број), нумеричките адреси и броевите за идентификација на фирмите. Поедноставно кажано, потребно е едно лице да може да биде идентификувано со

истите карактеристики (на пример, единствен матичен број) низ досиејата кои за него се водат во разни регистри. Доколку државата сака да дојде до податок кој е највисокиот степен на образование на определено лице, треба да постои регистар во кој тоа може да се провери (на пример, регистар на некој универзитет) и во истиот регистар лицето да може да се идентификува со матичниот број. Апсолутен предуслов за да може да се размислува за попис преку регистри е да постои унифициран систем на идентификација низ разните извори (регистри). Со други зборови, потребно е секој граѓанин да може лесно да се идентификува низ разните регистри во кои е заведен.

Постојат и низа институционални и правни предуслови за спроведување попис базиран на регистри. Прво, мора да постои законска рамка и институционална инфраструктура, централната институција за статистика (во нашиот случај ДЗС) да ги користи податоците од регистрите кои биле создадени со различна намена. Тесно поврзано со овој предуслов е и постоењето добра законска и институционална рамка за заштита на податоците, затоа што станува збор за исклучително чувствителна тема која е поврзана со прашањата за приватноста на граѓаните.

За ова, пак, е потребно јавноста да биде сензибилизирани за темата и да има доверба во институциите. Јавната дебата и едукацијата на граѓаните се клучни за да може да се објаснат и прифатат целта и предностите на спроведувањето попис на овој начин. Искуството покажало дека во сите нордиските држави дебатата за безбедноста на податоците се отворила и сè уште останува актуелна. Затоа е потребно и време и многу добри аргументи, и уште подобри заштитни механизми, за граѓаните да веруваат и да бидат убедени во предностите на користењето податоци од регистрите.

## 2.2.2 ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАТОЦИ НА ТРАДИЦИОНАЛНИОТ И НА ПОПИСОТ БАЗИРАН НА РЕГИСТРИ

Еден од главните недостатоци на традиционалниот попис, кој е особено видлив и во случајот на Македонија, е можноста за тн. „прокси интервјуа“. Имено, доколку некое лице во моментот на попишување не е присутно во домот, блиските честопати ги даваат податоците во негово име. Во Македонија ова е особено голем проблем поради иселувањето, како и поради политизираната и етнизираниот политичка атмосфера во која се спроведуваат пописите, а кои вообичаено се сведени на натпревар за тоа која етничка заедница има поголем број членови. Сепак, од она што ѝ беше презентирани на јавноста, не е јасно како „електронскиот попис“ на премиерот Груевски би го третираше ова прашање, кое има подлабоки корени што потекнуваат од меѓуетничката и политичката недоверба во нашето поларизирано општество.

Како недостаток на традиционалните податоци може да се наведе и тоа што прашањата во директните интервјуа се честопати поедноставени до неприепознатливост со цел да бидат разбирливи за испитаниците и да се скрати времетраењето на интервјуата.

Исто така, внесувањето на податоците од традиционалните пописи е долготрајно и бара големи административни и финансиски ресурси. Пописите (како впрочем и изборите во Македонија) се своевиден шок за администрацијата – големи ресурси се ангажирани за оваа цел, со што се прекинуваат или отежнуваат редовните процеси.

Кои се, пак, предностите и недостатоците на пописите базирани на регистри? Прво, овој метод на попишување овозможува тотална покриеност (под претпоставка да постојат добри и опсежни регистри) при релативно ниски трошоци. Натому,

## ☑ ИСТРАЖУВАЊЕ: КАКОВ ПОПИС И ИЗБИРАЧКИ СПИСОК Ќ СЕ ПОТРЕБНИ НА МАКЕДОНИЈА?

нема товар за испитаниците, односно граѓаните, чиј мир и секојдневно функционирање остануваат недопрени. Со пописите базирани на регистри податоците се, всушност, побезбедни. Човечкиот фактор е минимизиран на две нивоа кои се критични – на нивото на интервјуирање, како и на нивото на внесување на податоците. Најважно, за попис повеќе не мора да се чека 10 години, туку податоците се достапни постојано.

Најголемиот недостаток на пописите базирани на регистри, пак, се состои во конзистентноста на податоците. Со други зборови, фактот дека се користат повеќе извори за да се дојде до целосни податоци носи и одредени ризици, кои може да се минимизираат со редовно апдејтирање на регистрите и нивна поврзаност во една целина. Затоа, честопати државите користат и анкети за контрола на квалитетот во случаите кога ќе проценат дека регистарските податоци имаат определени недостатоци.

---

## 3. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

---

- Речиси сите интервјуирани стручњаци и политичари укажуваат на извесна поврзаност меѓу одржувањето регуларен и редовен попис и ажуриран и кредибилен избирачки список, а ги нагласуваат и политичките аспекти на поврзаноста меѓу пописот и избирачкиот список во постојниот контекст на политичката криза во Македонија. Сепак, најголем дел од нив се согласни дека се тоа законски и методолошки сосема засебни процеси кои не мора да бидат целосно поврзани.

Иако сметаат дека најидеалната опција за прочистување на избирачкиот список е претходно да бидат собрани податоци од регуларен и традиционален попис, сепак, нашите соговорници ја уважуваат фактичката состојба дека спроведувањето попис е невозможно до одржувањето на предвремените парламентарни избори и токму затоа како неопходност ја наведуваат потребата да се разгледаат другите расположливи можности за прецизирање и прочистување на избирачкиот список.

Експертите и политичарите сметаат дека

најдобриот модел за прочистување на избирачкиот список е задолжителното активно регистрирање на секој граѓанин, како и целосното теренско ажурирање на избирачкиот список.

Како многу важен елемент кој го надополнува ажурирањето на избирачкиот список, испитаниците ја посочија верификацијата на идентитетот на гласачите на денот на изборите, бидејќи користењето туѓ идентитет при гласањето беше честа појава во изминатите изборни циклуси.

- Она што повеќето испитаници го потенцираат е дека избирачкиот список треба да биде инструмент во кој сите политички актери, но и граѓаните ќе имаат доверба и ќе бидат сигурни дека никој нема да може да го злоупотребува и да врши упад во него заради партиски интерес. Во секој случај, потрагата по системско решение кое ќе функционира подолго од април 2016 година останува отворена.
- Експертите и политичарите сметаат дека Државната изборна комисија (ДИК) е институцијата која треба да биде надлежна за ажурирање



и контролирање на избирачкиот список. Всушност, изворна надлежност на ДИК треба да бидат сите активности поврзани со креирање и ажурирање на избирачкиот список, како и сите активности поврзани со изборниот процес.

Истовремено, ДИК мора да биде независна институција, односно целосно ослободена од секакви политички и партиски притисоци и влијанија, а неопходно е и зголемување и подобрување на нејзините човечки и технички капацитети.

- Клучните препораки за обезбедување фер и демократски избори и добро ажурирање на избирачкиот список, на хрватски ГОНГ за Македонија се: транспарентност на увидот во избирачкиот список, лесна достапност на избирачкиот список и контрола од страна на јавноста и мешовитите комисији (здруженија, академска заедница, новинари и др.) и зајакнување на независните институции кои ќе имаат овластувања да дејствуваат во интерес на граѓаните и законите, а наспроти очекувањата и интересите на политичките партии.

