

---

# РЕФОРМА ИЗБОРНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ У СРБИЈИ: КОРАК КОЈИ МОРА ДА СЕ НАПРАВИ

---

УДК 342.8(497.11)

Оригинални научни рад

Бојан Клачар\*

---

С а ж е т а к

---

Изборна администрација је кључна институција за изградњу кредибилног изборног процеса, професионално спроведеног, ефикасног и непристрасног. Само у такав изборни процес грађани могу да искажу неподељено поверење. Дизајнирање изборне администрације треба да уважи најбоље светске стандарде и локалне специфичности – контекст (политички, социјални, економски) у коме се спроводи изборна реформа. Предмет рада је анализа тренутне регулативе и искуства са изборном администрацијом у Србији и указивање на неопходност њене комплексне реформе – у правном, административном и политичком оквиру. Циљ рада је да се укаже на могуће модалитете реформе изборне администрације уз усмеравање дебате у правцу увођења независне и професионалне изборне администрације. Користећи компаративни приступ, указујемо да увођење независног модела, са професионалним и на јавном конкурсима изабраном чланству, трајног карактера и са широким сетом надлежности представља једини могући пут за побољшање изборног процеса у Србији. Надлежности новог модела треба да обухвате и вођење бирачког списка, надзор над финансирањем политичких активности и улогом медија у изборном процесу. Реформа изборне администрације треба да буде део једног ширег пакета реформи – изборног система и политичких институција у целини.

**Кључне речи:** избори, изборни процес, изборна администрација, изборна реформа, централно изборно тело, политичке странке

---

\* Центар за слободне изборе и демократију (ЦесИД) из Београда. Електронска адреса: bojan.klacar@cesid.rs

Овај рад има за циљ да укаже на изазове у организацији изборног процеса у Србији услед недостатка професионалне изборне администрације и да усмери дебату о изборној реформи у правцу увођење независне изборне администрације. У првом поглављу указаћемо на тренутни контекст у коме се припрема анализа, потом ћемо указати на 2) моделе организације изборне администрације, 3) проблеме и изазове са постојећем администрацијом у Србији и 4) принципе на којима би могла да почива будућа администрација.

## Контекст анализе

Србија пуних 16 година није имала значајније промене у изборном систему и изборној администрацији, упркос бројним покушајима који су долазили од стране цивилног друштва и међународних организација. Од 2007. године, када је кренуо први талас у изборној реформи<sup>1</sup>), усвојена су три закона: Закон о јединственом бирачком списку (2009), Закон о политичким странкама (2009) и Закон о финансирању политичких активности (2011). Промена изборног система и изборне администрације, иако је надлежно министарство за државну управу и локалну самоуправу урадило нацрте закона (заједно са законима о политичким странкама и бирачком списку), никада није угледала светло дана. Пре тога, од 2004. године се десило неколико важних „мањих“ реформи у погледу изборног система, попут укидања цензуса за странке националних мањина (за њих од 2004. важи природни праг), обезбеђивања већег учешћа мање заступљеног пола (сва трећа особа на листи мора да буде представник мање заступљеног пола) и *де факто* укидања „бланко“ оставки (кажемо де факто због одлуке Уставног суда за локалне изборе иако и даље постоји уставна одредба која не може бити укинута пре промене највишег правног акта).

Цивилно друштво је 2015. покренуло и други талас заговарања за изборну реформу која се поклопила са формирањем Акционе групе за реформу политичког система у оквиру Народне

1 У овом раду ћемо под изборном реформом посматрати шири контекст промене у изборном законодавству, не само промену изборног система, како бисмо у анализу укључили све релевантне аспекте једног изборног процеса.

скупштине. Та група, иницирана од стране владајуће странке, је имала за циљ да предложи модалитете реформе читавог политичког система кроз прикупљање предлога од стране свих политичких странака и експертске заједнице. Очекивања од Акционе групе су била велика, али је она после неколико слушања престала са радом, без закључака и без најаве о будућим активностима. Још важније, читав тај процес завршен је без предлога водеће странке – Српске напредне странке (СНС) чиме је стављено до знања да су шансе да дође до промена мале или никакве. Ванредни парламентарни избори 2016 су означили и дефинитиван крај ове иницијативе, па на крају те године нема ни назнака да би се слично тело могло да формира.

