



UNIVERZITET U BEOGRADU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

# DIJALOG O IZBORIMA 2020

---

POLITIČKE KAMPANJE I  
IZBORI

---

**FAKULTET POLITIČKIH NAUKA**

# **DIJALOG O IZBORIMA 2020**

**Bilten br. 2/2020**

**- POLITIČKE KAMPANJE I IZBORI –**

*Priradio: Prof. dr Dejan Milenković*

## *S a d r Ź a j*

***Prof. dr Milan Jovanović***

SNIŽAVANJE IZBORNOG PRAGA – MOTIVI  
I POSLEDICE

Prof. dr Zoran Stojiljković

KAKO DOBITI IZBORE PRE IZBORA?

- KLIJANTELISTIČKE ŠEME I NOVAC U POLITIČKOM  
I IZBORNOM PROCESU -

***Prof. dr Stevan Lilić***

STRUKTURALNI DEFEKTI IZBORNOG  
ZAKONODAVSTVA SRBIJE

***Prof. dr Zoran Slavujević***

ŽIVOTINJSKO CARSTVO I NAPRIRODNA  
BIĆA NA POLITIČKOJ SCENI SRBIJE

***asist. Dr Despot Kovačević***

MANJKAVOSTI REGULACIJE IZBORNIH  
KAMPANJA - FUNKCIONERSKA KAMPANJA

## **SNIŽAVANJE IZBORNOG PRAGA – MOTIVI I POSLEDICE**

### **Sažetak**

*Neutralisanje akcije bojkota izbora glavni je motiv za iznenadno snižavanje izbornog praga. Naš izborni sistem je hipererprezentativan. Trenutno svaka četvrta registrovana stranke ima parlamentarni status. Nema pouzdanih dokaza da će niži izborni prag smanjiti broj bačenih glasova. Izborni prag od 3% važećih glasova bez stepenovanja za koalicije, fragmentiraće dalje i elektivni i parlamentarni stranački sistem. Benefit koji predlagač očekuje od snižavanje izbornog praga ogleda se smanjivanju broja stranaka koje će izbore bojkotovati i povećanju izlaznosti građana na birališta. Cilj je da se većim brojem izbornih aktera i birača neutrališu prigovori o legitimnosti izbora i izabranih institucija koji dolaze iz tabora bojkot-opozicije i dela javnosti koji podržavaju tu akciju. Urušavanje ionako slabog jedinstva opozicije i boljem imidžu postizborne vlasti drugi je cilj je ovog izbornog inženjeringa Srpske napredne stranke za koji je spremna na eventualni gubitak neznatnog broja mandata. Rizik da se ugrozi apsolutno dominantna politička pozicija naprednjaka u parlamentu je veoma nizak. Veći broj aktera koji će eventualno nižim izbornim pragom ući u raspodelu mandata samo će povećati broj potencijalnih partnera, smanjiti njihov koalicioni i ucenjivački potencijal i dodatno učvrstiti poziciju Srpske napredne stranke i njenog lidera aleksandra Vučića.*

**Ključne reči:** *izborni prag, izborna jedinica, izborni sistem*

### **UVOD**

Neposredno pred parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore 26. aprila 2020. godine, posle razgovora vlasti i opozicije o izbornim uslovima, naprasno je nizom izmena izbornih zakona promenjen i zakonski izborni prag snižavanjem sa 5 na 3% važećih glasova i

---

\* Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

modifikovan izborni prag za izborne liste nacionalnih manjina. Visina izbornog praga nije bila tema razgovora vlasti i opozicije o izbornim uslovima. U stručnoj javnosti nisu predlagane izmene ovog elementa izbornog sistema. Promena ovog izbornog mehanizma spada u red velikih izbornih reformi, onih koje mogu proizvesti značajne političke posledice po predstavničko telo, stranački sistem i vladu. Takve reforme po pravilu su rezultat pažljivo vođenog procesa, stručnih analiza, debate u javnosti i širokog konsenzusa. To je ovoga puta izostalo. Zato je logično pitanje šta je motiv i cilj ove izborne reforme i kakve političke posledice ona može proizvesti? Ovaj rad je prilog odgovorima na postavljena pitanja.

## 1. IZBORNI PRAG - ŠTA JE I ČEMU SLUŽI?

Izbori su najsloženiji, najmasovniji i najuređeniji politički proces. Postoji niz prepreka za uključivanje u proces osvajanja vlasti i distribuciju moći u demokratskim društvima. Biračima i kandidatima se ulazak u izbornu arenu uslovljava definisanjem starosnih granica za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava i kriterijumima nespojivosti. Političkim strankama prepreke za ulazak u izbornu utakmicu definišu se kriterijumima registracije i dodatnim uslovima kandidovanja: brojem potpisa podrške građana, izbornim kaucijama, korišćenjem finansijskih sredstava iz javnih i privatnih izvora i pristup medijima. Sve su ovo spoljne prepreke za učešće u izbornim procesima koje imaju nacionalne posebnosti definisane političkim iskustvom, tradicijom i odnosom političkih snaga.<sup>1</sup>

Za razliku od navedenih barijera za ulazak u izbornu arenu, izborni prag je prepreka za učešće u raspodeli mandata. On deluje na izborne aktore i direktno utiče na to koje će liste dobiti predstavnike u predstavničkim telima. Psihološki on može delovati i na izbornu ponašanje političkih stranaka i pre faze raspodele mandata. Može ih obeshrabrivati da uđu u izbornu takmičenje i/ili podsticati i primoravati da razrađuju koalicione strategije za preskakanje izbornog praga da bi stekli parlamentarni status. Izborni prag može biti zakonski i prirodni.

Zakonski izborni prag je veštačka prepreka koja se normira, ređe u apsolutnom, a češće u relativnom, broju glasova koje mora osvojiti izborna lista da bi učestvovala u raspodeli mandata. Izbornim zakonima izborni prag se može propisati na jednom i/ili više nivoa raspodele mandata; jedne i/ili više izbornih jedinica; za raspodelu svih mandata ili nekog određenog broja mandata

---

<sup>1</sup>Pippa Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*, CUP, Cambridge 2006, p. 107.

koji preostane posle raspodele na osnovu drugih izbornih formula za pretvaranje broja glasova u mesta u predstavničkom telu. Može biti jedinstven za sve učesnike izbora ili stepenovan za koalicije.<sup>2</sup>

Prirodni izborni prag je stvarna prepreka izbornim listama za sticanje mandata koju prvenstveno određuje veličina izborne jedinice i formula za pretvaranje glasova birača u parlamentarna mesta. U naučnoj literaturi on se naziva teorijskim pragom inkluzivnosti ili reprezentativnosti. Izračunava se kao procenat glasova koji određena izborna lista mora dobiti da bi osvojila prvi mandat, a njegova visina zavisi od veličine izborne jedinice (M), broja stranaka (S) koje učestvuju u izborima i metode koja se koristi za pretvaranje glasova u mandate. Za D'Ontovu metodu koja se koristi i u našem izbornom sistemu teorijski prag inkluzivnosti izračunava se po formuli  $P_i = 100 : (M+S-1)$ .<sup>3</sup> Nasuprot njemu stoji teorijski prag ekskluzivnosti. Njime se utvrđuje najveći broj glasova koje izborna lista mora osvojiti da bi dobila prvi mandat. Teoretičari izbora su utvrdili da je on jednak Drupovoj kvoti i izračunava se po formuli  $P_e = 100 : (M+1)$ .<sup>4</sup>

Psefolozi su istražili i povezanost izborne jedinice i izbornog praga. Lajphart je konstruisao efektivni prag kao "kompozitnu varijablu zasnovanu na zakonskom izbornom pragu i veličini okruga."<sup>5</sup> Kroz ove dve dimenzije on je pokazao da kada nema zakonskog izbornog praga njegovu funkciju preuzima veličina izborne jedinice. Mala izborna jedinica ima učinak identičan visokom izbornom pragu. Nolen je matematički pokazao direktan odnos između veličine izborne jedinice, izbornog praga i stepena proporcionalnosti. Velike izborne jedinice i mali izborni pragovi proizvode visok stepen proporcionalnosti glasova i mandata i obratno.<sup>6</sup> Kac je utvrdio uslovljenost visine prirodnog izbornog praga i formula za pretvaranje glasova u mandate.<sup>7</sup>

Izborni prag postoji u svim izbornim sistemima, mada se suštinski vezuje za proporcionalne izborne obrasce. Izborni sistem relativne većine ima izborne pragove promenljive

---

<sup>2</sup> Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb: Politička kultura, 2003, str. 154-156.

<sup>3</sup> Rae W. Douglas *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University, 1971, p. 31-35

<sup>4</sup> Taagepera Rein, Nationwide Inclusion and Exclusion Thresholds of Representation, *Electoral Studies*, 1998, vol. 17, no 4, p. 407

<sup>5</sup> Lijphart Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994, p. 50

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter, *Izborni pravo i stranački sustav*, Zagreb: Školska knjiga, 1992, str. 53

<sup>7</sup> Katz Richards, *Democracy and Election*, New York: Oxford University Press, 1997.

po izbornim jedinicama. U ovom izbornom modelu on je suštinski najveći broj glasova koji osvoji neki kandidat u jednomandatnoj izbornoj jedinici. U većinskim izbornim modelima može postojati i izborni prag izlaznosti da bi izbori bili validni. Većinski izborni sistemi koji zahtevaju apsolutnu većinu za osvajanje mandata imaju izborni prag od 50+1 glas birača, najčešće onih koji su glasali. U proporcionalnim izbornim sistemima izborni prag se po pravilu zakonski određuje najčešće kao procenat glasova koje izborna lista mora da osvoji da bi ušla u postupak raspodele mandata po nekoj od standardnih formula izbornih kvota ili zajedničkih delitelja. U mešovitim izbornim sistemima navedeni izborni pragovi mogu funkcionisati odvojeno ili sinergijski. Na primer, neki izborni modeli, kao nemački personalizovani proporcionalni sistem, omogućavaju učešće u raspodeli mandata po proporcionalnoj formuli i strankama koje ne pređu zakonski izborni prag pod uslovom da su osvojili određen broj mesta po većinskom izbornom obrascu.

Istraživači izbora ističu da je zakonski izborni prag suprotan logici proporcionalnog izbornog sistema koji teži da predstavničko telo bude slika političke scene u malom. Majoristi potenciraju da je zakonski izborni prag dokaz nesavršenosti proporcionalnog predstavljanja. Smatraju ga za neku vrstu modernog cenzusa, mehanizam koji je suprotan načelu pravedne reprezentacije na koju se pozivaju proporcionalisti i flagrantno kršenje jednakosti biračkog prava, jednog od temeljnih načela demokratskih izbora. Smisao zakonskog izbornog praga u proporcionalnim izbornim sistemima je da olakša uspostavljanje parlamentarne većine sposobne da formira vladu koja će upravljati, ono što većinski izborni sistemi postižu po automatizmu fabrikovanjem većine na osnovu disproporcionalnosti. Zato zakonski prag ima ulogu važnog mehanizma u izbornom i partijskom sistemu i funkcionisanju parlamenta i vlade. On je neka vrsta "sigurnosnog ventila" koji reguliše broj aktera u parlamentarnom stranačkom sistemu. Nema kriterijuma koliko bi zakonski izborni prag trebao biti visok. Visoki pragovi mogu otežavati i/ili onemogućavati parlamentarnu reprezentaciju malim strankama, regionalnim strankama i manjinama, smanjivati proporcionalnost, voditi velikom broju rasutih-bačenih glasova, učvršćivati etablirane stranke, otežavati predstavljanje novih stranaka i tako voditi okamenjivanju stranačke strukture. Obrnuto niski zakonski izborni pragovi jačaće proporcionalnost i reprezentativnost, ohrabrivati frakcionalizaciju u strankama, fragmentirati kako elektivni tako i parlamentarni stranački sistem, otežavati formiranje parlamentarne većine i funkcionisanje vlade. Dakle, potrebno je fino baždarenje ovog "sigurnosnog ventila" da bi se

postigli pozitivni i neutralisali negativni efekti. Kako nema egzaktnih kriterijuma za određivanje njegove visine podešavanje je u rukama stranaka, po pravilu parlamentarnih, dakle, manje više subjektivnim kriterijumima.

Komparativni uvidi pokazuju da u Evropi trenutno šest država nema zakonski nego prirodni izborni prag, isto toliko izborni prag 3%, pet 4%, devet 5%, itd. Komparativni uvidi pokazuju retke primere snižavanja visine zakonskog izbornog praga. Interesantan je primer Izraela u kome je izborni prag visine 1% koliko je iznosio za izbore u Kneset 1988. godine, kroz tri izborne reforme postepeno uvećavan : 1992. na 1,5%, 2003. na 2% i 2014. na 3,25% .<sup>8</sup>

## 2. IZBORNI PRAG U IZBORNOM SISTEMU SRBIJE

Od kada je u Srbiji 1992. godine usvojen proporcionalni izborni sistem sa devet velikih izbornih jedinica, zatvorenom blokiranom listom, raspodelom mandata formulom najvećeg količnika, gotovo tri decenije, izborni prag za parlamentarne izbore bio je nepromenjen i iznosio je 5% glasova birača koji su izašli na birališta. U tom periodu menjana je veličina izborne jedinice - devet, 29, jedna izborna jedinica. U proporcionalnom delu mešovitog izbornog sistema za izbor poslanika Skupštine AP Vojvodine koji je uveden 2004. godine izborni prag je bio na istom nivou - 5% glasalih - i nije promenjen kada je 2014. godine uveden izborni model identičan na nacionalnom nivou. U istom periodu samo jednom, za izbore odbornika u skupštinama opština i gradova na prvim izborima po proporcionalnom izbornom sistemu 2004. godine, Zakonom o lokalnim izborima iz 2002. godine, primenjen je niži izborni prag - 3% glasalih.<sup>9</sup> Od narednog izbornog ciklusa on je napušten, tačnije povećan na 5% i harmonizovan sa visinom izbornog praga za ostale nivoe biranja predstavnika.

Interesantno je da ni u političkoj ni u stručnoj javnosti nije bilo mnogo ideja i predloga o reformisanju zakonskog izbornog praga. Prva i jedina ozbiljnija debata o izbornom pragu eskalirala je pred parlamentarne izbore 2003. godine i nastavljena kada su po prvi put od revitalizacije višestranačja u Srbiji 1990. godine stranke nacionalnih manjina ostale bez predstavnika u Narodnoj skupštini. CeSID je u predlogu modela izbornog zakona prvo predlagao

---

<sup>8</sup>Ofer Kenig, *The Electoral Threshold, Wasted Votes and Proportionality*, 2015. <https://en.idi.org.il/articles/5225>  
Pristupljeno 22.04.2020.

<sup>9</sup> *Zakon o lokalnim izborima*, Sl. Glasnik RS 33/02, 37/02-ispravka, 42/02, 72/03-dr.zakon, 75/03-ispravka dr.zakona. 100/03-US i 101/03-dr.zakon.



ukidanje zakonskog izbornog praga, da bi taj predlog amandmanski izmenio i predložio da za parlamentarne izbore visina zakonskog izbornog praga bude 3%, a za lokalne 2% važećih glasova.<sup>10</sup> Rasprava o potrebi da se zakonski izborni prag za liste nacionalnih manjina ukine pokrenula je debatu o korekciji zakonskog izbornog praga. Vladajuće stranke okupljene u Demokratsku opoziciju Srbije su plasirale ideje o potrebi snižavanja izbornog praga. Tadašnji predsednik vlade i lider Demokratske stranke Zoran Živković je izjavljivao da je dva odsto nizak cenzus, ali da Demokratska stranka nema ništa protiv ako je to volja većine.<sup>11</sup> Interesantno je da su tada stranke, posebno one kojima bi niži prag olakšao ostanak u skupštinskim klupama, oprezno komentarisale ove predloge, očigledno da im rivali i javnost ne bi spočitavali nizak izborni rejting. Srpski pokret obnove se zalagao za niži, ali stepenovan prag za koalicije. Srpska radikalna stranka se protivila ukidanju zakonskog izbornog praga za stranke nacionalnih manjina i predlagala niži izborni prag od 3% za sve izborne aktore.<sup>12</sup>

OEBS je u Izveštaju svoje posmatračke misije sa parlamentarnih izbora 2003. godine posredno problematizovao visinu izbornog praga. Izveštaj je ukazao da se odredba člana 81. Zakona o izboru narodnih poslanika<sup>13</sup> po kojoj se mandati dodeljuju "izbornim listama koje su osvojile najmanje 5 procenata glasova birača koji su glasali", može "tumačiti na niz različitih načina".<sup>14</sup> Republička izborna komisija je svojim aktima navedenu zakonsku normu protumačila tako da ona obuhvata glasove svih koji su glasali, dakle, u osnov za izračunavanje izbornog praga uključeni su i nevažeći glasački listići. To "faktički podiže cenzus...Teorijski posmatrano, stranka može dobiti preko 5 procenata važećih glasova, ali i dalje ne preći ovaj cenzus ukoliko se svi potpisi na izvodu koriste kao osnova za računanje cenzusa. U tom slučaju, građani koji nisu izrazili jasan politički izbor bi direktno uticali na sastav novog parlamenta."<sup>15</sup> Istraživači posle svakog izbornog ciklusa ukazuju da to deformiše volju građana, faktički dodatno podiže zakonski izborni prag, vodi povećanju bačenih glasova, što povratno otvara prostor za prirastanje

---

<sup>10</sup> Milan Jovanović, Izborni prag i stranački sistem, u: Z.Lutovac (ur.) *Političke stranke u Srbiji - struktura i funkcionisanje*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2005, str. 202

<sup>11</sup> Živković: *Jednostavnija politička scena do kraja godine*, Srpski Bilten, 10. septembar 2003. [http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b100903\\_s.html](http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b100903_s.html) Pristupljeno 25.4.2020.

<sup>12</sup> *NIŽI CENZUS NA IZBORIMA? Politika: Prag za ulazak u Skupštinu na proleće biće SPUŠTEN NA TRI ODSTO*, (10.01.2020.) <https://www.blic.rs/vesti/politika/nizi-cenzus-na-izborima-politika-prag-za-ulazak-u-skupstinu-na-prolece-bice-spušten/st5bkzy> Pristupljeno 23.4.2020.

<sup>13</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. Glasnik RS 35/00

<sup>14</sup> *Izveštaj OEBS Misije za posmatranje izbora u Republici Srbiji*. 28. decembar 2003. godine, str.6.

<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/695/2003%20OSCE%20parlamentarni.pdf>. Pristupljeno 21.4. 2020.

<sup>15</sup> *Izveštaj OEBS*, str .7

mesta onih lista koje nisu prešle zakonski izborni prag, listama koje su prešle tu barijeru posebno u uslovima korišćenja D'Ontove formule za pretvaranje glasova u mandate.<sup>16</sup> U navedenom Izveštaju OEBS-a zato je jasno navedeno da bi "cenzus od 5 procenata za ulazak u parlament ... trebalo računati na osnovu broja važećih glasačkih listića, a ne na osnovu broja potpisa na biračkim listama.", ali nije se preporučivala visina zakonskog izbornog praga.<sup>17</sup>

**Tabela 1.** *Prag inkluzivnosti i ekskluzivnosti u izborima za Narodnu skupštinu Republike Srbije 1992–2020. godine*

PARLAMENTARNI IZBORI	IZBORNI PRAG	
	Inkluzivnosti	Ekskluzivnosti
1992	2,12	3,62
1993	2,04	3,63
1997	5,46	10,92
2000	0,39	0,40
2003	0,37	0,40
2007	0,37	0,40
2008	0,37	0,40
2012	0,37	0,40
2014	0,37	0,40
2016	0,37	0,40
2020		

Napomena: Visina praga inkluzivnosti i ekskluzivnosti za izbore 1992, 1993. i 1997. godine kada je bilo devet odnosno 29 izbornih jedinica, data je u prosečnom iznosu. Od 2000. godine kada se primenjuje model sa jednom izbornom jedinicom oscilacije su veoma male.

<sup>16</sup> Vesna Rakić Vodinelić, *Predizborne crtice II*, <https://pecanik.net/predizborne-crtice-ii/>. Pristupljeno 22.4.2020.

<sup>17</sup> *Izveštaj OEBS*, str.18

Kako se rasplamsala, debata o visini izbornog praga brzo je i zamrla. Posle parlamentarnih izbora 2003. godine, vlada Vojislava Koštunice inicira izmenu izbornog zakona i ukida zakonski izborni prag za manjinske stranke kao uslov za učešće u raspodeli mandata, bez šire javne rasprave. Rasprava o visini izbornog praga od tada sporadično se vodi u akademskim krugovima i civilnom sektoru, uglavnom sa zalaganjem za stepenovanje zakonskog izbornog praga za koalicije.

### 3. SMANJIVANJE ZAKONSKOG IZBORNOG PRAGA 2020. GODINE - OBRAZLOŽENJA I KOMENTARI

Sve je otpočelo pisanjem lista Politika u petak 11. januara 2020. godine koja je pozivanjem na izvore u vrhu vlasti najavila smanjivanje izbornog praga na 3%.<sup>18</sup> Sutradan je poslanik SNS Vladimir Đukanović izjavio da je protiv te ideje, "ali gde ima dima, ima i vatre", a dan kasnije je predsednik Republike i Srpske napredne stranke Aleksandar Vučić "raspalio vatru" i predložio smanjivanje izbornog praga sa 5 na 3% na svim nivoima izbora. Veća reprezentativnost Narodne skupštine, vraćanje političkog života sa ulice u predstavničko telo i širenje prostora za drugačija mišljenja i ideje, osnovni su argumenti kojima je obrazlagao predlog. Posebno je isticao da je ta inicijativa demokratska, da nije uperena protiv političkih rivala; da prvenstveno šteti vladajućoj stranci i da zato tek treba da dobije podršku za najavljenju promenu.<sup>19</sup> Stranke koje su se opredelile za bojkot izbora bile su protiv ove inicijative.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Biljana Baković, Izborni cenzus će biti spušten na tri odsto. *Politika*, 11.1.2020.

<http://www.politika.rs/scc/articles/archive/2020/01/11/page:3?url=> Pristupljeno 23.4.2020.

<sup>19</sup> "Nemamo za to većinu u SNS-u mislim da možemo da ih ubedimo, zašto sam bio za to, a neki su već rekli javno da su protiv, poput Đukanovića i Stefanovića... Mi ćemo dobiti manje mandata svakako. Ali postoje dva razloga zašto sam rekao. Jedan je zato što ćemo imati preslikano javno mnjenje, mnogo reprezentativnije i život će se vratiti u parlament. Biće ga manje na ulicama, a više u parlamentu. Time se vraća normalnost u Srbiju" Stevan Kostić, *Niži cenzus, nepristojna ponuda ili ponuda koja se ne odbija*, RTS, Vesti (13. januar 2020.) <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3809841/nizi-cenzus-nepristojna-ili-ponuda-koja-se-ne-odbija-.html>. Pristupljeno 25.4.2020.

„Svi u Srbiji su saglasni da treba sniziti izborni cenzus i svi srećni zbog tog predloga, osim ljudi u SNS, rekao je danas predsednik Aleksandar Vučić. Vučić je rekao da nikakva posebna argumentacija koja "brani" spuštanje cenzusa nije potrebna, budući da ni u jednom udžbeniku ne piše da je to na štetu opozicije, naprotiv... da se olakšava manjim strankama da uđu u parlamenti i da će zbog toga SNS imati 110 ili 120 ili 130 mandata umesto 140 ili 150 poslanika u parlamentu.“ *Predsednik: Ništa od bojkota, niži cenzus jedina šansa da Dilas i Jeremić uđu u parlament*, (14. januar 2020.) <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:841516-Predsednik-Nista-od-bojkota-nizi-cenzus-jedina-sansa-da-Djilas-i-Jeremic-udju-u-parlament>. Pristupljeno 25.4.2020.

<sup>20</sup> „Zna li neko koliko je stranaka u parlamentu, pa ne zna, čak 32 dve, a samostalnih poslanika 21. Da li mislite da se smanjuje cenzus da bi se povećala demokratije i još više stranaka se tu našlo. Svi znaju o čemu se radi“, *Dilas: Ne izlazimo na izbore, Vučić ne zna gde udara, sve mu se raspada*, (15. januar 2020.)