Во однос на ажурирањето на избирачкиот список, ГОНГ препорачува создавање единствена база на податоци на граѓаните во која се генерирани сите податоци. За ваков централен регистар на граѓани се залагаат и другите испитаници.

- Бидејќи актуелната власт не успеа да го реализира пописот во 2011 година, најголем дел од испитаниците сметаат дека коалициските партнери не можат да ги надминат постојните

проблеми и дека немаат кредибилитет да организираат и спроведат попис. Тоа значи дека пописот ќе треба да го спроведе друга влада која ќе биде составена по изборите во април 2016 година.

Едновремено, повеќето соговорници сметаат дека подготовката и реализацијата на попис на населението мора да биде една од приоритетните задачи на идната влада. Главниот предизвик за новата влада во однос на пописот ќе биде тој да се трансформира од политичко прашање во техничка и статистичка државна операција.

Треба прво да има политички консензус и волја да се реализира пописот, а тоа подразбира да се решат политичките прашања за да му се дозволи на Заводот за статистика стручно и независно да ја реализира акцијата.

- За „електронскиот попис“ на Премиерот, сите испитаници сметаат дека тоа е идеја која е сомнителна, недоволно објаснета и без поткрепа во реалноста, како од технички, така и од политички причини. Сериозен проблем претставува техничката неподготвеност на институциите за таканаречен електронски попис, а друг уште поголем проблем, според нашите соговорници, претставува отсуството на политичка волја кај Премиерот за прецизен и кредибилен попис кој ќе ја прикаже реалната состојба.

Експертите и политичарите се речиси согласни дека за релевантен и кредибилен попис е потребна политичка волја, дека без

традиционален теренски попис во Македонија само ќе се создава привид на завршена работа, како и дека пописните резултати нема да ја одразуваат реалноста и ќе бидат оспорувани од многу фактори.

- Постојат низа предуслови и претпоставки кои треба да бидат исполнети за да може некоја држава да спроведе попис кој е делумно или целосно базиран на регистри. Искуството на нордиските држави покажува дека административните регистри треба да исполнат низа услови за да можат да се користат за статистички цели и дека тоа хармонизирање не може да се направи преку ноќ.

Исто така, државата мора да создаде и соодветна институционална и легална рамка за користење на регистрите. Особено е важна заштитата на податоците, затоа што станува збор за исклучително чувствителна тема која е поврзана со прашањата за приватноста на граѓаните.

- Иако идејата за спроведување попис преку комбинација на електронско поврзување на регистрите и теренско попишување е нешто што на прв поглед може да звучи атрактивно, па дури и лесно применливо, особено затоа што веќе се применува во некои држави во светот, сепак, во Македонија, во овој момент, не постојат услови за ваков вид попис.

Во услови на сериозна политичка и системска криза, ни едно решение не може да се прави еднострано, туку за тоа е потребен елементарен консензус и уште повеќе јавна дебата во која ќе бидат вклучени сите засегнати страни.

Од изјавите на претставниците на ДУИ јасно се гледа дека и во самата власт не постои консензус за пописот и за модалитетите на негово

спроведување. Затоа, изјавата на Премиерот дека државата сериозно се подготвува за попис може да се толкува единствено како политички маркетинг, а не како сериозна најава и намера.

- Во Македонија не постојат услови за спроведување попис базиран на регистри. Од клучно значење во моментот е да се спроведе релевантен и кредибилен попис според сите меѓународни стандарди, и тоа преку традиционално теренско попишување на населението.

Паралелно со ова можат да течат подготовки за градење и поврзување на регистрите, за потоа, по примерот на Норвешка, да се направи евентуална симулација на попис базиран на регистри за истиот период во кој ќе биде спроведен традиционалниот попис. Резултатите од симулацијата ќе ја покажат точноста и релевантноста на регистрите и нивното поврзување.

Само на ваков начин може да започне и да тече сериозен процес на создавање и подобрување на регистрите во државата, кој на долг рок би довел до тоа Македонија да може да спроведува пописи исклучиво базирани на регистри.



SURVEY:

---

**WHAT KIND OF POPULATION CENSUS AND  
VOTER REGISTRY DOES MACEDONIA NEED?**

---

Skopje, 2016

This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) within the USAID Civil Society Project. The contents of the publication are the responsibility of the NGO InfoCenter and do not reflect the views of USAID or the United States Government.

---

# INTRODUCTION

---

**T**he NGO Infocentre, the Macedonian Centre for European Training (MCET), the Media Development Centre (MDC) and “September 8” movement, and with financial support of the USAID Civil Society Project, implemented by the Foundation Open Society Macedonia (FOSM), implemented the survey “What Kind of Population Census and Voter Registry Does the Republic of Macedonia Need?”

This survey refers to the existing models of population census (traditional, registers-based and combined) and their applicability, initiated by Prime Minister’s an-

nouncements that the state will conduct an “electronic census”; the eventual connections between the population census and the process of updating and consolidation of the Voter Registry; and the possible methods for efficient update and consolidation of the Voter Registry.

The survey was based on desk-analysis and interviews with experts, opinion makers and politicians. This document was prepared by Bojan Maričik, M.A., Ljupčo Petkovski, M.A., Biljana Bejkova and Hristena Antovska Jovančeva.

---

# 1. POPULATION CENSUS AND VOTER REGISTRY - CAN THEY GO ONE WITHOUT THE OTHER?

---

30

**I**n order to better understand the ties and relationship between the population census and the consolidation of the Voter Registry - and all possible challenges and consequences that not having a population census could have on the organisation of fair and democratic elections - our team interviewed a number of experts, opinion makers and people that participate in the adoption of major political decisions. The decision to base the methodology of this study on interviews was motivated by the idea to review and consider the possible different views on the connections and relationship between the conduct of a population census and elections, but goes well beyond it. We wanted to identify and take into consideration the problems that may arise from elections held before a proper population census as well as the possible solutions for existing problems. Finally, having in mind that it is now a certainty that no population census will be conducted before the coming early Parliamentary Elections, scheduled to take place on April 24, 2016, the interviews aim to realistically review the chances to conduct consolidation of the Voter Registry without a prior population census.

The interviews used in this part of the analysis were conducted in the period June-September 2015. Although we prepared a longer list of names, seven persons agreed to be interviewed and this analysis includes the responses collected in those seven interviews. The list of interviewees includes two leaders of smaller political parties, one vice-president of a major political party directly involved in the negotiations on the new Electoral Code that will apply to the 2016 Parliamentary Elections, one former director of the State Statistical Office, one former Chairman of the State Census Commission of the Republic of Macedonia, and one current member of the State Election Commission. One additional interview was conducted with a representative of Croatian civic association GONG, an organization that has worked for 18 years and specializes, among other things, in electoral systems and free and democratic elections<sup>1</sup>. The interviews were conducted on basis of predefined semi-structured questionnaire, with the aim to ensure qualitative overview of ties between population census and the electoral system. The questions left sufficient room to present different as-

---

<sup>1</sup> For more information on GONG, visit its website at <http://gong.hr/hr/o-gong-u/cime-se-gong-bavi/>

pects of the discussed issue.