Проблеми, изазови и недоумице који су се десили на изборима 2016 су промену изборне администрације вратили у фокус интересовања.<sup>2)</sup> Она је до тада била у другом плану јер су политичари (спорадично) говорили једино о промени изборног система, не износећи модалитете како до тих промена да дође. Додатни проблем за реформу изборне администрације је њен потпуни страначки карактер и потчињеност страначком интересу (о томе више у трећем поглављу) чиме се лимитирају могућа решења. Као што се исправно наводи, да „изборни систем не настаје у вакууму, већ је последица интереса оних који о изборним нормама могу да одлучују – политичких партија које имају мандате у парламенту и заузимају позиције у влади“<sup>(3)</sup>, закључујемо да иста (вероватно и снажнија) релација важи и за промену изборне администрације у Србији. Досадашње искуство показује да су политичари веома опрезни када је реч о реформи изборне администрације јер на тај начин губе важну полуку у контроли изборног процеса.

Последњи избори су јасно упозорење чему нас води одсуство професионалне администрације јер је више него очито да ће се већина грешака понављати и у будућности. Још јасније, наставак организације избора са постојећим моделом и уз присуство наглашених тензија у страначком животу, може озбиљно да угрози поверење грађана у изборни процес које је мукотрпно (из)грађено

2 О томе како је протекао изборни процес 2016. више у: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, *Early Parliamentary Elections 24 April 2016 Final Report*, Internet, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/256926?download=true>, 28/11/2016

3 Душан Вучићевић и Милан Јовановић, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, посебно издање, 2015, стр. 91

после 2000. године. Такође, са спајањем избора на више нивоа (покрајински, локални а неретко и председнички), грешке које прави изборна администрација се увећавају јер немају довољно знања и капацитета за тако комплексан изборни процес. Не мање важно: за 2017. годину се најављују и уставне реформе (као део европског пута Србије), па би јавна расправа о политичком систему и његова промена само допринела квалитету највишег правног акта у Србији.

## Модел организације изборне администрације

Изборна администрација се дефинише као сет „мера неопходних за обављање или примену било ког аспекта изборног процеса“ и шири је појам од изборног менаџмента који представља „процес извршења активности, задатака и функција изборне администрације“.<sup>4</sup> Орган задужен за изборни менаџмент (*Electoral Management Body, EMB*) је генерички појам за институције које су задужене за менаџмент (управљање) изборима, без обзира на систем у коме се примењују<sup>5</sup> и оквирни пандан у српском случају би представљала Републичка изборна комисија (РИК). Кажемо оквирни, пошто РИК нема надлежности какве у упоредној пракси имају тела задужена за изборни менаџмент. Наиме, ова тела су задужена за управљање неким или свим суштинским елементима избора и непосредног учешћа грађана: (1) право гласа; (2) пријем и валидација изборних листа или номинација; (3) спровођење истраживања; (4) бројање гласова; и (5) објављивање гласова.<sup>6</sup>

Ми ћемо у овом раду користити појам изборна администрација као свеобухватнији појам, који је примеренији за овдашњи контекст па ћемо у наставку овим термином обухватити и оно што се у литератури назива изборна администрација и органи задужени за изборни менаџмент (централна изборна тела).

У литератури постоји сагласност око модалитета у организацији изборне администрације и у том правцу се истичу три

4 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „Electoral Management“, *International Obligations for Elections* (ed. Domenico Tuccinardi), IDEA, Stockholm, 2014, p. 100

5 *Ibidem*, p. 100

6 *Ibidem*, p. 100

доминантна модела: независна изборна администрација, владин модел изборне администрације (модел извршне власти) и мешовити модел изборне администрације.<sup>7)</sup> Кључна одредница за независну изборну администрацију (без обзира да ли је чине експерти или страначки представници) јесте независност од извршне власти и одговорност парламенту уз широк сет надлежности и уз могућност креирања изборних политика.<sup>8)</sup> С друге стране, у владином моделу (модел извршне власти) је организација и управљање изборним процесом у надлежности извршне власти (то може да буде и централни ниво, на пример министарство унутрашњих послова и локални ниво) и она има снагу да спроведе изборни процес, не и да буде креатор јавних политика у овој области.<sup>9)</sup> Мешовити модел представља „организовање избора где је тело или део тела које директно спроводи изборе организовано по принципу модела извршне власти, док је тело које је задужено за формирање политике изборних органа, односно за мониторинг и надзор изборног процеса формирано по независном моделу”.<sup>10)</sup>