Organizacije koje se bave unapređivanjem i posmatranjem izbora CRTA i CeSID upozoravale su da to nije predmet dijaloga vlasti i opozicije i da takve izmene nisu u duhu dobre izborne prakse.<sup>21</sup> Bojazan je izrazila i predsednica Odbora za stabilizaciju i pridruživanje Srbije i EU Tanja Fajon koja je predvodila delegaciju EU u dijalogu vlasti i opozicije o izbornim uslovima.<sup>22</sup>

Ideja je ekspresno pretvorena u vladin predlog i stigla pred narodne poslanike. Rasprava je donela jezičke varijacije na iznetu argumentaciju lidera SNS. Stav vladinih stranaka u raspravi zakonskih predloga o snižavanju izbornog praga sa 5 na 3% za izbor narodnih poslanika i odbornika izneo je Aleksandar Martinov, šef poslaničke grupe SNS. On je objasnio da „Oba predloga zakona imaju istu suštinu, a ona se nalazi u ideji predsednika Republike... da se dodatno osnaži uloga Narodne skupštine u političkom životu... gde će svi akteri iznositi svoje ideje i stavove o različitim pitanjima,.. a ne na ulici, da kultiviramo naš pol život, da ne gledamo jedni na druge kao smrtni neprijatelje“. Ponovio je da predložene izmene jedino štete poziciji naprednjaka; da su apsolutno prihvatljive za sve; da one neće moći da dovedu u pitanje legitimitet izbora koji će biti "najdemokratskiji izbori ikada održani." Opozicioni poslanici koji su učestvovali u raspravi nisu osporavali predlog izmena. Lider Srpske radikalne stranke, Vojislav Šešelj podsetio je da su radikali i ranije predlagali takvo rešenje; da to jeste manevar vlasti protiv bojkota, ali da je demokratski; da jeste na štetu SNS, ali da bi bilo dobro da naprednjaci prestanu sa "sadaka" politikom "šlepanja" 10–15 malih stranaka, te da bi bilo pošteno da takve stranke samostalno izađu na izbore. Samostalni poslanik Đorđe Vukadinović smatra da je to korak u dobrom pravcu, iako je jasna motivacija, jer će doneti veću reprezentativnost i manje bačenih glasova, ali da bi tu meru trebalo da prati i smanjivanje broja potpisa za podnošenje izborne liste. Balint Pastor šef poslaničke grupe Saveza Vojvođanskih

---

<https://www.danas.rs/politika/djilas-ne-izlazimo-na-izbore-vucic-ne-zna-gde-udara-sve-mu-se-raspada/>.

Pristupljeno 24.4.2020.

<sup>21</sup> "Ako imamo u vidu sve ove pregovore o poboljšanju izbornih uslova, gde jedan od uslova svakako nije bio smanjenje cenzusa, to nije bilo nešto što je tražila opozicija, ovo je zaista iznenađenje u ovom momentu i zaista ne znam odakle želja, niti čija je to odluka", navodi Ivo Čolović iz Cesida. *Niži cenzus, nepristojna ponuda ili ponuda koja se ne odbija*, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3809841/nizi-cenzus-nepriostojna-ili-ponuda-koja-se-ne-odbija-.html>. Pristupljeno 24.4.2020.

<sup>22</sup> Iznenađena sam i zabrinuta idejom o snižavanju izbornog praga sa 5 na 3 odsto. Nisam videla da je spuštanje izbornog cenzusa akcija o kojoj je bilo koja od političkih stranaka raspravljala tokom našeg jesenjeg dijaloga... To se uglavnom ne smatra dobrom praksom i može ozbiljno da potkopa poverenje. Kako političke stranke ili glasači mogu da imaju dovoljno vremena da se upoznaju sa njima? Teško, radije izaziva zabrinutost zbog poštenosti izbora. "ZABRINUTA SAM "Fajon za "Blic" o smanjenju cenzusa: Radikalne promene pravila blizu izbora veoma su OPASNE TAKTIKE. (13.01.2020.) <https://www.blic.rs/vesti/politika/zabrinuta-sam-fajon-za-blic-o-smanjenju-cenzusa-radikalne-promene-pravila-blizu/d18v3m2>. Pristupljeno 24.4. 2020.

Mađara, branio je predlog da se količnici lista nacionalnih manjina uvećavaju za 35% glasova, argumentom da bi u protivnom to ugrozilo zastupljenost manjina u parlamentu. Tatjana Macura iz poslaničke grupe Stranke moderne Srbije podržala je predlog za niži izborni prag jer omogućava da se ne prave ideološki raznorodne koalicije. Ivan Bauer iz Socijaldemokratske stranke smatra da niži prag ublažava anomalije D'Ontove formule prilikom raspodele mandata. On se kao i Vladimir Orlić, poslanik naprednjaka, pozvao na rezoluciju Saveta Evrope kojom se članicama preporučuje snižavanje izbornog praga. Suštinski u Skupštini se nije čuo glas protiv smanjivanja izbornog praga, mada je bilo diskusija da ga treba stepenovati za koalicije, da treba uvesti većinski izborni sistem, isl.<sup>23</sup>

Narodna skupština je 8. februara 2020. godine, glasovima 157 poslanika, usvojila nekoliko izmena Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima. Izborni prag je za parlamentarne i lokalne izbore snižen na 3% birača koji su glasali. Međutim, odredba „Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, pri čemu se prilikom raspodele mandata primenom sistema najvećeg količnika, količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%“, sadržana u oba zakona, ostala je ispod radara poslaničke rasprave. Naime, ona direktno favorizuju stranke nacionalnih manjina i može dovesti u pitanje broj poslanika i odbornika stranaka koje nisu u statusu nacionalnih manjina i koje su prešle zakonski izborni prag. Zato je ubrzo 27. februara 2020. godine, Narodna skupština Autentičnim tumačenjem "objasnila" da se ta odredba neće primenjivati kada stranke nacionalnih manjina osvoje više glasova od visine izbornog praga.<sup>24</sup> Međutim, autentično tumačenje odnosi se samo na Zakon o lokalnim izborima, ali ne i za izbor poslanika u republičkom i pokrajinskom parlamentu.

Tako je bez valjane analize i produbljene rasprave na prečac izmenjen jedan važan element izbornog sistema.

---

<sup>23</sup> Dvadeset drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu 06.02.2020.(I) [http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset\\_drugo\\_vanredno\\_zasedanje\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbi je\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.38603.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbi je_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html). Pristupljeno 27.4.2020.

<sup>24</sup> Zakon o lokalnim izborima, Sl. glasnik RS, 129/2007, 34/2010 - odluka US, 54/2011, 12/2020, 16/2020 - autentično tumačenje i 68/2020)

#### 4. NIŽI IZBORNI PRAG - MOTIVI I POSLEDICE

Kada stranka, posebno stranka na vlasti, ona koja ima moć da sprovede promene za koje se zalaže, predlaže neku izmenu izbornih uslova ona ima percepciju da će joj ta izmena doneti neke benefite u većem broju glasova, poslanika i/ili ukupnom političkom rejtingu. SNS tvrdi da će njen predlog svima koristiti, samo njoj štetiti jer će imati manje poslanika. Javnomnjenjske ankete zadnjih godina pokazuju da naprednjaci imaju podršku skoro polovine birača koji bi izašli na birališta. Njihova pobeda na izborima ne dovodi se u pitanje - dilema je samo da li će imati apsolutnu većinu i koliko poslanika.<sup>25</sup> Zbog najavljenog bojkota i očekivanog manjeg odziva birača, realna je pretpostavka da bi u Narodnoj skupštini osim naprednjaka i socijalista mogli biti poslanici tek još neke od stranaka nacionalnih manjina. U takvoj situaciji neminovno bi se otvorilo pitanje reprezentativnosti i legitimnosti institucija i političkih odluka vlasti, upravo u delikatnom trenutku: kada postoji pritisak da se postigne dogovor sa secesionističkim strukturama na Kosovu i Metohiji, nastavi proces evrointegracija, očuva ekonomska stabilnost, realizuju politički ciljevi proklamovani izbornim kampanjama. Niži izborni prag je aktivan odgovor vlasti na najavljeni bojkot dela opozicionih stranaka. Mera sračunata da razbije jedinstvo stranaka koje bojkotuju izbore, ohrabri pojedine opozicione grupacije da pokušaju steći parlamentarni status ne samo u uslovima sniženog zakonskog izbornog praga, nego i očekivano manjeg odziva birača što dodatno snižava izborni prag u apsolutnom iznosu, umanjuje efekte bojkota, tačnije slabije izlaznosti. Procena Aleksandra Vučića je da je smanjivanje reprezentativnosti i krunjenje legitimnosti političkih institucija u uslovima uspelog bojkota, veća šteta od eventualnog gubitka jednog broja poslaničkih mesta. To je dobro analiziran i simuliran izborni inženjering, nikako hazardski potez, koji čak i uslovima da veći broj izbornih lista i prođe niži izborni prag neće ugroziti dominantnu poziciju naprednjaka i lagodno formiranje parlamentarne većine. Ciljani prag od 3% je matematički simuliran mamac. Ako većina opozicionih stranaka "ne zagriže", očekivano je da će broj birača koji će izaći na birališta sa dodatnim faktorom aktivne pandemije, pasti ispod tri miliona. To povećava šanse akterima sa

---

<sup>25</sup> "Prema poslednjem istraživanju koje je u saradnji s "Blicom" uradila agencija "Faktor plus", [Srpska napredna stranka](#) i tokom januara zadržala je ubedljivu, natpolovičnu prednost i uživa podršku od 52 odsto građana. [Savez za Srbiju](#) zabeležio je neznatan pad u odnosu na prethodni mesec i ima 10,3 procenata podrške, dok [Socijalistička partija Srbije](#) ima 9,5 odsto". *STABILAN REJTING VEĆINE STRANAKA SNS ubedljiv, još samo tri liste prelaze cenzus, evo i koje.* <https://www.blic.rs/vesti/politika/stabilan-rejting-vecine-stranaka-sns-ubedljiv-jos-samo-tri-liste-prelaze-cenzus-evo-i-koje>. Pristupljeno 27.4.2020.

niskim rejtingom u biračkom telu koji se odluče da učestvuju u izbornoj utakmici da uđu u parlament: opozicionim strankama koje se nisu uključile u bojkot Narodne skupštine i koje su imale konstruktivan odnos prema vlasti, disidentskim grupama funkcionera i frakcija opozicionih bojkot-stranaka koje smatraju to lošom političkom taktikom, raznim političkim grupama, pokretima, udruženjima sa margine uglavnom desnog dela političkog spektra. Ukoliko bi broj onih koji "zagrizu" bio ekstremno veliki, to će očekivano povećati izlaznost birača. Veća participacija će podići izborni prag u apsolutnom iznosu i mnoge aktore ostaviti ispod crte. Jedini rizik od ovog izbornog inženjeringa za naprednjake je kompletan nastup stranaka bojkot-opozicije u dobro promišljenim koalicionim aranžmanima, što im do sad nije polazilo za rukom. U takvoj hipotetičkoj situaciji, bar u ovom izbornom ciklusu, bolja proporcionalnost ne bi ugrozila primat naprednjaka da formiraju vladu. Šta više, na raspolaganju bi im bio solidniji rezervoar malih stanaka za koalicione partnere, a to po automatizmu obara cene koalicionih aranžmana i ucenjivačke potencijale malih poslaničkih grupa. Dakle, Aleksandar Vučić je veći broj poslanika pretpostavio boljem postizbornom imidžu. Procena je da je benefit od neutralisanja i/ili minimiziranja bojkota, šarenolikijeg parlamenta, bolje stranačke reprezentativnosti, korisniji od bildovanja broja poslanika iznad komotne apsolutne većine koja se ne dovodi u pitanje i pojačava koalicionim partnerima. Bojkot-opozicija nije imala adekvatan odgovor na ovu ponudu. Uzmi kajaćeš se, ostavi kajaćeš se! Probaćemo da činjenicama potvrdimo ove stavove.

Aktuelni saziv Narodne skupštine broji 23 poslanička kluba i čak 32 političke stranke, svaka četvrta stranka upisana u registar predstavljena je u Narodnoj skupštini. Ovo je najbolja potvrda da su stranke neutralisale dejstvo izbornog praga. Dvadeset godina proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom, zatvorena i blokirana izborna lista, 5%-tni izborni prag i sedam izbornih ciklusa skoro su idealni uslovi da se stabilizuje stranački sistem. U izborima uglavnom nastupaju višečlane koalicije, kojima stranke zaobilaze dejstvo izbornog praga, stiču parlamentarni status i najčešće formiraju svoje poslaničke klubove. I pored toga u pojedinim izbornim ciklusima imamo veliki broj bačenih glasova. Veliki broj bačenih glasova je loš indikator po izborni sistem - i pored participacije veliki broj birača ostaje bez svojih predstavnika u skupštinama. Međutim, to govori i kolika je podrška u biračkom telu tim strankama, o dinamici u biračkom telu i promeni preferencija glasača. Politika velikih stranaka, to su po pravilu stranke koje su formirale vladu, da na svojim listama "šlepaju" političke

grupacije slabog izbornog rejtinga, grozničavo traženje koalicione kombinacije malih stranaka pred svake izbore, samo pokazuje da visina izbornog praga nije bila smetnji reprezentativnosti. Lažni politički paternalizam velikih jača koalicioni i ucenjivački potencijal malih stranaka koje nisu u stanju da samostalno pređu izborni prag. Blanko, bez samostalno izmerenog pokrića u broju birača koji ih podržava, oni stižu mandate u zakonodavnom telu. Parlamentarni status hrani njihove ambicije za pozicijama u institucijama izvršne vlasti što često tretiraju kao sinekure za mali broj pojedinaca, a ne šansu da budu vidljivi za birače, da privuku dovoljno glasova za prelazak izbornog praga, plasiranje alternativnih politika. Reprezentativnost nije samo merljiva brojem stranaka u Narodnoj skupštini nego i politikama, programima, ideologijama, idejama koje egzistiraju u političkom životu. Koja to ideja sa značajnim uporištem u javnom mnjenju nije već predstavljena u Narodnoj skupštini, programski i politički nije već eksploatisana od stranaka koje imaju parlamentarni status? Naš parlament ima veći problem teritorijalne nego političke reprezentacije.

Zašto je predlagač ove inicijative Aleksandar Vučić predložio snižavanje zakonskog izbornog praga čak za 40%, na 3% glasalih? Zašto na primer ne 2 ili 1%? Ako pogledamo statistiku u poslednjih sedam parlamentarnih izbora videćemo da se u četiri ciklusa nekoliko lista našlo u zoni od 3 do 5% glasova. Srpski pokret obnove 2000. godine sa 3,76% glasova ostao je bez mandata, a u tom ciklusu ni jedna izborna lista koje je ostala ispod praga nije dobacila ni do 1% dobijenih glasova. Na izborima tri godine kasnije Lista Zajedno za toleranciju - Čanak, Kasa, Ljajić imala je 4,22% glasova, a samo još jedna lista Demokratska alternativa - Nebojša Čović dosegla je 2,2%. Na izborima 2012. godine Srpska radikalna stranka sa 4,61% i Dveri 4,33% ostali su ispod izbornog praga, ostale liste nisu stigle ni do 2% osvojenih glasova. Na izborima 2014. godine četiri liste su ostale ispod izbornog praga: Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica, 4,24%, Dveri - Boško Obradović, 3,58%, Čedomir Jovanović - LDP, BDZS, SDU, Ujedinjeni regioni Srbije 3,36%. Dakle, statistički podaci prethodnih izbora pokazuju da bi niži izborni prag otvorio prostor za osvajanje mandata nekim strankama koje su već u koaliciji sa SNS, nekim koji imaju konstruktivan odnos prema politici vladajućih stranaka, tek po nekoj koji su nosioci bojkota, Dveri, ili su se kolebali da li izaći na izbore - DSS.



**Tabela 2.**

*Broj birača, glasalih, nevažećih glasova, izborni prag, rasutih glasova, izbornih lista i poslaničkih grupa sa indeksima proporcionalnosti*

Izbori	2000.	2003.	2007.	2008.	2012.	2014.	2016
Upisano birača	6.508.856	6.511.450	6.653.851	6.749.688	6.770.013	6.765.998	6.739.441
Glasalo	3.752.170 57.64%	3.825.471 58.75%	4.033.586 60.62%	4.141.176 61.35%	3.912.904 57.80%	3.592.375 53.09%	3.778.932 56.07
Nevažeći glasovi	89.8000 2.39%	49.755 1.30%	65.468 1.62%	88.148 2.13%	170.995 4.37%	114.001 3.17%	107.906 2.86
Izborni prag	187.608	191.273	201.679	207.058	195.645	179.618	188.946
Rasuti glasovi	217.098 5.93%	536.421 14.21%	378.465 9.54%	99.992 2.47%	414.740 11.09%	699.036 20.11%	130.427 3.45%
Broj izbornih lista	8	19	20	22	18	19	20
Partije samostalno	7 87.5%	13 68.4%	13 65%	15 68.2%	11 61.1%	5 26.3%	5 25%
Koalicije	1 12.5%	6 31.6%	7 35%	7 31.8%	7 38.9%	11 57.9%	15 75%
Broj lista koje su osvojile mandate	4	6	11	8	11	7	20
Broj poslaničkih grupa	12	7	8	11	15	13	23

Srbija ima iskustvo sa izbornim pragom od 3% samo u jednom izbornom ciklusu lokalnih izbora 2004. godine, jedinim izborima odbornika koji su za tri decenije održani bez predsedničkih, pokrajinskih i/ili parlamentarnih izbora. Na tim izborima kandidate za odbornike istaklo je 244 izborne liste, 126 je osvojilo mandate - 9,96% su to bile grupa građana koje su osvojile 8,17% odborničkih mesta u skupština opština i gradova. Izrazita fragmentacija i neuspeo pokušaj da se neposredan izbor predsednika opština uvede u izborni sistem inspirisali su stranke da već u narednom ciklusu izborni prag podignu na 5%. Na lokalnim izborima broj izbornih lista beleži vrtoglavi pad na 101, ali čak 95 osvaja odborničke mandate - 5,96% su bile liste grupa građana koje su osvojile 7,21% odborničkih mandata. Već naredni ciklus pokazuje prilagođavanje stranaka visokom cenzusu. Broj izbornih lista u ovom izbornom ciklusu 2012. godine duplo je uvećan u odnosu na prethodni - 232 - čak 162 osvajaju odborničke mandata od čega su 6,05% list grupe građana sa 6,56% odborničkih mesta. Taj trend fragmentacije elektivnog stranačkog sistema nastavlja se 2016. godine: 275 izbornih lista - čak 229 osvaja odbornička mesta, među njima 12% lista grupa građana sa 10,5% odbornika. Ovi podaci govore o visokom stepenu reprezentativnosti lokalnih skupština ukupno posmatrano. Za pretpostaviti je da će niži izborni prag ohrabriti još neke subjekte, prvenstveno mislim na razna lokalna udruženja, pokrete, grupe da se uključe u lokalnu politiku, razne stranačke otpadnike i nezadovoljnike. Ostaje da vidimo da li će to fragmentirati lokalne skupštine, koliko i gde. U svakom slučaju snižavanje izbornog praga za sad je najefektnije ugrozio bojkot lokalnih izbora. Mnogi akteri bojkot-opozicije izlaze na lokalne izbore, mnoge frakcije i grupe aktivista iz stranaka ove grupacije podnele su kandidatske liste, mnogi će na izborima učestvovati preko grupa građana. Posle izbora na osnovu broja glasalih za poslanike i odbornike moći ćemo formirati sliku ne/uspeha bojkota.

Dve posledice nižeg izbornog praga možemo očekivati u ovom ciklusu. Fragmentaciju parlamentarnog stranačkog sistema i frakcionalizaciju stranačkog sistema. Izborni prag od 5% nije bio barijera za podele stranaka, nema gotovo ni jedne političke stranke koja nije iznedrila neku novu stranku na političkoj sceni. Niži izborni prag može delovati kao akcelerator takve prakse. Podele u strankama bojkot-opozicije, već formirane frakcije, to nagoveštavaju. Druga posledica je mogućnost deformacije u raspodeli mandata koju omogućava odredba po kojoj se količnici lista nacionalnih manjina uvećavaju za 35% na parlamentarnim i pokrajinskim

izborima. To hipotetički može direktno oštetiti one izborne liste koje sa malim brojem glasova pređu izborni prag. Po pretpostavci da se neka lista nacionalnih manjina približi 3% glasova sa bonusom od 35% na izborne količnike, ona će sigurno oduzimati mandate listama koje nemaju taj status, a osvojili su neznatan broj glasova više od izbornog praga. Svesni te opasnosti predlagači nižeg izbornog praga suspendovali su tu odredbu za izbor odbornika, jer bi ona sigurno ispoljila to dejstvo u opštinama u kojima nacionalne manjine čine veći deo stanovništva. "Na lokalnom nivou one bi omogućile manjinskim listama da osiguraju vlast u gradovima od Subotice do Bečeja i od Prijepolja preko Novog Pazara do Preševa. U Narodnoj skupštini pak broj poslanika sa manjinskih lista bi u prvo vreme, verovatno, porastao za trećinu, sa 10 na 13-15 poslanika."<sup>26</sup>

Ta suspenzija potvrđuje da su naprednjaci svesni da njihov predlog ima sistemski defekt za koji se nadaju da možda neće funkcionisati u ovom izbornom ciklusu, ali u narednim, ukoliko ostane ovakvo rešenje, to je bliže realnosti. S obzirom da su eminentni znalci ustavnog prava ukazali da navedena zakonska rešenja nisu u skladu sa Ustavom jer "krše opštost i jednakost izbornog prava (čl. 52 Ustava) i dodavanjem nepostojećih glasova diskriminišu Srbe (zabrana diskriminacije, čl. 21 Ustava)", ne bi se iznenadili da ova norma nestane iz izbornog sistema, naglo kako je i uvedena.

## ZAKLJUČAK

Snižavanje izbornog praga je direktan odgovor delu opozicionih stranaka koje su se odlučile na bojkot izbora. Da nije bilo bojkota SNS ne bi predložio snižavanje zakonskog izbornog praga. Veća reprezentativnost, manji broj bačenih glasova i jačanje inače niskog autoriteta zakonodavnog tela tako što će se u njemu čuti različite političke opcije, argumenti su predlagača koji treba da neutrališu kritiku jednostrane izborne reforme neposredno pred izbore i sa dugoročno gledano negativnim posledicama po stranački sistem, parlament i funkcionisanje vlade. Niži izborni prag je pogrešan institucionalni "lek". Naš izborni sistem pati od druge vrste bolesti. Narodna skupština je hiper reprezentativna, a boluje od manjka teritorijalne reprezentacije. Nema značajnijih političkih ideja koje ideološki i programski već nisu predstavljane preko stranaka koje imaju poslanike i odbornike. Niži izborni prag može

---

<sup>26</sup>Slobodan Orlović, *Bonus od 35 odsto za stranke nacionalnih manjina neustavan i opasan eksperiment*, <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>. Pristupljeno 17.5.2020.

eventualno jedino povećati šanse političkim grupacijama sa margine desnog političkog spektra da steknu parlamentarni status. On može motivisati i razne interesne, korporativne, ekonomske, poslovne isl. grupacije da svoju moć koriste za formiranje organizacija koje bi imale šansu da sednu u parlamentarne klupe. Niži izborni prag dodatno će sprečavati struktuiranje stranačkog sistema. On će, ako ostane veći broj izbornih ciklusa, delovati kao kvasac za fragmentiranje i elektivnog i parlamentarnog stranačkog sistema. Nema dovoljno garancija da će niži izborni prag smanjiti broj rasutih glasova, naprotiv. On može ostati na istom nivou, čak i rasti. Ciljano snižavanje izbornog praga je mali i kontrolisani rizik za vladajuće naprednjake. Neutralisanje akcije bojkota lider Srpske napredne stranke procenjuje većim benefitom od eventualnog gubitka malog broja poslaničkih mesta koji neće ugroziti njegovu većinu u parlamentu. U takvom institucionalnom ambijentu sa dominantnom pozicijom u političkom polju, Srpska napredna stranka, imaće na raspolaganju veći broj potencijalnih koalicionih partnera, čime će slabiti koalicioni i ucenjivački potencijal ostalih parlamentarnih stranaka i sprečavati ukрупnjavanje stranačke scene posebno trenutne opozicije.