The analysis of the responses touches on the key points and issues that emerge from the interviews, with special consideration of those points on which there was agreement among interviewees, as well as the points on which their opinions differed. The analysis of the interview with the GONG representative shall be presented separately to emphasize the comparison between the systemic solutions for the problems in the Croatian electoral system and the learned lessons that could be applied in Macedonia.

## 1.1 EXPERTS AND POLITICIANS – EIGHT QUESTIONS, MANY ANSWERS

The interviews conducted for the purposes of this survey cover eight key questions on the relations between a population census and the voter registry. Our collocutors gave different answers that we shall convey through a brief discussion of each individual question and the presented arguments. The analysis of individual questions does not aim to provide a detailed overview, but to identify similarities and differences in the way of thinking of the interviewees.

### 1.1.1 ARE THE VOTER REGISTRY AND THE POPULATION CENSUS TIES AND HOW?

Almost all interviewees noted the certain connections between the conduct of a regular population census and an updated and credible Voter Registry. Most of them, however, agree that those are two legally and methodologically completely separate processes that aren't necessarily related. One interviewee responded that there are no formal connections between the two processes, but, on the other hand, added that *"if a population census was conducted, a check up of the voter*

*registry can be conducted side by side. There is no connection, but there could be one if the operation is conducted in such a manner."* For the sake of the general public, the institutions and political actors and entities, it is important to delineate the main differences between the two distinct operations that cover huge swaths of the population.

One interviewee who has long experience working in the State Statistical Office offers his views on the differences between population census and the voter registry and says that *"they differ in both legal and methodological aspects."* He says that *"a population census is concerned with data which is then used as primary and fundamental parameter for the changes that emerge in the Voter Registry, too. The census covers the population with permanent residence or approved temporary residence in the country, and those persons who work abroad for a period not longer than 12 months. A citizen who has been abroad for more than a year will not be included in the census. That is the reason why the figures on the population of the country in a population census and the number of voters in the Voter Registry differ. The Voter Registry has much wider scope and coverage since, in accordance with the Law, it includes all citizens of the Republic of Macedonia that are 18 years old or older and have the right to vote. It means that all holders of citizenship with permanent residence in the country, regardless of their geographical location – municipality or region – and those who live abroad, are covered by the Voter Registry."* That is the predominant view presented by majority of interviewees when asked to explain the main difference between the population census and the Voter Registry.

One interviewee noted that *"the Voter Registry, in accordance with the Law, is subject to review every three months. All necessary changes are entered, and there it*



differs from the census which is conducted periodically, at a certain number of years, defined in accordance with the documents on conduct of population censuses adopted by the European Commission, UN and other institutions. Therefore, there are both legal and methodological differences between the two<sup>2</sup>.

On the other hand, some interviewees placed emphasis on the political aspects of connections between the population census and the Voter Registry, in view especially of the existing context of the process to resolve the political crisis in Macedonia. One interviewee said that it was now that we notice the need for “in the field analysis. Having in mind that we conduct a field and physical census, were it conducted, we could have seen the real situation on the ground. We would have compared the Voter Registry against the results of the census. Second, we don’t conduct administrative censuses, which is the case with most countries in the European Union, although we have biometric passports and identification documents. Third, all statistics presented by the World Bank - and the situation on the ground confirms those - indicate that the total population of Macedonia has shrunk. If we wanted to know the true size of our Voter Registry, we would have known the actual situation with the demographics in the country. The census is far more important because it will allow for a comparison with the parameters entered in the Voter Registry, but it will also allow us to conduct true and realistic economic and demographic assessments”.

Just one of the collocutors mentioned the Report of the Senior Experts’ Group of the European Commission, led by the German expert Reinhard Priebe, and the Urgent Reform Priorities listed in the Report.<sup>2</sup> Citing the Priebe Report, the interviewee claims that “we should adopt a door-to-door approach and register the majority

of the citizens that live on the territory of the Republic of Macedonia, with exception of minors and underage persons. That would be an informal census that will yield some results. However, we see that one of the Albanian political partners, namely DUJ, is reserved about that idea”.

### 1.1.2 IS IT POSSIBLE TO PRODUCE A QUALITY VOTER REGISTRY WITHOUT A PROPER POPULATION CENSUS?

The majority of the persons consulted for the purposes of this survey agree that the ideal option for consolidation of the Voter Registry relies on prior collection of data through a regular traditional population census. On the other hand, most of them note the actual situation in which the conduct of such a census is impossible before the early Parliamentary Elections, which should take place on April 24, 2016. It is for that reason that they list the need to consider other available options for consolidation of the Voter Registry.

One interviewee says that “*the optimal Voter Registry would be the one that is composed on the basis of, and would factor in, a factual population census. In circumstances in which that approach is impossible to implement, we certainly should seek a method and a form that would allow us to produce the best possible Voter Registry. In the given circumstances, the best possible approach would be to use excerpts from the civil registers (input from the book of new-born, deletion of deceased so to achieve a representative sample that was physically analyzed and compared against the factual situation)*”.

One interviewee provided an excellent description of the need for additional checks and consolidation of existing civil registries, claiming that “*perhaps 20 percent of the population that actually resides in the Municipality of Centar don’t hold an ID card issued by that municipality. The other municipalities in Skopje also experience huge influx of citizens from other municipalities in the country. In the state institutions, there is a great number of civil*

<sup>2</sup> All details regarding the Report, the Urgent Reform Priorities and Pržino Agreements to overcome the political crisis in Macedonia are available on URL [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/former-yugoslav-republic-macedonia-no-time-lose-reform-country\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/former-yugoslav-republic-macedonia-no-time-lose-reform-country_en)

*servants from other municipalities who live in the City of Skopje municipalities. It means that the actual distribution on the ground doesn't correspond to what is legally prescribed. As far as the people who move abroad are concerned, we have citizens who have left the country 5, 10 or even 20 years ago and who visit the country once or twice every couple of years."*

The interviewees coming from political parties considered the problem of having a proper Voter Registry without a population census, and on the possibilities to create a good Voter Registry without a population census. One of the interviewees coming from political parties believes that the existing Voter Registry is oversized. The Registry lists 1,7 million voters, on a population of about 2 million citizens, according to the last population census. If we assume that the assessment of the World Bank that about 450,000 citizens left the country is correct – it practically means that *"Macedonia has more voters that people living in the country. That should be determined by a future population census. At this time, if we remove the deceased and those that moved abroad but are listed in the master citizen registers, the actual population would be much smaller. Projections have that number at about 1,450,000 of citizens with voting rights."*

Regarding possible solutions for this problem, one interviewee noted that quality voter registry could be built without a population census, using two methods. First, field check of the existing Voter Registry, without collecting additional data on households, property, etc. The second method would be to do a complete registration of citizens/voters, starting a new Voter Registry from scratch. The registration could be active, asking the citizens to register, or passive, engaging the institutions to update the Registry. The key is, however, that a new and correct Voter Registry can be made without a population census.

Just one of the politicians interviewed for this survey stood firmly on the position that a good Voter Registry is

impossible without a population census, which means that a population census has to be conducted.