Који год да је модел у питању, пред изборном администрацијом се налазе велики изазови јер слободне и фер изборе може да гарантује само аутономна и стручна администрација. Криза представничке демократије и неповерење грађана подиже притисак на изборну администрацију, отежава им посао и доводи до повећање пажње јавности. Истовремено, изборни процес тражи стална подешавања и нијансирања, док технолошки и ИТ напредак (уз измењене животне и медијске навике) захтева да изборна администрација проналази решења за сигурно и ефикасно гласање у тзв. неконтролисаним условима (ван бирачког места), пре свега, електронски (путем интернета). Законодавци у свим земљама морају да имају у виду да дизајн изборне администрације (и изборног система) гарантује кредибилитет изборног процеса.

---

7 Elisabeth Carter and David M. Farrell, „Electoral Systems and Election Management”, *Comparing Democracies 3* (eds. Larry LeDuc, Dick Niemi and Pippa Norris), Sage, London, 2009, pp. 20-21, Internet, [https://www.ucd.ie/t4cms/Farrell\\_Carter\\_Election\\_Management.pdf](https://www.ucd.ie/t4cms/Farrell_Carter_Election_Management.pdf), 29/11/2011

8 *Ibidem*, p. 21

9 *Ibidem*, p. 21

10 Ђорђе Вуковић, „Пут ка реформи изборне администрације у Србији“, *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (ур. Зоран Стојиљковић и Душан Спасојевић), Национални демократски институт за међународне односе, 2011, Београд, стр. 68

Сва три модела се могу да јаве у различитим облицима у зависности од политичких и социјалних услова државе у којој се примењује. Стога је важно да сваки модел изборне администрације уважи локалне специфичности. Најзаступљенији модел је независан модел (са свим варијететима) и он је додатно занимљив за Србију јер се често може да пронађе у државама које су без дуге демократске традиције: Јерменија, Босна и Херцеговина, Буркина Фасо, Костарика, Естонија, Грузија, Индија, Индонезија, Либериа, Маурицијус, Нигерија, Пољска, Јужна Африка, Тајланд, Уругвај.<sup>11)</sup> Да независни модел није резервисан само за нове демократије показује случај Канаде као развијене демократије.

Неке од држава у којима се примењује модел извршне власти су Данска, Сингапур, САД, Швајцарска и Велика Британија, уз напомену да се у Шведској, Швајцарској, САД и Великој Британији избори спроводе од стране локалних органа.<sup>12)</sup>

Мешовити модел можемо срести у Француској, Јапану, Шпанији, Сенегалу.<sup>13)</sup>

Ако оставимо по страни моделе који се примењују, добра изборна администрација треба да испуни седам важних принципа да би задржала свој легитимитет и кредибилитет: 1) независност (структурна независност или независност у коме нема владиног или страначког утицаја на доношење одлука), 2) непристрасност (може да се гарантује законом или да се очитује у понашању изборне администрације), 3) интегритет (одговорност изборне администрације за јасан и кредибилан изборни процес; захтева независност и пуну контролу над свим аспектима у раду), 4) транспарентност (у оперативном и финансијском смислу), 5) ефикасност (ефикасно испоручивање услуга), 6) професионализам (тачан, на услуге оријентисан и обучен менаџмент) и 7) услужност (развијање високих услужних стандарда у свим областима у којима ради изборна администрација).<sup>14)</sup>

У следећем поглављу ћемо анализирати тренутни систем изборне администрације у Србији кроз призму горе наведених принципа добре изборне администрације.

11 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „Who Organizes Elections?“, *Electoral Management Design*, IDEA, Stockholm, 2014, p. 7

12 *Ibidem*, p. 7

13 *Ibidem*, p. 7

14 *Ibidem*, pp. 21-25

## Проблеми (страначке) изборне администрације у Србији

Од 1990. године (година увођења вишестраначја у Србији), Србија је прошла кроз две крупне фазе у формирању изборне администрације: 1) од 1990. до 2000. године и 2) период након 2000. године.<sup>15)</sup> „На првим вишестраначким изборима, принцип формирања изборне администрације подразумевао је да се чланови Републичке изборне комисије (РИК) бирају из реда судија”<sup>16)</sup> и то је принцип који се, уз мале модификације задржао до промена 2000. године. У тренутној пракси, РИК у сталном саставу чине: председник и његов заменик, као и шеснаест чланова са својим заменицима, секретар комисије и представник Републичког завода за статистику уз услов да председник, чланови комисије и њихови заменици морају бити дипломирани правници.<sup>17)</sup>