#### LITERATURA, PRAVNI I INTERNET IZVORI

- Baković, B. (2020, januar 11). Izborni cenzus će biti spušten na tri odsto. *Politika*. <http://www.politika.rs/scc/articles/archive/2020/01/11/page:3?url=> Pristupljeno 23.4.2020.
- Jovanović, M. (2005). Izborni prag i stranački sistem. U: Lutovac, Z. (ur.) *Političke stranke u Srbiji - struktura i funkcionisanje* (str. 187–207). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka
- Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS. (2003). *Izveštaj OEBS Misije za posmatranje izbora u Republici Srbiji*. <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/695/2003%20OSCE%20parlamentarni.pdf>
- Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*, Zagreb: Politička kultura
- Katz, R. (1997). *Democracy and Election*, New York: Oxford University Press
- Kenig, O. (2015) *The Electoral Treshold, Wasted Votes and Proportionality*. <https://en.idi.org.il/articles/5225> Pristupljeno 22.04.2020.
- Kostić, S. (2020, januar 13.). Niži cenzus, nepristojna ponuda ili ponuda koja se ne odbija, *RTS, Vesti*. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3809841/nizi-cenzus-nepristojna-ili-ponuda-koja-se-ne-odbija-.html>. Pristupljeno 25.4.2020.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press
- Norris, P.(2005).*Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market* ,CUP, Cambridge
- Nohlen, D. (1992). *Izborni pravo i stranački sustav*, Zagreb: Školska knjiga

- Orlović, S. (2020). *Bonus od 35 odsto za stranke nacionalnih manjina neustavan i opasan eksperiment*. <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>. Pristupljeno 17.05.2020.
- Rae, D.W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University
- Rakić Vodinelić, V. *Predizborne crtice II*, <https://pescanik.net/predizborne-crtice-ii/>
- Taagepera, R. (1998). Nationwide Inclusion and Exclusion Thresholds of Representation, *Electoral Studies*, 17, 4, 405–417
- Živković, Z. (2003). Jednostavnija politička scena do kraja godine, *Srpski Bilten*, (10. septembar 2003). [http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b100903\\_s.html](http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b100903_s.html)
- Zakon o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS, 35/00
- Zakon o lokalnim izborima*, Službeni glasnik RS 33/02, 37/02-ispavka, 42/02, 72/03-dr.zakon, 75/03-ispavka dr.zakona. 100/03-US i 101/03-dr.zakon.
- Dvadeset drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu 06.02.2020.(I)
- [http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset\\_drugo\\_vanredno\\_zasedanje\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbije\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.38603.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html). Pristupljeno 27.4.2020.
- Đilas: Ne izlazimo na izbore, Vučić ne zna gde udara, sve mu se raspada*, (2020, 15. januar) <https://www.danas.rs/politika/djilas-ne-izlazimo-na-izbore-vucic-ne-zna-gde-udara-sve-mu-se-raspada/>. Pristupljeno 24.4.2020.
- NIŽI CENZUS NA IZBORIMA? Politika: Prag za ulazak u Skupštinu na proleće biće SPUŠTEN NA TRI ODSOTO*. (2020, 10. januar) <https://www.blic.rs/vesti/politika/nizi-cenzus-na-izborima-politika-prag-za-ulazak-u-skupstinu-na-prolece-bice-spušten/st5bkyz> Pristupljeno 23.4.2020.
- Predsednik: Ništa od bojkota, niži cenzus jedina šansa da Đilas i Jeremić uđu u parlament*. (2020, 14. januar) <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:841516-Predsednik-Nista-od-bojkota-nizi-cenzus-jedina-sansa-da-Djilas-i-Jeremic-udju-u-parlament>. Pristupljeno 25.4.2020.
- "ZABRINUTA SAM "Fajon za "Blic" o smanjenju cenzusa: Radikalne promene pravila blizu izbora veoma su OPASNE TAKTIKE*. (2020, 13. januar) <https://www.blic.rs/vesti/politika/zabrinuta-sam-fajon-za-blic-o-smanjenju-cenzusa-radikalne-promene-pravila-blizu/d18v3m2>. Pristupljeno 24.4.2020.
- STABILAN REJTING VEĆINE STRANAKA SNS ubedljiv, još samo tri liste prelaze cenzus, evo i koje*. <https://www.blic.rs/vesti/politika/stabilan-rejting-vecine-stranaka-sns-ubedljiv-jos-samo-tri-liste-prelaze-cenzus-evo-i/7p89jte>. Pristupljeno 27.4.2020.

LOWERING THE ELECTORAL CENSUS – MOTIVATIONS  
AND CONSEQUENCES

**Abstract**

*The article identifies the main motives for the sudden lowering of the electoral threshold. Our present electoral system is already hyper-representative: currently, every fourth registered party has parliamentary status. There is no reliable evidence indicating that a lower electoral threshold would reduce the number of wasted votes. The electoral threshold of 3% of valid votes without grading for coalitions would only further fragment both the electoral and parliamentary party system. The main aim of the lowering the election threshold is in fact an attempt to reduce the number of opposition parties boycotting the elections and increase the turnout of citizens at the polls. The expected goal of introducing a greater number of electoral actors is to neutralize the objections about the legitimacy of the elections and the elected institutions coming from the camp of boycott-opposition and the part of the public that supports that action. The collapse of the already weak unity of the opposition and a more positive image of the post-election government is the second goal of this electoral engineering of the Serbian Progressive Party, for which it is ready to sacrifice an insignificant number of mandates. The risk of jeopardizing the absolutely dominant political position of in parliament is at present very low. A larger number of actors who would eventually enter the distribution of mandates with a lower election threshold would only increase the number of potential coalition partners, reduce their potential to bargain and further strengthen the position of the Serbian Progressive Party and its leader Aleksandar Vučić.*

**Keywords:** electoral threshold, constituency, electoral system

---

\* Fulltime Professor, University of Belgrade - Faculty of Political Sciences

## **KAKO DOBITI IZBORE PRE IZBORA?**

- KLIJANTELISTIČKE ŠEME I NOVAC U POLITIČKOM I IZBORNOM PROCESU -

### **Sažetak:**

*Nejednak pristup novcu i medijima su faktori strukturne nejednakosti koji omogućuju da, ukoliko se uspostavi monopol and njima , praktično dobijete izbore i pre izbora. Pri tom i nejednak pristup medijima, u uslovima dominacije skupog medijskog oglašavanja, je u znatnoj meri određen monopolom nad novčanim resursima. Tokovi novca u politici imaju, sa stanovišta fer izborne utakmice, bar tri kruga pitanja vredna posebne analize : Da li postojeća pravila igre u pogledu finansiranja stranaka i kampanja jesu poopštiva i omogućuju li ravnopravnu i fer izbornu utakmicu? Postoji li normativno institucionalni sklop, uključiv i autonomne aktere kontrole , koji omogućuje kontrolu poštovanja pravila, odnosno kontrolu tokova novca u politici, uključiv i efektivne sankcije za prekršaje ? Je li moguće redukovati predizborno kupovanje podrške i postizborno vraćanje dugova, odnosno koruptivne i klijentelističke šeme koje uključuju i partijsko zapošljavanje?*

**Ključne reči:** *stranke, novac, izbori, klijentelizam, finansiranje, kampanja*

### **UVOD – KORUPTIVNI IZAZOVI**

Izborne igre su partije sa najvećim mogućim ulogom - u igri je sama pozicija vlasti. Dobitak i pozicija partije/koalicije na vlasti nudi mogućnost usmeravanja politike i distribucije sredstava, uz istovremeno smeštanje funkcionera i stranačkih miljenika u jaslje vlasti. Logično, ako vlast može biti itekako unosna, a pri tom nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put korupciji u politici širom otvoren. Pošto se na vlast dolazi izborima i u međustranačkoj utakmici onda su izbori i stranke društveno nepoželjan ali logičan okvir za koruptivnu razmenu i obavljanje transakcija kupovine pozicija, prava ili materijalnih dobara. Upravo zato, stranačke finansije i uloga novca i u demokratskim režimima i kompetitivnoj, višestranačkoj utakmici za

---

\* Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka

podršku birača predstavljaju još uvek neku vrstu ekstralegalne ili sive zone uzajamnih transfera ekonomske i političke moći i uticaja.<sup>1</sup>

Partijski budžeti, njihova prihodna i rashodna strana, zato su jedan od paradigmatičnih primera političkih fenomena čija je teorijska artikulacija i, posebno, empirijska analiza daleko ispod njihovog praktičnog značaja.

Tek kad dođe do ozbiljnih lomova i podela u partijama do javnosti dopru informacije o visini partijskog reketa koji plaćaju stranački izabranici na javnim funkcijama, stvarnom poreklu novca i partijskim mecenama i donorima, namirivanju neplaćenih računa i kreditiranju stranke. Ili, recimo, informacije ko stvarno uplaćuje hiljade malih istovetnih priloga u ime ljudi koji često žive na ivici egzistencije kako bi se izbegao zakonski limit za velike pojedinačne uplate<sup>2</sup>

Analizirajući «kreativnu praksu» Pinto-Duschinski navodi šest oblika izigravanja ili kršenja zakona koji su najkarakterističniji: (1) nezakoniti pokloni, (2) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija,(3) upotreba državnih resursa za partijske svrhe, (4) prihvatanje sredstava radi obezbeđenja ili obećanja neke koristi, (5) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega iz kriminalnih krugova i (6) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovine glasova.<sup>3</sup>

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije Marćin Valecki je sistematizovao osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finansiranje stranaka i njihovih kampanja. Koruptivni proces je podeljen na dva perioda i tri segmenta.

Prvi, predizborni period sadrži dva segmenta nelegalnih izbornih prihoda i troškova. U rubrici nelegalnih rashoda dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika pri čemu se obilato koriste državni resursi, pre svega javni fondovi.

Daleko razvijeniju i "kreativniju" prihodnu stranu čine: prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama, iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava od neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da "plate novac za zaštitu".

---

<sup>1</sup> Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 150.

<sup>2</sup> Mirjana Trifunović Stefanović, *Uloga novca u izbornim aktivnostima*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014, str. 25-38; Zoran Stojiljković, *Država i korupcija*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str.221-222

<sup>3</sup> M- Pinto-Duschinski, *Financing politics: A Global View*, *Journal of Democracy*, 13(4), 2002, pp.69-86., The Johns Hopkins University Press, Baltimore MD, pp 71-72;



Drugi, postizborni period uključuje treći segment - "vraćanje duga", odnosno "legalno" patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, ali i nelegalne primere korumpiranja funkcionera, glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja.<sup>4</sup>

U slučaju Srbije, partijski budžet se balansira – „pegla“ tako što se partijski troškovi prebacuju na državu i njene organe ili se, primera radi, troškovi putovanja i angažovanja dela zaposlenih „knjiže“ na javna preduzeća dobijena u postizbornoj raspodeli političkog plena. Istovremeno sa ispumpavanjem partijskih rashoda ide i „pranje“, odnosno legalizacija dela stranačkih prihoda koji dolaze iz koruptivnih operacija vezanih recimo za nameštanje tendera na javnim nabavkama, proces privatizacije ili „proguravanje“ određenih odluka i uredbi koje idu u prilog moćnih „sponzora“.

Istraživanje i analize Cvejića i saradnika pokazuju da ključne karakteristike patronažne političke prakse čine:

- 1) **imenovanje lojalnih članova stranaka** na upravljačke pozicije važnih javnih preduzeća i ustanova (menadžeri, članovi odbora);
- 2) **obezbeđivanje radnih mesta** i mogućnosti za zapošljavanje za članove stranaka vlasti, rođake, prijatelje i drugu klijentelu – politički klijentelizam i nepotizam i kronizam;
- 3) raspodela plena - **neformalni dogovori oko kontrole nad javnim preduzećima** između političkih partija feudalizacijom javnog sektora;
- 4) **javno ugovaranje, tenderi, izdavanje dozvola, koncesija, davanje monopola;**
- 5) **izdvajanje “omiljenih” privatnika iz slobodne konkurencije** ( "postavljanje u posao");
- 6) **korupcija i manipulacija tokom procesa privatizacije;**
- 7) **promena zakona u korist interesa pojedinih lobista, interesnih grupa;**
- 8) **davanje zaštite od pravnih posledica.**<sup>5</sup>

U poslednjem slučaju radi se o **diskriminacionom legalizmu**, koji se odnosi na to da samo neki (prijatelji partije ili njeni članovi) uživaju punu zakonsku zaštitu.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> M. Walecki, *Political Money and Corruption – International Foundation for Electoral Systems*, Washington D.C., 2004. Dostupno na: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Political-Money-and-Corruption.aspx> [pristupljeno: 25.06.2017].

<sup>5</sup> S. Cvejić, *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*, Belgrade, ed. 2016, pp 61-68.

<sup>6</sup> Jan-Verner Miler, *Šta je populizam?* Peščanik i Fabrika knjiga, Beograd, 2017, str. 52-54.

Iz prilično objektivizirane vizure građana zemalja u tranziciji na delu je "socijalna piramida korupcije". Na njenim visovima je predatorska (grabežljiva) nova buržoazija koja moć crpi iz ekstralegalnog preliivanja javnih resursa u privatne džepove. Predatore čine dve velike grupacije: (1) "veliki,uspešni preduzetnici" koji su do svoje pozicije došli uz korišćenje političke podrške i monopolske privilegije i (2) partijski poslenici i poverenici na čelu javnih preduzeća i fondova čija privilegovana pozicija je uslovljena promocijom partijskih interesa unutar koje je moguće "ugraditi" i sopstvene interese.

Rezultat je široka mreža političkog klijentelizma i partijskog zapošljavanja kojom se zarobljava država i suspenduje demokratija. Stotinak hiljada biranah funkcionera i postavljenih njihovih pomoćnika i savetnika i bar trostruko veći broj "običnih" zaposlenih, neretko bez realnih poslova i zadataka, govore o razmerama trijumfa političke podobnosti i poslušnosti nad sposobnošću i logikom.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019., Komisija je, u diplomatskom, ezopovskom maniru izražavanja, istakla da " politički uticaj kod zapošljavanja državnih službenika na visokom položaju i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost, i da se zakonom predviđen postupak zapošljavanja zasnovan na zaslugama ne poštuje uvek". Umesto toga, odredba u zakonu koja dozvoljava imenovanja na položaj „vršioca dužnosti“ (VD) na šest meseci (sa maksimalnim produženjem od 3 meseca) često se zloupotrebljava.<sup>7</sup>

Svako iole domišljat će lako dokučiti razlog i primenjenu taktiku – kad nekom daš poziciju i privilegije a dovedeš ga istovremeno u opasnost da ih izgubi svaki čas, lako ćeš ga učiniti poslušnim. Cinici bi rekli držati ga na kratkom lancu. Nagradno pitanje glasi : Šta radim da se zadržim na privremenoj poziciji za koju baš i nemam neke refence? Grešim li ako kažem da je odgovor - ispunjavam bez pogovora želje onih koji su me postavili.

Na dnu piramide su građani sviknuti na koruptivno preživljavanje i prinuđeni da kupuju radna mesta i učlanjuju se u stranke.

Zaključiću ovaj deo teksta konstatacijom da se, kao na vrhu piramide sa privremenim postavljenjem na mesta VD direktora, tako i na njenom dnu, uslovljavanjem produženja privremenog posla i njegovog prevođenja u stalni radni odnos, odgovarajućom podobnom partijskom članskom kartom, postiže isti cilj - proizvođenje straha i uterivanje u poslušnost.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zoran Stojiljković, *Korupcija, beda i beščašće*, NIN, 18 mart, 2020, str 23-24.

<sup>8</sup> *Ibidem*, str 24.

## 1. POSLEDICA KORUPTIVNIH IZAZOVA: KARTELISAN POLITIČKI PROSTOR

Posledično, nastaje razvijen neformalni sistem političkog pokroviteljstva i klijentelizma. Političko pokroviteljstvo predstavlja asimetrični razmenu resursa, sa krajnjim ciljem da se obezbede političkim strankama bolje šanse ili mogućnosti za ulazak ili opstanak na vlasti unutar sistema političke konkurencije..

Posredan dokaz za iznete teze je i činjenica da šest političkih stranaka učestvuje sa više od 85,00% rashoda svih političkih subjekata u izbornim kampanjama 2012, 2013. i 2014 godine. Takođe, prihodi ovih političkih stranaka prelaze 90,00% prihoda svih političkih subjekata.<sup>9</sup>

Gubitkom parlamentarnog statusa DSS, URS i LDP, kao i podelama i nezavidnom finansijskom situacijom DS, trend kartelizacije samo dobija na ubrzanju. Nekadašnji šestočlani postaje tročlani pa, nakon izbora 2016. dvočlani partijski oligopol.

Neizvesna finansijska sudbina i nagomilani finansijski gubici izbornih gubitnika na posredan način govore takođe i o meri u kojoj se i partijske vrhuške i njihovi finansijeri i kreditori oslanjaju na procenu da status parlamentarne stranke vlasti i blizina državne blagajne mogu pokriti sve dubioze i neracionalne troškove.

Na kraju se ipak uvidi da je novac važan ali ne i dovoljan uslov da se bude uspešan u politici.

Aktuelni političko-finansijski pejzaž Srbije pokazuje da postoje samo dve stranke koje imaju na svim nivoima vlasti hiljadu i više odbornika /poslanika i raspolažu prihodima od vise (3-10) miliona evra – SNS i SPS.

Njima sledi grupa od desetak aktera koji imaju stotinak i nešto vise odbornika i raspolažu evidentiranim prihodima od 200 000 do 800 000 evra. Nju čine: (1) nekadašnji veliki : DSS, SRS i LDP, odnosno, (2) u slučaju DS i Saveza za Srbiju njihove frakcije i naslednici ; (3) koalicioni partneri velikih – Jedinствена Srbija (SPS), odnosno na strani SNS - PUPS, Ljajićeva SDPS I SPO; kao i (4) dva značajna regionalna, vojvođanska igrača SVM i LSV.<sup>10</sup>

Svi ostali su tek finasijski i organizacioni patuljci.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o finansiranju stranaka i izbornih kampanja*, Beograd, 2013, 2014, 2015.

<sup>10</sup> Zoran Stojiljković, *Država i korupcija*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str 233-234.

<sup>11</sup> Prema podacima iz *Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2014. o finansiranju političkih subjekata*, najviše novca sakupula je Srpska napredna stranka, oko 512 miliona, potom Socijalistička partija Srbije oko 150 miliona, a treća po primanjima bila je Demokratska stranka Srbije sa 44,5 miliona. Na naredne parlamantarne,

## 2. ANTIKORUPTIVNI REGULATORNI OKVIR

Praktično jedini izlaz iz začaranog kruga bi bio da se zakonskim promenama pored kontrolora, promene i pravila igre i konačno i ponašanje igrača.

Nastojanje da se spreči podriavanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju stranaka u red osnovnih antikoruptionih zakona. Jednostavno, birači moraju znati ko i koliko novca daje njihovim političkim zastupnicima, odnosno u kojoj meri postoje i odakle dolaze pretnje njihovoj samostalnosti i autonomiji odlučivanja.

Kontrola i nadzor nad stranačkim finansijama predstavljaju, bez sumnje, nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke institucije i aktere. Osnovu demokratske regulacije finansiranja političkih aktivnosti čine sve više i međunarodni standardi i preporuke – «meko zakonodavstvo» (Soft law) poput Preporuke 1516 Skupštine Saveta Evrope iz 2001.godine. Primera radi, ovom preporukom se, formulišu zajednička pravila usmerena protiv korupcije u finansiranju stranaka i izbornih kampanja utemeljena na **načelima: razumne ravnoteže javnog i privatnog finansiranja; poštenim kriterijima raspodele državnih davanja strankama; strogim pravilima regulisanja privatnih donacija i utvrđivanju gornjih granica izbornih izdataka. Ona uključuju i potpunu transparentnost računa stranaka i stvaranje nezavisnog revizijskog tela i predviđeni sistem sankcija za nepoštovanje pravila, koji predviđa i mogućnost suspenzije finansiranja iz državnog budžeta.**<sup>12</sup>

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici Marsin Valeski sugeriše državama sledećih pet mera: da obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i energične kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; neisključuju visokim limitima nastajuće političke snage; zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; pruže im jednak šanse da dođu u kontakt sa svojim predstavnicima; ograniče

---

pokrajinske i lokalne izbore 2016. potrošeno oko je 2,4 milijarde dinara, ili oko 400 miliona manje nego 2014, a čak 600 miliona dinara manje nego 2012. godine. Organizacija izbora državu košta oko milijardu dinara, 580 miliona isplaćeno je strankama iz budžeta za finansiranje kampanje, a stručnjaci su procenili da će partije iz svojih izvora potrošiti najviše 800 miliona dinara.

<sup>12</sup> J. Kregar i J. Marko, "Finansiranje političkih stranaka", u: i. Prpić, (ur.), *Država i političke stranke*, 2004, Narodne novine: Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2004, str. 94-99.

disproporcionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih i partija vlasti<sup>13</sup>

U demokratskim društvima građani zato moraju znati ko i pod kojim uslovima daje novac onima za koje glasaju. Nije svejedno da li se, pored sredstava iz javnih izvora, stranke i kandidati finansiraju milionima malih priloga ili zavise od tek nekoliko desetina najbogatijih. Važno je i da javna sredstva visokim cenzusom ne budu plen samo nekoliko najvećih igrača čime bi se monopolisalo političko tržište i biračima ograničila ponuda. Nije svaki novac ni legitiman i dobrodošao- posebno ne onaj iz anonimnih izvora, od stranih država ili javnih preduzeća i privatnih firmi koje su u ugovornim odnosima sa državom. Da bi politička utakmica bila fer tokove novca mora kontrolisati nezavisno telo opremljeno sredstvima koja to zaista omogućuju a ne organi pod kontrolom partija. Preporuke IFES-a i drugih međunarodnih organizacija i praksa u okruženju govore u prilog formiranja posebnog, autonomnog i autoritativnog, tela zaduženog za kontrolu političkih finansija.

Time bi slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen stranački i parlamentarni život zaista činili *sine qua non* demokratije.<sup>14</sup>

### 3. KLJUČNE KARAKTERISTIKE I DEFICITI PRAKSE U SRBIJI

Na osnovu prethodno datih polaznih kriterija u narednim redovima namera mi je da krajnje sažeto komentarišem praksu u Srbiji. Pritom polazim od **participativno- demokratske pozicije i vizure** koja podseća da se izbori organizuju zbog birača, odnosno da procedure treba da njima obezbede dovoljno prostora i informacija za racionalan i obavešten izbor unutar, konkurentne i ravnopravne izborne ponude.

#### ***1) Ravnoteža javnog i privatnog finansiranja***

Kako danas, recimo, u Srbiji stvar stoji sa primenom stava da upravo zbog uzajamnog nadopunjavanja i korigovanja nedostataka, finansiranje stranaka treba da bude “oslonjeno na obe noge” - i na javne i na privatne finansijske izvore

---

<sup>13</sup> M. Walecki, *Political Money and Corruption – International Foundation for Electoral Systems*, Washington D.C., 2004, str. 4-6. Dostupno na: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Political-Money-and-Corruption.aspx> [pristupljeno: 25.06.2017].

<sup>14</sup> Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR o nacrtu amandmana Zakona o finansiranju političkih aktivnosti Srbije, 2014, tačka 9.

**Jedna noga - javna je u Srbiji, čak i u izbornim godinama, dva-tri puta duža od druge (privatne).** To rečito govori o meri u kojoj su se partije povukle iz civilnog društva i učinile imunim od (ne)podrške građana, postajući paradržavne institucije i kreirajući partokratske odnose i praksu.

OEBS/ODIHR i Venecijanska Komisija su izrazili zabrinutost zbog udela novca koji se obezbeđuje iz javnih izvora za političke stranke u Srbiji. Zapaženo je da iako sredstva iz javnih izvora treba da se odrede na smislenom nivou, ona ne bi trebala da stvore preteranu zavisnost političkih stranaka i aktera od državne pomoći. Stoga se preporučuje da se ovi iznosi preispitaju.

Šta pokazuje praksa i izveštaji Agencije u vezi sa prethodnom preporukom? Politički stranke, odnosno politički subjekti, se u velikoj meri oslanjaju na javne izvore finansiranja, a svega 15 do 20% novca kojima stranke raspolažu dolazi iz privatnih izvora.

Na ovu GRECO preporuku naslanja se preporuka Venecijanske komisije i ODIHR u pogledu uvođenja ukupnog limita troškova kampanje i limita finansiranja stranaka.