### **1.1.3 WHAT IS, IN YOUR VIEW, THE BEST SOLUTION FOR CONSOLIDATION OR CREATION OF A NEW VOTER REGISTRY?**

Majority of the persons we interviewed for this study noted that the existing Voter Registry is not updated, is inadequate, and that it needs to be consolidated urgently, before any elections are held. Also, almost all interviewees believe that the best model for consolidation of the Voter Registry would include mandatory active registration for all citizens. The active registration implies, according to some of the interviewees, that *"every citizen 18 years of age or older shall have to register in the Voter Registry and demonstrate his/her interest in the future of the state"*. One interviewee presented a concrete proposal how the active registration would look in practice: *"the people would be given 4 months to register in the designated registration office nearest to their residence. The registration office would not cover a single municipality, but a much greater number of registration sites in the whole state, and that would facilitate the registration process"*. Majority of interviewees also insist that the active registration should be mandatory, to ensure that all citizens that hold voting rights will be registered. According to one interviewee, the citizens *"would be legally obligated to register in the Voters Registry. They can choose freely whether to exercise their voting right or not, but they would be obligated to register in the Voters Registry"*. The same interviewee states that, at this particular time and in the current constellation of relations, that would be the only approach to ensure correct results in the process of consolidation and updating of the Voter Registry,

having in mind the fact that all existing databases kept by the Ministry of Interior, Ministry of Justice, the Healthcare Fund, etc., have been compromised and are defective.

One of the key challenges of this model of consolidation of the Voter Registry is the motivation, or the lack thereof, of a large portion of citizens of voting age, especially those who don't vote regularly or have never turned out to vote before. Majority of interviewees believe that it being mandatory is the key element of registration, and it would imply certain sanctions for those who fail to register. Nevertheless, majority of them agree that it is more important to motivate the citizens with certain benefits and to keep sanctions law and non-draconian.

The interviewees emphasized the verification of identity of voters on ballot day as an important element that complements the consolidation of the Voter Registry, having in mind that voting using other people's identity was frequently witnessed in past election cycles. According to one interviewee, previously, there was no protection whatsoever to prevent that problem. In his view, *"personal ID cards in Macedonia are not biometric and don't contain the fingerprint code like the passports. Therefore, anybody can get a personal ID card. Voting committees at the ballot stations don't check if a personal ID card is original or fake, or whether voters hold one or two ID cards. They just look at its contents and whether the data in the ID card corresponds to the data in the Voters Registry"*.

For that reason, regarding verification of voters' identity on ballot day, majority of interviewees propose that electronic fingerprint readers are installed in all ballot stations. According to one interview, *"if we want a functional process, we need electronic fingerprint readers in the*

*ballot stations. We have 3 to 4 thousand ballot stations and the total investment shouldn't exceed €300,000... That will eliminate all fears that there are persons who possess several ID cards or passports. If we want fair, democratic and true elections, that is the way. Nobody will cut their finger and then take it from one reader to another"*.

That reformed model, some interviewees believe, will not suffice if the State Elections Commission (SEC) doesn't take full responsibility and competence over the data in the Voter Registry. At the moment, it is the Ministry of Interior that has the competence over the biometric data, while SEC also depends on the registries kept by the Ministry of Justice, the Healthcare Fund, etc. One interviewee says that *"in accordance with Electoral Code, the Voter Registry is kept and maintained by the SEC. That, however, is only on paper, because SEC has contact with the Voter Registry only immediately before an elections, when it is delivered to it by the Ministry of Interior. SEC has no instruments to test the data presented by the Ministry of Interior, and it is forwarded directly to the State Statistical Office where voters are distributed by street and house number"*.

Several interviewees demand full updating and consolidation of the Voter Registry based on field-work as the desired, but in current circumstances almost impossible method of testing of the data. One interview says that *"there was a proposal to conduct an in the field check, but it would cover 2-3% of the population of each individual municipality. For instance, Kumanovo today has a population of more than 100,000. If one should do a field update of the Voter Registry there, it will be a long process, knowing that out of 100,000 citizens, more than 70,000 are older than 18 and are listed in the Voter Registry. That is why we need everybody to actively come and register with the competent regional offices"*.

In the meantime, the political negotiations between the four biggest political parties (VMRO-DPMNE, SDSM,

DUI and DPA), mediated by EU's mediator Peter Vanhoutte, on the electoral rules were concluded without adoption of active registration as a method for consolidation of the Voter Registry. The compromise on the new electoral rules states that, instead of active registration, a field-check of the veracity of the Voter Registry will be conducted, especially in the areas for which irregularities are suspected. The Voter Registry will also be consolidated through cross-checks with other databases that can be useful in its consolidation (the books of new-borns and deceased, the Health Insurance Register, the Register of Issued Passports and Personal ID Cards, etc.)<sup>3</sup>.

#### **1.1.4 ONCE THERE IS NEW OR CONSOLIDATED VOTER REGISTRY, HOW IT SHOULD BE UPDATED AND PROTECTED FROM ANY EVENTUAL FUTURE ABUSES?**

One thing emphasized by several interviewees was that the Voter Registry should be an instrument trusted by all political actors and citizens, and that they will be sure that nobody will be able to abuse it for the benefit of a single political party. In any case, the search for systemic solution that will function beyond April 2016 remains open.

One interviewee notes that the process needs to be transparent and conducted in an inclusive manner, with participation of civil society. Only then, in his view, the citizens will believe that the Voter Registry reflects the situation on the ground, that it doesn't deny them their right to vote and that it is based on firm and legal grounds. The Voter Registry has to be kept and maintained by an institution without direct vested political interest, with assistance from the international community. Otherwise, the interviewee concludes: *"...if left in the hands of political parties for which it is matter of life or death, the citizens surely won't have confidence in the Voter Registry"*.

Another interviewee adds that it would be necessary

to equip SEC's regional offices with additional personnel to be able to deal with the *"living matter that is the Voter Registry"*. In the view of that interviewee, *"if it is accepted that SEC will have competences over the maintenance of the Voter Registry, we will also need to increase the number of regional offices throughout the state and the number of employees that work there"*.

Majority of interviewees agree that SEC should have the authority and competences for updating and maintenance of the Voter Registry, under the condition that it is fully independent body. According to one interviewee, it is necessary that *"no political party should have insight into the software solution used by the Voter Registry"*, and that the updating should be conducted with assistance from all institutions that keep any sort of citizen registry book.

Similarly, but in a much more precise fashion, one interviewee advocates the creation of a central registry of citizens. If that was done, in his view, all institutions, including SEC, would get the data from one centralized database that will be continually updated. He does agree that the central electronic database can't be set up before the 2016 elections and that the task would be for the next government to complete. Until then, we need to have a quick reform of SEC that will ensure minimal conditions for fair and democratic elections.