Стални састав се бира на предлог посланичких група, а проширени састав РИК-а чине сви представници подносилаца проглашених изборних листа и овде долазимо до првог од два најважнија проблема – страначки састав изборне администрације. Страначки паритетни састав често блокира рад администрације, смањује поверење грађана и дозвољава велики утицај политичких странака. Други велики проблем у раду изборне администрације је њен нестални (*ад хок*) карактер јер она фактички не постоји између избора нити има сопствену службу (током избора РИК преузима службенике из Народне скупштине) која би се континуирано бавила изборима. Из ова два највећа проблема проистичу и преостали проблеми:

1) недостатак едукативних програма и ниски капацитети бирачких одбора за спровођење избора;

2) узак круг надлежности које има РИК и које су, махом, везане за непосредну организацију избора са малим или никаквим

---

15 Ђорђе Вуковић, „Пут ка реформи изборне администрације у Србији“, *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (ур. Зоран Стојиљковић и Душан Спасојевић), Национални демократски институт за међународне односе, 2011, Београд, стр. 65

16 *Ибидем*, стр. 65

17 *Ибидем*, стр. 66

уделом у вођењу бирачког списка, улогом медија у изборима и финансирањем политичких активности и

3) немогућност покретања поступака по службеној дужности, него само у случају да се са приговором (на неку неправилност) јави бирач, подносилац изборне листе или кандидат.

Оваква изборна администрација фактички зависи од малог броја професионалаца који раде у стручној служби и који су своје правничко знање искомбиновали са честим изборима те су у стању да обаве изборни процес без великих пропуста. Међутим, то у пракси значи да ова администрација само одржавати *status quo*, без шанси за било каквим унапређењем изборног процеса. Последњи избори 2016 су показали да је и одржавање таквог стања немогуће у условима подигнутих (страначких) тензија и спајања избора на више нивоа, када ниски капацитети изборне администрације производе велики број проблема (кашњење са пристизањем материјала, лоши попуњени записници са бирачких места, кршење процедура током гласања).

Како бисмо илустровали стање изборне администрације у Србији упоредићемо их са теоријским принципима добре изборне администрације: независност (*independence*), непристрасност (*impartiality*), интегритет (*integrity*), транспарентност (*transparency*), ефикасност (*efficiency*), професионализам (*professionalism*) и услужност / посвећеност у пружању услуга (*service-mindedness*).

У идеално-типском смислу, изборна администрација у Србији не задовољава ниједан од седам принципа добре изборне администрације. Део стручне службе Народне скупштине која у изборном периоду обавља већи део посла у РИК-у може испунити критеријуме професионализма и интегритета. Захваљујући њиховом труду, Србија може да испуни услове минималне изборне демократије. О независности је тешко говорити када је изборни систем такав да се гласа за листе и да су изабрани представници одговорни странкама, а не грађанима. Независност је још мања ако се зна да се стални састав РИК-а бира на предлог посланичких група. Непристрасност не постоји јер се изборној администрацији води рачуна о страначким интересима и по систему међусобне контроле („контрола страха“) између странака се контролишу тензије и спречавају могући пропусти. Транспарентност се одсликава јасно у доступности свих оперативних и финансијских докумената



и она постоји у мањем обиму на централном нивоу (РИК), док је на локалном нивоу готово немогуће пронаћи податке о раду општинских или градских изборних комисија. Често не постоје ни сајтови нити засебне секције на официјелној презентацији локалне самоуправе при којој делују локалне комисије. Не постоји уређена процедура за домаће и стране посматраче на локалном нивоу, већ се комисије сналазе на различите начине. Изборна администрација након 2000. године обавља свој посао у законским оквирима и грађани имају све релевантне информације у законом предвиђеном периоду па можемо рећи да се принцип ефикасности делимично испуњава. Проблем је што би многе ствари у раду изборне администрације могле да буде аутоматизоване, електронски оријентисане и брже да постоји администрација која перманентно ради. Услугност (посвећеност извршавању услуга) је упитна као принцип јер у Србији грађани не могу да остваре своје бирачко право нигде сем на бирачком месту – раније је постојала могућност гласања писмом (па је укинута чиме је Србија ушла у круг држава које су усвајањем једног закона обориле стандарде које су већ имали), а сада не постоје никакве шансе за увођењем електронског система гласања што је одавно тренд у свету.