Najnoviji "biser" u ovom pogledu čini 2015. uvedena zakonska norma po kojoj politički akteri mogu kupovati nepokretnosti i od javnih sredstava koja dobijaju iz budžeta.. Primera radi, aktuelno daleko najuticajnije, ali i najbogatiji SNS može za tu namenu, istina samo u svrhe partijskog rada i promocije, izdvojiti nešto od godišnjih prihoda iz javnih izvora koji se mere milionima evra. Problem je zapravo u tome što istovremeno ova "najveća politička firma u Srbiji" sa bar preko pola miliona članova, po sopstvenim podacima, uopšte ne prikuplja članarinu koja bi svakako bila daleko legitimniji izvor za kupovanje nepokretnosti.<sup>15</sup>

## ***2) Korišćenje javnih resursa u svrhu promocije političkih subjekata***

Za razliku od prethodnih izbora, među evidentiranim događajima u kampanjama 2014. i 2016. manje je primera direktnog "državnog marketinga" – korišćenja javne funkcije i sredstava u cilju promocije stranke i kreiranja poželjnog "graditeljskog imidža" odnosno pokazivanja "Potemkinovih sela". Najčešće se radi o spontanim „zajedničkim aktivnostima" političkog subjekta u liku javnog funkcionera i institucije ili javnog preduzeća. Bilo da je događaj najavljen od strane političkog subjekta ili predstavlja „slučajan susret“, ova očigledna

---

<sup>15</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o finansiranju stranaka i izbornih kampanja*, Beograd, 2013, 2014, 2015.

sprega u svrhu promocije političkog subjekta nije kažnjiva Zakonom o finansiranju političkih subjekata. Ipak postavlja se pitanje svrsishodnosti i opravdanosti pojedinih aktivnosti visokih funkcionera, njihovih resornih javnih preduzeća i organa lokalne samouprave baš u vreme izborne kampanje, odnosno sa tim povezano pitanje u vezi sa trošenjem javnih sredstava i korišćenjem javnih resursa.<sup>16</sup>

### ***3) Humanitarne donacije i lekarski pregledi***

Sa stanovišta zakona, trošenje novca političkih subjekata na opremu i stvari koje politički subjekat kasnije poklanja u humanitarne svrhe mora da bude prikazano u izveštajima o troškovima izborne kampanje. Oprema, sredstva i usluge koje neko drugo fizičko ili pravno lice kupuje ili donira političkom subjektu kako bi ovaj dalje u svoje ime darivao u humanitarne svrhe mora takođe da se prikaže u izveštajima kao donacija ili prilog tog fizičkog ili pravnog lica.

Kada je o zdravstvenim pregledima za odabranu partijsku izbornu klijentelu reč, Agencija je u obavezi da se obrati političkim subjektima sa zahtevom da joj se dostave podaci o zdravstvenim radnicima koji su u sklopu zdravstvenih pregleda u organizaciji političkog subjekta vršili besplatne preglede građana u periodu izborne kampanje. Od političkih subjekata je zahtevano i da dostave podatke o visini troškova koji su bili neophodni da bi se ovi događaji oraganizovali.

Takođe zahtev Agencije upućen političkim subjektima odnosi se i na pitanje u vezi sa ličnim podacima koje politički subjekti u tim prilikama sakupljaju od građana.

## **4. TREBA LI NAM NOVA ZAKONSKA REGULATIVA?**

Na ovom mestu sugerisao bih samo četiri ključna strateška pravca promena koja, po mome sudu, mogu zaustaviti veoma raširene tendencije kartelizacije političkog prostora u Srbiji, odnosno nastojanja već etabliranih partija da (samo)finansiranjem iz javnih izvora uvećaju svoje prednosti i tako praktično spreče pojavu novih političkih aktera sa realnom šansom na izborni uspeh.

---

<sup>16</sup> *Monitoring (finansiranja) kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore*, Transparentnost Srbija, Beograd, 12. jul 2016

1. Parlamentarne partije, same sebi kroje poželjno zakonsko ruho. Zakonske promene bi mogle, pored već učinjenog vezivanja sredstava za redovne aktivnosti parlamentarnih stranaka za (skromnije) budžetske prihode i smanjivanja dogovorenog procenta (sa 0,15% na 0,07), ići i ka uravnoteženom, ravnomernijem pristupu sredstvima koja se strankama daju za izbornu kampanju.<sup>17</sup> Naime, raspodela sredstava za postizborno finansiranje stranaka koje su stekle parlamentarni status saobrazno izbornim rezultatima, uz određene korekcije u prilog slabijih aktera, mi se čini nespornom.

No raspodela četiri petine javnih sredstava za kampanju po istom principu nema nikakvo principijelno opravdanje sa stanovišta ravnopravnih i fer uslova izborne utakmice. Primera radi, ako se na prosečnih 20 učesnika nacionalnih izbora raspodeli 1-1,5 miliona evra onda se po učesniku dobija šezdesetak hiljada evra što nije dovoljno za elementarnu prepoznatljivost. Tako se izborni dobitnici nagrađuju dvaput - i pri raspodeli sredstava za kampanju i pri dobijanju parlamentarne apanaže. Na drugoj strani, nova lica na izbornoj sceni ne dobiju dovoljno ni za elementarnu šansu da svoju ponudu predstave biračima. Raspodela unapred na ravne časti ukupne sume (5-6 miliona evra) bi uravnotežila izborne šanse. Izborna jemstvo i obaveza da se vrate javna sredstva ako se ne osvoji 1% glasova je jasan argument protiv raširene priče da bi u tom slučaju gomila političkih opskurnih likova krenula u juriš na nekih 200-250 000 evra “naših para”.

2. Kao ključni, poželjni model za finansiranje iz javnih izvora, koji istovremeno može služiti i kao lek za nezainteresovanost kartelskih stranaka za podršku birača, javlja se u praksi sistem tzv. „vezanih fondova“ koji je zastupljen u određenom broju zemalja. Sistem se zasniva na principu da se sredstva iz javnih izvora dodeljuju pod uslovom da se odgovarajući iznos donacija prikupi i iz privatnih izvora. Drugim rečima, država dodaje odgovarajuću količinu novca onoj koju politički subjekt prikupi od donatora.

3. Na sličan način bi trebalo ograničiti i visinu kredita koje stranke, pre svega one sa već i

---

<sup>17</sup> Pažnju javnosti, privukala je debata koja je završena donošenjem 2014. izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u već viđenom maniru - po hitnom postupku i bez prethodne javne rasprave. Novim zakonskim rešenjem su, umanjnjem osnovice za budžetska davanja, smanjena za trećinu izdvajanja za redovne stranačke aktivnosti i izbornu kampanju. Zakon predviđa da 0,007% od poreskih prihoda bude izdvojeno za troškove izborne kampanje. Dvadeset odsto od ovih sredstava dobijaju sve proglašene izborne liste na jednake časti, a preostalih 80 odsto liste koje uđu u parlament na osnovu osvojenih mandata. Na drugoj strani, izmenama je strankama omogućeno da kupuju nekretnine i sredstvima iz javnih izvora što je izazvalo kritike u stručnoj javnosti. Istim izmenama je omogućeno da se za kampanju koristi novac dobijen za drugu namenu, za finansiranje redovnog rada. Tako da će stranke koje imaju višak budžetskog novca, pre svega SNS kao najveća partija, moći da koriste i taj dodatni izvor prihoda iz budžeta za kampanju“.



inače značajnim resursima, uzimaju u kampanji. Primera radi, nijedna izborna lista ne bi trebalo da dobije kredit koji prelazi petinu sredstava koja je država dala za vođenje kampanje – naravno ako ne želimo da gradimo političke monopole. U jednoj od preporuka GRECO se bavi i pitanjem kredita i ukazuje na važnost adekvatno iskazanih kredita u izveštajima koje stranke podnose. Takođe, jedna od preporuka Venecijanska komisije i ODIHR je da se regulišu kreditne garancije. Ipak, pokazalo se da Agencija, niti bilo koji drugi organ, ne može da kontroliše uslove kredita, odnosno da sa sigurnošću utvrdi da je kredit dat pod tržišnim uslovima ili od njih odstupa. Dakle, poslovne banke nemaju ograničenja, odnosno propisani raspon ili kriterijume, propisane od strane Narodne banke. S druge strane, ukoliko bi poslovna banka odobrila kredit mimo uobičajnih tržišnih uslova, to bi se, u skladu sa važećim zakonom, moralo smatrati prilogom. Drugo otvoreno pitanje u vezi sa kreditima je način otplate. Praksa je pokazala da sadašnja zakonska rešenja dovode političke subjekte u situaciju da vraćanje kredita nije moguće u skladu sa pozitivnim propisima, uz uslov da je period otplate kredita dugoročan, odnosno da je period otplate duži od 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora. To nadalje, dovodi do situacije da politički subjekti otplaćuju kredite od sredstava namenjih za njihov redovan rad, iako je trošak nastao tokom izborne kampanje.

4. Mediji nesporno predstavljaju dominantnu formu obraćanja političkih subjekata biračkom telu. Posledično, u izbornim kampanjama politički subjekti najveći deo sredstava izdvajaju za oglašavanje. Baš zato što su mediji formativni deo savremene politike, pravila igre moraju javnom, ali i komercijalnom, privatnom medijskom sektoru nametnuti bar elementarnu pristojnost i obezbediti pristup izbornoj klijenteli svim izbornim takmacima.

Polazeći od pretpostavke da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole jer oglašivački troškovi čine više od 70% ukupnih troškova, kontrolno telo mora učini javno dostupnim uslove koje su mediji pružili svi političkim subjektima, visinu oglašivačkih troškova kao i način i realizaciju medijskih planova.

Pritom je, recimo, pristup medijima ograničen za nove partije, ne samo raspoloživim novcem i formalnim pravilima, nego i novinarskom autocenzurom i profesionalnim pravilima koja određuju koji će politički akter biti ocenjen kao kredibilan da učestvuje u određenom programu. Povratno, bez javnog prostora stranka može zauvek ostati u takvom statusu, čime ulazimo u još jedan začarani krug kartelizovanih partijskih sistema.

Dodatno, dosadašnje analize pokazale su da se dešavalo da mediji kojima politički subjekti nisu namirili dugovanja za usluge izvršene u kampanjama 2008. i 2012. godine, ponovo vrše usluge za njih i u narednim kampanjama.

Postavlja se logično pitanje zašto mediji i marketinške agencije pristaju na takvu praksu, ako nezameranje političkim igračima i kompenzacija u vidu dovođenja velikih oglašivača i reklamiranja ministarstava i javnih preduzeća nisu (skriveni) razlozi?

Istovremeno, mora postojati i profesionalni i etički izborni kodeks koji postavlja bar principijelna ograničenja prljavoj, dezavuišućoj i neargumentovanoj kampanji ad hominem i ad bacculam – na čoveka i to batinom.

## UMESTO ZAKLJUČKA

Posredstvom netransparentnih tokova novca u politici klijentelistički odnosi su prodrli u sve institucije koje su nadležne za funkcionisanje sistema, političke partije i medije. Po potrebi se i organizacije civilnog društva, mogu da uključe u klijentelističke transakcije

Na drugoj strani, tek nekoliko regulatornih, nezavisnih tela poput Saveta i Agencije za borbu protiv korupcije i nekoliko društvenih medija, platformi i inicijativa nastoji da ograniči neformalne mreže moći. Sve dok i oni u manjoj ili većoj meri, ne budu kadrovskim promenama, blokirani i marginalizovani. Kontrola nad institucijama sprovodi se kroz kontrolu nad mehanizmom izbora članova njihovih upravnih tela. Agencija za borbu protiv korupcije je dovoljno ilustrativan primer.

Dug je još put do demokratskih, kontrolisanih i nadgledanih, izbora.

## LITERATURA I PRAVNI IZVORI

Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o finansiranju stranaka i izbornih kampanja*, Beograd, 2013, 2014, 2015.

Cvejić, S, ed. 2016, *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*, Belgrade

Kregar, J. i Marko, J., Finansiranje političkih stranaka, u: Prpić, I. ur., *Država i političke stranke*, str. 83-107, Narodne novine: Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2004,

Miler, J.V., *Šta je populizam?*. Pešćanik i Fabrika knjiga, Beograd: 2017.

Pinto-Duschinski, M., *Financing polities: A Global View*, *Journal of Democracy*, 13(4), pp.69-86., The Johns Hopkins University Press, Baltimore MD, 2002.

Rouz-Ejkerman, S., *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

- Stojiljković, Z., *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Stojiljkovic, Z, *Država i korupcija*, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- Stojiljković, Z, 2020, *Korupcija, beda i beščašće*, NIN, 18. mart 2020
- Monitoring (finansiranja) kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore, Transparentnost Srbija, Beograd, 12. jul 2016
- Trifunović, Stefanović, Marijana, *Uloga novca u izbornim aktivnostima*, magistarsli rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014.
- Walecki, M. Political Money and Corruption – International Foundation for Electoral Systems, Washington D.C., 2004, <dostupno na: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Political-Money-and-Corruption.aspx>>, [pristupljeno: 25.06.2017].
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, Službeni glasnik RS br. 43/2011.

## HOW TO WIN ELECTIONS BEFORE ELECTIONS

### - Clientelistic schemes and money in the political and election process -

#### Summary

Unequal access to money and the media, when monopoly over them is established, are factors of structural inequality that practically enable electoral victory even before elections. Along with this, unequal access to the media in the conditions of prevailing costly media advertising is to a considerable extent determined by the monopoly over monetary resources. From the point of fair election competition, money flows in politics raise at least three rounds of questions deserving special analysis:

1. Can the existing rules of the game regarding financing of parties and campaigns be generalized and do they enable equal and fair election race?
2. Is there a regulatory and institutional arrangement, including autonomous control mechanisms that enable control over the observance of rules and/or control over money flows in politics, including effective sanctions for non-compliance?
3. Is it possible to reduce pre-election buying of support or post-election returning of favours, i.e. corruptive and clientelistic schemes, including providing employment for party supporters?

The paper would focus on the third, in-depth dimension of relationship between money and politics.

**Key words:** parties, money, elections, clientelism, financing, campaign

## STRUKTURALNI DEFEKTI IZBORNOG ZAKONODAVSTVA SRBIJE

### **Sažetak:**

*Kao i većina savremenih ustava, i Ustav Srbije prihvata i počiva na principima demokratije sa suverenim građanima, slobodnim izborima, vladavini prava i podeli vlasti. Na stabilnost izbornog sistema bitno utiče i validnost pravno-normativnog okvira. Međutim, uočavaju se ozbiljni strukturni defekti izbornog sistema koji su sadržani u odredbama propisa koji regulišu izborni proces. Između ostalog, pitanje partijskih lista, nosioca izborne liste i slobodnog raspolaganja poslaničkim (odborničkim) mandatom. Partijske liste su "skriveni" zakonski mehanizam kojim se ustavom garantovano "neposredno" izborno pravo građana da biraju i da budu birani za narodne poslanike pretvara u njihovo "posredno" izborno pravo. Osnovni problem u vezi sa nazivom izborne liste jeste zakonska mogućnost da uz naziv izborne liste bude istaknuto i ime tzv. nosioca liste, a da sa to lice uopšte ne nalazi na izornoj listi. Odredbe o slobodnom raspolaganju mandata poslanika je neprecizna i kontradiktorna i otvara pitanje tzv. blanko ostavke.*

### **Ključne reči:**

*Izorno zakonodavstvo Srbije. Partijske liste. Nosilac izborne liste. Slobodno raspolaganje poslaničkim (odborničkim) mandatom.*

### UVOD

Od poslednjih parlamentarnih izbora 2016. godine, Skupština Srbije prolazi kroz ozbiljne političke potrese. Sticajem niza negativnih okolnosti, došlo je do ozbiljne devijacije u radu srpskog parlamenta u pravcu koji je suprotan konsolidovanju kredibiliteta i legitimiteta najviše instance narodnog suvereniteta i kompromitacije demokratskog izbornog procesa.

Kako se u analizama ističe, izbore raspisane za 26. april 2020. godine Srbija dočekuje suočena s opasnošću daljeg izmeštanja polja političke borbe iz institucionalnog okvira. Deo

---

\* Dr Stevan Lilić, redovni profesor univerziteta ([www.slilic.com](http://www.slilic.com)).

opozicije bojkotuje rad Narodne skupštine još od februara 2019. godine. Bojkot parlamenta prelio se i u bojkot izbora, koji su proglasile najuticajnije opozicione stranke i pokreti, polazeći od ocene da nema uslova za slobodne i poštene izbore.<sup>1</sup>

Fondacija za otvoreno društvo i Fakultet političkih nauka pokrenuli su krajem jula 2019. godine seriju okruglih stolova, u cilju "unapređenja pojedinih delova izbornog procesa i izbornih uslova." Osim predstavnika političkih partija iz vlasti i opozicije, u dijalogu su učestvovala i organizacije civilnog društva koje se bave izborima. Problem izbornih uslova u Srbiji ubrzo je i internacionalizovan, te su se u posredovanje pregovora uključili izaslanici Evropskog parlamenta. Dijalog koji je uz posredovanje i podršku organizacija civilnog društva i evropskih parlamentaraca trajao skoro pola godine, nije doveo do dogovora koji bi osigurao učešće svih aktera na izborima. Situacija je pogoršana početkom marta uvođenjem vanrednog stanja zbog pandemije infektivnog virusa.

Međutim, osim aktuelne parlamentarne krize i vanrednog stanja, na stabilnost izbornog sistema u Srbiji bitno utiče i validnost pravno-normativnog okvira. Uočavaju se ozbiljni strukturni defekti izbornog sistema koji su sadržani u odredbama propisa koji regulišu izborni proces. To potvrđuju i odgovarajući empirički nalazi monitoringa: "Postoji potreba da se u Srbiji bitno izmene propisi koji se odnose na izbore".<sup>2</sup>

## 1. IZBORNO PRAVO KAO UNIVERZALNO LJUDSKO PRAVO I USTAVOM ZAGARANTOVANO PRAVO U REPUBLICI SRBIJI

Principi racionalnog građanskog društva postavljeni su pre dva i po stoleća u periodu prosvetiteljstva u Francuskoj kada su utemeljena dva vitalna stuba neautokratske institucionalne društvene i državne strukture: demokratski izbori i vladavina zakona.

Demokratija se ostvaruje izborima. Izbori su izraz suvereniteta slobodnog građanina i osnova legitimiteta izabrane vlasti. Politički filozof Žan Žak Ruso (1712-1778) u svom delu "Društveni ugovor", između ostalog, ističe: "Suverenu volju manje uopštava broj glasova, a više zajednički interes koji te glasove ujedinjuje".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, *Kampanja pre kampanje*, Beograd, 2020, str. 5.

<sup>2</sup> Transparentnost Srbija, *Monitoring lokalnih izbora u Beogradu februar/mart 2018*, Beograd, 2018, str. 3.

<sup>3</sup> Uporedi: Žan Žak Ruso, *Društveni dogovor* (1762), Filip Višnjić, Beograd, 2016.

Iako posredan, poseban element slobodnih izbora je koncept vladavine zakona koji se obezbeđuje podelom državne vlasti. Podela vlasti je mehanizam kojim se ostvaruje pojedinačna sloboda i garantuje da opšti interes ne bude podređen nelegitimnim ciljevima partikularnih interesnih grupa. Šarl Monteskje (1689-1755) u svom delu "O duhu zakona" (1748), između ostalog, ističe: "Kada je zakonodavna vlast i izvršna vlast u rukama istog lica ili tela, sloboda je izgubljena".<sup>4</sup>

Na ovim političko-ideološkim premisama, počiva Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i slobodama Ujedinjenih nacija (1948),<sup>5</sup> koja, između ostalog, proklamuje univerzalno izborno pravo (čl. 21): "Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika. (...) Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovesti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja." Na sličnim premisama počiva i Deklaraciju o kriterijumima za slobodne i nepristrasne izbore koju je usvojila Inter-parlamentarna unija.<sup>6</sup>

Kao i većina savremenih ustava, i Ustav Srbije prihvata i počiva na principima demokratije sa suverenim građanima, slobodnim izborima, vladavini prava i podeli vlasti. Ustav Republike Srbije proklamuje (čl. 2):<sup>7</sup> "Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika. Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana." Ustav takođe proklamuje slobodne izbore i vladavinu prava kao osnove političkog i pravnog sistema Srbije (čl. 3): "Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.

---

<sup>4</sup> Uporedi: Šarl Monteskje, *O duhu zakona*, Filip Višnjić, Beograd, 1989.

<sup>5</sup> United Nations General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, Paris, December 1948, General Assembly resolution 217-A. (<https://www.un.org>).

<sup>6</sup> Inter-Parliamentary Union, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, Paris, 1994 (<https://www.ipu.org>).

<sup>7</sup> *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.

## 2. PROBLEM PARTIJSKE LISTE U IZBORNOM ZAKONODAVSTVU SRBIJE

Nasuprot ustavnoj proklamaciji o "slobodnim i neposrednim izborima", tzv. partijske liste predstavljaju ozbiljan strukturalni defekt izbornog zakonodavstva Srbije. Partijske liste su "skriveni" zakonski mehanizam kojim se ustavom garantovano "neposredno" izborno pravo građana da biraju i da budu birani za narodne poslanike pretvara u njihovo "posredno" izborno pravo. Kao strukturalni defekt izbornog sistema, partijske liste pretvaraju poslanike u "partijske delegate" koji umesto da politički odgovaraju biračima ("narodu") koji su za njih glasali, partijski su odgovorni političkoj organizaciji sa čije su izborne liste. Upoređivanjem ustavnih normi i zakonskih odredbi u vezi sa ovim pitanjem uočavaju se ozbiljna odstupanja.

Odredbom o sastavu Narodne skupštine Ustav propisuje (čl. 100): "Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na *neposrednim izborima*, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom." U odeljku "Ljudska prava i slobode", Ustav sadrži posebnu odredbu o izbornom pravu (čl. 52): "Svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije *ima pravo da bira i da bude biran*. Izborno pravo je opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno i lično."

Zakon o izboru narodnih poslanika<sup>8</sup>, međutim, ustavni termin "neposredni izbori", zamenjuje terminom "neposredno izborno pravo". Prema ovom Zakonu (čl. 2/1): "Građani biraju poslanike na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog *i neposrednog izbornog prava*, tajnim glasanjem." Zakon propisuje da se (čl. 4): "Poslanici biraju u Republici Srbiji, kao jednoj izornoj jedinici, na osnovu *lista političkih stranaka*, stranačkih koalicija, drugih političkih organizacija i lista koje predlože grupe građana (u daljem tekstu: izborna lista). Poslanički mandati raspodeljuju se srazmerno broju dobijenih glasova." U pogledu kandidovanja ovaj zakon propisuje (čl. 40): "Kandidate mogu, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom, predlagati registrovane *političke stranke* i stranačke koalicije (u daljem tekstu: izborna lista), kao i grupe građana. U ime političke stranke, odnosno grupe građana, predlog iz stava 1. ovog člana može podneti samo lice koje je politička stranka, odnosno grupa građana ovlastila."

Slično Zakonu o izboru narodnih poslanika, i Zakon o lokalnim izborima sadrži odgovarajuće odredbe o neposrednom biračkom pravu (čl. 3/1): "Građani biraju odbornike na

---

<sup>8</sup> *Zakon o izboru narodnih poslanika*, Službeni glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 28/2011, 36/2011, 104/2009, 12/2020.

osnovu slobodnog, opšteg i jednakog izbornog prava. Izborno pravo građani ostvaruju *neposredno*, tajnim glasanjem." Takođe (čl. 5): "Odbornici se biraju na osnovu *lista političkih stranaka*, njihovih koalicija, i lista koje predlože grupe građana (u daljem tekstu: izborna lista)."<sup>9</sup> U pogledu kandidovanja ovaj zakon propisuje (čl. 18/1): "Kandidate za odbornike mogu predlagati registrovane političke stranke, koalicije registrovanih političkih stranaka, kao i grupe građana čije izborne liste svojim potpisima podrži najmanje 30 birača po predlogu za svakog kandidata na izornoj listi. Predlagač mora na izornoj listi imati najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira."

Prema ustavnim formulacijama o neposrednim izborima i prava "svakog" da bira i da bude biran, može se zaključiti da je reč o tzv. većinskom izbornom sistemu prema kojem glasovi birača pripadaju konkretnom licu koje se kandidovalo za (narodnog) poslanika. Nasuprot ustavnom konceptu većinskog izbornog sistema, Zakon o izboru narodnih poslanika uspostavlja tzv. proporcionalni izborni sistem prema kojem se "poslanici se biraju na osnovu *lista političkih stranaka*", što znači da se prema Zakonu o izboru narodnih poslanika narodni poslanici ne biraju neposredno, već *posredno* na osnovu lista političkih stranaka.