#### **1.1.5 WHAT COMPETENCES SHOULD SEC HAVE OVER THE VOTER REGISTRY?**

One interviewee, while agreeing that SEC should be the pillar of the system of guarantees for the quality of the Voter Registry, believes that the best way to check the Voter Registry would be to make it accessible, for a limited period of time, to the political parties that participate in the electoral process. The interviewee notes *"why should I wait for somebody to check it, when we all have activists and structures in different places. If we notice that there is a person in the Voter Registry that shouldn't*

<sup>3</sup> <http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=2&vest=24822>

be there, we will react. Since there is mistrust of institutions, and there are good reasons for that mistrust, it means that all of us who want legal and legitimate elections need to find a way to do that. We could increase the sanctions for administrative personnel as much as we want, but the abuses are made by their superiors, and that is a system that has been functioning for more than 10 years, so we need to intervene there, too.”

According to majority of interviewees, the original competence of the SEC should cover all activities related to the creation and updating of the Voter Registry, and all activities related to the electoral process. Even under current regulation, SEC has some competences to control the Voter Registry, but those competences are not implemented in practice and SEC is not able to conduct control. The first and fundamental problem, however, is that SEC doesn't create the Voter Registry. When the Voter Registry is composed, according to one interviewee, data from the State Statistical Office is taken, the data from the Ministry of Interior are added, and SEC only verifies the data in a formal procedure. The complete master registry books are kept by the Ministry of Justice. If SEC takes over the competence to keep and manage the data, such as the ID card numbers, unique master numbers of citizens and fingerprints, that, in the view of majority of interviewees, would be the right step forward to ensure the factual authority of SEC in the control of regularity of the electoral process.

SEC's independence and the reduction of political party influence on it is another important question that will be of key importance for the building of confidence in a fair and free electoral process that would be universally recognized. According to one interviewee, “SEC should, above all, be a nonpartisan body, perhaps

composed by judges of the Constitutional and Supreme Court (certainly by experienced lawyers) who will decide in accordance with the law and not on basis of political influence and majority votes. That will allow them to make judgements in accordance with the legislation and if violations are committed, they will be noted, without politically motivated votes on those violations.”

Several interviewees believe that “SEC's competences need to be expanded”. According to one of them, “SEC today has only ceremonial competences over the elections”. With extended competences, SEC should get greater influence and control over the work of state and regulatory bodies during the election campaign and actual voting. SEC should also have legal authority to file misdemeanour and criminal charges in an urgent procedure, directly to the courts, for violations of Electoral Code.

In addition, several interviewees believe that it is necessary to enhance and improve human and technical capacities of the SEC. One interviewee noted that, at this moment, there are only two employees at SEC's IT sector. It is impossible to expect from them to do anything substantial, that is, to maintain or update the Voter Registry. IT sector's and legal sector's capacities need to be enhanced. SEC rules on complaints and disputes related to the elections literally in session. SEC members don't receive prepared opinions by the legal sector or recommendations on which decision is legally sound. For that reason, some interviewees estimate that, if there is a will to seriously enhance the capacities of SEC's legal sector, then an office that will assess the legality of Commission's rulings on the complaints and submissions needs to be established.

According to one interviewee, a solution is needed to ensure the independence of SEC, too. In his view, the likely outcome of the negotiations is that SEC will be reformed in such a way as to include representatives of the government, the opposition and independent experts.



The key question, in his view, is how to select the experts, because *“we need people acceptable to all sides, in circumstances of extreme politisation of society and non-functional institutions. If we fail to find such people, we will always question the relevance of the Voter Registry, especially if the parties and institutions don’t function properly.”*

#### **1.1.6 WHAT IS YOUR OPINION ON THE IDEA TO CONDUCT A POPULATION CENSUS THROUGH ELECTRONIC UNIFICATION OF EXISTING REGISTERS, AS ANNOUNCED BY PM GEORGIEVSKI, AND NOT JUST BY FIELD WORK, “DOOR-TO-DOOR” VISITS?**

All interviewees, experts and politicians, agreed that it was a suspicious idea, not elaborated enough and without grounds in reality both from technical and political point of view. Several interviewees emphasized the lack of technical preparation of the institutions to conduct the so-called electronic census, and significant number of interviewees pointed out that this was not just about the census technique, but also about the absence of will on the behalf of the prime minister to have a precise and credible population census that will present the real situation. According to one interviewee, *“the problem with Gruevski is not in the mechanics or technology of conducting a population census. It doesn’t really matter if we do it electronically, with tablets, on paper or by carrier pigeons. There is no political will in this government to conduct a census. The technique is easy to choose, but we need somebody to visit the citizens at home to conduct a census. Whether he/she enters the data on a tablet, on paper, tattoo it on the forearm, it is the political will to conduct it properly that matters.”*

The majority of interviewees hold the opinion that a traditional population census in the field needs to be conducted, and that it would need that we overcome the misunderstandings and the fears held by some eth-

nic communities. One interviewee states that we should overcome the fear whether Albanians in Macedonia make up more or less than 20% of the population, and in his view, it means that all previously acquired rights need to be guaranteed.

According to one interviewee, to eliminate the ethnic fears, we need a legal framework that would state that *“all definitions in the Framework Agreement and the Constitution shall stand, regardless of the percentages, to liberate everybody from the fear that they need 18 or 25 percent.”*

Almost all interviewees agree that a relevant and credible population census requires political will, that without traditional field census in Macedonia all we will get is creation of a perception that a job has been done, while census results won’t reflect the reality and will be disputed by many actors.

1.1.7 What will the new government have to do to conduct a census that will adhere to all international standards? What would you recommend to political actors, which solutions they need to focus on?

Almost all interviewees noted that the main challenge regarding the census for the government that will come to power after the next parliamentary elections would be to transform it from a political issue into a technical and statistical operation on national level. One interviewee believes that, in current circumstances, it would be difficult to avoid a situation in which the census won’t be treated as a political issue in Macedonia: *“The basis rights in our constitutional order rest on numbers defined by a census. In that case, it is not a statistical, but a political and legal operation. Until political entities agree on it, we won’t have a successful population census. If it stands that basic constitutional rights are determined and tied to population figures, in the “we are as many as we are” style, it won’t be conducted successfully.”*

Majority of the interviewees agree that we first need to have political consensus and the will to conduct the

census. It implies that political issues need to be resolved to allow the Statistical Office to conduct the operation independently and properly. According to the interviewees, *“all we need is for politicians to reach an agreement. Censuses were conducted in Macedonia before. We are the only European country that failed to conduct a population census on time. We were in the same company with Bosnia, but even they managed to agree how to conduct it. We need nothing more than political will.”*

Because the current government failed to conduct the census in 2011, majority of interviewees don't believe that the coalition partners can overcome the existing problems or that they have the credibility to organize and conduct a population census. For the majority of interviewees, it means that the census will have to be conducted by another government that will be composed and take power after the April 2016 elections. At the same time, most interviewees believe that the preparation and conduct of a population census needs to be one of the priorities of the future government.

In that context, we need to bear to mind the international standards for preparation and conduct of population census. According to one interviewee, the recommendations on the conduct of a census are adopted full 4 to 5 years before the actual census, having in mind that this is a comprehensive, specific action that requires substantial financial and human resources. On average, the preparation of a census takes at least six months, but in reality, closer to two years to complete. Also, several interviewees recommend that the census should be conducted in 2020 or 2021, knowing that countries usually conduct censuses in years ending in 0 or 1, for purposes of international comparability of data. One interviewee believes that only such an approach will allow us to deal

with standards, laws and procedures instead of daily politicking.