Поређење са принципима добре администрације најбоље илуструје каква је ситуација са изборном администрацијом у Србији и истовремено указује на неопходност њене реформе. Налази су још експлицитнији ако урадимо компаративну анализу модела изборне администрације. Наиме, као што смо већ указали Србија има страначки паритетну и несталну изборну администрацију која по својој структури не припада ниједном од три наведена модела - независни, модел извршне власти или мешовити модел, иако би у случају крајње релативне дефиниције могао да припада независном моделу који је састављен од људи које је изабрала законодавна власт а на предлог посланичких група и политичких странака. Суштински, ако пажљиво анализирамо стални састав РИК-а лако ћемо уочити да је он изабран на предлог посланичких група и да није реално да се говори о независном моделу без обзира што постоје истраживачи који нуде и ту класификацију. Колико је неопходна промена оваквог система говори и легитимичан поглед на пејзаж у моделима изборне администрације у региону и Европи. Од бивших југословенских држава, независни модел имају и БиХ, Словенија, Хрватска, Црна Гора и Македонија. Албанија, али и Естонија, Пољска, Бугарска и Румунија, такође имају овај модел. Са многим

од земаља које имају или су увеле овај модел Србија има сличности: ту су бивше југословенске државе, потом земље које су делиле сличан социјалистички модел или земље које су прошле или пролазе демократску транзицију. Компаративно искуство показује да је овај модел одговарајући за све „нове демократије“. Навешћемо и државе у којима су у примени други модели, како би указали да је контекст између њих и Србије битно другачији. Белгија, Чешка, Финска, Немачка, Грчка и Норвешка су изабрале владин модел, али се овде (углавном) ради о државама са дужом демократском традицијом које имају степен поверења у институције који може да повери изборни процес у руке извршне власти. Француска или Мађарска из непосредног комшилука имају мешовити модел.<sup>18)</sup> И у овим случајевима, посебно ако говоримо о Француској, постоји другачија традиција, како у устројству политичког система тако и у организацији изборног процеса.

## Реформа изборне администрације

Изборна реформа је општи термин за широки сет измена у изборном законодавству и обично се ради о крупним и далекосежним променама, а не о козметичким или ситнијим интервенцијама. Изборна реформа није ни лак ни једноставан процес и државе се не одлучују олако да уђу у такву врсту посла. Ради се о послу који тражи одмерене и избалансиране одлуке како се не би ствари додатно погоршале. Међутим, од 80-их и 90-их година XX столећа, бележи се неколико великих и радикалних реформи, међу којима се најчешће истичу оне у Италији и Новом Зеланду. Осим што се ради о комплексним реформама, са далекосежним консеквенцама, важно је да реформе крену пре првог следећег изборног циклуса (идеално у првој години мандата) како би се читав процес завршио на време и како би сви актери (бирачи, политичке странке, медији) добили прилику да се упознају са новим решењима.

У литератури се наводи да постоје три различита оквира изборне реформе, а да у свима њима изборна администрација може да игра различиту улогу:

18 Подаци цитирани према: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „World Survey: Electoral Management Bodies in 217 Countries and Territories”, *Electoral Management Design*, IDEA, Stockholm, 2014, pp. 373-395

1) регулаторни (правни) оквир, који укључује уставне промене или промене у изборним законима и то подразумева да се мења институционални дизајн изборне администрације;

2) административни оквир, када се изборној администрацији придодају или се мењају одређене стратегије, политике и надлежности а са циљем да се њен рад учини ефикаснијим и одрживим и

3) политички оквир, када се мења политичко окружење у коме делује изборна администрација и које има за циљ подстицање веће ефикасности, транспарентности и одговорности у оперативном и финансијском раду изборне администрације.<sup>19)</sup> Подразумева се да промене могу да се дешавају у само једном оквиру, али је исто тако реалан сценарио да се мењају ствари у два или у сва три оквира у исто време.