Prema zakonskom mehanizmu "partijskih lista", ko će biti poslanik ne određuju birači na osnovu svog neposrednog izbornog prava, već to čini politička centrala stranke na čijoj je partijskoj listi kandidat za poslanika. U praksi to znači da birači ne utiču na to ko će biti poslanik, već to zavisi od interne i javno netransparentne odluke partijske centrale na čijoj se listi našao kandidat za narodnog poslanika. Dodatni defekt ovog zakonskog izbornog mehanizma je u tome što i u slučaju da birač podržava konkretnog kandidata za narodnog poslanika sa izborne liste određene političke opcije, nema nikakvog "neposrednog izbornog prava" da njegov glas pripadne baš tom kandidatu. Ko će biti poslanik ne određuje birač, već rukovodstvo na osnovu intra-partijskih netransparentnih "konsultacija". Posledica ovog defekta je da umesto da bude izabrano ono lice za koje birač glasa, građani "biraju jednog, ali dobiju drugog".

Osim što Zakon o izboru narodnih poslanika dezavuiše ustavni princip slobode i prava građana da "svako ima pravo da neposredno bira" (narodne poslanike), prema ovom zakonu zbog sistema partijskih lista građanima je uskraćeno "neposredno" izborno pravo i mogućnost da "svako bude biran". Kao i kod neposrednog prava da bira, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika ustavom zajemčeno neposredno izborno pravo da svako ima pravo da "neposredno

---

<sup>9</sup> Zakon o lokalnim izborima, "Službeni glasnik RS", br. 129/2007, 34/2010, 54/2011, 12/2020.



bude biran" pretvara se u svoju suprotnost. Umesto izbornog pravo da svako može neposredno da bude biran, dobijamo situaciju da svako može da bude "posredno biran" sa liste političke stranke, ali ne na osnovu neposrednog biračkog prava birača, već na osnovu odluke partijske centrale.

Građanin, tj. "svako" ne može ostvariti svoje ustavom zajemčeno neposredno izborno pravo da bude biran ako nije na partijskoj listi. To znači da građanin može da bude kandidat, i potencijalno poslanik, samo ako je među "odabranim" koji se nađu na partijskoj listi. Na partijskoj liste ne može se naći na osnovu slobodnog i neposrednog izbornog prava, već na osnovu odluke političke centrale koja podnosi partijsku listu. Osim toga, iako se kandidat za poslanika nalazi na političkoj listi birači nemaju uticaj na to da li će to lice i biti poslanik jer o tome ne odlučuju građani na osnovu svog ustavom garantovanom neposrednog izbornog prava, već političke stranke. Kako se ističe: "Izborni zakoni i procedure treba da sadrže odredbe koje onemogućavaju neregularno favorizovanih kandidata vladajuće stranke."<sup>10</sup>

Partijske liste generišu ozbiljan strukturalni defekt izbornog sistema Srbije koji anulira neposredno izborno pravo građana, bilo da se radi o parlamentarnim izborima, bilo da je reč o lokalnim. Kratak uporedni pregled lica koja su bila kandidati na izbornim listama, sa jedne strane, i lica koja su postali poslanici (odbornici), sa druge, jasno pokazuje i nedvosmisleno dokazuje kakav je realni (negativni) efekat partijskih lista na ostvarivanju slobodnih i neposrednih izbora.

Na parlamentarnim izborima u januaru 2007. godine na izbornoj listi Demokratske stranke od prvih 10 kandidata za narodne poslanike (1. Ružica Pavlović-Đinđić; 2. Dragoljub Mićunović; 3. Dušan Petrović; 4. Dragan Šutanovac; 5. Vida Ognjenović; 6. Bojan Pajtić; 7. Nenad Bogdanović; 8. Božidar Đelić; 9. Gordana Matković; 10. Rasim Ljajić),<sup>11</sup> nije izabrano 40% kandidata za narodne poslanike, uključujući i lice na prvoj poziciji (1. Ružica Pavlović-Đinđić; 5. Vida Ognjenović; 6. Bojan Pajtić; 9. Gordana Matković).<sup>12</sup>

Na gradskim izborima u Beogradu u martu 2018. godine od prvih 15 kandidata za odbornike grada Beograda (1. prof. dr Zoran Radojičić; 2. Aja Jung; 3. Siniša Mali;

---

<sup>10</sup> Uporedi: *Ljudska prava i izbori – priručnik o pravima i tehničkim aspektima ljudskih prava pri organizovanju izbora* (prevod specijalizovane publikacije UN), YUCOM, Beograd, 2000, str. 82.

<sup>11</sup> Uporedi: *Izborne liste za izbore za narodne poslanike u Narodnu skupštinu Republike Srbije 21. januara 2007. godine, Demokratska stranka – Boris Tadić*. (Izvor: <http://genel.net/izbori.com/ds.html> ).

<sup>12</sup> Uporedi: Narodna skupština Republike Srbije, *Saziv od 14. februara 2007. godine* (Izvor: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/narodni-poslanici/arhiva-saziva/saziv-od-14-februara-2007-.892.html> ).

4. Vesna Stanojević; 5. Goran Vesić; 6. prof. dr Sima Avramović; 7. Bojana Borić-Brešković; 8. Andreja Mladenović; 9. Irena Vujović; 10. Goran Grbović; 11. dr Dušica Bojić; 12. Vera Paunović; 13. Milan Gurović; 14. Jelena Nikolić; 15. Slobodan Nakarada),<sup>13</sup> nije izabrano 30%, kandidata za odbornike (3. Siniša Mali; 4. Vesna Stanojević; 6. Sima Avramović; 12. Vera Paunović; 13. Milan Gurović).<sup>14</sup>

Osnovni defekt izbornog sistema Srbije koji proističe iz Zakona o izboru narodnih poslanika da građani ("svako") može da bira i da bude biran je da se na "slobodnim i neposrednim izborima" za narodne poslanike uopšte ne biraju narodni poslanici, već se biraju partijske liste političkih stranaka (sa kojih politička stranka zatim određuje ko će biti poslanik). Kako se u stručnim radovima ističe: "(...) Ostvarivanje svih elemenata mandata članova predstavničkih tela, ma kako oni bili formalnopravno regulisani, u praksi u značajnoj meri zavise od osnovnog elementa, tj. od funkcionisanja pravne države i njenih institucija. Što znači da se u odnose između birača i njenih predstavnika ne unose elementi imperativnosti od strane neovlašćenih društvenih snaga".<sup>15</sup> S tim u vezi, istaknuto je: "Kada je reč o višestranačkim izborima, mora se imati u vidu opšti koncept pravne države i vladavine prava. Prema ovom konceptu, osnovno je postojanje prevlasti "pravnog" nad "političkim".<sup>16</sup>

Na osnovu izložene analize može se zaključiti da osnovni strukturalni defekt izbornog zakonodavstva u Srbiji potiče iz samog zakonskog okvira. Opšta ustavna premisa demokratskih, slobodnih i neposrednih izbora koja glasi „koga biramo, toga dobijemo“, međutim, bitno je deformisana odgovarajućim zakonskim odredbama o izboru narodnih poslanika (odbornika) o tzv. partijskim listama. Rezultat ovog defekta izbornog zakonodavstva Srbije je da "biramo jednog, ali dobijemo drugog". Polazeći od toga, može se zaključiti da sastav Skupštine Srbije ne čine "narodni" poslanici izabrani na osnovu slobodnog i neposrednog biračkog prava građana, već to čine poslanici (odbornici) izabrani kao "partijski delegati" čiji mandat ne potiče of građana, već od političke partije na čijoj izbornoj listi su se našli.

---

<sup>13</sup> Uporedi: Grad Beograd, *Izborna lista kandidata za odbornike Skupštine grada Beograda 4. mart 2018. godine: Koalicija: "Aleksandar Vučić - Zato što volimo Beograd!"* (<http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1744470-/>).

<sup>14</sup> Uporedi: Grad Beograd, *Odbornici Skupštine grada - Spisak odbornika* ([https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1621100-odbornici-skupstine-grada\\_2/](https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1621100-odbornici-skupstine-grada_2/)).

<sup>15</sup> Dimitrije Prodanović, *Mandat članova predstavničkih tela*, Zbornik "Izbori u uslovima višestranačkog sistema", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990, str. 31-35 (str. 35).

<sup>16</sup> Stevan Lilić, *Neke pretpostavke ua ostvarivanje vladavine prava u izbornom materiji*, Zbornik "Izbori u uslovima višestranačkog sistema", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990, str. 127-132 (str. 127).

### 3. PITANJE NOSILACA LISTE U IZBORNOM PRAVU SRBIJE

Uporedo sa partijskim listama kao osnovnim defektom izbornog zakonodavstva, zakonske odredbe o "nosiocu liste" takođe doprinosi deformaciji koncepta slobodnih i neposrednih izbora.

Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika (čl. 42): "Naziv izborne liste određuje se prema nazivu političke stranke koja podnosi listu, a u naziv se može uključiti *ime i prezime lica koje politička stranka odredi kao nosioca izborne liste*. Ako dve ili više političkih stranaka podnesu zajedničku izbornu listu, naziv izborne liste i najviše dva nosioca izborne liste određuju se sporazumno. Uz naziv izborne liste grupe građana podnosilac određuje bližu oznaku te liste, a u nazivu se može uključiti ime i prezime lica koje grupa građana odredi kao nosioca izborne liste. *Lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za narodnog poslanika*. Lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za drugi državni organ za koji se istovremeno sprovode izbori."

Slično i prema Zakonu o lokalnim izborima (čl. 22): "Naziv izborne liste određuje se prema nazivu političke stranke koja podnosi listu, a u naziv se može uključiti *ime i prezime lica koje politička stranka odredi kao nosioca izborne liste*. Ako dve ili više političkih stranaka podnesu zajedničku izbornu listu, naziv izborne liste i nosilac izborne liste određuju se sporazumno. Uz naziv izborne liste grupe građana podnosilac određuje bližu oznaku te liste, a u naziv se može uključiti ime i prezime lica koje grupa građana odredi kao nosioca izborne liste. *Lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za odbornika*."

Osnovni problem u vezu sa nazivom izborne liste jeste zakonska mogućnost da uz naziv izborne liste bude istaknuto i ime tzv. nosioca liste, a da se to lice uopšte ne nalazi na izbornoj listi. Iako već odomaćeno u izbornoj praksi Srbije proteklih decenija, isticanje imena nekog lica kao nosioca izborne liste a da kao kandidat na izborima ne učestvuje ozbiljan je defekt izbornog procesa jer sugestivno ali pogrešno navodi birače da zaključe da svoj glas neposredno daju licu koje je označeno kao "nosilac" izborne liste da bude narodni poslanik u Skupštini Srbije, odnosno lokalni odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave.

U kontekstu principa iz Deklaracije o kriterijumima za slobodne i nepristrasne Interparlamentarne unije, određivanje nosioca izborne liste u slučaju kada se to lice ne nalazi kao kandidat na izbornoj listi predstavljalo bi povredu principa "fer" odnosa prema biračima jer kako logički odbraniti argument da lice čije je ime nosi izborna lista uopšte ne učestvuje na izborima.

Zaista sarkastično zvuče zakonska formulacije da "lice određeno kao nosilac izborne liste može biti kandidat za odbornika."

Defekt u vezi sa nosiocem izborne liste relativno se lako može ispraviti tako što se uporedo sa nazivom izborne liste može istaći ime nosioca izborne liste ukoliko je to lice na izbornoj listi. Takođe, može se uvažiti i formulacija odredbe Zakona o izbori narodnih poslanika da lice određeno kao nosilac izborne liste "može biti kandidat za drugi državni organ za koji se istovremeno sprovode izbori." Takav bi bio slučaj kada se uporedo sa parlamentarnim izborima održavaju i predsednički izbori, jer je nosilac izborne liste za narodne poslanike ipak na posredan način aktivno uključen u drugi izborni proces koji se istovremeno sprovodi.

#### 4. SLOBODNO RASPOLAGANJE MANDATOM KAO KONSTITUCIONALNI (USTAVNO-PRAVNI) PROBLEM U SRBIJI

Osim navedenih defekata izbornog procesa u vezi sa partijskim listama i nosiocem izborne liste kada se ne nalazi na listi koji neposredno proističu iz izbornog zakonodavstva, postoji i jedna protivrečna situacija u vezi sa mandatima narodnih poslanika koja se može naći u Ustavu.

Prema Ustavu (čl. 102/2): "Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika." Formulacija ove odredbe o "slobodnom raspolaganju" mandata narodnog poslanika sadržini je neprecizna i u velikoj meri kontradiktorna. Međutim, Zakon o izboru narodnih poslanika, kao ni drugi zakoni (npr. Zakon o Narodnoj skupštini) ne sadrže odredbe kojima se utvrđuju "uslovi određenim zakonom" prema kojima poslanik može svoj mandat neopozivo da svati na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog i sa čije je iste izabran.

Pitanje "slobodnog i neopozivog" raspolaganja mandatom narodnog poslanika (odbornika) na posredan način bio je predmet nekoliko odluka Ustavnog suda Srbije u vezi sa tzv. blanko ostavkama odbornika na lokalnim izborima. Tim povodom istaknuto je da nije u skladu sa Ustavom da se zaključuje bilo koji oblik "ugovora" između kandidata za odbornika, odnosno odbornika i podnosioca izborne liste, niti se mogu uvažiti i aktiviranje blanko ostavke kandidata.

Kako je svojevremeno istaknuto u jednoj odluci Ustavnog suda:<sup>17</sup> "Ustavni sud doneo je Odluku kojom je, pored ostalog, utvrdio da odredbe člana 47. Zakona o lokalnim izborima nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Saglasno članu 168. stav 3. Ustava, prestale su da važe zakonske odredbe kojima je bio uređen institut blanko ostavke. Ustavni sud je u Odluci ocenio da prenošenje ovlašćenja za podnošenje ostavke na podnosioca izborne liste, na osnovu koga on samostalno odlučuje o tome da li će i kada u ime odbornika podneti ostavku, ograničava ostvareno pravo građanina da bude biran zajemčeno odredbama člana 52. Ustava. Nalazeći da pasivno biračko pravo podrazumeva i pravo na zadržavanje i nesmetano uživanje odborničkog mandata u periodu na koji je izabran i garantovanu zaštitu od samovoljnog oduzimanja, odnosno prestanka mandata stečenog na izborima, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 47. Zakona o lokalnim izborima nisu u saglasnosti sa odredbom člana 52. Ustava."

Iako je Ustavni sud povodom blanko ostavke utvrdio da mandat može da prestane jedino na lični zahtev, odnosno iz drugih razloga koji su utvrđeni Ustavom i zakonom kada je reč o lokalnim izborima, kao nerazjašnjena ostalo je pitanje preciznog tumačenje ustavne formulacije o neopozivom stavljanju mandata narodnog poslanika "na raspolaganje političkoj stranci."

## ZAKLJUČAK

Veoma je indikativno što u okviru agende proteklih okruglih stolova tokom 2019. godine o unapređenju izbornog procesa između vlasti opozicije pitanja partijskih lista, nosilaca liste i slobodno raspolaganjem mandata nisu opšte stavljena na dnevni red. Rezultat ovih komunikacija sveo se na izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika, odnosno Zakona o lokalnim izborima u vezi sa opštim izbornim cenzusom - teme koja uopšte nije bila na dnevnom redu okruglog stola vlasti i opozicije.

Najznačajnija promena odnosi se na izmenu cenzusa, prema kojoj će u raspodeli mandata učestvovati sve izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova birača, (umesto do sada 5%). Stranke nacionalnih manjina učestvovaće u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 3% glasova. Količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju se za 35% (što je, međutim u suprotnosti sa Kodeksom dobre prakse u izborima Venecijanske komisije i standardima OSCE zemalja za sprovođenje izbora). Usvojena je obaveza da na svakoj

---

<sup>17</sup> Ustavni sud Srbije, Odluka UŽ-49/2010 od 07.07. 2011.

listi bude prisutno najmanje 40% manje zastupljenog pola (umesto dosadašnjih 30%). Ostale novine koje utiču na izborne uslove odnose se na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kojima su bliže definisani pojmovi izborne kampanje, javnih resursa, zabrana korišćenja javnih resursa u političke svrhe, kao i funkcionerske kampanje.<sup>18</sup>

Redovni parlametarni, kao lokalni izbori koji su bili predviđeni za 26. april 2020. godine, međutim odloženi su do daljeg uvođenjem vanrednog stanja 15. marta zbog virusne epidemije. Navedena i druga sporna pitanja defekta izbornog zakonodavstva Srbije i regularnost izbornog procesa ostaju otvorena.

S tim u vezi, pitanje bojkota izbora, uz svu opravdanost, sadržinski gledano nema jasan politički, već samo precizan tehnički cilj. Bojkot izbora, međutim, suočava se sa jednom objektivnom preprekom - po kojoj mernoj jedinici utvrditi uspešnost bojkota. Zakonski tekstovi ne sadrže jasnu kvantitativnu odrednicu o minimalnoj izlaznosti birača. Tim povodom, u javnom diskursu sve više se čuju stavovi da bojkot treba razumeti kao sredstvo legitimnog političkog pritiska da se stvore uslovi za fer i slobodne izbore (a ne kao cilj političke akcije). Ova dilema ilustrovana je sintagmom šta donosi "dan posle" ako se na izbore ne izađe. Kakvi će predstojeći parlametarni i lokalni izbori biti (i da li će ih uopšte biti) ostaje, međutim, da se vidi nakon ukidanja vanrednog stanja.

## LITERATURA I PRAVNI IZVORI

CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, *Kampanja pre kampanje*, Beograd, 2020.

Grad Beograd, *Izborna lista kandidata za odbornike Skupštine grada Beograda 4. mart 2018. godine: Koalicija: "Aleksandar Vučić - Zato što volimo Beograd!"* (<http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1744470-/>).

Grad Beograd, *Odbornici Skupštine grada - Spisak odbornika* ([https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1621100-odbornici-skupstine-grad\\_2/](https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1621100-odbornici-skupstine-grad_2/)).

Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2019. godinu*, SWD(2019) 219, Brisel, 29.05.2019.

Inter-Parliamentary Union, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, Paris, 1994 (<https://www.ipu.org>).

*Izborne liste za izbore za narodne poslanike u Narodnu skupštinu Republike Srbije 21. januara 2007. godine, Demokratska stranka – Boris Tadić.* (Izvor: <http://genel.net/izbori.com/ds.html>).

---

<sup>18</sup> Uporedi: CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, *op. cit.*, str. 8.

- Lilić, Stevan, *Neke pretpostavke ua ostvarivanje vladavine prava u izbornom materiji*, Zbornik "Izbori u uslovima višestranačkog sistema", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990, str. 127-132.
- Ljudska prava i izbori – priručnik o pravima i tehničkim aspektima ljudskih prava pri organizovanju izbora* (prevod specijalizovane publikacije UN), YUCOM, Beograd, 2000, str. 82.
- Monteskje, Šarl, *O duhu zakona*, Filip Višnjić, Beograd, 1989.
- Narodna skupština Republike Srbije, *Saziv od 14. februara 2007. godine* (Izvor: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/narodni-poslanici/arhiva-saziva/saziv-od-14-februara-2007-.892.html>).
- Prodanović, Dimitrije, *Mandat članova predstavničkih tela*, Zbornik "Izbori u uslovima višestranačkog sistema", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990, str. 31-35.
- Ruso, Žan Žak, *Društveni dogovor* (1762), Filip Višnjić, Beograd. 2016.
- Transparentnost Srbija, *Monitoring lokalnih izbora u Beogradu februar/mart 2018*, Beograd, 2018.
- United Nations General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, Paris, December 1948, General Assembly resolution 217-A. (<https://www.un.org>).
- Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.
- Ustavni sud Srbije, Odluka UŽ-49/2010 od 07.07. 2011.
- Zakon o izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“ br. 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 28/2011, 36/2011, 104/2009, 12/2020.
- Zakon o izmena i dopuna Zakona izboru narodnih poslanika*, „Službeni glasnik RS“, br. 12/2020.
- Zakon o izmena i dopuna Zakona o lokalnim izborima*, „Službeni glasnik RS", br. 12/2020.
- Zakon o lokalnim izborima*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 34/2010, 54/2011, 12/2020.

**STRUCTURAL DEFECTS OF THE ELECTION  
LEGISLATION IN SERBIA**

**Summary:**

Like most modern constitutions, the Constitution of Serbia accepts and rests on the principles of democracy with sovereign citizens, free elections, the rule of law and the division of powers. The stability of the electoral system is significantly influenced by the validity of the legal and legislative framework. There are serious structural defects in the electoral system in Serbia, which are contained in the provisions of regulations governing the electoral process, inter alia, the issue of party lists, the personal name on the electoral list title and the free disposal of parliamentary (council) mandates. Party lists are a "hidden" legal mechanism by which the constitutionally guaranteed "direct" electoral right of citizens to vote and to be elected MPs turns into their "indirect" electoral right. The main problem with the personal name of the electoral list is the possibility that the person whose name is in the title of the list is not on the electoral list at all. The provisions on the free disposal of the mandate of a MP are imprecise and contradictory and raise the issue of the so-called blank resignations.

**Keywords:**

Election legislation of Serbia. Party lists. The name holder of the electoral list. Free disposal of parliamentary (council) mandates.

---

\* Stevan Lilić, PhD, Full Professor of Law ([www.slilic.com](http://www.slilic.com)).



Prof. dr Zoran Slavujević\*

## ŽIVOTINJSKO CARSTVO I NATPRIRODNA BIĆA NA POLITIČKOJ SCENI SRBIJE

### Sažetak:

*Oduvek su životinje čovekovi pratioci u životu, a po prirodnim karakteristikama i osobinama koje su im ljudi pripisivali postale su i simboli zemaljske snage i gospodarenja nebesima, hrabrosti ali i plašljivosti, zlokobnosti i opasnosti ali i umiljatosti i privrženosti, čistoće ali i prljavosti i poganosti, inteligencije i mudrosti ali i tuposti, marljivosti ali i lenjosti, otpornosti, upornosti, lukavstva itd. Životinje su simboli na grbovima i zastavama mnogih država, simboli pojedinih stranaka, zaštitni znaci pojedinih političara itd. U ovakvim slučajevima životinje su nosioci pozitivnih karakteristika čime se želi da postigne pozitivan transfer od njih ka onome ko ih koristi.*

*Životinje se koriste, međutim, i u negativnom kontekstu kao deo „prljavih“ kampanja za diskvalifikovanje političkih oponentata (zlo)upotrebom životinskih likova. To se postiže tako što se nekoj životinji pripisuju viši kvaliteti nego suparniku ili što se konkurentu pripisuju određene negativne osobine životinja.*

*U radu se prepoznaju mnogobrojne životinje i životinjke, čak i natprirodna bića koje su prodefilovale političkom scenom Srbije za 30 godina višestranačja. Pri tome, nazivanje protivnika imenima različitih životinja toliko je raširen manir političara u Srbiji da nije bilo koristi od pokušaja da se politički akteri „uljude“ donošenjem nekakvih kodeksa ponašanja.*

**Ključne reči:** životinjsko carstvo, natprirodna bića, političko komuniciranje, izbori

### UVOD

Oduvek su životinje čovekovi pratioci u životu, a po prirodnim karakteristikama i osobinama koje su im ljudi pripisivali postale su i simboli zemaljske snage, gospodarenja nebesima, hrabrosti ali i plašljivosti, zlokobnosti i opasnosti ali i umiljatosti i privrženosti, čistoće ali i prljavosti, inteligencije i mudrosti ali i tuposti, marljivosti ali i lenjosti, otpornosti,

---

\* Profesor FPN i naučni saradnik IDN u penziji

upornosti, lukavstva itd. Nije potrebno vraćati se do vremena totemizma, kada su životinje predstavljale mitološke zaštitnike plemena, niti do prvih država u kojima su životinje imale status božanstava, pa su nezamisliva državna obeležja bez njihovih prikaza (orao kod Sumera, a kasnije i starih Rimljana, mnogobrojne životinje u okviru staroegipatske državne religije, sova u staroj Atini i sl). I danas nalazimo životinje kao **državne simbole** na zastavama, grbovima, novcu, spomenicima, pečatima, poveljama, uniformama, memorandumima državnih institucija. Lav, simbol snage, „car životinja”, čini se da je najpoštovaniji – nalazi se na zastavama ili grbovima Belgije, Britanije, Bugarske, Etiopije, Indije, Kanade, Luksemburga, Norveške, Šri Lanke, Švedske, Španije... Ne zaostaje mnogo ni orao, kome iskazuju poštovanje Amerikanci, Albanci, Austrijanci, Nemci, Poljaci, Meksikanci, Srbi... Galski petao tradicionalni je simbol Francuske, konj je životinja koju poštuju u Venecueli i Čileu, panda je na grbu Gvatemale, slon na grbu Laosa... Pojedine specijalne vojne jedinice nose imena životinja – „Foke“, „Kobre“, „Vukovi“... Životinje se sreću i kao znacima vizuelnog identiteta firmi (krokodil, panda itd), ali i kao **simboli političkih stranaka**: magare sa žirado šeširod simbol je američkih demokrata od 1840, slon je simbol republikanaca, a mnoge političke stranke u zemljama Azije i Afrike sa velikim brojem nepismenih koriste različite simbole kao znak raspoznavanja na izbornim listama, među kojima su i životinje.