### 1.1.8 WHAT IS THE CROATIAN EXPERIENCE?

According to the interview we conducted with a representative of Croatian organisation GONG, specialized, among other things, in monitoring of electoral processes in Croatia, the voter registry and the data collected in population censuses there are not connected and are two distinct and separate processes. According to GONG representative, the data collected in the population census can serve as an indicator if the number of voters in the registry unexpectedly and strikingly deviates from what would be expected compared to the total population. That is the case in Macedonia, with almost 1,800,000 registered voters in a population of about 2 million according to the last conducted population census.

On the matter of the best solution for consolidation of the voter registry, he says that the best solution would be to create a unified database with information on the citizens that generates all the data. Then, the information on persons that hold voting rights are generated by the database and the voter registry is generated. An example of that approach is found in Estonia, where the unified database is called X-road.

GONG representative noted that confidence in the institutions is key to successful elections, and he added that in his view, that confidence is seriously degraded in Macedonia because of the fact that, over time, the state has seriously reduced the level of democratic standards for elections, a fact that is now notorious internationally.

Similar to Macedonia, the Croatian State Electoral Commission has no special competences over the voter registry. The Croatian voter registry is kept and maintained by the Ministry of Public Administration, and the population census is conducted by the Croatian Bureau of Statistics. Still, GONG representative lists the following

recommendations to ensure fair and democratic elections and quality consolidation of the voter registry: a) transparency of insight into the voter registry, b) easy accessibility to the voter registry and control by the public and mixed commissions (associations, academia, journalists, etc.) and c) strengthening of independent institutions with authority to act in the interest of citizens and the law, as opposed to the expectations and interests of political parties.



---

## 2. WHAT SORT OF “MIRACLE” IS THE ELECTRONIC CENSUS?

---

40

### 2.1 ONE YEAR AFTER THE “CENSUS NOW!” CAMPAIGN: WHERE ARE WE NOW?

After the failure of the 2011 Census and the first negative reactions in the public on the absence of political will of the government to conduct a credible census, as well as the huge financial damages resulting from the unfinished statistical operation, a prolonged period followed during which that topic was kept “under the rug” and far from the public view. The government accepted no responsibility for the failure, nobody was sanctioned for illegal actions and violations of regularity and legality of the census, and no announcements were issued and no debate ensued on the plan and the timing of a new population census. As a result, Macedonia is the only country in Europe, and one of a handful of countries in the world, that has not conducted a regular population census in more than 13 years.

In view of the importance that a population census has for the overall social and economic development of the Republic of Macedonia, our organizations, with the “Census Now!” campaign conducted in 2014, brought

back the population census on the public scene and strengthened the citizens’ pressure on the political entities.

In March 2014, the Prime Minister, in an appearance on Kanal 5 TV (Milenko Late Night Show, March 7, 2014) said the following: *“So, I believe that, if we want a true census in Macedonia, a realistic census, without recording of people that live here and yet they don’t live here. We will have to change the very concept of the census. The way it is now it is impossible to take. I believe that we need, and we are already working on it, a computer software that will register precisely the presence of every citizen in the country at any given moment, every minute, who is in the country and who is not, and that software could be upgraded so that everybody could express his ethnic and religious identity, if he or she wishes to do so, some may refuse, but everybody should be approached. However, we first need to establish who is in the country, who is out and for how long. That would require a complex and powerful software - the institutions are already working and I hope that, perhaps not before the elections but rather immediately after the elections, we will have an international tender for procurement of such*

software from a serious supplier, but also a hardware solution because powerful hardware would be necessary to support such a complex software, so that we can have registry, at any moment, of all citizens in and out of the country. And for how long they have been abroad. Then you know exactly who is in the country and who should enter... what's its name, the list of residents or whatever, and then one can conduct a census, ask them about their religion or ethnic background for the purposes of the Ohrid Framework Agreement and the related Constitutional provisions. Another approach would face many difficulties”.

That rather confusing statement by Gruevski, claiming that the serious political problem related to the conduct of the census will be resolved in a simple manner, through “major and complex software and strong hardware”, served as statement of intentions of the Government to move the emphasis of the ongoing public discussion on the subject of change of population census model. It was quickly followed by statements and information released by competent state institutions that followed the same direction.

In the summer of 2014, during the “Census Now!” campaign, the State Statistical Office released the information<sup>4</sup> that it considered abandoning the traditional method of collecting data (door-to-door visits of all residences and households) and a plan to conduct the next census with application of a combined method: Administrative registers combined with other sources of data – the register-based method combined with electronic collection of additional data on the population. Blagica Novkovska, at the time the Director of the State Statistical Office, said the following for Deutsche Welle: “The next census will be conducted once an assessment was

made that we have well developed administrative registers that will provide certain data on population, households and residences, and that data will be augmented from other sources of data and additional census methods, for instance, a door-to-door census on a limited number of questions on which there is no information in the available administrative registers. This method of census-taking is now being announced as the main method in the planning of future population censuses in majority of the countries in the world and we expect that only a small number of countries that use the traditional model will remain”.

After another lull in the public discussion of the census, due primarily to the ongoing political crisis and the negotiations following the Pržino Agreement, at the end of July 2015, answering to a question about the census asked by an MP in the Parliament, Gruevski responded: “We intend to conduct a population census in Macedonia. We make every effort to conduct a census that would adhere to the highest international standards, a census that won't be suspect to anyone, not to the ethnic communities, the citizens, individuals, political parties, or any other entity.”<sup>5</sup> The preparations for the census, the Prime Minister noted, followed two directions: Establishing electronic links between the master books in order to ensure mostly electronic census, while in-the-field activities should make up for just about 30 percent of the census: “We expect all equipment necessary to connect all master registers in Macedonia to arrive by the end of the year, and our assessment is that about 70% of the questions in the census questionnaire would be answered electronically, that is, there will be no need to ask the citizens to answer them. Rather, we will use software solutions and computer links between the master registers to collect the answers.” The key issue regard-

4 <http://www.dw.com/mk/опис-некогаш-ке-има-но-со-поинаков-рецепт/a-17762156>

5 <http://plusinfo.mk/vest/35273/vlasta-podgotvuva-elektronski-popis>

ing the in-the-field segment of the census, according to Gruevski, is the procurement of equipment for electronic checking of fingerprints—and biometric data: *“Without it, there would always be suspicions whether the questions were answered by the person that needed to answer them or by somebody else, etc.”*

The Prime Minister’s statement met with strong reactions in the public. His coalition partner DUI immediately denied<sup>6</sup> the claim that the change of the census model was project of the whole Government. According to DUI’s leader Ali Ahmeti, that was VMRO-DPMNE’s idea and there was no agreement on the modalities regarding the census, software solutions or the manner of conduct of the population census. In his view, first the coalition needs to agree to conduct a new census, and only then can considerations of different modalities and manners of conduct of census cans start to ensure that the results won’t be mistrusted by anyone. The opposition party SDSM noted that the census is not a part of the Pržino Agreement and that it may be implemented only after the 2016 elections. At the same time, SDSM said that the census needs to be trusted by all and to adhere to the standards of EUROSTAT.