Србија је држава у којој је потребно имати радикалне захвате у погледу изборне администрације, које би морале да обухвате сва три оквира – правни, административни и политички. Обим проблема са којима се суочава тренутна изборна администрација је толики да нијансиране промене тешко могу довести до унапређења изборног процеса. Правни оквир подразумева промену изборног законодавства – изборног система и њему прилагођене изборне администрације. Тешко је одрживо решење да под постојећом регулативом (а то је Закон о избору народних посланика) може да дође до озбиљних помака у спровођењу изборног процеса јер оквир системски није добро постављен. Додатно добар моменат за овај оквир представља и чињеница да Србија мора да започне са уставним реформама (због европских интеграција) које би своје финале добиле уласком Србије у европску породицу држава. Административни оквир значи да се изборној администрацији прошири сет надлежности који је сада веома сужен и лимитиран и повезан само са непосредним спровођењем избора. На крају, политички оквир подразумева стварање предуслова у коме ће изборна администрација бити аутономна у раду, али да ће заузврат полагати рачуне за свој оперативни и финансијски рад. Будући да се палета понуђених решења креће од независног или владиног модела односно комбинације та два, пред Србијом у пракси стоји само један

---

19 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „Reforming Electoral Processes”, *Electoral Management Design*, IDEA, Stockholm, 2014, pp. 365-366

могући правац – а то је увођење независног модела. Пре него што отворимо питање независног модела као правца у коме треба да се креће администрација у Србији, објаснићемо зашто је на Србију непримењив модел извршне власти или мешовити модел. Најпре, у Србији постоји дубоко неповерење у институције, посебно у институције „инпута“ односно носилаца политичких захтева у политички систем (странке, медији, организације цивилног друштва). Ако изузмемо институције силе (војска, полиција) и цркву (верску установу) тешко је пронаћи институцију са стабилним поверењем која би гарантовала поверење грађана у изборни процес. Поверење у институције које би могле да буду укључене у овај процес се креће око трећине до две петине у случају владе (у ретким тренуцима ентузијазма после избора) и петине односно четвртине за локалне самоуправе. Други разлог зашто би измештање администрације у владин или мешовити модел било тешко одрживо јесте нерепоручана јавна управа и администрација којој би још један комплексан посао представљао само додатни баласт.

Дакле, почетне премисе са којима се на почетку суочавамо јесу: 1) неопходност озбиљне изборне реформе у Србији у којој би реформа изборне администрације чинила неизоставан сегмент, 2) неопходност да та реформа обухвати правни, административни и политички аспект и 3) оптирање за увођење независног модела изборне администрације, као најцелисходнијег модела, уз уважавање локалних специфичности.

Независни модел је и иначе најчешће примењиван у тзв. новим демократијама (без обзира што има итекако старих демократија које користе овај модел, попут Канаде) и најзаступљенији је модел у свету. Оквирни подаци кажу да се он примењује у скоро две трећине држава.

Промене изборне администрације су инициране 2007. године од стране цивилног друштва, али су упозорења о неодрживости тренутног система долазила још од почетка његовог успостављања, понајвише од стране релевантних међународних организација. Те напоре препознало је и надлежно Министарство за државну управу и локалну самоуправу које је припремило Нацрт Закона о Државној изборној комисији (2009), али због непостојања политичке воље тај Нацрт никада није ушао у парламентарну процедуру. Нацрт је предвиђао формирање Државне изборне комисије као независног тела: 1) састављеног од девет чланова, 2) који се

бирају у Народној скупштини на седам година, 3) чији чланови морају да буду експерти и да се изаберу на јавном конкурс, 4) нестраначког карактера и са неспојивошћу функција (осим професуре) и 5) са проширеним сетом надлежности.<sup>20)</sup>

Ако оставимо по страни конкретна решења, јавна дебата након 2009. године и предложена решења у реформи су показала да будућа администрација мора да испуни неколико важних принципа:

1) да изборна администрација буде са независним и професионалним чланством,

2) да изборно тело (данашњи РИК) буде формиран по принципу централног изборног тела са мандатом дужим од мандата извршне власти,

3) да се чланови централног изборног тела бирају на јавном конкурс,

4) да изборна администрација постане трајног, а не ад хок карактера и

5) да се изборној администрацији додају надлежности изван непосредног спровођења избора.