## 1. ŽIVOTINJE KAO ZAŠTITI ZNACI POJEDINI POLITIČARA U KAMPANJI

Životinje su i **zaštitni znaci pojedinih političara u kampanjama** itd. U SAD rakun je bio simbol H. Kleja (H. Clay) u predsedničkoj kampanji 1844. Inače, nadimak Kleja je i bio „stari rakun”, što je podsećalo na njegovo seljačko poreklo iz Kentakija, a za tu priliku komponovana je i pesma kampanje – „Pesma rakuna”. V. Henkok (W. Hencoc) je u kampanji 1867. prikazivan kao galski petao, što je iskazivalo profrancusku orijentaciju Unionističkog pokreta, ali petla kao simbol 1892. koriste na zastavi i G. Klivlend (G. Cleveland) i A. Turman (A. Thurman) jer je petao pre magareta bio simbol američkih demokrata. Nadimak T. Rusvelta (T. Roosevelt) bio je „medved”, H. V. Tafta (H. W. Tafft) u kampanji 1912. „miš” itd. Čak i govori političara dobijaju imena po kućnim ljubimcima. Predsednička kampanja F. D. Ruzvelta iz 1944. upamćena je po *Fela speech*, govoru nazvanom po njegovom psu, jer se u njemu Roosevelt požalio da republikancima nije dovoljno što napadaju njega i članove njegove

porodice, već i malog psa Fela, a i govor R. Niksona u kampanji 1952. iz sličnih razloga dobiće naziv *Checker's speech*. Neretko se lideri slikaju sa različitim životinjama, posebno sa rasnim konjima ili psima, što je izraz prestiža (slike J. Broza Tita sa dvema belim pudlicama), za isticanje nekih osobina itd. Inače, ljubav prema životinjama iskazivana je od davnina pa je Aleksandar Makedonski podigao grad i nazvao ga Bukefal po voljenom konju, a Kaligula postavio svoga konja za rimskog senatora.

U svim ovakvim slučajevima **životinje su nosioci pozitivnih karakteristika čime se želi da postigne pozitivan transfer od njih ka onome ko ih koristi**. Životinje se koriste, međutim, i u negativnom kontekstu kao deo „prljavih“ kampanja za **diskvalifikovanje političkih oponenta (zlo)upotrebom životinskih likova**. To se postiže na dva načina: prvi, kada se nekoj životinji pripisuju viši kvaliteti nego suparniku, pa je u predsedničkoj kampanji 1992. Dž. Buš stariji tvrdio da se njegov mačak razume u spoljnu politiku više od Klintona, i drugi mnogo češći način kada se konkurentu pripisuju određene negativne osobine životinja.

## 2. UPOTREBA NAZIVA ŽIVOTINJA U POLITIČKOM DISKURSU I KOMUNICIRANJU U SRBIJI

I **političkom scenom Srbije prodefilovale su mnogobrojne životinje i životinjke**. Na to ukazuju najpre **prezimana pojedinih političara** Vućuć (Aleksandar, predsednik Srbije), Vućević (Miloš, gradonačelnik Novog Sada), Orlić (Slobodan, poslanik u Narodnoj skupštini), Sokolović (Zoran, ministar policije u vreme S. Miloševića), Šarčević (Mladen, ministar obrazovanja), Šarović (Nemanja, poslanik u Narodnoj skupštini), Mišković (Milorad, nekadašnji ministar u vladi S. Miloševića, a sada stalno pominjani tajkun u obračunu vlasti sa korupcijom i kriminalom), Backović (Dejan, direktor SPS) koja vode, kao i mnoga druga prezimana na našim prostorima, u daleku prošlost do totemskih predaka, odnosno zaštitnika plemena (malog vuka, vuka, orla, sokola, Šarca – legendarnog konja Kraljevića Marka, šarova – često korišćeno ime za šarenog seoskog psa, miša, lokalno ovnić), ali i **imena** kao Vuk (Drašković). Zatim neki od njih su dobili **nadimke** po imenima životinja, kao „Baki“ (Zoran Anđelković, dugogodišnji poslanik SPS) ili „Medo“ (Milorad Dodik).

No, za najviše životinja saznajemo iz **javne međusobne komunikacije političara**. Konj koji vuče taljige u jednom iz serije spotova SPS-a „Ovo je Srbija“ za izbore 1992, makar imao i epizodnu ulogu, još može da izgleda simpatično, kao i „Arkanovo jato“ koje se u kampanji 1993.

seljakalo po Srbiji i zabavljalo publiku na njegovim promocijama. Izuzetno političar sam sebe predestavi u životinjskom liku kao D. Mihajlović koji se u kampanji 2003. godine proglasio „**crnom ovcom**“ da bi istakao razlikovanje od drugih, što je našlo mesta i u spotu, plakatu, ali i karikaturi (Danas 10. 12. 2003). Ali, kod nas „narod šišaju kao ovce“, i to „deset puta na dan“ ili se donose „vučji zakoni“. Retko se koristi opšti pojam „**zver**“<sup>1)</sup>, već se mnogo češće imenuje koja je zver u pitanju. **Magarac** je jedna od omiljenih životinja za diskreditovanje protivnika, pa i glasača uopšte<sup>2)</sup>. Defilovali su i „**mačkice**“, „**pudlice**“, „**čopori pasa**“, „**obične**“, ali i „**krvožedne džukele**“, „**pitbulovi**“<sup>3)</sup>, „**goveda**“ i „**stoka**“ uopšte, ali i „**konji**“ i „**bedevije**“, „**volovi**“, „**krave**“, „**junad**“ i „**teleće glave**“<sup>4)</sup>, „**ovnovi**“ i „**koze**“<sup>5)</sup>, „**krmače**“ i „**svinje**“<sup>6)</sup>,

---

<sup>1</sup> „Zveri protiv Vuka“ glasi, na primer, jedan od naslova u *Srpskoj reči* u vreme kampanje (7. 12. 1992). A Koštunica na mitingu u Sremskoj Mitrovici viče: „Vlada je zato da sluša kritike i da trpi kritiku, a narod je zato da je kritikuje. To je demokratija. A ne da Vladu čine neke **zaštićene životinje, zaštićene zveri**, na koje niko ne sme da pisne, to ne može.“ (B92 16. 9. 2002.) Članovima Vlade – „zaštićenim zverima“, Koštunica, dakle, suprotstavlja „narod“ koji ima pravo da kritikuje Vladu, ali kako je on bio njen najžešći kritičar, očito se poistovetio sa narodom, što je iskazivao i njegov slogan iz te kampanje „Zna Srbija“.

<sup>2</sup> Kada je poslanik SPO S. Filipović rekao da je V. Šešelj kandidat za sud u Hagu, T. Nikolić ga naziva „psihopatom“, a ovaj poteže narodnu izreku „Smeje se magarac zecu što ima velike uši!“ (Panajotović, 1999: 4). Na konstitutivnoj sednici skupštine 7. 5. 2007, u bezobzornom optuživanju poslanika različitih partija, A. Vučić kaže da su oni koji prihvataju politiku „štapa i šagragepe“ međunarodne zajednice „magarci“ i pretvara celokupni narod u magarce, pošto po njemu samo radikali nisu magarci (RTS 7. 5. 2007). Slogan DS-a za bojkot republičkih izbora u Srbiji 1997. „Ija, ija, i ja idem na izbore jer verujem da neće biti izborne krađe!“, praćen slikom smešnog razrokog i ćelavog čovečuljka sa magarećim ušima na plakatama, lecima, nalepnicama i u reklamama u štampi, izazvao je negodovanje javnosti. Magareće uši i dva puta ponovljena reč „ija“ (onomatopeja njakanja magarca), predstavljale su uvredu upućena svima onima koji se reše da izađu na izbore. U drugoj fazi kampanje slogan je bio „I ja sam se opameti! Bojkotujem ove izbore“, sada praćen slikom istog čovečuljka, ali sa magarećim užima koje su skinute sa glave i koje drži u rukama. Ideja izjednačavanja onih koji izađu na izbore sa magarcima bila je, dakle, dosledno realizovana, bojkot nije uspeo, a protiv DS-a podneta je i tužba – tužilac M. Živanović iz Beograda smatrao je da je plakatima naneta šteta građanima jer su oni koji su glasali na izborima 21. 9. 1997. samo iskoristili svoje biračko pravo (Blic 1. 10. 1997).

<sup>3</sup> V. Šešelj, odgovarajući na uvrede B. Đorđevića Čorbe, državnog sekretara za katuru u vreme Koštuničine vlade, da je ološ nazvao ga je „Koštuničinom pijanom mačkimom“ (Kurir 13. 7. 2016). M. Panić, čovek koga su doveli za premijera SRJ sredinom 1992, u predsedničkoj kampanji krajem te godine nazivao je novinare koji su pisali protiv njega „psima koji laju“. Pošto su pristalice SRS-a pretukle demonstranate iz Surčina koji su se uputili ka Zemunu, Koalicija Vojvodina zatražila zabranu rada SRS-a, suđenje čelnicima stranke i da se režim ogradi od „zločinačke fašističke aktivnosti ove organizacije“, pri čemu su za Šešelja koristili uvrede „Miloševićeva krvoločna džukela“ (Demokratija 12. 6. 1997). I. Dačić kao portparol SPS-a nazvao je V. Draškovića „pravom političkom pudlicom“ (Glas javnosti 14. 1. 2000). Z. Krasić na mitingu SRS-a u Novom Sadu 31. 3. 2012. nazvao je „evrointegriste“ „čoporom pasa koji reaguju na mig iz Brisela“, a poslanici SRS-a nazvali su druge poslanike „džukelama“ (Blic 19. 2. 2005). U parlamentu radikal M. Marković kritikuje osionost ministra za kapitalne investicije V. Ilića i tvrdi da se „sindrom čovekolikog pitbul lika širi kao zaraza na sva ministarstva“ (Politika 7. 7. 2006). A u veme koronavirusa jedan od lidera SNS M. Jovanov, reagujući na jedan tivt D. Djilasa o tome kako A. Vučić podiže sebi rejting u uslovima vanrednog stanja, nazvao ga je džukelom: „Kakva je ovo džukela, majko mila!“, dodajući još i uvredu „smradino jedna tajkunska“ (Politika 19. 3. 2020).

<sup>4</sup> Lider partije koja poziva na jedinstvo, slogu i toleranciju deli narod na „Srbe i srpsku stoku“, a predsednik Nove stranke i poslanik Z. Živković reči „Stoko jedna!“ više puta je u skupštini uputio predsedavajućem i poslanicima vladajuće većine (RTS 22. 12. 2014). Aprila 1993. Drašković predlaže donošenje zakona „protiv laži“ i pominje

„zečevi“, „pacovi“, „glodari“<sup>(7)</sup> i „hijene“<sup>(8)</sup>, „mečke“<sup>(9)</sup>, „pevci“ i „kokoške“, „ćurke“, „lešinari“<sup>(10)</sup>, pa i životinje koje nisu sa naših prostora, kao „nojevi“, „majmuni“ i „oposumi“<sup>(11)</sup>.

---

vola – pravi aluziju na generalnog direktora *TV Beograd*, poslanika SPS-a M. Vučelića (videti fusnotu br. 1120). Polemišući sa poslanikom SPO-a S. Filipovićem u skupštini, Nikolić mu uzvraća izrekom „Zlo govedo, june dovijeka!“ (Panajotović, 1999: 4) U izjavi za B92 (11. 11. 2002.) Na zasedanju skupštine 10. 8. 2016. poslanik Đ. Vukadinović izjavljuje da A. Vučić iako se poredi na A. Merkel, „više liči na Kaligulu i Nerona“ (RTS 11. 8. 2016), što v. d. DSS-a D. Maršićanin u tvitu „razraditi“ proglašavajući A. Vučuća za „Kaligulu koji u skupštinu uvodi konje“ (Blic 14. 8. 2016), a N. Čović je znatno ranije izjavio da „nema vremena da se bavi bedevijama tipa Šešelja“. Prisustvo Z. Đinđića završnoj konvenciji SNS-a B. Plavšić u Banjaluci, N. Čanak je prokomentarisao: „Još mu ni vola nismo zaboravili (aluzija na pečenog vola koga je navodno Đinđić jeo sa rukovodstvom RS-a na Palama 1994. – Z. S), a već se slika sa kravom“ (Blic 27. 11. 1997), a T. Nikolić je predsednika Srbije M. Milutinovića 1997. nazvao „lepom telecom glavom“.

<sup>5</sup> Na dobacivanje Z. Anđelkovića (SPS) poslanik SRS-a V. Stevanović se obraća predsedniku skupštine D. Tomiću (SPS): „Ja bih vas zamolio da ovo biće u belom, koje se odaziva na ime Baki, opomenete...“, a u pauzi zasedanja 11. 4. 1995. R. Radović Raka (SPS) i T. Nikolić (SRS) uveseljavaju okolinu: „Raka kaže: 'Ti si, Tomo, socijalista-utopista: utopićeš celu Srbiju!'“, a ovaj mu odgovara: „A ti si, Rako, utopista-socijalista ovan... tj. - Oven!“ (Panajotović 1999: 246 i 229) Da nije bilo T. Nikolića građani Srbije ne bi saznali da je G. Čomić, predsedavajuća sednice Skupštine Srbije „koza jedna“ (RTS 20. 5. 2012), a kasnije i da se on zbog te izjave uopšte ne kaje.

<sup>6</sup> Ž. Simić, član IO SPS, tvrdi da list A. Tijanića treba da se zove „krmača“ praveći aluziju na njegov fizički izgled, a V. Ilić u Valjevu (12. 1. 2008) za protivnike iz koalicije „Za evropsku Srbiju“ koristi izraz „svinje jedne“!

<sup>7</sup> A. Vučić je na jednom mitingu SRS-a nazvao G. Svilanovića „pacovom“, za V. Ilića privrednici u Čačku su „glodari“ (RTS 10. 2. 2012), a Z. Živković na konvenciji liste DS-NS u Vranju nazvao Vučićeve saradnike „miševima koji idu zajedno sa njime“ (NS 16. 3. 2016).

<sup>8</sup> Na mitingu u Beranama S. Milošević je političke protivnike nazvao „skupinom zečeva, pacova, pa čak i hijena“ (RTS 20. 9. 2000).

<sup>9</sup> Kada je M. Panić u predsedničkoj kampanji 1992. nazvao „psima koji laju“ novinare koji su pisali protiv njega, odmah mu je uzvraćeno od režima da ga „vodaju Srbijom kao mečku“.

<sup>10</sup> Nezadovoljan „samokandidovanjem“ ministara I. Dačića i Z. Mihajlović za predsednika Srbije tokom 2014. na polovini njegovog mandata Nikolić im spočitava da ne poznaju ni političku teoriju ni političku praksu: „Iskusni političari znaju da petao koji prvi kukurikne obično završi u loncu. Prvi je, doduše, kukuriknuo Ivica Dačić. Ali onda su još neki počeli da kukuriču...“ (Tanjug 26. 1. 2015), a kao žensko Z. Mihajlović valjda ne bi mogla da kukuriče već da kokodače. V. Šešelj za S. Ivić Rašković tvrdi da je „jedna obična ćurka“ (Alo! 27. 2. 2016), a D. Vukomanović otkriva da ima i lešinara: „Gospoda Tadić, Živković i Stefanović obrušavaju se na mesto nesreće kao lešinari. Tako je bilo i sa slučajem stradalih u udesu helikoptera, tako je i sa slučajem stradalih u Libiji.“ (Politika 28. 2. 2016.)

<sup>11</sup> U Skupštini Srbije 24. 7. 1994. poslanik SRS-a V. Stevanović upućuje poslaniku SPS-a R. Radović Raki, koji je opsovao dete jednom poslaniku SRS-a, reči: „Utvrđio bi gospodine Radoviću, gospodin Darwin da je čovek postao od noja. Noj je ptica visoka dva metra, teška 130 kilograma, ima malu glavu, nesrazmerno telo i 'čitavih' 40 grama mozga (aluzija na fizički izgled Radovića – Z. S). Žao mi je gospodina Darvina“, i još: „Nikada niko nije, niti će iko ikada moći da se digne iznad sebe [...] Što se majmun više penje, sve mu se više vidi zadnji deo.“ (Panajotović, 1999: 158.) U pauzi konstitutivne sednice Skupštine Beograda 1997. Šešelj je izjavio: „Svi poslanici koalicije 'Zajedno' liče na životinje. Eto na primer Prica liči na majmuna“ (Dnevni telegraf 22. 1. 1997). Potpredsednica SNS-a M. Obradović poslaniku SRS-a rekla je na skupštinskom odboru da je „ovde pozvani da glumite majmuna“, pa će se izviniti (RTS 11. i 12. 8. 2016), B. Tadić je pak tvrdio da se I. Dačić „pravi mrtav kao oposum“ (Tanjug 19. 2. 2016).

Kod nas je moguće da se vukovi pretvaraju u lisice i konje<sup>12)</sup>, da poslanici jedni druge šalju u zoološki vrt<sup>13)</sup>, a ni jaganjci pošteđeni<sup>14)</sup>. A onda su „govedo“ i „svinja“ i debatovali – u televizijskoj debata o genocidu N. Čanak nazivao je V. Šešelja „svinjio“, a ovaj mu uzvraćao oslovljavajući ga sa „govedo jedno“ (TV Pink 9. 2. 2020). Javna ličnost, simpatizer SPS-a tvrdi da ima i drugih životinjki, da „novu srpsku desnicu“ čine sve same „bubašvabe“, „podguzne muve“ (videti zadnji pasus u tekstu), tu su i „spermatozoidi“ i „raznorazna gamad“, portparol SPS-a tvrdi da su sa leđa skinuli „političke parazite“, funkcioner SPO-a da ima i „picajzli“, Đinđić pominje „truta“ i „puža“, a kada se učini da više nema životinjke koja nije prodefilovala političkom scenom, M. Krkobabić otkriva i „političke amebe“, SPS „političkog paramecijuma“, a B. Stefanović i „jegulju srpske politike“, pa i životinje za koje nauka tvrdi da su odavno izumrle – „brontosaurusi“ i „ti-reksi“<sup>15)</sup>.

---

<sup>12)</sup> „Čestitajući“ V. Draškoviću „novu koaliciju“ u vreme pregovora sa SPS-om o formiranju Vlade posle izbora 1997. književnik M. Stojanović mu u otvorenom pismu piše: „Znadem ja Vuče da si Ti sada postao lisica! Učićeš u novi savez kao – Trojanski konj. Konj je inače (od Knez Mihajlovog sa trga slobode) Tvoj simbol. Zato budi konj do konja, da i mi konja za trku imamo. Neka te po tome zapamti narod i istorija“ (*Dnevni telegraf* 1. 10. 1997).

<sup>13)</sup> U polemici 10. 5. 1995. sa Z. Anđelkovićem (SPS) A. Dragišić (SRS) obraća se predsedniku skupštine Srbije: „Molim vas da ovog Anđelkovića vratite u zoološki vrt, gde mu je mesto. Vuk Bojović ga traži već tri dana!“ (Panajotović, 1999: 240)

<sup>14)</sup> U kampanji 1993. saznajemo da V. Šešelj, umesto da ratuje za slobodu Srba u rodnoj Hercegovini, jede jaganjce, pa se zbog toga udebljao.

<sup>15)</sup> Na kvalifikaciju Z. Simića (SPS) da je A. Tijanić „provincijski kabadahija“, ovaj naziva Simića „najgorim spermatozoidom“ i insinuira njegove homoseksualne sklonosti (*Blic*, *Dnevni telegraf* 5. i 6. 5. 1997). Koalicija Vojvodina je Šešeljeve saborce nazivala „koljačka gamad“ (*Demokratija* 12. 6. 1997). Komentarišući kritike upućene SPO-u od strane Đinđića da će, ukoliko SPO ili SRS osvoje vlast, Srbija ličiti na *Srpsku reč* ili *Zemluske novine*, član Predsedništva SPO-a i urednik *Srpske reči*, B. Pejčić, rekao je za Đinđića da je „počeo da kao picajzla skače od Mila Đukanovića do Biljane Plavšić“ (*Dnevni telegraf* 23. 11. 1997). Aluziju na Koštunicu kao truta Đinđić je napravio na završnom mitingu M. Labusa u predsedničkoj kampanji 26. 9. 2002: „Zamislite da se u jednoj košnici organizuju izbori za predsednika i onda se seti trut. Deset godina je spavao u toploj košnici, budan je, nikom se nije zamerio, krila nije pokvasio i odlučio da se kandiduje. Svi ga vole, a što da ga ne vole kad je trut. I krenuo je po Srbiji da ogovara pčele radilice, mrzovoljan, podgojen, ljut, uvređen, ništa mu ne valja, ne rade dovoljno. Ima trut primedbe, krenuo trut po Srbiji i otkrio veliku tajnu: loše se živi u Srbiji. Počeo je da traži krivce zašto se tako loše živi u Srbiji, kad bi on u svom kabinetu, u svojoj toploj košnici smislio mnogo dobrih recepata, ali da neko drugi vuče kola umesto njega, a on da sedi na tim kolima. Probudili smo ga i 5. oktobra smo ga ovde doneli. Nije došao, doneli smo ga“ rekao je Đinđić (*B92* 26. 9. 2002). M. Krkobabić je izjavio: „U ogromnom broju političkih ameba mi se razlikujemo. Razlikujemo se po ciljevima koje zastupamo.“ (*RTS i Politika* 3. 2. 2014.) U nameri da bude duhovit Krkobabić ne primećuje da pomenutom izjavom ne negira da su i pupsovcu političke amebe, čak i da se hvali da su oni neka posebna vrsta ameba! SPS je proglasio B. Stefanovića za „političkog paramecijuma“ (*Tanjug* 23. 2. 2016), a B. Stefanović kaže: „Dačić pokušava da bude ponovo jegulja srpske politike, a ja bih rekao da je on u suštini pobegulja – čovek koji beži od odgovornosti i istine. Ne bi je prepoznao ni da se sudari s njom na ulici.“ (*Politika* 28. 2. 2016). Nezadovoljan rezultatima izbora 2016. Č. Jovanović kaže: „Oni (DS) su Brontosaurus koji pase travu, a Vučić je Ti-reks koji jede meso!“ (*Alo!* 15. 5. 2016.)

### 3. „NATPRIRODNA BIĆA“ U POLITIČKOM DISKURSU I KOMUNICIRANJU U SRBIJI

Ne završava se sve ni sa životinjama i bubama. Tu su i **političari koji „komuniciraju sa mrtvima“**<sup>16</sup>, čak i natprirodna bića, kao „**ono dete od Godzile**” (aluzija na Šešelja – Z. S), da bi saznali od tog „deteta od Godzile” da su „**dva poslednja komunistička vampira u Evropi** rođena u Požarevcu” ili da je M. Marković „**crvena veštica**” (*Velika Srbija* 1. 6. 1995). Na političkoj sceni su i „**đavoli**“ pa je V. Ilić uveravao: „Tadić je jedna obična sotona! On je đavo! Nećemo više da nam bezbožnik, antihrist bude na čelu države!“ (*Kurir* 21. 12. 2007.) Drugi put kaže: „Srbiju ne damo u đavolje ruke” (*B92* 21. 4. 2008), a kada on i njegovi partneri izgube vlast, Srbijom vladaju „vampiri“: „O Krkobabiću neću da pričam jer ne znam da li je čovek uopšte živ!”, a I. Dačić tvrdi da se Z. Živković povampirio (*Politika* 4. 2. 2016). V. Ilić uverava da „u vladi ne sede ministri već đavoli, neznalice i štetočine” (*Pravda* 7. 7. 2009), „bogobojažljivi“ T. Nikolić je tvrdio: „Mnogo đavola se nakotilo i po državnim institucijama, ali ćemo radom i molitvom to da počistimo” (*NIN* 14. 7. 2011), a u kampanji za Đurđevdanske izbore 2012. prikazuje B. Tadića kao **aždaju** koju on kao Sv. Đorđe na belom konju probada kopljem.