On initiative of the NGO Infocentre, MCET and “September 8”, 46 civic associations and organizations<sup>7</sup> came forward with a statement emphasizing that Gruevski’s and Ahmeti’s government lacks the credibility and legitimacy to plan and conduct a new census, and expressed serious doubts about the “technical and technological” proposal on the conduct of the census.

Members of the expert community joined in with reactions to Gruevski’s statement. Dončo Gerasimovski<sup>8</sup>, expert in the area of statistics, believes that an electronic

census as presented by the prime minister is a fallacy, knowing that a census, in addition to the basic demographic information, has to provide some more specific precise data. The expert community also pointed out that the electronic census is not a simple operation that can be completed overnight, with procurement of software, and that it needs serious, expert preparations that are implemented over a period of several years. Therefore, they note, it shouldn’t come as a surprise to learn that such censuses are mostly conducted in some Scandinavian countries.

In view of all of the above, this document continues with a detailed overview of registers-based censuses, the conditions that need to be met for their preparation and realization, and their strengths and weaknesses.

## 2.2 REGISTERS-BASED CENSUS

The term “electronic census”, accepted in the domestic public debate, actually denotes the so-called registers-based census. In recent years, a growing number of countries decide to replace or amend the traditional census methods with registers-based censuses. It means, in fact, that the states collect the necessary data not by door-to-door visits to households, but from the existing (administrative) registers kept by various public and state (and in some cases even private) organizations. As in many other areas of administration, the most advance in this area are the Nordic countries that have acquired great knowledge and experience in the development of quality administrative registers and conduct of censuses based on those registers. In other words, the experience of the Nordic countries is considered a good practice and their statistics institutions and offices engage in ex-

<sup>6</sup> <http://24vesti.com.mk/za-dui-najavata-na-gruevski-za-popis-e-samo-ideja-na-vmro-dpmne>

<sup>7</sup> <http://a1on.mk/wordpress/archives/516993>

<sup>8</sup> <http://24vesti.mk/gerasimovski-popis-po-elektronski-pat-e-golema-zabluda>

change of practices and experiences with many similar institutions all over the world.

In terms of international population census standards, registers-based census is not seen as inferior to the traditional censuses, provided that several conditions were met in advance. That is evident in the European Parliament and of the European Council regulation on population and housing censuses<sup>9</sup>, which provides a list of census methods and leaves it to individual countries to select one method that is best suited to their respective needs and situation, for as long it meets the goal to provide relevant quality data.

What is the idea of this type of census-taking? It is an operation that aims to use *administrative* data<sup>10</sup>, that is, data collected or created by state institutions (in some cases even private institutions, such as insurance companies) for the purposes of certain *administrative* processes, for *statistical* purposes.

Does that imply that a compromise about the quality of the data which, as we have seen, are created for different purposes, may be necessary? That is a legitimate question and statisticians are well aware of it. For that reason, the main assumption is that administrative registers contain quality data. From the viewpoint of statistics, some sort of compromise certainly takes place, having in mind that the data was not created with statistical purposes in mind, but in a period of budget cuts and rationalization, Nordic countries took those aspects into serious consideration.

The quality of the data didn't increase overnight. Rather, it was a matter of a strategic approach and process that went on for decades. In order to avoid the

quality of data trap, over the past several decades, the Nordic countries have developed intensive cooperation between their statistical offices and other institutions that keep and maintain various registers. Therefore, statisticians used their knowhow to help administration improve its registers, and in return they received certain influence in the shaping of the data-collecting methodology, allowing them to gradually adapt the data for statistical purposes. In time, the differences in the quality of data were reduced to zero and administrative data reached the levels of quality of statistical data. In other words, the registers-based census became a viable option only after the quality of the data achieved the necessary levels.

The example of Norway offers a fine illustration of the process in which traditional censuses and improvements and establishment of registers went hand-in-hand. Namely, over the past four decades, Norway established many new registers to meet different administrative needs. In many cases, it was the traditional censuses that served as basis to establish registers, which allowed for reduction of number of questions in the coming traditional census, because the states already had some of the necessary data in the registers.

Norway established its Central Population Register in 1964, on basis of a population census conducted several years before. The next census was used to double-check the data in the Central Population Register. The idea is for every coming census to have fewer and fewer questions, which means lesser administrative and financial burden for the state, and to demand less time from the citizens to answer those questions. The whole process in Norway was cumulative and each next stage was used to learn from the noted problems in the system, all with the aim to improve the registers. With that in mind, in 1990, the Norwegians decided to implement the following exercise: The conducted a registers-based census and compared the data with the data collected in the traditional census conducted the same year. They deter-

---

9 REGULATION (EC) No 763/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 July 2008 on population and housing censuses . <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0014:0020.EN:PDF>

10 Register administration data include the possibility for systemic changing, that is "updating" of the data

mined that they miss some data on the labour force in the country, which led them to the idea to create another register to respond specifically to that issue. The exercise allow them the conduct the next censuses exclusively as registers-based censuses.

### **2.2.1 REQUIREMENTS AND CONDITIONS NECESSARY TO CONDUCT REGISTER-BASED CENSUS**

There are certain conditions that need to exist and requirements that need to be met for a country to be able to conduct partially or completely registers-based census. There are conditions related to the quality of the registers and the general institutional and legal aspects in the country that need to be met.

The experience of the Nordic countries indicates that administrative registers need to meet a series of conditions and requirements to be used for statistical purposes. First and most obvious, they need to be comprehensive and to cover the issues of importance to the census. If the idea was to replace the data collected in a traditional census, it should be possible for registers to cover the bulk of the necessary data. In general, the three main units that need to be covered are the persons (citizens), dwellings and enterprises. All Nordic countries have three basic registers: Register on persons/population register, register on properties – real estate, buildings and dwellings, and Business register.

The most important thing is to connect those registries in a manner that allow for easy identification of units to which certain data refers (a person or a dwelling). In other words, the so-called linking keys need to exist that refer to the identification numbers (in Macedonia, it would be the Unique Master Citizen Number), the nu-

merical addresses and identification numbers of companies and enterprises. To put it simply, a person needs to be identifiable by the same characteristics (for instance, the Unique Master Citizen Number) through all the files kept on that person in different registers. If the state wants to get the data on the highest level of education of a given person, there needs to be a register that allows to make such check (for instance, registers kept by universities) and the person needs to be identifiable by his/her Unique Master Citizen Number in that register. There is one absolute condition that needs to be met before one starts considering a registers-based census, and that is the existence of a unified system of identification across different sources (registers). In other words, it is necessary for every citizens to be easily identifiable across different registers in which he/she is registered.

There are several institutional and legal requirements that need to be met in order to conduct registers-based census. First, there needs to be a legal framework and institutional infrastructure, and the central statistics institution (in our case, the State Statistical Office) to use the data kept in registers created with different purposes and goals in mind. Closely related to that requirement is the existence of quality legal and institutional framework for protection of personal data, knowing that this is an extremely sensitive issue related to the issue of protection of privacy of citizens.