Прва два принципа обезбеђују независност и непристрасност што је у страначком моделу организације недостижан стандард. Мандат који је дужи од мандата извршне власти обезбеђује додатну сигурност за несметан рад изборне администрације без обзира на политичке промене које могу да се десе, попут битне реконфигурације на политичкој сцени или ванредних избора који су у Србији чешће пракса, него изузетак (само је од 2000. било седам парламентарних избора; то значи да се на две године и три месеца одржавају избори). Јавни конкурс и јасни експертски критеријуми за чланове централног изборног тела треба да обезбеде највеће стандарде у спровођењу изборног процеса и да уједно гарантују интегритет институције. Трајност изборне администрације ствара предуслове да се стручно тело континуирано бави едукацијом нижих нивоа изборне администрације и унапређењем изборних процедура. Перманентно бављење изборним процедурама значи да се

20 Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Нацрт Закона о Државној изборној комисији*, Интернет, <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/dokumenta/Nacrt%20Zakona%20o%20Drzavnoj%20izbornoj%20komisiji.pdf>, 02/12/2016

отвара питање увођења електронског гласања чиме би се Србија приближила модерним демократијама.

Питање надлежности ће тражити додатно појашњење јер је Нацрт Закона о Државној изборној комисији предложио шири спектар надлежности од постојеће регулативе, али је пракса након избора 2012 показала да је оправдано размишљати и о другачијим решењима која би омогућила изборној администрацији да се бави и финансирањем политичких активности и регулацијом медија, што није било предвиђено. Наиме, Нацрт Закона о Државној изборној комисији је предвидео да је „Комисија самосталан и независан државни орган који организује и спроводи изборе, прати и анализира стање евиденције бирача, прати стање и иницира измене изборних закона, организује едукацију чланова органа за спровођење избора“.<sup>21)</sup> Веома је важно што је у нове надлежности додато праћење и анализирање евиденције бирача, иницирање промене законске регулативе и едукација (нижих) органа за спровођење избора, али проблеми које постоје у пракси показују да је и овакав степен надлежности нижи него што би било потребно. Разлог за такав закључак лежи у чињеници да су области финансирања политичких активности и изборна комуникација (улога медија у изборном процесу) неке од најпроблематичнијих у организацији избора у Србији. Те две области, посебно током изборне кампање, генеришу велики број проблема и стварају неравноправност између изборних учесника. По тренутној регулативи, РИК је готово без надлежности у области финансирања политичких активности и понашања медија, већ се тиме баве Агенција за борбу против корупције и Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ). Њихова међусобна сарадња и координација често није на завидном нивоу. Истовремено, РИК тренутно није задужен ни за вођење бирачког списка, чиме је и трећи важан сегмент изборног процеса изван надлежности централног изборног тела. Сви ови разлози иду у прилог предлозима да се надлежности будућег изборног тела прошире и изван онога што је био законски предлог надлежног министарства - тако да у будућности могу да обухвате све аспекте изборног процеса. Комплетна контрола над свим аспектима изборног процеса створиће предуслове за електронско гласање које, осим удобности за бираче, може да обезбеди повећану изборну партиципацију бирача који су до сада често апстинирали и младих, који традиционално ређе излазе на изборе у односу на популацију старију од 30 година.

---

21 *Ибидем*, стр. 1

Озбиљно промишљање новог модела администрације мора да укалкулише све предности и мане независног модела. Пре него што отворимо дебату о реформи изборне администрације у Србији, усмерићемо расправу о најчешћим предностима и недостацима независног модела изборне администрације, а на основу упоредног искуства. То искуство је важно јер се овај модел примењује у скоро две трећине од 217 држава (за које постоје прикупљени подаци) и постоји веома добар увид у ефекте примене овог модела. Тако се у литератури као највеће предности нотирају: 1) стварање погодних услова за развој корпоративног идентитета и промоција професионализма, 2) мање ограничења у погледу регрутације стручњака јер могу да се ослоне и на екстерне експерте, 3) перманентна фокусираност на изборе креира боље услове за планирање и институционализацију изборних задатака, 4) постојање контроле, оперативне и финансијске, над својим радом, 5) постојање јединствене контроле у целокупном систему изборне администрације и 6) оснаживање поверења у изборни процес јер је изборна администрација непристрасна и ван контроле политичких странака.<sup>22)</sup> Листа недостатака је нешто мања, али недостаци постоје и сви они који дизајнирају изборну реформу у Србији морају да имају у виду и могуће негативне ефекте. Неки од најважнијих недостатака су: 1) могућност изолације од сфере политичког и доносилаца одлука, 2) недостатак утицаја да се благовремено обезбеде средства за рад, 3) промена чланства може да смањи тзв. институционалну меморију, 4) немање искуства да се носе са бирократским и корпоративним окружењем и 5) повећавање трошка јер институционална независност доводи до тежег процеса добијања бесплатне (или јефтине) асистенције од стране извршне власти.<sup>23)</sup>

Уколико сумирамо горе наведено, јасно се уочава да све оно што јесу предности овог модела тренутно не постоје у Србији и да највеће (негативне) последице прави чињеница да грађани немају довољно поверења у изборни процес. С друге стране, постојање независних институција (пре свих, Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности) је показало да се у једном средњерочном периоду може да направи добар резултат.