#### ZAKLJUČAK

Nazivanje protivnika imenima različitih životinja ili poređenje sa „natprirodnim bićima“ nije ono najgore što je moglo da se čuje od naših politikanata. Još gore su brojne uvrede nezoolomorfne tipa, elementarni prostakluci, čak i psovke. Ipak, vređanje oponenata imenima životinja toliko je raširen manir u Srbiji da se može objašnjavati njihovim niskim nivoom kulture i lošim kućnim vaspitanjem, ali i nivoom kulture i vaspitanja onih kojima se obraćaju i koji im iznova daju glasove. Posledično, nema koristi od pokušaja da se politikanti „uljude“ negodovanjem i osudama dela javnosti, čak ni donošenjem nekakvih kodeksa ponašanja i sl. Jer, na primer, u jeku kampanje poslanika SNS-a da objasne koristi od donošenja skupštinskog kodeksa ponašanja, jedan od njih, poslanik SNS-a A. Jovičić nazvao je B. Ruzića, jednog od

---

<sup>16</sup> Na uvredu Nikolića da je M. Milutinović „lepa teleća glava“, D. Bojović osuđuje izjavu kao nekulturnu i kaže da to ne čudi jer dolazi „iz usta nesrećnog studenta, čuvara kragujevačkog groblja. Čovek koji je navikao **da 'komunicira' sa mrtvacima**, od kojih nikako nije mogao da čuje bilo kakvu repliku, ne bi smeo tako da komunicira sa TV gledaocima i političkim konkurentima.” (*Blic* 18. 11. 1997.)

lidera koalicionog partnera SPS-a, „poznatom ulizicom i podguznom muvom tajkuna“ (*Kurir* 27. 9. 2014).

Ako, dakle, ni kodeksi ni negodovanje i osude javnosti ne pomažu, možda bi nekakav učinak imali apeli organizacija za zaštitu životinja da se bar ne vređaju ova ni kriva ni dužna stvorenja.

Zato se korišćenje naziva životinja, ili upoređivanje sa natprirodnim bićima, u cilju i iz razloga omalovažavanja političkih protivnika, može očekivati i u samom „predvečerju“ kampanje za izbore 2020. godine, što može biti predmet interesantne buduće analize nakon njihovog održavanja.



**Zoran Slavujević\***

**ANIMAL KINGDOM AND NATURAL BEINGS ON  
THE POLITICAL SCENE OF SERBIA**

**Summary:**

Animals have always been human companions in life, and according to the natural characteristics and characteristics that people attributed to them, postage and symbols of earthly power and lordship of heaven, courage but also timidity, sinisterness and danger, but also kindness and devotion, purity but also dirt and paganism, intelligence and wisdom, but also stupidity, diligence or laziness, resilience, persistence, cunning, etc. Animals are symbols on the coats of arms and flags of nodal states, they symbolized certain sides, protected the signs of certain politicians, etc. In Serbia, mentioning animals in order to belittle political opponents is common. Since the reintroduction of multipartyism, animals and supernatural beings have occupied a significant place in political campaigns. That situation is repeated today, in the campaign for the 2020 elections.

**Key words:** animal kingdom, supernatural beings, political communication, elections

---

\* Retired Professor of Faculty of Political Sciences and Senior Research Associate IDN

## MANJKAVOSTI REGULACIJE IZBORNIH KAMPANJA - FUNKCIONERSKA KAMPANJA

### Sažetak

*U nizu problema u ostvarivanju slobodnih i poštenih izbora u Srbiji jedan od najvećih problema je (zlo)upotreba javnih funkcija u svrhe izborne kampanje. Iako postoji niz neregularnosti i pre samog početka izborne kampanje, pokazalo se da u periodu od raspisivanja pa do izbornog dana primetno znatno intenzivnije pojavljivanje javnih funkcionera u svrhe izborne kampanje i promocije izbornih lista i kandidata. Navedeno ponašanje aktera proizvod je niza kontekstulanih uslova, nepoštovanja zakonskih propisa, ali i manjkavosti zakonskih rešenja. Nedovoljno jasno definisana funkcionerska kampanja bila je predmet dijaloga vlasti i opozicije, pa su pokrenuta određena rešenja koja su ušla u proceduru i usvojena. U ovom radu predmet analize su manjkavosti zakonskog okvira i nedovoljno jasna zakonska regulativa, ali i politička praksa u Srbiji. Kroz regionalna uporedna iskustva izvode se tri načina za unapređenje oblasti koja se bavi problemom funkcionerske kampanje.*

**Ključne reči:** izbori, izborni sistem, funkcionerska kampanja, izborna kampanja, izborna zakondavstvo

### UVOD – ZAŠTO FUNKCIONERSKA KAMPANJA?

Na kraju treće decenije od ponovnog uspostavljanja političkog pluralizma i višepartijskih izbora u Srbiji došlo je do nove krize oko uslova za slobodne i poštene izbore. Potreba za dijalogom o osnovnim pitanjima organizacije i sprovođenja izbora u Srbiji dobila je svoje potvrde kroz analizu stanja demokratskih procesa relevantnih međunarodnih organizacija (FH, BTI, EIU i sl), na šta je već godinama ukazivano i od strane domaćih nevladinih organizacija i građanskih inicijativa. Kriza demokratije u Srbiji počinje da doseže pitanja bazičnih principa kao

---

\* Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu [despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs](mailto:despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs)

što su slobodni i poštenu izbore. Otvoreno je pitanje da li je Srbija ikada imala u potpunosti slobodne i poštenu izbore, ali trenutna situacija nam govori da su principi minimalnih uslova za sprovođenje izbora dovedeni u pitanje. Kroz dijalog vlasti i opozicije pokušano je da se dođe do pomaka u krizi koja postoji, ali su razgovori završeni bez naročityh rezultata. Jedna od centralnih tema u dijalogu je i pitanje zloupotrebe javnih resursa u predizborne svrhe. Ovakav oblik ponašanja nije nastao sa vlašću SNS-a, niti je Srbija jedina zemlja koja ima ovaj problem, ali je evidentno da izbore zbog ovog problema imaju deficite da ne mogu da budu ni poštenu, ni slobodni, pa samim tim ni minimalno demokratski.

U zloupotrebi javnih resursa prvenstveno je važna uloga javnih funkcionera koji koriste sve vrste medija da svoj redovan rad iskoriste u svrhe izborne kampanje. Jedan od centralnih problema u ovoj vrsti kampanje jesu mediji, koji po svojoj prirodi ove zloupotrebe proizvode manjak konkurentnosti vlasti i opozicije čime izbore postaju manje poštenu i manje slobodni. Podjednako bitno je i šta sve predstavlja funkcionersku kampanju, koje su propisane norme i sankcije, a samim tim i koje su institucije zadužene za kontrolu, nadzor i izricanje mera. U javnom diskursu problem je otkad je i obnovljenog višepartizma, ali je nejasno definisanje doprinelo pogrešnim tumačenjima od strane i medija i partija. Jedna od prvih brana u ovoj zloupotrebi je pozivanje na slučajeve iz stabilnih demokratija, zato je važno ovaj problem kontekstualno sagledati. Permanentna kampanja u kojoj se nalaze javni funkcioneri, a posebno u izbornoj kampanje, i kojoj značajan deo medija daje veliki prostor i podršku, samo je jedan od problema u sprovođenju izbora. Pitanje funkcionerske kampanje problematično je iz ugla zakonske regulative i iz ugla političke prakse tj. niti su zakoni dovoljno precizni, niti se postojeća regulative dovoljno poštuju, dok na sve to ide i nefunkcionisanje institucija nadležnih za kontrolu i nadzor.

U ovom radu ćemo predstaviti problem funkcionerske kampanje u širem kontekstu, nedostatke regulative i predloge za rešenja koji dolaze iz uporedne prakse, prvenstveno iz slučajeva sličnih Srbiji. Funkcionerska kampanja nije nova pojava, javlja se i u stabilnim i u novim demokratijama, ali ipak demokratska politička kultura i demokratske institucije stabilnih demokratija minimiziraju uticaje takve vrste kampanje i njene pojavne oblike. U novim demokratijama ovakvi oblici kampanja su redovno stanje, ali deluje da je došlo do velikog širenja sa rastom populizma i naglašavanjem svih demokratskih devijacija kakvi su prvenstveno korupcija i klijentelizam. Neka od rešenja, u zemljama sa istim problemom, koja su usvojena i

sprovedena dovela su do poboljšanja situacije, ali su prvenstveno zavisila od pritiska opozicije, međunarodne zajednice i dobre volje vlasti. Samo deo ovih uslova trenutno postoji u Srbiji.

## 1. PAD DEMOKRATIJE I RAST UTICAJA FUNKCIONERSKE KAMPANJE

Kontekstualni uslovi za rast funkcionerske kampanje išli su paralelno i veoma štetno po demokratske institucije sistema. Demokratske performanse Srbije nisu nikada dosegle visok nivo, ali se posle deset Miloševićevih godina, nakon 2000. godine pravio kontinuiran rast demokratskih vrednosti ili je pak održavan određeni nivo postignut demokratskim promenama. U kontekstualne uslove možemo navesti niz sfera, ali za potrebe ovog rada istaći ćemo nekoliko najvažnijih. Prvenstveno, reč je o ukupnim demokratskim vrednostima koje beleži Srbija poslednjih godina. Drugi važan uticaj nastaje iz stanja u partijskom sistemu u kome se kreću najvažniji politički akteri, koji su ujedno i akteri funkcionerskih kampanja, dok je treći uticaj proizvod stanja medija kao promotera svih oblika funkcionerske kampanje.

Demokratski pad Srbije pokazuje se kroz niz indikatora koji se kontinuirano mere. Iako se metodološki razlikuju, ne postoji indeks demokratije u kojem Srbija ne doživljava pad u poslednjih nekoliko godina. Ukoliko pogledamo merenja Fridom Hausa, Srbija je u padu uposlednje 4 godine i to sa skorovima: 2017 - 76/100; 2018 – 73/100; 2019 - 67/100; 2020 - 66/100.<sup>1</sup> Za samo četiri godine od izbora Aleksandra Vučića za predsednika, Srbija je u velikom padu. Po drugom indeksu (*democracy score*) Srbija takođe doživljava dramatičan pad koji je smešta u hibridne režim, a pad po parametrima ovog indeksa je kontinuiran: 2015 – 4.32/7; 2016 – 4.25/7; 2017 – 4.18/7, 2018 – 4.04/7; 2019 – 4.00/7; 2020 – 3.96/7.<sup>2</sup> Srbija je uspela da pređe iz polukonsolidovane demokratije u kateogriju tranzicioni/hibridni režim. Vlada Srbije pokušala je da odgovorom na izveštaj Fridom Hausa ukaže na propuste, pa se u tom potezu pozivala na druge indekse, kakav je Bertelsman indeks transformacije.<sup>3</sup> Ipak kada se analizira BTI vidi se isti trend pada demokratije. Ukoliko izdvojimo najvažnije indikatore za ovaj rad možemo videti veliki pad Srbiju po indikatoru vladavine prava: 2006 – 6.8; 2008 – 7.0; 2010 - 6.8; 2012 – 7.0; 2014 – 7.3; 2016 – 7.3; 2018 – 6.8; 2020 – 6.0.<sup>4</sup> Po istom kriterijum, važan indikator za

---

<sup>1</sup> Freedom House – Freedom in the World. Dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia>

<sup>2</sup> Freedom House – Nations in Transition. Dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>

<sup>3</sup> Vlada Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/465714/izvestaj-fridom-hausa-neosnovan-i-nepotkrepljen-cinjenicama.php>

<sup>4</sup> Bertelsmann Transforamtion Index. Dostupno na: <https://www.bti-project.org/en/atlas.html>

funkcionersku kampanju, je i pitanje krivičnog gonjenja zbog zloupotrebe javne funkcije za koji je Srbija dobila ocenu 5, najmanju od 2006. godine. Na ovakvo stanje vladavine prava i demokratije ukazivala je i stručna i naučna javnost. Vladislavljević ističe da je bez većeg građanskog otpora došlo do urušavanja demokratije kroz urušavanje medija, nezavisnih tela i drugih institucija.<sup>5</sup> Tek kada je došlo do urušavanja, pojavljivao se građanski otpor i inicijative koje nisu davale većeg rezultata po pitanju sprečavanja pada demokratije, ali su podstakle delimičnu mobilizaciju i pregrupisavanja u opoziciji, koja i dalje traje. Relevantna alternativa se ipak još ne nazire, a veliku ulogu u tome ima i premanentna kampanja (pa i funkcionerska) i stanje u medijima koje ne sprečava kampanju.

Drugi važan kontekstualni uslov je potpuna dominacija SNS-a u partijskom sistemu. Još od prvih višepartijskih izbora, nije se ponovila situacija da jedna politička partija ima mogućnost da formira vladu sa apsolutnom većinom. Snaga ovih vlada ojačana je širokim frontom partija koje imaju 2/3 većinu. Partijski sistem Srbije je išao od sistema sa predominantnom partijom (1990-2000) preko polarizovanog i umerenog pluralizma (2000-2012), pa sve do povratka na sistem sa predominantnom partijom u kojem je i sad. Vlast SNS pored toga što je utemeljena u stabilnoj većini u parlamentu i bez jake konkurencije i alternative, kontinuirano kreira populistički narativ koji prati medijska hajka na neistomišljenike, opoziciju i medije, a ranije i nezavisna tela dok ih nisu počeli kontrolisati.<sup>6</sup> Sartori ukazuje da su sistemi sa predominantnom partijom na samom rubu kompetitivnosti.<sup>7</sup> Ovaj sistem nam nameće manjak takmičenja i smanjenje demokratskih kapaciteta. Iz takvog sistema teško je očekivati političku (i svaku drugu) odgovornost javnih funkcionera i neminovnost pritiska na medije. U okviru ovog uslova, svakako je i pozicija Predsednika Republike koji je ujedno i predsednik vladajuće partije, a u izbornoj kampanji 2020. ime liste je „Aleksandar Vučić – za našu decu”, pa je sa stavnovišta funkcionerske kampanje teško odrediti kada Aleksandar Vučić govori kao Predsednik Republike a kada kao predsednik SNS. Deo javnosti je pokušavao da ospori spojivost ovih funkcija, ali su institucije odgovarale negativno na tvrdnju da je članstvo i funkcija u političkoj partiji druga javna funkcija.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Nebojša Vladislavljević, *Uspori i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd, str. 304.

<sup>6</sup> Despot Kovačević, Destabilizacija partijskih sistema i porast populizma u zemljama bivše SFRJ, *Srpska politička misao*, 1/2020, str. 129-152.

<sup>7</sup> Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 186.

<sup>8</sup> Agencija za borbu protiv korupcije. Dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/05/BIRODL.pdf>

Medijska sfera u Srbiji je u podjednakoj krizi kao i demokratija, što je i logičan sled. Indeksu medijskih sloboda u Srbiji pokazuje veliki pad. U izveštajima iz 2020. godine Srbija je na 93. mestu u svetu sa skorom 31.62 i nastavlja se značajan pad u odnosu na raniji period, kada je primera radi Srbija 2012. i 2013. bila na 63. poziciji.<sup>9</sup> Biber ističe da je prevashodni cilj vlasti u Srbiji bio povratak na stanje u kojem će postojati odani mediji uz instaliranje novih medija-tabloida koji služe veličanju uspeha vlasti i napadu na opoziciju, nevladine organizacije i ostale medije.<sup>10</sup> U celokupnoj situaciji predsednik, premijerka i ministri često etiketiraju medije i novinare vezujući ih za lidere opozicije, druge države ili koristeći neku drugu vrstu omalovažavanja. Finansijski zavisni javni medijski servisi, uz postojanje 5 televizija sa nacionalnom frekvencijom od kojih su svih 5 bliske vladajućoj partiji (što kroz javnu podršku, što kroz vlasničku strukturu) i niz tabloida, medijski su apart za propagandu vlasti.<sup>11</sup>

U ovakvoj situacije, funkcionerska kampanja je olakšana jer ne postoji sankcija zbog nefunkcionisanja i selektivnosti pravosudnog sistema, postoji mogućnost upotrebe javne funkcije i resursa u partijske i izborne svrhe, a postoje i mediji koji se maksimizovati korist od upotrebe resursa i funkcija. Spoj ovih faktora doprineo je da nadležne institucije za regulaciju i kontrolu medija sebe proglase nenadležnim za praćenje izbornih kampanja, a da izveštaje o zastupljenost lista i kandidata i o funkcionerskoj kampanji dobijamo od nevladinih organizacija (TS, BIRODI, CRTA i sl.). Simbioza između javne funkcije i kandidata, partijskih predstavnika koja se stvara od strane vlasti uz zloupotrebu javnih resursa, a koju mediji pospešuju dovela je do potpuno novih načina sprovođenja funkcionerske kampanje koja trajno narušava ravnomernu predstavljenost lista i kandidata.

## 2. DEFINISANJE POJMA “FUNKCIONERSKA KAMPANJA”

Uporedna praksa poznaje mnogo primera zloupotrebe javnih resursa i javnih funkcija u izbornim kampanjama ili u svrhe promocije partije. Sam pojam „funkcionerska kampanja“ postao je javno eksploatisan u Srbiji poslednjih nekoliko godina kroz izveštaje nevladinih

---

<sup>9</sup> Reporters without borders (2012-2020). Dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>10</sup> Florian Bieber, Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans, *East European Politics*, 34(3): 347.

<sup>11</sup> Jovanka Matić, „Medijski populizma i politički populizam“. U Zoran Lutovac (ur.) *Populizam*, Beograd: Institut za društvene nauke, 2017, str.138.

organizacija, medija i političkih aktera bez jasnog definisanja i naučnih analiza.<sup>12</sup> Interesovanje za ovu temu raslo je od izbora do izbora, a ovaj problem se nametnuo kao jedna od centralnih tema pred izbore 2020. Dijalog koji je okupio predstavnike vlasti i opozicije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu suštinski je trebalo najviše da se bavi funkcionerskom kampanjom i ravnomrenim predstavljanjem partija u medijima, uz problem pritiska na birače. Većina nevladinih organizacija ovaj problem je istakla kao veoma važan i nedovoljno jasno definisan, ali očigledan u političkom životu. Transparentnost Srbija se problemom intenzivno bavi od 2014. godine, a CRTA je u svojim preporukama među najvažnijim istakla upravo funkcionersku kampanju.

Definisanje pojma može se sagledavati iz različitih aspekta. Na prvom mestu, sa stanovišta demokratskih teorija. reč je o delovanjima koja ugrožavaju demokratske procese kroz koruptivne aktivnosti i klijentelističke odnose. Sa druge strane, iz medijskih i komunikoloških teorija očigledno je reč o formi pseudo-događaja tj. kreiranje neautentičnih i očigledno planiranih događaja koji treba da popune medijski prostor.<sup>13</sup> Slavujević ovakvu vrstu delovanja vezuje sa besplatne oblike promotivnih aktivnosti u kampanjama.<sup>14</sup> Sa druge strane, Atlagić ovoj pojavi pripisuje karakter „državnog marketinga“<sup>15</sup> ali se izvesno radi o istoj pojavi. Funkcionersku kampanju ipak treba vezivati isključivo za period izborne kampanje i delovanje javnih funkcionera uz upotrebu javni resursa. Kako ističu Minić i Nenadić funkcionerska kampanja „označava aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koja se prikazuje kao njihov 'redovan rad', a suštinski su deo političke promocije.“<sup>16</sup>

Zbog važnosti preciznog određenja šta je funkcionerska kampanja, moramo istaći da je po domaćem zakonodavstvu javni funkcioner lice koje dolazi na poziciju izborom, postavljenjem i imenovanjem u državne, pokrajinske i lokalne institucije i druge subjekte kojima je osnivač i

---

<sup>12</sup> Prema tvrdanjama Zlatka Minića u tekstu za Peščanik termin je prvi upotrebio Zoran Gavrilović, BIRODI 2012. godine. Dostupno na: <https://pescanik.net/zamagljivanje-funkcionerske-kampanje/>

<sup>13</sup> O pseudo-događajima videti: Daniel Joseph Boorstin, *The Image: A Guide of Pseudo-events in America*, New York: Vintage Books, 1992.; Brian McNair, *An Introduction to Political Communications*, London and New York, Routledge, 2003.

<sup>14</sup> Zoran Slavujević, *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Grafocard, Beograd, 2009.

<sup>15</sup> Siniša Atlagić, „[Državni marketing u izbornim kampanjama u Srbiji: Kako regulisati medijsko „pokrivanje“ zloupotrebe javnih resursa?](#)“, *Kultura polisa*, vol. 40, god.XIV, str. 11-21.

<sup>16</sup> Zlatko Minić, Nemanja Nenadić, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2017.

član država.<sup>17</sup> Ovim zakonom se potvrđuje da predsednik ili član bilo koje političke partije nije javni funkcioner i da nema nespojivosti funkcija. Ipak, tumačenja nespojivosti mogu se braniti sa stanovišta Ustava, kojim Predsednik „izražava državno jedinstvo“<sup>18</sup>, a sa funkcijom predsednika partija to je veoma teško. U demokratskoj praksi ipak bi bilo poželjno (ne i obavezujuće) da se ove dve funkcije razdvoje, jer primera radi, sličan propis ima i Slovenija<sup>19</sup>, a predsednici republike se redovno povlače iz partijskih okvira dok su na funkciji predsednika Slovenije (Pahor, Kučan itd.), dok u kampanju za reizbor ne idu kao direktni predstavnici partije.

Zloupotreba javnih resursa postoji i izvan izborne kampanje, ali u njoj dobija znatno širu primenu. Jasno je da zloupotreba ovih resursa veoma bitno utiče na kompeticiju kandidata i izbornih lista ukoliko se premanentno koristi, bez obzira da li je izborna kampanja ili ne. Ipak, ovakvi prekršaji mogu se smatrati funkcionerskom kampanjom samo u toku izborne kampanje, ali svakako da njihova zloupotreba narušava demokratske procese i nužno je da se sankcioniše. Dakle, nužno je da aktivnosti koje karakterišemo kao funkcionersku kampanju omeđimo na period od raspisivanja izbora do proglašenja rezultata, kako je po zakonu definisana izborna kampanja.<sup>20</sup> Sve druge promotivne aktivnosti i zloupotreba javnih resursa i funkcija nemaju konkretno određen cilj i datum izbora, nego su usmereni redovnoj izgradnji imidža i održavanja popularnosti i vidljivosti među biračima, pa se mogu svrstati u širi oblike kampanje ne i konkretnu. Svakako jedan od presedana je situacija u Srbiji sa virusom *Covid-19*, zbog koga je zaustavljena izborna kampanja i u tom periodu imamo ogroman skok aktivnosti koje možemo opisati funkcionerskom kampanjom, ali pravni vakuum koji je nastao ne daje nam dovoljno formalnih objašnjenja. Svakako, reč je o zloupotrebi javnih resursa, a da li je reč o funkcionerskoj kampanja može se analizirati. Formalno-pravno izborna kampanja nije trajala, suštinski aktivnosti se održavaju u međuperiodu i sa demokratskog aspekta itekako narušavaju poštenu izbornu utakmicu. Ukoliko dodamo da je spor oko izbornih uslova aktivan, događaji tokom pandemije samo su produbili problem.

---

<sup>17</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2.

<sup>18</sup> Ustav Republike Srbije, član 111.

<sup>19</sup> Napomena: Ustav Republike Slovenije, član 105. Govori o nespojivosti funkcije predsednika sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima. U Ustavu Srbije stoji isti član 115.

<sup>20</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl.2.



Svojevrsno „zarobljavanje” izborne kampanje koje se dešava ide sa stanjem u medijima. Kako Sartori ističe „birač je uvek veliki pojednostavljiivač“<sup>21</sup>, a masovni mediji često događaje i pojednostavljaju i zamagljuju.<sup>22</sup> U tom procesu birači ne mogu da vide šta je redovan rad javnih funkcionera, a šta je zapravo deo kampanje. Izborne kampanje se vode i izvan medija kroz skupove, *door-to-door* kampanju, posete lokalnim sredinama i sl., ali mediji su način da se dođe do masovne publike. Na ranijim parlamentarnim izborima primećeno je da se broj ovih aktivnosti uvećava u izbornoj kampanje, a organizacije koje se bave monitoring ističu da su ove aktivnosti pogodne za javne funkcionere jer ne podležu zakonskim ograničenjima.<sup>23</sup>

### 3. MANJKAVO ZAKONODAVSTVO I LOŠA PRAKSA

Problem Srbije sa funkcionerskom kampanjom može se posmatrati iz ugla manjkavosti propisa koji postoje i iz ugla loše prakse – kršenja propisa, nekažnjavanja i sl. U kontinuiranom procesu demokratizacije bilo je nužno primeniti međunarodne standarde za uspostavljanje demokratskih, slobodnih i poštenih izbora. Uporedna praksa pokazuje da se regulisanje ponašanja aktera u izbornim kampanjama kreće od različitih preporuka i kodeksa ponašanja do toga da se ova pitanja regulišu zakonima, podzakonskim aktima, pa sve do propisivanja određenih principa kroz ustave<sup>24</sup>. S obzirom da su nove demokratije u Istočnoj Evropi izašle iz komunizma, bilo je potrebno uspostaviti standarde za politički pluralizam. Međunarodne organizacije (OSCE/ODIHR, Venecijanska komisija i sl.) najviše su radile na smernicama i preporukama za uspostavljanje demokratskog sistema, a pre svega demokratizacije izbornog procesa.