That, on the other hand, would require from the public to be sensitized about the topic and to have confidence in the institutions. A public debate and education of citizens play a key role in the effort to explain and accept the aims and the advantages of registers-based census. Experience shows that debate on the security of data was opened in all Nordic states and is still ongoing.

ing. Therefore, time and sound arguments are needed, as well as improved protection mechanisms, to convince the citizens in the advantages of using data from existing registers.

### 2.2.2 ADVANTAGES AND WEAKNESSES OF TRADITIONAL AND REGISTER-BASED CENSUSES

One main weakness of the traditional census, especially evident in the case of Macedonia, is the possibility for so-called “proxy interviews.” Namely, if a person is absent from home at the time of census-taking, it is other family members or close relatives that provide the data on his/her behalf. That is especially significant problem in Macedonia because of the immigration, and the politicized and ethnically dominated political climate in which censuses are conducted, usually reduced to a contest between ethnic communities about which one has more members. From what was presented to the public, it is not clear how PM Gruevski’s “electronic census” would treat that issue, which is rooted in the ethnic and political mistrusts in our polarized society.

One weakness of traditional data, it may be noted, is that the questions in direct interviews are often simplified beyond recognition in order to make them understandable to all citizens and shorten the time needed to complete the interviews.

Also, the entry of data collected in traditional censuses takes a long time and requires huge administrative and financial resources. Censuses (or, for that matter, elections in Macedonia) are a shock of a sort for the administration – major resources are engaged for that purpose, interrupting and making regular processes more difficult.

Which, on the other hand, are the advantages and weaknesses of registers-based censuses? First, this census method allows complete coverage (assuming that quality comprehensive registers exist) at relatively low costs. Furthermore, it places no burden on the citizens and they are not disturbed in their daily functioning. The

registers-based censuses make the data actually safer. The human factor is minimized in two critical levels – the level of interviewing and the level of data entry. Most importantly, the state doesn’t need to wait for a census to be conducted every ten years and the data is available constantly.

The biggest weakness of registers-based censuses lies in consistency of data. In other words, the fact that several sources are used to get to the complete data brings about certain risks which can be minimized with regular updating of registers and linking them into a unified system. For that reason, states often use quality control polls when they suspect that registers’ data exhibit certain weaknesses or defects.

---

## 3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

---

46

- Almost all experts and politicians interviewed for this study pointed out at the connections between the conduct of a regular population census and the updated and credible Voter Registry, and put emphasis on political aspects of the connection between the census and the Voter Registry, in the existing context of the political crisis in Macedonia. Most of them, however, agree that those are two legally and methodologically completely separate processes that don't need to be completely related.

Although they believe that the ideal option for consolidation of the Voter Registry is to first collect the data in a regular traditional population census, our collocutors do recognize the actual situation, that is, the fact that it is impossible to conduct a census before the early Parliamentary Elections, which is why they note the need to review all available options to consolidate the Voter Registry.

Experts and politicians believe that the best model for consolidation of the Voter Registry would include mandatory active registration for all citizens, as well as full update of the Voter Registry with door-to-door checks.

The interviewees emphasized the verification of identity of voters on ballot day as an important element that complements the consolidation of the Voter Registry, having in mind that voting using other people's identity was frequently witnessed in past election cycles.

One thing emphasized by majority of interviewees was that the Voter Registry should be an instrument trusted by all political actors and citizens, and that they will be sure that nobody will be able to abuse it for the benefit of a single political party. In any case, the search for systemic solution that will function beyond April 2016 remains open.

- The experts and politicians agree that the State Election Commission (SEC) should have the authority and competences for updating and maintenance of the Voter Registry. In fact, SEC should have sole competence over all activities related to the creation and updating of the Voter Registry, and all activities related to the electoral process.
- At the same time, SEC needs to be independent institution, fully free from any political or party influence



and pressure, and it needs to have its human and technical capacities improved and increased.

- GONG representative's recommendations to ensure fair and democratic elections and quality consolidation of the voter registry in Macedonia are: transparency of insight into the voter registry, easy accessibility to the voter registry and control by the public and mixed commissions (associations, academia, journalists, etc.) and strengthening of independent institutions with authority to act in the interest of citizens and the law, as opposed to the expectations and interests of political parties.

On the matter of consolidation of the Voter Registry, GONG recommends the creation of a unified database with information on the citizens that generates all the data. The other interviewees also advocate the creation of such central register of citizens.

- Because the current government failed to conduct the census in 2011, majority of interviewees don't believe that the coalition partners can overcome the existing problems or that they have the credibility to organize and conduct a population census. It means that the census will have to be conducted by another government that will be composed and take power after the April 2016 elections.

At the same time, most interviewees believe that the preparation and conduct of a population census needs to be one of the priorities of the future government. The main challenge regarding the census for the new government would be to transform the census from a political issue into a technical and statistical operation on national level.

It will have to create the political consensus and will to conduct a census, which implies that political issues need to be resolved to allow the Statistical

Office to conduct the operation independently and properly.

- All interviewees, experts and politicians, agreed that the Prime Minister's idea of an "electronic census" was suspicious, not elaborated sufficiently and without grounds in reality both from technical and political point of view. The lack of technical preparation of the institutions to conduct the so-called electronic census is a serious problem, and there is the even greater problem of the absence of political will on the behalf of the prime minister to have a precise and credible population census that will present the real situation.

The experts and politicians agree that a relevant and credible population census requires political will; that without traditional field census in Macedonia there will only be a perception that a job has been done while census results won't reflect the reality and will be disputed by many actors.

- There are certain conditions that need to exist and requirements that need to be met for a country to be able to conduct partially or completely registers-based census. The experience of the Nordic countries indicates that administrative registers need to meet a series of conditions and requirements to be used for statistical purposes, a process of harmonisation that can't be completed overnight.

The state also needs to create adequate institutional and legal framework for use of registers. Protection of personal data is of great importance, knowing that this is an extremely sensitive issue related to the issue of protection of privacy of citizens.

- Although the idea to conduct a census as a combination of electronic linking of registers and door-to-door census taking might sound attractive and even



easily applicable, knowing that it is already implemented in some countries in the world, at this time, there are no conditions for conduct of such a census in Macedonia.

In a situation of serious political and systemic crisis, no solution can be implemented unilaterally, but it would require an elementary consensus and proper public debate that will involve all stakeholders.

The statements by DUI's representatives clearly indicate that in the ruling coalition there is no consensus on the census and the modalities of its implementation. For that reason, the Prime Minister's statement that the state was seriously preparing for a census can be interpreted only as a form of political marketing, and not as a serious statement of intent.

- There are no conditions in Macedonia for conduct of registers-based census. At this moment, it is crucial to conduct a relevant and credible census in accordance with all international standards, through tradition in-the-field census.

In a parallel process, the preparations to create and link the registers may proceed and then, following the Norwegian example, a simulation registers-based census should be conducted eventually, over the same period during which a traditional census is conducted. The results of the simulation will prove the veracity and the relevance of the registers and their links.

That is the only approach that would allow for the start and implementation of a serious process of creation and improvement of registers in the country which, in the long run, would lead to a situation in which Macedonia would be able to conduct only registers-based censuses.



Ова истражување е овозможено со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и на НВО Инфоцентарот и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.