22 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „Who Organizes Elections?”, *Electoral Management Design*, IDEA, Stockholm, 2014, p. 20

23 *Ibidem*, p. 20

тат и завреди сасвим солидно поверење грађана. Међутим, важније од тога јесте да се пажљиво сагледају могући ризици од увођење независног модела. Они се, најкраће, свде на то да се независна изборна администрација нађе у изолованој позицији услед незадовољства политичара и политичких странака који би на тај начин остали без важне контроле у изборном процесу. Стога у конципирању ове реформе мора да се нађе јасан и недвосмислен модалитет за финансирање изборне администрације, која мора да буде таква да у сваком моменту гарантује сигурна средства за рад. Такође, како би се ублажио политички притисак и избегла конфронтација са политичким странкама, могуће је да се размишља о додатном механизму који би странкама омогућио присуство у некој врсти проширеног састава централног изборног тела или кроз неко друго тело, попут надзорног одбора који би имао увид у све активности изборне администрације.

## Закључак

Сумирајући расправу о реформи изборне администрације у Србији закључујемо да је она неопходна и то у краткорочном периоду и да она треба да буде свеобухватна – да делује у правном, административном и политичком оквиру. Будући да се пред Србијом налази период уставних реформи, иницираних због процеса европских интеграција, питање реформе изборне администрације би требало да се разматра као пакет шире изборне реформе и реформе политичких институција. Дебата која постоји профилисала је увођење независног модела као најоптималнијег за Србију, али је важно да се такав модел 1) прилагоди локалним специфичностима и 2) да се превазиђу ризици који постоје, а односе се, пре свега, на обезбеђивање аутономије и независности у односу на политичке странке.

## Литература

Вучићевић, Душан и Јовановић, Милан, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, посебно издање, 2015

Вуковић, Ђорђе, „Пут ка реформи изборне администрације у Србији“, *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (ур. Зоран Стојиљ-



ковић и Душан Спасојевић), Национални демократски институт за међународне односе, 2011, Београд

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *International Obligations for Elections* (ed. Domenico Tuccinardi), IDEA, Stockholm, 2014

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Electoral Management Design*, IDEA, Stockholm, 2014

Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Нацрт Закона о Државној изборној комисији, Интернет, <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/dokumenta/Nacrt%20Zakona%20o%20Drzavnoj%20izbornoj%20komisiji.pdf>

Carter, Elisabeth and Farrell, David M., „Electoral Systems and Election Management”, *Comparing Democracies 3* (eds. Larry LeDuc, Dick Niemi and Pippa Norris), Sage, London, 2009, Интернет, [https://www.ucd.ie/t4cms/Farrell\\_Carter\\_Election\\_Management.pdf](https://www.ucd.ie/t4cms/Farrell_Carter_Election_Management.pdf),

OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, *Early Parliamentary Elections 24 April 2016 Final Report*, Интернет, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/256926?download=true>, 28/11/2016

Bojan Klacar

## ELECTORAL ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA: A STEP MUST BE MADE

---

### Resume

Electoral administration is a key institution for building a credible electoral process, carried out in a professional, efficient and impartial manner. Citizens can express their undivided trust only in credible electoral process. Design of electoral administration should take into account the best international standards and local specifics – political, social, and economic context in which implements electoral reform. The paper analyzes the current regulations and experience with electoral administration in Serbia and pointing to the need of its complex reform - within legal, administrative and political framework. The aim of the paper is to highlight the possible modalities of electoral administration reform with the direction of public debate towards an independent and professional electoral administration. Using a comparative approach, we show that the introduction of an independent model, with professional and through public call elected membership, permanent and with a broad set of competencies is the only possible path for improving of the

electoral process in Serbia. Competencies of the new model should include keeping the voter's register, supervision of the financing of political activities and the role of media in the electoral process. Electoral administration reform should be part of a broader reform package - electoral system and political institutions in general.

**Key words:** elections, electoral process, electoral administration, electoral reform, electoral management body, political parties

---

---

\* Овај рад је примљен 17. 10. 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 15. 11. 2016. године.