Analiza zakonskog okvira koji uređuje rad političkih partija i izborne aktivnosti, a kroz prizmu funkcionerske kampanje je veoma opsežan. Funkcionerska kampanja i njeni elementi (javni funkcioneri, javni resursi, izborna kampanja, mediji i promotivne aktivnosti, korupcija i sl.) u Srbiji je regulisana kroz tri seta propisa: propisa koji regulišu rad medija, propisa koji regulišu rad javnih funkcionera i političkih partija i propisi koji regulišu sam proces izbora i

---

<sup>21</sup> Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 135.

<sup>22</sup> Dragan Koković, *Društvo i medijski izazovi – uvod u sociologiju masovnih komunikacija*, Filozofski fakultet Odsek za medijske studije, Novi Sad, 2007, str. 36.

<sup>23</sup> Izveštaj i analize *Transparentnost Srbija*. Dostupan na: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10712-funkcionerska-kampanja>

<sup>24</sup> *Campaigning in democratic elections – Code of Conduct for Political parties*, IDEA, 1999. Dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/code-of-conduct-for-political-parties-campaigning-in-democratic-elections.pdf>

izbornih aktivnosti. Ipak, u ovom radu ćemo se osvrnuti samo na manjkavosti regulative koja postoji, ne i celokupnu oblast regulacije. Jedna od prvih manjkavosti koja se ne tiče direktno sadržine zakona i podzakonski akata je da se oni menjaju i dopunjuju neposredno pred izbor ili u toku samog procesa. Poslednje promene (smanjenje cenzusa sa 5% na 3%, izmena u načinu overavanja potpisa u međuperiodu i promene oko delovanja javnih funkcionera) išla su u manje od 6 meseci od dana koji je propisan za glasanje. Pored te manjkavosti, dugo je problem bio sa preciziranjem događaja (kampanja ili redovan rad) i javnih funkcionera. Transparentnost Srbija je ukazivao na problem firmi koje su osnovane od strane javnih preduzeća, a ne podležu istim propisima i obavezama kao javna preduzeća. Druga važna stvar koja se desila je izmena i dopuna zakona koji regulišu korupciju na predlog Vlade krajem 2019. godine. Ranije nedovoljno definisane aktivnosti javnih funkcionera dopunjene su i precizirane nizom događaja kojima mogu pristupiti.<sup>25</sup> Nekoliko meseci ranije, u maju 2019. godine, usvojen je Zakon o sprečavanju korupcije za koji su mediji i vlast tvrdili da su proširene nadležnosti i nezavisnost Agencije, a tokom celog procesa<sup>26</sup>, pa i naknadnih izmena po hitnom postupku, Transparentnost je ukazivala na manjkavosti i probleme. Preciznija određenja i povećanje sankcija su svakako pomak u odnosu na raniji period. Važna odredba je da je nužno da javni funkcioner naglašava u kom svojstvu govori (kao javni funkcioner ili kao predstavnik političkog subjekta)<sup>27</sup>. Ako se vratimo na tezu o biračima-pojednostavljiivačima, očigledno je da ovo preciziranje neće sprečiti promociju političkih subjekata. Izuzeti od ove odredbe su neposredno izabrani funkcioneri, među kojima su poslanici i Predsednik Republike. U konkretnom slučaju Srbije. ova odredba može da ima minimalne pomake, jer ministri i direktori javnih preduzeća moraju da naglase u kom svojstvu govore, tako da treba izraziti sumnju u delotvornost ovog propisa.

Zakonski okvir za finansiranje političkih partija i njihovih aktivnosti u Srbiji je kontinuirano uređivan i ispravljane su njegove manjkavosti, najčešće po preporukama međunarodnih organizacija. U postojećem zakonodavstvu kroz *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti* značajno su usmereni tokovi novca u politici za redovan rad i izborne aktivnosti, kao i načine finansiranja iz javnih i privatnih sredstava. Ipak, bez obzira na obavezne godišnje i izveštaje iz kampanje, u javnosti se često pojavljuju događaji i aktivnosti partija čija cena po

---

<sup>25</sup> Videti dopune u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (čl. 29) i Zakon o sprečavanju korupcije (čl. 2, čl. 50, čl.103).

<sup>26</sup> Danas, *Usvojen zakon o sprečavanju korupcije*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/usvojene-zakon-o-sprečavanju-korupcije/>

<sup>27</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 50.

tržišnim vrednostima prelazi cene koje budu naknadno u izveštajima. Važan aspekt koji se ne može regulisati ovim zakonom i koji pre svega zavisi od institucija sistema, jesu i razni tzv. „crni fondovi“ u finansiranju partija koji se javljaju i u stabilnim demokratijama. Svakaki eklatantan primer o načinu finansiranja partija opisao je predsednik Aleksandar Vučić kroz posredne uplate (preko trećeg lica)<sup>28</sup> što je članom 13. ovog zakona striktno zabranjeno<sup>29</sup>. Jedan od prostora za zloupotrebu u finansiranju je i prilog koji se tiče usluga bez naknade ili mimo tržišnih uslova, što može biti značajan prostor za manipulaciju.

Najviše problema nastaje u radu, nadzoru i kontroli rad medija. Pored navedenog stanja u medijima, najveći problemi u izbornim kampanjama nastaju zbog (ne)rada Nadzornog odbora Narodne Skupštine<sup>30</sup> i Regulatornog tela za elektronske medije(REM). Tačno je da nijedna saziv Skupštine od 2000. godine nije formirao Nadzorni odbor za praćenje predizbornih aktivnosti i posebno medija, ali odnos vladajuće većine najbolje opisuje stav predsednice Narodne Skupštine Maje Gojković da je taj član zakona ukinut, iako se to zapravo nije desilo<sup>31</sup>. Sa druge strane REM se proglasio nenadležnim za praćenje medija u izornoj kampanji zbog manjka kapaciteta. Dugotrajan rad u krnjem sastavu, tendenciozna saopštenja i nedelovanje po prekršajima dovela su u pitanje legitimitet ovog tela. Nečinjenje REM-a pokazuje da je to telo, po mišljenju Atlagića i Surčulije-Milojević, najslabija karika na medijskoj sceni Srbije.<sup>32</sup> U nizu propisa o regulaciji medija može se izdvoji značajan broj propisa kojima je nužna redefinicija i dopuna. Svakodnevni verbalni atak političara na javnoj funkciji na novinare u Srbiji nikako se ne može spojiti sa odredbom zakon kojom je „nosilac javne i političke funkcije dužan da trpi iznošenja kritičkih mišljenja...bez obzira na to da li se oseća lično povređenim“.<sup>33</sup> Rad novinara u Srbiji koji nemaju nikakvu zaštitu je posebno otežan u uslovima izborne kampanje, a izvešavanja o prekršajima u kampanji ne dobijaju epilog jer najviša tela za nadzor i kontrolu ili ne postoje ili ne funkcionišu. Ovakvi uslovi pogoduju nesmetanoj funkcionerskoj kampanji.

---

<sup>28</sup> Insajder debata, gost Aleksandar Vučić, 02.01.2018. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9243/>

<sup>29</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, čl.13.

<sup>30</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 100.

<sup>31</sup> Istinomer, izjava Maje Gojković, 13.3.2017. Dostupno na: <https://www.istinomer.rs/izjava/skupstina-ne-mora-da-pravi-nadzorni-odbor-za-pracenje-izborne-kampanje/>

<sup>32</sup> Siniša Atlagić, Jelena Surčulija-Milojević, „Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: slučaj Regulatornog tela za kontrolu medija”, Srpska politička misao, 3/2017, vol.61, god.25, str 123-140.

<sup>33</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima, čl.8.

#### 4. REŠAVANJE PROBLEMA – UPOREDNA ISKUSTVA

U uporednoj praksi postoji niz rešenja na problem funkcionerske kampanje. Ipak, zbog sličnog konteksta u kome se odvija ova kampanja za Srbiju su najvažniji slučajevi Crne Gore i Severne Makedonije. Iz prikazanog pregleda problema u zakonodavstvu i mnogo većih problema u sprovođenju zakona možemo zaključiti da vladajuće partije nemaju volju za promenom situacije, sem deklarativno.

Rešavanje problema kroz *zakonodavstvo* predstavljalo bi prvi korak u merama za poboljšanje uslova izborne kampanje. Iako možemo biti skeptični po pitanju ovih mera, svakako da normativno unapređenje ne može biti bez dejstva. S obzirom da govorimo u kontekstu Srbije, politički akteri svesno traže manjkavosti u zakonodavstvu za nedemokratsko delovanje, pa i funkcionersku kampanju. Ono što daje prednost ovom smeru rešavanja problema je da politički akteri ipak imaju uokviren prostor za delovanje po zakonu, pa vidovi funkcionerske kampanje koji su pre zakonske promene bili nedovoljno jasno regulisani postaju prepreka koju morate kršiti. U prethodnom periodu Srbija je menjala zakone iz ove oblasti i delovanje u kampanji ipak ne pokazuje značajne promene situacije, ali mediji “pokušavaju” da razdvoje nastupe sa javne funkcije i sa pozicije člana partije i kandidata. S obzirom da imamo značajnu personalizaciju politike, sama ideja deluje nedovoljno jasna za građane i birače, tako da ni mera ne može doprineti dovoljnoj efikasnosti.

Regionalna iskustva pokazuju velike otpore značajnijim promenama zakona. Jedan od takvih primera je slučaj Crne Gore. U političkoj krizi koja je zadesila Crnu Goru, a koja se odnosila na spor tradicionalnih partnera u vlasti DPS i SDP, napravio se prostor za rešavanje problema slobodnih i poštenih izbora u Crnoj Gori. U dogovoru opozicionih partija i SDP-a usvojen je rigorozan zakon o finansiranju političkih partija. Navedeni zakon je ograničavao isplate iz budžeta i zapošljavanje u javnom sektoru u izbornoj kampanji, a Državna izborna komisija dobila je mogućnost da za sve vidove zloupotrebe položaja podnosi krivične i prekršajne prijave.<sup>34</sup> Od starta je vladajući DPS bio protiv zakona i usledila je inicijativa za ocenu ustavnosti, a Ustavni sud Crne Gore je većinu članova zakona proglasio neustavnim, na

---

<sup>34</sup> Vijesti, Opozicija i SDP podržali Zakon o finansiranju političkih partija, 17.02.2014. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/245292/opozicija-i-sdp-podrzali-zakon-o-finansiranju-politickih-partija>

šta su reagovale i organizacije civilnog društva.<sup>35</sup> Slična situacije se dešavala i u Severnoj Makedoniji, možda kontekstualno i bližem slučaju Srbiji od Crne Gore. Naime, desetogodišnja neprikosnovena vlast Nikole Gruevskog i VMRO-DPMNE je u potpunosti nadvladala u svim porama društva. Otpori vlasti promenama zakona kako bi se izjednačila politička konkurencija i negiranje problema su išli do granica građanskih sukoba.

Iz spora se izašlo dogovorima i potpisivanjem sporazuma koji su rešavali privremeno ili trajno pitanje zloupotrebe javne funkcije i zaštite principa slobodnih i poštenih izbora. Ovo ujedno možemo označiti i kao drugi oblik rešavanja problema – *sporazumi vlasti i opozicije i formiranja tehničkih (prelaznih) vlada*. U Crnoj Gori je došlo do potpisivanja Sporazuma o fer i slobodnim izborima između vlasti i dela opozicionih partija, kojim je predviđeno formiranje tzv. Vlade izbornog povjerenja, a sve je sprovedeno kroz *lex specialis*.<sup>36</sup> Po ovom *lex specialis*-u predviđeno je formiranje prelazne vlade pred izbore 2016. godine po modelu podele resora između vladajućih i opozicionih partija, kao i u drugim institucijama (pre svega bezbednosnim). Na ovakav sporazum nije pristala najjača opoziciona grupacija Demokratski front, ali je svakako došlo do pokušaja za promenom situacije. Korak dalje je otišla Severna Makedonija, koja je po sličnom modelu pregovora vlasti i opozicije došla do Pržinskog dogovora<sup>37</sup> kojim je dogovorena najvažnija tačka o formiranju prelazne vlade 100 dana pred izbore koja se unela u Zakon o vladi.<sup>38</sup> Snaga dogovora je bila u širokom konsenzusu, jer su učestvovala 4 najjače političke partije (i makedonske i albanske), kao i to što je pravilo o prelaznoj vladi postalo norma. Nakon izbora 2016. godine došlo je do promene vlasti u Makedoniji, ali je zadržana ideja o potrebi prelazne vlade, pa se pred nove izbore 2020. formira nova tehnička vlada za pripremu izbora u kojoj se obostranim prihvatanjem vlasti i opozicije biraju ministri po ranije potpisanom sporazumu.

Navedeni vid sporazuma svakako doprinosi uravnoteženju političke konkurencije, ali nije dovoljan mehanizam za slobodne i poštene izbore. S druge strane, fragmentiranost opozicije u Srbiji ne daje dovoljnu mogućnost pritiska na vlast kako bi se došlo do sporazuma koji bi išli

---

<sup>35</sup> MANS, Saopštenje povodom odluke Ustavnog suda, 31.5.2014. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/saopstenje-povodom-odluke-ustavnog-suda-crne-gore/>

<sup>36</sup> Slobodna Evropa, Potpisan sporazum o fer i slobodnim izborima, korak do prelazne Vlade, 26.4.2016. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sporazum-opozicije-i-vlasti-u-cg-pred-parafiranjem/27697715.html>

<sup>37</sup> MKD, Целосниот договор што утрово го потпишаа македонските лидери, 17.5.2015. Dostupno na: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosniot-dogovor-shto-utrovo-go-potpishaa-makedonskite-lideri>

<sup>38</sup> Закон за владата на Република Македонија (2016). Службен весник на РМ бр.142/16. Dostupno na: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon\\_za\\_vladata\\_na\\_republika\\_makedonija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf)

putem tehničke vlade i vraćanja poverenja građana u izbore. Ipak da bi došlo do sprečavanja bilo kakvog vida zloupotrebe javnih funkcija, a posebno u političke svrhe i u izbornoj kampanji neminovna je *izgradnja nezavisnih institucija kontrole i nadzora*, što bismo mogli okarakterisati kao treći i najvažniji vid mera. Svakako deluje kao začarni krug iz koga se ne može izaći jer problem funkcionerske kampanje nastaje usled delovanja političkih aktera koji u cilju maksimizovanja učinaka na izborima koriste javne funkcije i resurse, pa je teško očekivati da isti akteri sprečavaju sebe u takvom delovanju time što bi dozvolile svoju kontrolu. Zbog takvog odnosa, prevashodna je potreba da organizacije civilnog društva i međunarodni akteri vrše pritisak na poštovanje normi i standarda koji su deo stabilnih demokratskih političkih sistema. Agencija za borbu protiv korupcije, Regulatorno telo za elektronske medije i Republička izborna komisija trebale bi biti okvir za sprečavanje funkcionerske kampanje. Osnaživanje ovih institucija, ali i pravosuđa, drugih nezavisnih tela, zaštita medija koji su pod pritiskom zbog neloyalnosti, kao i kažnjavanje prekršaja uz drastičnije mere deo su rešenja nagomilanih problema. Naravno da je problem u međuzavisnosti pojava i nepostojanju volje da se institucije izgrade, tako da situacije deluje bezizlazno.

## ZAKLJUČAK

Srbija je dugo bila svojevrsna fasadna demokratija, ali deluje da je novi talas populizma i apsolutne vlasti uspeo da skine i tu fasadu iza koje se krio niz demokratskih devijacija. Demokratski pad prouzrokovan je nizom problema koji su u stalnom porastu, a od strane vladajuće političke elite su potpuno negirani ili neprihvaćeni. Jedan od problema koji postoji već dugo, a evidentiran je među najvećim problemima za slobodne i poštene izbore, je i funkcionerska kampanja. Problem zloupotrebe javnih funkcija i resursa je najočigledniji primer korupcije i klijentelizma, uz maksimizaciju njegovih efekata kroz lojalne medije. Srbija se susrela sa serijom razgovora o uslovima za slobodne i poštene izbore, ali se nije došlo do konkretnih rezultata. U sagledavanju problema na koje nailaze demokratski procesi potrebno je jasno istaći ono što je u javnom diskursu zaživelo kao pojam funkcionerske kampanje. U ovom radu su istaknuti svi elementi ove pojave, kao i određeni primeri iz političke prakse na kojima se vidi celokupan problem. Srbija nije jedina zemlja koja se susreće sa ovim problemom, ali je svakako veoma slična zemljama regiona, gde se zbog kontekstualnih uslova posebno ističu Crna Gora i Severna Makedonija. Oba slučaja su nešto ranije imala političku krizu prouzrokovanu i

problemom koji nazivamo funkcionerska kampanja. Neke od rešenja koja su ponudile samo su metodi za prevazilaženje krize, ne i za trajno rešenje problema. Najveći problem Srbije je nepostojanje volje političkih aktera da se problem rešava na demokratskim načelima.

## LITERATURA, PRAVNI I DRUGI IZVORI

Agencija za borbu protiv korupcije, *Mišljenje – Biro za društvena istraživanja*. Dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/05/BIRODI.pdf> (pristupljeno 15.5.2020.)

Bertelsmann Transformatio Index. Dostupno na: <https://www.bti-project.org/en/atlas.html> (pristupljeno 1.5.2020.)

Brian McNair, *An Introduction to Political Communications*, London and New York, Routledge, 2003.

Campaigning in democratic elections – Code of Conduct for Political parties, IDEA, 1999. Dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/code-of-conduct-for-political-parties-campaigning-in-democratic-elections.pdf> (pristupljeno 20.3.2020.)

Danas, *Usvojen zakon o sprečavanju korupcije*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/usvojene-zakon-o-sprecavanju-korupcije/> (pristupljeno 1.5.2020.)

Daniel Joseph Boorstin, *The Image: A Guide of Pseudo-events in America*, New York: Vintage Books, 1992.

Despot Kovačević, Destabilizacija partijskih sistema i porast populizma u zemljama bivše SFRJ, *Srpska politička misao*, 1/2020, str. 129-152.

Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 135.

Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

Dragan Koković, *Društvo i medijski izazovi – uvod u sociologiju masovnih komunikacija*, Filozofski fakultet Odsek za medijske studije, Novi Sad, 2007, str. 36.

Florian Bieber, Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans, *East European Politics*, 34(3): 337-354.

Freedom House – *Freedom in the World*. Dostupno na: <https://freedomhouse.org/country/serbia> (pristupljeno 1.5.2020.)

Freedom House – *Nations in Transition*. Dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade> (pristupljeno 1.5.2020.)

Insajder debata, gost Aleksandar Vučić, 02.01.2018. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9243/> (pristupljeno 1.5.2020.)

Istinomer, *izjava Maje Gojković*, 13.3.2017. Dostupno na: <https://www.istinomer.rs/izjava/skupstina-nemora-da-pravi-nadzorni-odbor-za-pracenje-izborne-kampanje/> (pristupljeno 1.5.2020.)

Izveštaj i analize Transparentnost Srbija. Dostupan na:

<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10712-funkcionerska-kampanja> (pristupljeno 15.5.2020.)

Jovanka Matić, Medijski populizma i politički populizam. U Zoran Lutovac (ur.) *Populizam* (131-150), Beograd: Institut za društvene nauke, 2017.

- MANS, *Saopštenje povodom odluke Ustavnog suda*, 31.5.2014. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/saopstenje-povodom-odluke-ustavnog-suda-crne-gore/> (pristupljeno 7.5.2020.)
- MKD, *Целосниот договор што утрово го потпишаа македонските лидери*, 17.5.2015. Dostupno na: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosniot-dogovor-shto-utrovo-go-potpishaa-makedonskite-lideri> (pristupljeno 7.5.2020.)
- Nebojša Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd.
- Peščanik, *Zamagljivanje funkcionerske kampanje*. Dostupno na: <https://pescanik.net/zamagljivanje-funkcionerske-kampanje/> (pristupljeno 1.4.2020.)
- Reporters without borders (2012-2020). Dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking> (pristupljeno 15.5.2020.)
- Siniša Atlagić, [Državni marketing u izbornim kampanjama u Srbiji: Kako regulisati medijsko „pokrivanje“ zloupotrebe javnih resursa?](#), *Kultura polisa*, vol. 40, god.XIV, str. 11-21.
- Siniša Atlagić, Jelena Surčulija-Milojević, Institucionalni uslovi konkurencije političkih ideja u Srbiji: slučaj Regulatornog tela za kontrolu medija, *Srpska politička misao*, 3/2017, vol.61, god.25, str 123-140.
- Slobodna Evropa, *Potpisan sporazum o fer i slobodnim izborima, korak do prelazne Vlade*, 26.4.2016. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sporazum-opozicije-i-vlasti-u-cg-pred-parafiranjem/27697715.html> (pristupljeno 7.5.2020.)
- Ustav Republike Slovenije, Uradni list RS, št. [33/91-I](#), [42/97](#) – UZS68, [66/00](#) – UZ80, [24/03](#) – UZ3a, 47, 68, [69/04](#) – UZ14, [69/04](#) – UZ43, [69/04](#) – UZ50, [68/06](#) – UZ121,140,143, [47/13](#) – UZ148, [47/13](#) – UZ90,97,99 in [75/16](#) – UZ70a)
- Ustav Republike Srbije, Sl.glasnik RS, br.96/2006.
- Vijesti, *Opozicija i SDP podržali Zakon o finansiranju političkih partija*, 17.02.2014. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/245292/opozicija-i-sdp-podrzali-zakon-o-finansiranju-politickih-partija> (pristupljeno 7.5.2020.)
- Vlada Republike Srbije, *Izveštaj Fridom Hausa neosnovan i nepotkrepljen činjenicama*. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/465714/izvestaj-fridom-hausa-neosnovan-i-nepotkrepljen-cinjenicama.php> (pristupljeno 15.5.2020.)
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik RS br. 43/2011 i 123/2014.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, Službeni glasnik RS br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.
- Zlatko Minić, Nemanja Nenadić, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa, Transparentnost Srbija*, Beograd, 2017.
- Zoran Slavujević, *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Grafocard, Beograd, 2009.



Закон за владата на Република Македонија (2016). Сл.весник на РМ бр.142/16.Dostupno на:  
[https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon\\_za\\_vladata\\_na\\_republika\\_makedonija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf) (pristupljeno 11.5.2020.)

## **LACK OF REGULATION OF ELECTORAL CAMPAIGNS - FUNCTIONARY CAMPAIGN**

### **Abstract:**

Free and fair elections in Serbia are confronted with numerous problems, but one of the largest problems is the (mis)use of public functions for the purposes of election campaigns. The appearances of public officials within election campaigns and for the purposes of promoting specific election lists, and candidates is much more intense and noticeable in the period from the announcement until election day. A number of contextual conditions contribute to this scenario, from non-compliance with the existing legal regulations to lack of clear legal solutions. The lack of clear definition of functionary campaign was the subject of dialogue between the government and the opposition, and following on that, certain solutions were initiated, entered into the procedure and were adopted. The subject of analysis in this paper are the shortcomings of the legal framework, the lack of comprehensive legislation, as well as the political practice in Serbia. Taking into account regional comparative experiences, this paper identifies three ways/responses to improve existing functionary campaigns.

**Keywords:** elections, electoral system, functionary campaign, electoral campaign, election legislation

Projekat „Dijalog o izborima 2020“ i objavljivanje ovog elektronskog biltena podržan je od strane Fondacije za otvoreno društvo, Srbija



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Sve ideje i stavovi koji su izneti u elektronskom biltenu su lični i profesionalni stavovi autora, a ne stavovi Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu niti Fondacije za otvoreno društvo Srbija.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA