

Милан Н. Јовановић¹
Универзитет у Београду,
Факултет политичких наука,
Политиколошко одељење
Београд (Србија)

324(497.11)"2019"
Оригинални научни рад
Примљен 31/05/2021
Прихваћен 15/06/2021
doi: [10.5937/socpreg55-32525](https://doi.org/10.5937/socpreg55-32525)

ОД ЗАХТЕВА ЗА СЛОБОДНЕ И ПОШТЕНЕ ИЗБОРЕ ДО ИЗБОРНЕ РЕФОРМЕ – ДИЈАЛОГ ВЛАСТИ И ОПОЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ 2019. ГОДИНЕ

Сажетак: Предмет овог рада су разлози који су покренули дијалог власти и опозиције о изборним условима, позиције актера и последице. Анализа је вршена у методолошкој матрици стандарда слободних и праведних избора дефинисаних актима међународних организација. Изборно право у Србији имплементирало је наведене стандарде, али у свим изборима, мање или више, бележи се њихово кршење. Таква изборна пракса довела је у питање интегритет низа изборних процеса у интервалу 2012–2017. године. Две рунде разговора власти и опозиције донеле су половичне резултате. Изменом низа закона унапређене су поједине изборне процедуре, али су оне остале у сенци нерешавања круцијалних проблема. Јавни сервиси остали су затворени за опозиционе странке и алтернативне политике, а притисци на бираче нису отклоњени. Уместо унапређивања изборних услова извршена је велика изборна реформа. Снижен је изборни праг са 5 на 3%. Тај изборни инжењеринг власти није умањио бојкот дела опозиције, али је донео промене у изборном систему чији ће се ефекти тек осетити у наредним изборима. Епилог дијалога је бојкот избора дела опозиционих странака, политички нерепрезентативан парламент, повратак Србије у ред ауторитарних, хибридних режима у индексним базама које мере квалитет демократије у свету. Најављени превремени избори одмах по конституисању националног парламента и нови дијалог о изборним условима показују да проблеми са интегритетом избора чекају решење.

Кључне речи: слободни и поштени избори, изборна реформа, изборни интегритет, изборни праг

¹ milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

Увод

Уз модераторство невладиних организација и посланика Европског парламента, 2019. године странке власти и опозиције разговарале су о изборним условима за парламентарне, покрајинске и локалне изборе 2020. године. Циљ овог рада је да покаже разлоге који су условили да се три деценије од почетка редемократизације у Србији расправља о изборним процедурама које обезбеђују демократски оквир изборног такмичења, позиције актера, резултате и последице дијалога. Анализа је смештена у теоријске концепте слободних и поштених избора и изборних реформи.

Слободни и поштени избори – теоријски концепти и дилеме

Избори су постали стандардна институција доласка на власт. Они су незаобилазна карика легитимитета сваког режима. За демократске поретке од посебне је важности да се доношење изборне одлуке нормативно уреди тако да обезбеди слободно и праведно надметање политичких актера за јавне функције и да се развија политичка култура која ће обезбедити доследну примену изборних правила. Недемократски системи настоје да обезбеде нормативне гаранције поштених и слободних избора. Међутим, изборна пракса у таквим амбијентима показује различите облике кршења и деформације изборних правила на начин који де/фаворизује поједине актере у изборној утакмици.

Процесом демократизације у последњој половини XX века, низом декларација и резолуција међународних и регионалних организација изграђен је сложен систем норми и принципа који дефинишу стандарде демократских избора. Изборним актерима, бирачима, странкама, изборној администрацији, на располагању је прави компендијум стандарда слободних и поштених избора (Tuccinardi, 2014; EODS, 2016; Goodwin-Gil, 2006). Истраживачи избора развили су, на основу тих докумената, индикаторе за мерење испуњености нормираних стандарда. Развијена је мрежа националних и наднационалних организација, права индустрија посматрачких мисија, које мере да ли су избори широм света одржани по стандардима слободних и праведних избора. За потребе ове анализе указујемо на класификацију индикатора која обухвата много шири спектар изборних процедура од самог гласања и покрива три фазе изборног процеса (види [Табелу 1](#)). Три фазе и две димензије слободних и поштених избора), а чију логику следи ОЕБС.²

² Ова организација, некада КЕБС, већ 80-тих година прошлог века почиње систематски да обраћа пажњу на изборе у оквиру људских права и слобода. Већ 1990. године, Париском декларацијом за слободну Европу која демократију потенцира као једини пожељни облик владавине, она оснива Канцеларију за слободне изборе. Годињу дана касније она ће променити назив у Канцеларија за демократске институције и људска права (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODHR). Када је 1994. године КЕБС променио име у ОЕБС, Канцеларија је здржала назив и овлашћења. Три године касније усвојен је Кодекс за посматрање избора ОЕБС/ODHR. На конференцији у Истанбулу 1999. године ОЕБС је усвојио Повељу за европску безбедност која је предвидела обавезу чланица да позивају ODHR да посматра изборе и да прате његове процене и препоруке.

Слободни избори значе да грађани гласају без „страха да ће власт над њима због тога спроводити репресију”, а поштени да се сви гласови „рачунају као једнако важећи” (Dahl, 2000, стр. 99). Избори су слободни и праведни када су „препреке за улазак у изборну арену слабе”, кандидати, странке и њихове присталице „слободно воде кампању”, а бирачи „гласају за онога кога хоће, без бојазни и застрашивања” (Diamond, 2008, стр. 24). Наведене дефиниције сугеришу да је релативно једноставно знати када су избори слободни и праведни, а када не. Једна од студија која анализира 1.169 изборних циклуса у 169 држава у интервалу од 1975. до 2011. године према критеријума Интерпарламентарне уније (*Declaration on criteria for free and fair elections*), нашла је да је у првој деценији посматраног периода чак 70% избора било слободно и поштено а да је тај број у последњој деценији пао на 45%. Пораст броја избора пратио је несразмерно брзо број оних изборних циклуса који нису задовољили стандарде слободних и праведних. Чак и ако се узме у обзир већа обученост истраживача, адекватнија методологија и прецизнија мерења, ови подаци забрињавајуће показују раширеност различитих девијација које руше интегритет изборног процеса (Bishop & Hoeffler, 2016, стр. 613–615). Бирачки спискови могу бити неуредни и нетачни; приступ бирачком праву може бити скопчан са низом препрека; странке и кандидати могу имати неједнак третман у кампањи; приступ медијима и новцу може фаворизовати поједине актере; изборна администрација може бити политички пристрасна; полиција и судови могу бити слаби и неефикасни да заштите бираче од претњи и уцена; гласање се може одвијати уз кршење непосредности и тајности; облици изборне корупције и куповина гласова може бити раширена и рафинирана; пребројавање гласова и утврђивање резултата може бити кривотворено и фалсификовано; судови пристрасни у решавању тужби за заштити изборног права; кашњења у објављивању резултата могу додатно подривати поверење у исправност избора, покренути протесте и насиље, итд. Ово су само неки од најчешћих и најмасовнијих појава које угрожавају интегритет избора. Оне су документоване у бројним извештајима посматрачких мисија ОУН, ОЕБС, ЕУ, IFES (International Foundation for Electoral Systems), невладиних организација, медија, истраживања научних институција, итд.

„Најозбиљније повреде изборног права обично се везују за ауторитарне режиме. Па ипак, несавесно понашање никако није ограничено само на такве државе, и, као што показују избори за америчког председника 2000. године на Флориди, ни земље са вишевековним изборним искуством као што је САД нису имуне на партијску пристрасност и техничке грешке у изборном процесу.” (Norris, 2018, стр. 494)

Није погрешна тврдња да нема избора без неправилности. Ради се о најмасовнијем, конфликтном политичком процесу у којем су пропусти сасвим извесни. Запажен је напор истраживача да диференцирају техничке, процедуралне, ненамерне неправилности од оних, системски и срачунато усмерених на обезбеђивање предности, крађу гласова, кривотворење резултата, итд. Једноставно је идентификовати појединачне догађаје кршења изборног права. Међутим, велики број индикатора за слободне и праведне изборе и различити контексти у којима се избори одржавају неминовно отварају дилему да ли се у свим ситуацијама могу стриктно задовољити сви стандарди на највишем нивоу. Једноставније речено да ли је боље да имамо и мањкаве изборе, него да немамо никакве. Дакле, проблем се компликује када се критеријуми „слободни” и

„праведни” степенују, што је неизбежна пракса приликом посматрања избора. Који број, какав интензитет, која врста неправилности и/или кршења изборних правила формира праг – границу да ли ће неки избори бити перципирани и оцењени од бирача, странака, посматрача као слободни и праведни није тривијално питање. То је од велике важности у деловању посматрачких мисија. Посебно у друштвима у којима је интегритет избора нарушен и у којима изборни ривали имају дијаметралну перцепцију услова слободних и праведних избора, јер извештаји посматрача могу битно генерисати било изборно насиље било снажење пута ка консолидацији демократије.

„Док демократски легитимитет захтева да избори буду и слободни и праведни, постоји широк спектар услова и околности под којима су слобода и праведност неспојиви. Зато се мора успоставити баланс између ова два критеријума. Иако одговарајућа равнотежа донекле зависи од локалних услова (ограничења слободе у име ограничавања концентрисане економске моћи или контрола медија оправданији су у случајевима где већ постоји висок степен концентрације), они не могу одредити јединствен прикладан компромис, јер један најприкладнији компромис не постоји. Овакве одлуке ретко су политички неутралне. Неки интереси или партије су у повољном, а други у неповољном положају – барем у поређењу са другим одлукама које би се могле једнако уверљиво предложити. Пошто не постоји непроблематичан стандард по коме се могу проценити слобода или правичност, предлагање реформе, чак и у име праведности или неутралности, неки учесници увек могу схватити као суштинско заузимање стране у политичком надметању. Свакако да постоје праксе које су неприхватљиве за било који разумни стандард демократске коректности, и њима би се требало супротставити. Изван тога, међутим, они који заговарају утврђивање стандарда за евалуацију изборних пракси требало би да препознају да такви предлози нису изнад политике, већ део политике.” (Katz, 2005a, str. 36).

Ово становиште имплицира да се анализа примене стандарда слободних и праведних избора мора повезивати са моделом демократије. Демократија и избори су чврсто повезане институције толико да су користе као синоними. Међутим, избори нису били само инструмент тријумфа демократије као политичког поретка. Они су преко манипулација исто толико нераскидиво повезани са одржавањем, рестаурацијом и рађањем нових облика ауторитарних система. Концепти либералне и изборне демократије подразумевају изборе као нужан, али не и довољан услов за демократију. Демократски политички системи не могу постојати без избора, али избори сами по себи нису довољни. Либералне демократије надилазе овај стандард. Изборном праксом која крши стандарде слободних и праведних избора, изборне демократије често клизе у ауторитарност. Оне „успешно изводе изборе”, али због самог карактера и бројних дефеката и дисторзија који нарушавају интегритет изборног процеса, не успеју да институционализују владавину права, политичку одговорност, бирократски интегритет и јавну расправу, као виталне димензије демократског конституционализма (Schedler, 2002, str. 16–17). И ова парадигма рачуна са ограничењима различитих услова у којима се примењују избори, процесом демократизације и различитим препрекама функционисања демократије у појединим друштвима, и свесна је да се демократске норме не могу савршено реализовати, чак ни у етаблираним демократијама. Јасно је да приступ изборној арени никада није савршено једнак, а разлика између поштовања и прекорачења демократске норме прецизна.

„Постоји много простора за нијансу и амбивалентност. У политици као и у другим врстама такмичарских активности, дисторзија и заобилажење правила понекад се може сматрати „делом игре”. Свако ко познаје често неуредан посао праћења избора зна да преваре са гласањем могу бити веома компликована, сеновита и клизава питања због којих домаћи и међународни посматрачи чупају косу. Много практичног знања и мукотрпне анализе уложено је у правцу осмишљавања метода које дозвољавају да се масовне преваре разликују од распрострањених, али несистематских неправилности, али досадашњи резултати нису коначни.” (Schedler, 2002, стр. 38–39).

Овакав приступ, међутим, потенцира да су стандарди слободних и праведних избора карике чврстог ланца којим се либералне демократије одвајају од изборних демократија.

„Избори се могу сматрати демократским ако, и само ако, испуњавају сваки од њих... Делимично поштовање демократских норми није делимична демократија. Озбиљно кршење једног од услова обезвређује испуњење свих осталих. Ако је ланац демократског избора било где прекинут, избори постају не мање демократски него недемократски.” (Schedler, 2002, стр. 41).

Изборни интегритет је нови приступ класификовању, мерењу и анализирању проблема који одређују квалитет избора. Он је омеђен ауторитетом норми међународних принципа и стандарда за слободне и праведне изборе који се смешта у шири институционални и социјални контекст у којем делују бројне силе које утичу на доследну примену принципа и стандарда. Јасно је да изборне институције јесу формалне структуре које управљају изборима. Али на њих у мањој или већој мери може утицати читав низ фактора: од степена сиромаштва и писмености, преко капацитета политичких институција, распрострањености корупције, међународних притисака и подстицаја, до социјалних норми, неформалних образаца понашања, и сл. Томе се придружује и комбинавање операционализације принципа поделе власти, типа изборног система, представљања жена и мањина, величине изборне јединице и начина гласања чиме се спектар фактора који детерминишу квалитет избора знатно шири ван шематизоване слике слободних и праведних избора (Norris, 2018, стр. 495–496).

Изборне реформе нераздвојан су феномен са слободним и праведним изборима. Приговори на изборне услове неминовно воде променама изборних правила, појединих изборних института и елемената изборног система. Псефолози су дуго само промене темељног изборног обрасца, начина гласања, величине изборне јединице и висине изборног прага, сматрали изборним реформама (Lijphart, 1994, стр. 3). Такав приступ развојем истраживања изборних реформи одавно је напуштен и све више се промене изборних института посматрају кроз призму мотива актера (Katz, 2005b, стр. 58). Јасно је да се често „ђаво крије у детаљима” те да некада и техничке измене могу имати снажно дејство на изборне резултате, што шири круг промена изборних правила које се подводе под изборне реформе. (Leuenaar & Hazan, 2011, стр. 441). И позиције актера у изборним реформама, мотиви, знање о изборним системима, очекивања такође су предмет теоријских парадигми које ћемо користити у нашој анализи (Renwick, 2018).

Дијалог о изборним условима – актери, позиције, резултати

Политичке странке власти и опозиције главни су актери у дијалогу о изборним условима који се у Србији одвијао 2019. године. Међутим, круг актера у овом процесу много је шири. Невладине организације које прате изборе, ОЕБС, међународна заједница оличена у Европској унији, истраживачи из академског поља и јавност – медији и грађани, такође су учесници овог процеса, са различитим мотивима, позицијама, неједнаким интензитетом и утицајем.

После 2000. године променама закона којим се обликује простор слободних и праведних избора значајно је редизајниран. Усвојен је пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом; побољшан је квалитет процедура везаних за изборни дан; рад изборних органа; уведена је електронска евиденција бирача (Рајванчић, 2020). Паралелно су значајно унапређена правила у бочним изборним аренама – контрола финансирања изборних кампања и позиција медија у изборима. Неправилности у изборном процесу и даље су регистроване. Примедбе странака, посматрачких мисија, истраживача, такође. Међутим, оне нису биле таквог обима да би доводиле у питање валидност изборних резултата. Поред указивања на негативне ефекте појединих елемената изборног система, блокиране изборне листе, једну изборну јединицу, јединствен изборни праг, одсуство могућности директног гласања за кандидате, (Јовановић, 2015, стр. 22–25) истраживачи су све више указивали и на неравноправност изборних актера у тзв. бочним аренама: финансирању изборне кампање, улози медија у изборним кампањама и злоупотреби државних ресурса у страначке сврхе (Vučićević, 2010, стр. 10–11). Чинило се ипак да је, и поред низа замерки, изборни институционални дизајн за већину актера прихватљив оквир за слободну и праведну изборну утакмицу. Међутим, тај утисак је демантован низом изборних циклуса на различитим нивоима од 2012. до 2017. године и политичким консеквенцама које су произвели.

Већ од избора 2012. године, на којима долази до смене власти – Српска напредна странка са коалиционим партнерима побеђује на председничким, парламентарним и локалним изборима – ОЕБС указује на забрињавајуће случајеве „застрашивања бирача”; „недостатак критичког и аналитичког извештавања о кампањи у медијима”; угрожавање плурализма и независности „утицајем који су на медије вршиле политичке партије на власти” (OEBS/ODIHR, 2012). Промена гарнитура на власти није донела промену изборне праксе. Две године касније на ванредним парламентарним изборима понављају се примедбе о притисцима на бираче током „кампање од врата до врата” и утицају партија и приватног сектора на медије (OEBS/ODIHR, 2014, стр. 2). У наредном циклусу парламентарних избора 2016. године констатује се да су „пристрасно извештавање у медијима, неправедна предност коју обезбеђује статус владајуће странке и нејасно разграничење државних и страначких активности, пољубљали једнакост могућности у такмичењу учесника избора...” (OEBS/ODIHR, 2016). После председничких избора 2017. године те оцене постају оштрије: „доминира кандидат владајуће странке, истовремено и премијер, коме је ишло у прилог непрецизно раздвајање ове две улоге.” Упозорено је на примере притисака „на бираче и запослене у структурама уско повезаним са државом као и злоупотребе јавних

ресурса...” и наставак економског и политичког притиска на медије који је довео до аутоцензуре, што се приписује лошем раду Регулаторног тела за електронске медије (OEBS/ODIHR, 2017). Наведене оцене сумиране су и у извештају после избора 2020. године (OEBS/ODIHR, 2020).

Извештаји невладиних организација допуњавали су наведене оцене. Подаци о функционерској кампањи током избора у наведеном периоду, показује да су јавни функционери интензивирали своје активности у просеку 2,5 до 3 пута током избора, у односу на период када није било кампање (Minić & Nenadić, 2017, стр. 14–24). Две невладине организације са најдужим стажом мониторинга избора, ЦеСИД и ЦРТА, у својим извештајима указивали су да законски оквир пружа добру основу за спровођење демократских избора у складу са међународним обавезама и стандардима. Али потенцирају и несразмеру медијског извештавања у корист владајућих странака, злоупотребе државних ресурса, притисак на бираче, раширену праксу функционерске кампање, нетранспарентност финансирања изборних кампања које због непоступања регулаторних тела и проблема у раду изборне администрације није санкционисано, као главна поља угрожавања интегритета избора. Иако се оцењује да се ради о инцидентним ситуацијама, које немају „системски карактер” те да није „могуће говорити о томе да су те неправилности утицале на крајњи исход и легитимитет избора”, општи је закључак да таква пракса баца сенку на демократски карактер избора и ствара перцепцију у јавности и међу бирачима да избори нису демократски (CeSID, 2018; види и CRTA, 2018a; 2018b).

У низу избора за одборнике у скупштинама локалне самоуправе опозиционе странке критикују владајуће странке да користе државне ресурсе у изборној кампањи; врше притисак на бираче, посебно запослене у администрацији локалне самоуправе и јавним предузећима; да агресивним вођењем кампање „од врата до врата” застрашују бираче; да им се отежава вођење кампање – немају приступ медијима; омета се рад њиховим активистима, медијски сатанизују њихови функционери, и сл. (Јовановић & Матић, 2020, стр. 710). Краће речено, опозиционе странке сматрају да власт омета опозицију да врши улогу контролора и актера који у демократским системима треба да буде политичка алтернатива, те да се тако деформише функционисање политичког система у целини.

Овакве оцене постепено су грађене. Од парламентарних избора 2016. године јаз између парламентарне већине и опозиције у Народној скупштини убрзано се продубљује. Већ приликом експозеа тадашњег премијера Александра Вучића, лидера Српске напредне странке, посланици Демократске странке, Социјалдемократске странке и покрета Доста је било напустили су седницу Народне скупштине. Наредне године ситуација ескалира непрестаним кажњавањем опозиционих посланика за кршење пословника и кулминира сужавањем простора опозиционим посланицима да критикују владине предлоге закона тако што владина већина троши време за расправу продукцијом на стотине бесмислених амандмана. Епилог је бојкот седница Народне скупштине – од 88 опозиционих посланика 55 одбија да учествује у заседањима (Јовановић & Vučićević, 2020, стр. 636). Извештај Европске комисије о напретку Србије ка чланству у ЕУ из маја 2019. године констатује да су „практике владајуће парламентарне коалиције довеле до погоршања законодавних дебата, чиме је умањена

способност парламента да надгледа извршну власт” те да постоји ургентна потреба да се у парламенту оствари истинска међустраничка дебата (European Commission, 2019).

Поједине опозиционе странке које су напустиле Скупштину траже простор да буду видљивије у јавности са својим ставовима и изврше снажнији утицај на власт да промени такву праксу и оснивају Савез за Србију.³ Опозиција је захтевала „свеобухватни споразум о слободним и поштеним изборима” и „минимум девет месеци примене” договореног, од стране прелазне техничке владе, што је подразумевало одлагање избора 2020. године. Како су рокови за одржавање избора дефинисани Уставом, евентуално одлагање могло би се извести или увођењем ванредног стања или доношењем посебног закона, *lex specialis* (Ковачевић, 2019). Прогласом „Споразум са народом” опозиција најављује да ће бојкотовати изборе уколико власт не испуни њихове захтеве за стварање услова за слободне и поштене изборе (Savez za Srbiju, 2019a). Захтеве и препоруке формулисао је у изборном и медијском анексу Стручни тим у име протеста грађана „1 од 5 милиона”. Редовно информисање јавности о ставовима опозиције преко јавног сервиса и електронских медија са националном фреквенцијом, заступљеност опозиције у информативним емисијама, попуњавање састава Регулаторног тела за електронске медије и доследна примена његових овлашћења, обезбеђивање услова за слободне и поштене изборе који су обухватили контролу бирачког списка, обуку изборних органа, спречавање функционерске кампање, притисака на бираче, заштита тајности гласања и контрола утврђивања резултата избора, били су основни захтеви изнети у овим документима. Њих су пратили и захтеви који су се односили на: формирање владе стручњака после избора; враћање демократских начела и владавине права и поштовања уставних начела о подели власти на законодавну, извршну и судску; успостављање независног судства, тужилаштва, Уставног суда Србије, специјалног тужиоца за корупцију, организовани криминал и трговину утицајем; афирмацију независне ревизорске институције, утврђивање критеријума за избор јавних функционера, заштиту независних и регулаторних тела од странака, спровођење лустрације, испитивање порекла имовине, измену изборног законодавства и заштиту локалне самоуправе (Stručni tim protesta „1 od 5 miliona”, 2019).

Власт није видела никакве проблеме у изборним условима. *„Та њавила донела је Демократска странка са својим саветницима, а она, сем у изузетним случајевима, нису мењана. Закон о избору народних посланика и Закон о финансирању политичких*

³ Ту организацију чинили су Демократска странка и странке које су са својим фракцијама основали бивши лидери ДС: Вук Јеремић – Народна странка, Борко Стефановић – Левица Србије, Јанко Веселиновић – Покрет за преокрет, Небојша Зеленовић – Заједно за Србију, а којима су се придружили Српски покрет Двери, Народни покрет Срба са КиМ „Отаџбина” и Синдикат „Слога”. Низ опозиционих организација остаје ван овог савеза. Покрет слободних грађана који је основао бивши омбудсман Саша Јанковић, кога је после повлачења са места председника заменио глумац Сергеј Трифуновић, координирао је активности и подржавао деловање Савеза. Покрет „Не давимо Београд”, организатор протеста током 2016. године, остао је ван савеза и властитим акцијама настојао да се позиционира, пре свега, у главном граду. Окидач за спиралу ескалације је био физички напад на Борка Стефановића у Крушевцу. Он ће покренути серију протеста – „Стоп крвавим кошуљама” и „1 од 5 милиона” – који ће се у таласима и различитим форматима одвијати у наредне две године.

странака донећи су у складу са пољитичким жељама претходног режима, који данас покушава да делегитимизује изборни процес, чија је правила сам утврдио”, изјава је Александра Вучића, лидера СНС, коју су безброј пута поновили функционери напредњака (Istinomer, 2020). Експерти из невладиног сектора истицали су да је тачно да се изборни закони нису мењали годинама, али су указивали на неправилности у њиховој примени „... пре свега иако што не сјречавају владајућу коалицију у остваривању изузетне изборне вредности. Када су пољитичке странке и удружења траћана тражили измене закона, траћене су у оној мери у којој би се уишцало на несразмерно ирисуство владајућих странака у медијима и њихов ирисустуј ресурсима. Нису траћене иромене изборног сисћема.” (Плић, 2020).

Као што је месецима одбијала било какву могућност разговора о условима за предстојеће изборе, образлажући то ставом да се изборни закони не мењају у години одржавања избора, власт је изненада прихватила разговоре.⁴ Неповерљивост актера, дијаметралне полазне позиције, већ формиран став дела опозиције да је бојкот избора 2020. године једино решење резултирали су повлачењем једног броја опозиционих странака из дијалога већ после првог састанка 27. јула 2019. године. Тај поступак аргументовали су одсуством услова за дијалог; наставком медијске сатанизације опозиције; стварањем недемократске атмосфере у друштву; кратким роком за озбиљне промене и имплементацију; одсуством воље владајућих странака за суштинско јачање интегритета изборног процеса.

Ипак, овај дијалог је донео измене које су ишле у правцу јачања доследније примене већ постојећих изборних правила. Већ током дијалога Влада је формирала групу за имплементацију препорука ОЕБС-а за побољшање изборног процеса која је, на основу идеја из разговора власти и опозиције и препорука ОЕБС-а, предложила низ измена изборних правила у домену евиденције бирача, забране коришћења јавних ресурса у изборним кампањама, бржим поступањем агенције за спречавање корупције у контроли финансирања изборних кампања, објављивања записника са свих бирачких места, итд. То је подразумевало измену низа закона, али су резултати ипак оцењени као половични (CeSID, 2020.)

Опозиционе странке које су напустиле дијалог одлучиле су се за интернационализацију и позвале Европски парламент да посредује у разговорима о побољшавању изборних услова.⁵ Унапређивање рада Регулаторног тела за електронске медије име-

⁴ Разговори о изборним условима на иницијативу Фонда за отворено друштво трајали су од јула до октобра 2019. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. У форми округлих столова у пет тематских целина са којима су се сагласили учесници: оквир дијалога, бирачки списак и изборна администрација, финансирање изборних кампања, приступ медијима и њихова контрола, обезбеђивање изборних права за које су почетне тезе за расправу износили представници ЦРТЕ и ЦеСИД-а на основу својих увида и предлога за унапређивања изборних услова, на седам сесија, дебатовало се о потребним корацима за обезбеђивање изборног интегритета.

⁵ Председник Спољнополитичког одбора Европског парламента, Дејвид Мекалистер (David McAllister), понудио је председници Народне скупштине, Маји Гојковић, да делегација ЕП посредује у дијалогу. Од половине октобра до средине децембра одржане су три рунде разговора на којима није учествовао један број опозиционих странака које су се противиле идеји посредовања ЕУ.

новањем нових чланова, доношење прописа који би побољшали рад јавних медијских сервиса, оснивање Надзорног одбора, доследно спровођење усвојених промена у изборној пракси – основне су теме дијалога у овом формату. Дакле, и у другој рунди разговора актери нису тражили промене изборног система. Као исход ове рунде дијалога измењен је састав Регулаторног тела за електронске медије и, потпуно неочекивано, смањен је законски изборни праг. Снижавање изборног прага са 5 на 3% и увођење афирмативне клаузуле по којој се изборни количници странака националних мањина увећавају за 35% гласова, образлагано је лакшим приступом парламенту малим политичким странкама и жељом за већом репрезентативношћу представничких тела. Вољом владајуће већине извршена је велика изборна реформа коју нико није тражио и то супротно стандардима добре изборне праксе да се у години избора не мењају изборна правила. Упозорења из академских кругова, на спорну уставност, односно нарушавање принципа општости и једнакости изборног права, и политичке консеквенце ове исхитрене реформе, нису имале одјека (Orlović, 2020; Jovanović, 2020, str. 101). Првенствено зато што је стварни мотив ове велике изборне реформе био усмерен на обесхрабривање једног броја странака које су најавиле бојкот избора. Српска напредна странка је знала да је снижавање изборног прага може коштати неколико мандата као и да јој то неће угрозити водећу позицију у формирању владе, али је то била прихватљива цена за неутралисање приговора о окрњеном легитимитету парламента и одсуству опозиције у представничком телу.

Епилог

Две рунде разговора власти и опозиције завршиле су се половичним резултатима. Прво, разговори су тешко могли задовољити форму дијалога. Практично већи део странака власти и опозиције није директно разговарао о изборним условима. Друго, основни узрок дијалога о изборним условима био је нарушени интегритет изборног процеса у фази пре избора, првенствено у медијској сфери. Практично је прекинута комуникација политичких актера власти и опозиције; јавни сервис и медији са националном фреквенцијом маргинализовали су опозицију и фаворизовали власт. Дијалог у том круцијалном сегменту није донео промене. Електронски медији са националном фреквенцијом, посебно јавни сервис, задржали су дисбаланс у заступљености у програму у корист владајућих странака. У осталим сегментима све три фазе изборног процеса - пре избора, на дан избора и после избора, учињен је низ значајних промена усмерених на јачање критеријума слободних и праведних избора и јачања поверења свих актера у изборни процес. Међутим, оне су остале у сенци одсуства промена у бочној, медијској арени, изборног процеса. Треће, иако нико у дијалогу није захтевао промену изборног система, једностраном вољом власти снижена је висина изборног прага, што свакако спада у ред великих изборних реформи јер се ради о промени изборног института који снажно утиче на приступ парламенту и пропорционалност политичке репрезентације. Велика изборна реформа је уствари била изнуђен изборни инжењеринг којим је власт покушала да спречи бојкот избора. Четврто, резултати парламентарних и локалних избора 2020. године нису потврдили очекивања од ове изборне реформе. Део опозиционих странака бојкотовао је изборе, а онај део који је учествовао није успео да пређе нижи изборни

праг и стекне парламентарни статус. Парламент је практично остао без опозиције што је умањило репрезентативност и легитимност законодавног тела. Доказ за то је најавна превремених парламентарних избора и наставка дијалога о изборним условима, одмах по конституисању Народне скупштине. Пето, организације које по различитим параметрима мере квалитет демократије у својим извештајима констатују да су индекси квалитета демократије у Србији последњих година у силазној линији, те су је из категорије делимично консолидованих демократија, сврстале у категорију изборних аутократија, односно хибридних режима (Norris & Grömping, 2019, стр. 9; Freedom House, 2019; 2020). Протести Владе на такво рангирање нису промениле стање (Vlada Republike Srbije, 2020). Пред политичким актерима је задатак да осмишљеним институционалним реформама и променом понашања ојачају интегритет избора и поврате поверење у овај инструмент без кога фини зупчаници демократије не могу функционисати. Дебата о изборним условима у 2021. години која је у току прилика је за промене. Време ће брзо показати да ли ће та шанса бити искоришћена.

Milan N. Jovanović¹
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences,
Department of Political Science
Belgrade (Serbia)

FROM DEMANDS FOR FREE AND FAIR ELECTIONS TO ELECTORAL REFORM – THE DIALOGUE BETWEEN GOVERNMENT AND OPPOSITION IN SERBIA IN 2019

(Translation In Extenso)

Abstract: This article analyses the context that led to a dialogue on electoral conditions between the Serbian government and the opposition by applying the methodological matrix of standards for “free and fair” elections as defined by international organizations. Serbian electoral law has implemented international standards, but all electoral cycles have shown a certain level of irregularities that call into question the integrity of a number of electoral processes in the 2012–2017 interval. Two rounds of interparty dialogue produced only partial results. By amending a number of laws, certain election procedures were improved, but they remained in the shadow of unresolved crucial problems. Public broadcasting services remained closed to opposition parties and alternative policies, and the pressure on voters remained present. Instead of improving election conditions, major electoral reform was carried out. The electoral threshold was lowered from 5% to 3%. This form of electoral engineering carried out by the government did not diminish the boycott of the opposition, but it brought about significant changes in the electoral system, the effects of which were felt in the next elections. The epilogue of the dialogue was a boycott of the election by a part of the opposition parties, a politically unrepresentative parliament, and the Serbia’s return to the ranks of authoritarian, hybrid regimes in index bases that measure the quality of democracy. The announcement of early elections immediately after the constitution of the national parliament and a new round of dialogue on electoral conditions show that the problem of electoral integrity is still waiting for a solution.

Keywords: free and fair elections, electoral reform, electoral integrity, electoral threshold

¹ milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

Introduction

In 2019 the ruling parties and the opposition in Serbia started a dialogue on electoral conditions concerning parliamentary, provincial and local elections in 2020, facilitated by non-governmental organizations and members of the European Parliament. The aim of this paper is to shed light on the reasons that led to a discussion on election procedures that provide democratic framework for electoral competition three decades after the beginning of redemocratization in Serbia, and to examine the positions of the actors involved in this process, as well as the results and consequences of their dialogue. Our analysis relies on the theoretical concepts of free and fair elections and electoral reforms.

Free and fair elections – theoretical concepts and dilemmas

Elections have become the standard institution for coming to power. They are an essential link in the legitimacy of any regime. It is of special importance for democratic systems to regulate the process of elections in a way that ensures free and fair competition of political actors for public office, and to develop a political culture that guarantees a consistent application of election rules. Undemocratic systems also seek to provide normative guarantees of free and fair elections. However, electoral practice in such environments shows various forms of violations and distortions of election rules in a way that favors certain actors.

The process of democratization in the last half of the 20th century and a series of declarations and resolutions made by international and regional organizations has built a complex system of norms and principles that define the standards for democratic elections. Today, electoral actors, voters, parties, and election administrations have a true compendium of free and fair election standards at their disposal (Tuccinardi, 2014; EODS, 2016; Goodwin-Gil, 2006). Using these documents, election researchers have subsequently developed various indicators for measuring compliance with the rules; furthermore, a network of national and international organizations has formed a whole industry of observation missions in order to assess whether elections around the world adhere to the standards of free and fair elections. For the purposes of this analysis, we point to a classification of indicators that encompasses a much wider range of electoral procedures than voting itself and covers three phases of the electoral process (see [Table 1](#). Three phases and two dimensions of free and fair elections), followed by the OSCE².

Elections are considered free if citizens vote without “fear of government repression” and fair if all votes “count as equally valid” (Dahl, 2000, p. 99). Elections are free and fair when “barriers to entry are weak”, candidates, parties and their supporters can “campaign freely”

² This organization, formerly known as CSCE, began to pay close attention to elections within the framework of human rights and freedoms in the 1980s. As early as 1990, with the Paris Declaration for a Free Europe, which emphasized democracy as the only desirable form of government, it established the Office for Free Elections. A year later, the name was changed to the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). When the CSCE became the OSCE in 1994, the Office retained its name and authority. Three years later, the OSCE / ODIHR Election Observation Code was adopted. At a conference in Istanbul in 1999, the OSCE adopted the Charter for European Security, which obliged the members to call on the ODIHR to observe the elections and to follow its assessments and recommendations.

and voters “vote for whomever they want, without fear or intimidation” (Diamond, 2008, p. 24). These definitions suggest that it would be relatively easy to determine whether elections are free and fair and or not. One study analyzing 1,169 election cycles in 169 countries in the period from 1975 to 2011 found that in the first decade of the observed period as much as 70% of elections were free and fair, and that the number has since dropped to 45% in the last decade, according to the criteria of the Inter-Parliamentary Union (Declaration on criteria for free and fair elections). The increase in the number of election cycles is followed by a disproportionately increasing number of elections that do not meet the standards of freedom and fairness. Even if we take into account better-trained researchers, more adequate methodology, and more accurate measurements, this data shows a worrisome prevalence of various deviations that undermine the integrity of the electoral process (Bishop & Hoeffler, 2016, pp. 613–615). Voter lists can be messy and inaccurate, access to suffrage can be hampered by a number of obstacles, parties and candidates may have unequal treatment during the campaign, access to media and money can favor individual actors, the election administration can be politically biased, police and courts may be weak and ineffective in protecting voters from threats and blackmail, immediacy and secrecy can be compromised during voting, various forms of electoral corruption and vote buying can be widespread and refined, vote counting and determination of results may be manipulated, courts can be biased when dealing with voting rights litigation, delays in announcing election results can further undermine confidence in their correctness and trigger protests and violence, etc. These are just some of the most common and widespread phenomena that threaten the integrity of elections. Such cases are documented in numerous reports by UN, OSCE, EU, IFES (International Foundation for Electoral Systems) monitoring missions, non-governmental organizations, the media, and research by scientific institutions, etc.

“Authoritarian regimes typically display the most troubling repression of electoral rights. But malpractices are not confined to these types of states, by any means, and as Florida in the 2000 US presidential election shows, even countries with centuries of electoral experience, like the United States, are not immune from partisan bias and technical flaws in electoral procedures” (Norris, 2018, p. 494).

It would even be possible to claim that there is no such thing as voting without irregularities. Elections are, after all, the most massive and conflict-inducing political process in which certain mistakes are to be expected. Researchers have made significant efforts to differentiate technical, procedural, and unintentional irregularities from those systematically and purposefully aimed at providing unfair advantages, vote buying, or tampering with results. It is easy to identify individual events of electoral violations. However, the large number of indicators used for measuring freedom and fairness in elections and the highly singular contexts in which elections are held inevitably lead to the question: can all elections even meet all of the standards at the highest level on all occasions? Simply put, is it better to have flawed elections than to have none at all? The problem is further complicated if the criteria of free and fair are graded, which is an inevitable practice when observing elections. The incidence, seriousness, and nature of irregularities and/or violations of election rules – whether some elections will be perceived and assessed as free and fair by voters, parties, observers – is far from a trivial question. This is of great importance in the work of observation missions, especially in societies where the integrity of elections is violated and where rivals running for office have opposing views on the conditions for free and

fair elections. In such cases observer reports can contribute to an escalation of post-electoral violence or strengthen the path to democracy consolidation.

“(…) while democratic legitimacy requires that elections be both free and fair, there are a wide range of conditions and circumstances under which freeness and fairness are incompatible. As a result, a balance must be struck between the two desiderata. While the particular balance that is appropriate will depend to a certain extent on local conditions (limitations of freedom in the name of limiting concentrated economic power or media control are more justified where there is more concentration in the first place), they cannot determine the one most appropriate tradeoff, because there is no one most appropriate tradeoff. Few, if any, decisions of these types are politically neutral. Some interests or parties are advantaged and others disadvantaged—at least relative to other decisions that might equally plausibly have been proposed. Since there can be no unproblematic standard by which freeness or fairness can be assessed, this means that to propose reforms, even in the name of fairness or neutrality, is likely to be perceived by some participants as taking sides in the substance of political competition. Certainly there are some practices that are unacceptable by any reasonable standard of democratic propriety, and those should be opposed. Beyond that, however, those who advocate standards for the evaluation of electoral practices would be well advised to recognize that such proposals are not above politics, but are of politics” (Katz, 2005a, p. 36).

The position expressed above implies that any analysis of the application of standards for free and fair elections must be in conversation with an understanding of democracy. Democracy and elections are often so tightly connected that we view the two notions as synonymous. However, elections are not just an instrument of the triumph of democracy as a political order. If manipulated, they are just as inextricably linked to the maintenance, restoration and birth of new forms of authoritarian systems. The concepts of liberal and electoral democracy view elections as a necessary but not a self-sufficient condition for democracy. Democratic political systems cannot exist without elections, but elections alone are not enough. Liberal democracies go beyond this standard. By resorting to electoral practices that violate the standards of free and fair elections, electoral democracies often slide into authoritarianism. They “successfully conduct elections”, but due to their very character and numerous defects and distortions that undermine the integrity of the electoral process, they fail to institutionalize the rule of law, political responsibility, bureaucratic integrity and public debate as vital dimensions of democratic constitutionalism. (Schedler, 2002, pp. 16–17). This theoretical paradigm takes into account the limitations of different conditions in which elections take place, the process of democratization and various obstacles to the functioning of democracy in certain societies, and is aware that democratic norms cannot be perfectly realized, even in established democracies. It is clear that the approach to the electoral arena is never perfectly equal, and the difference between respecting and exceeding the democratic norm is not absolutely precise.

“There is much room for nuance and ambivalence. In politics as in other types of competitive activities, bending and circumventing the rules may sometimes be considered “part of the game.” Anyone familiar with the often-messy business of monitoring elections knows that vote fraud can be a very complicated, shadowy, and slippery affair that causes domestic and international observers to pull their hair out by the handful. Much practical knowledge and painstaking methodological analysis have gone toward devising methods

that allow monitors to distinguish massive fraud from widespread but unsystematic irregularities, but the results so far are hardly conclusive” (Schedler, 2002, pp. 38–39).

This approach, however, emphasizes that the standards of free and fair elections are a link in the hard chain that separates liberal democracies from electoral democracies.

“Elections may be considered democratic if and only if they fulfill each item on this list (...) Partial compliance with democratic norms does not add up to partial democracy. Gross violation of any one condition invalidates the fulfillment of all the others. If the chain of democratic choice is broken anywhere, elections become not less democratic but undemocratic.” (Schedler, 2002, p. 41).

Electoral integrity is a new approach to classifying, measuring, and analyzing issues that determine the quality of elections. It is defined by the norms of international principles and standards for free and fair elections placed in a broader institutional and social context that influences the consistent application of said principles and standards. It is clear that electoral institutions are the formal structures that govern elections. But they can be influenced to a greater or lesser extent by a number of factors: the degree of poverty and literacy rates, the capacity of political institutions, the prevalence of corruption, international pressures and incentives, social norms, or even informal patterns of behavior. This is accompanied by a number of factors such as the functioning of the separation of powers, type of electoral system, representation of women and minorities, size of constituency and voting methods, which all significantly expand the notion of quality of elections beyond the question of free and fair elections. (Norris, 2018, pp. 495–496).

Electoral reforms are a phenomenon inseparable from free and fair elections. Objections to electoral conditions inevitably lead to changes in the election rules, certain election institutes and elements of the electoral system. Psephologists have long claimed that only changes in the basic electoral pattern, the way of voting, the size of the constituency and the height of the electoral threshold are to be considered electoral reform (Lijphart, 1994, p. 3). This approach to research on electoral reforms has long since been abandoned and changes in electoral institutes are increasingly viewed through the prism of actors’ motives (Katz, 2005b, p. 58). It is clear that “the devil’s in details” and that sometimes technical changes can have a strong effect on election results, which expands the range of changes in election rules that should be considered as election reforms. (Leyenaar & Hazan, 2011, p. 441) The positions of actors in electoral reforms, motives, knowledge of electoral systems, expectations are also the subject of theoretical paradigms that we will use in our analysis (Renwick, 2018).

Dialogue on electoral conditions – actors, positions, results

The main actors involved in the process of the interparty dialogue on elections in 2019 in Serbia were representatives of the ruling party and the opposition parties. However, the full scope of actors involved was much wider, as monitoring NGOs, OSCE, the international community represented by the European Union, academic circles and the public (media and citizens) also played a part in the process, with their own motives, positions, and unequal levels of involvement and influence.

After 2000, the law that shaped the space of free and fair elections was significantly redesigned. A proportional electoral system with one constituency was adopted; the quality of election day-related procedures and the functioning of electoral bodies was improved,

electronic voter registration was introduced (Pajvančić, 2020). Simultaneously, there were significant improvements in the electoral “side arenas”, i.e. the control of campaign financing and the position of the media. Certain irregularities in the election process still persisted, as noted by remarks from parties, observation missions, or researchers. However, the problems were not so severe as to call into question the validity of the election results. In addition to pointing out the negative effects of certain elements in the electoral system (such as blocked electoral lists, one constituency, a single electoral threshold, the absence of the possibility of direct voting for candidates (Jovanović, 2015, pp. 22–25)), researchers increasingly pointed to inequality of electoral actors, in the so-called “side arenas”: election campaign financing, the role of the media in election campaigns and the misuse of state resources for party purposes (Vučićević, 2010, pp. 10–11). It seemed, however, that for most actors, despite a series of objections, the institutional electoral design was an acceptable framework for a free and fair election game. That impression was proven to be wrong by a series of election cycles from 2012 to 2017 and the political consequences they produced.

Starting with the 2012 elections and the change of government - the Serbian Progressive Party and its coalition partners won the presidential, parliamentary and local elections - the OSCE has pointed to worrying cases of “voter intimidation”, “lack of critical and analytical coverage of campaigns in the media”, and lack of pluralism and independence caused by “the influence of the ruling political parties on the media” (OSCE / ODIHR, 2012). The change of administration did not bring about a change in electoral practice. Two years later, in the early parliamentary elections, observers repeated warnings of pressure on voters during the “door-to-door campaigning” and the influence of parties and the private sector on the media (OSCE / ODIHR, 2014, p. 2). The next cycle of parliamentary elections in 2016, was described in following terms: “biased reporting in the media, unfair advantage provided by the status of the ruling party and unclear demarcation of state and party activities undermined equality of opportunity in the competition of election participants ...” (OSCE / ODIHR, 2016). After the 2017 presidential elections, these assessments became even harsher: “the candidate of the ruling party, who also holds the position of Prime Minister, benefited from the imprecise distinction between these two roles to dominate the election”. There were warnings of examples of pressure “on voters and employees in structures closely related to the state as well as abuse of public resources ...” and continued economic and political pressure on the media that led to self-censorship, a problem that was attributed to the poor work of the Regulatory Body for Electronic Media (OSCE / ODIHR, 2017). These findings were also summarized in the report after the 2020 elections (OSCE / ODIHR, 2020).

NGO reports added to the harsher assessments. Data tracking the misuse of the power of incumbency during electoral campaigns the mentioned period show that public officials intensified their activities on average 2.5 to 3 times during the elections, compared to the period when there was no campaign (Minić & Nenadić, 2017, pp. 14–24). The two longest standing NGOs, CeSID and CRTA, reported that the legal framework provided a good basis for conducting democratic elections in line with international obligations and standards. But they also emphasized the disproportionate media coverage in favor of the ruling parties, abuse of state resources, pressure on voters, widespread exploitation of incumbency, non-transparency of campaign financing, which is not sanctioned due to non-compliance of regulatory bodies and problems in the work of the election administration. Although the reports qualify these situations as incidental rather than systemic, and state that it would

not be “possible to say that these irregularities affected the final outcome and legitimacy of the election”, the primary conclusion was that such practice casts doubt on the democratic character of elections and creates a perception in the public and among voters that elections are not democratic (CeSID, 2018; see also CRTA, 2018a; 2018b).

In a series of elections for councilors in local government assemblies, opposition parties have criticized the ruling parties for using state resources in the election campaign, exerting pressure on voters (especially those employed in local government administration and state-owned enterprises), intimidating voters by aggressively conducting door-to-door campaigns, obstructing opposition campaigns by impeding access to media, blocking the work done by activists, and vilifying opposition officials in the media, etc. (Jovanović & Matić, 2020, p. 710). In short, the opposition parties believe that the government is stopping them from performing the role of a necessary political alternative in a democratic society, and that they thus deform the functioning of the political system as a whole.

This sentiment has been gradually increasing. Since the 2016 parliamentary elections, the gap between the parliamentary majority and opposition in the National Assembly has been deepening at a rapid pace. During the speech of the then Prime Minister Aleksandar Vučić, the leader of the Serbian Progressive Party, the deputies of the Democratic Party, the Social Democratic Party and the Enough is Enough movement left the session of the National Assembly. The following year, the situation escalated with frequent punitive measures against opposition MPs for violating the rules of procedure and culminated in the narrowing of the space for opposition MPs to criticize government bills (as the ruling majority used up debate time to produce hundreds of meaningless amendments). The epilogue was a boycott of the sessions of the National Assembly – out of 88 opposition deputies, 55 refuse to participate in the sessions (Jovanović & Vučićević, 2020, p. 636). The European Commission’s May 2019 report on Serbia’s progress towards EU membership states that “the practices of the ruling parliamentary coalition have led to a worsening of legislative debates, thus reducing the ability of parliament to oversee the executive” and that there is an urgent need to achieve genuine inter-party debate (European Commission, 2019).

A part of the opposition parties left the Assembly and formed “the Alliance for Serbia”³ in order to increase public engagement and make a stronger push for government change. The opposition demanded a “comprehensive agreement on free and fair elections” and a period of “minimum of nine months” to implement the agreement reached by a transitional technical government, which meant postponing the 2020 elections. As the deadlines for holding elections are defined by the Constitution, possible postponement could

³ The organization consisted of the Democratic Party and parties founded with their factions by former Democratic Party leaders: Vuk Jeremić – People’s Party, Borko Stefanović – Serbian Left, Janko Veselinović – Movement for Change, Nebojsa Zelenović – Together for Serbia, joined by the Serbian Dveri movement, the People’s Movement of Serbs from Kosovo and Metohija “Otađzbina” and the “Sloga” trade union. A number of opposition organizations remained outside this alliance. The movement of free citizens, founded by the former ombudsman Sasa Janković (later replaced by the actor Sergej Trifunović) supported the activities of the Alliance. The movement “Don’t Let Belgrade D(r)own”, the organizer of the 2016 protests, remained out of the alliance and tried to position itself primarily in the capital with its own actions. The trigger for the escalation spiral was an assault on Borko Stefanović in Kruševac, which led to a series of protests – “No more bloodied shirts” and “1 of 5 million” – which would take place in waves and different formats over the following two years.

be justified either by the introduction of a state of emergency or by the adoption of a special law, *lex specialis* (Kovačević, 2019). With a proclamation named “An Agreement with the people”, the opposition announced that it would boycott the elections if the government did not meet their demands for creating the conditions for free and fair elections (Alliance for Serbia, 2019a). The demands and recommendations were formulated in the election and media annex by the Expert Team on behalf of the citizens’ protest group “1 of 5 million”. The demands set out in these documents were: a more regular presence of the opposition through in the public broadcasting service and media with national frequency, greater representation of opposition members in news programs, appointment of all necessary members of the REM Council and better insight into its functioning, providing conditions for free and fair elections – including voter list control, training election authorities, the prevention of incumbency abuse, pressure on voters, protection of voting secrecy and better oversight of the determination of election results. They were accompanied by demands related to: the formation of a government of experts after the elections; restoring democratic principles, the rule of law and respect for constitutional principles on the division of power into legislative, executive and judicial, ensuring the independence of judiciary and the prosecutor’s office as well as the Constitutional Court of Serbia, establishing a specialized anti-corruption and organized crime prevention Prosecution, affirming an independent audit institution, determining the criteria for the selection of public officials, protecting independent and regulatory bodies from party influence, implementing lustration, property origin examination, changing election legislation and protecting the local self-government (Expert protest team “1 of 5 million”, 2019).

The government did not see any problems in the election conditions. *“Those rules were passed by the Democratic Party and its satellites, and they have not been changed, except in exceptional cases. The Law on the Election of MPs and the Law on the Financing of Political Parties were passed in accordance with the political wishes of the previous regime, which is now trying to delegitimize the very same rules of election process they adopted themselves”*: this statement made by the Aleksandar Vučić, the leader of SNS, has since been repeated innumerable times by his supporters (Istinomer, 2020). Experts from the non-governmental sector pointed out that it was true that the election laws had not changed in years, but underlined the issue of irregularities in their application *“... primarily by not preventing the ruling coalition from achieving exceptional election advantage. Political parties and citizens’ associations demanded changes to the law that would limit the disproportionate media presence of the ruling parties and monitor their access to resources. No changes to the electoral system were requested.”* (Ilic, 2020).

After months of rejecting any possibility of discussion on the conditions for the upcoming elections (explained by the opinion that the law should not change in the year of the elections), the government suddenly accepted the call to dialogue⁴. Even so, the dis-

⁴ Talks on election conditions initiated by the Open Society Fund lasted from July to October 2019 at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade. They took the form of round tables divided into five thematic units: dialogue framework, voter list and election administration, financing of election campaigns, access to media, ensuring voting rights (for which the initial theses were presented by CRTA and CeSID representatives). The seven debate sessions dealt with the necessary steps to ensure electoral integrity.

trust of the actors involved, the unequal starting positions and the already formed opinions of the opposition that the boycott of the elections in 2020 was the only solution, resulted in the withdrawal of a number of opposition parties from the dialogue after the first meeting on July 27, 2019. They argued that this was due to the absence of conditions for dialogue, ongoing media denigration of the opposition, undemocratic atmosphere in society, a deadline too short to implement any major changes, and the unwillingness of the ruling parties to substantially strengthen the integrity of the electoral process.

Still, the dialogue did bring some change concerning a more rigorous implementation of the already existing election rules. While talks were still ongoing, the Government formed a group to implement OSCE recommendations on improving the electoral process, and proposed changes to the election rules in the field of voter registration, banning the use of public resources in campaigns, faster action of the anti-corruption agency in controlling the financing of election campaigns, publishing minutes from all polling stations, etc. This meant changing a number of laws, but the results were still assessed as incomplete (CeSID, 2020).

The opposition parties that left the dialogue opted for calling on the European Parliament to mediate talks on improving election conditions⁵. This time, the main topics of dialogue were: improving the work of the Regulatory Authority for Electronic Media by appointing new members, enacting regulations that would improve the work of public media services, establishing a Supervisory Board, and consistent implementation of the adopted changes in electoral practice. This means that, in the second round of talks, the actors did not ask for changes in the electoral system. As a result of this round of dialogue, the composition of the Regulatory Authority for Electronic Elections was changed and, completely unexpectedly, the legal election threshold was lowered. Lowering the election threshold from 5% to 3% and the introduction of an affirmative clause according to which electoral quotients of national minority parties are multiplied by 35% of votes was explained as providing easier access to parliament for small political parties and the desire for greater representativeness of governing bodies. By the will of the ruling majority, a major electoral reform was carried out, which no one asked for, contrary to the standards of good electoral practice, so that the election rules do not change in the election year. Warnings from academic circles about the disputed constitutionality that would violate the principles of universal and equal suffrage, and the political consequences this hasty reform would produce, were given little attention. (Orlović, 2020; Jovanović, 2020, p. 101). The real motive for such major electoral reform was an attempt to discourage a number of parties from boycotting the election. The Serbian Progressive Party knew that lowering the electoral threshold could mean losing several seats in the Parliament (without jeopardizing its leading position in forming the government), but it was an acceptable price to pay so as to neutralize objections to the reduced legitimacy of parliament and the absence of opposition in the representative body.

⁵ The President of the Foreign Policy Committee of the European Parliament, David McAllister, offered to the Speaker of the National Assembly, Maja Gojković, mediation by an EP delegation. From mid-October to mid-December, three rounds of talks were held without the participation of a number of opposition parties that opposed the idea of EU mediation.

Conclusion

Two rounds of dialogue between the government and the opposition offered incomplete results. First, the discussions hardly fulfilled the criteria of a true dialogue - meaning that most of the ruling and opposition parties did not discuss the election conditions directly. Second, the main need for dialogue on election conditions stemmed from the disrupted integrity of the election process in the pre-election phase, primarily within the media sphere. The communication between the political actors of the government and the opposition was effectively non-existent; public broadcast and national frequency media marginalized the opposition and favored the government. Dialogue in that crucial segment did not bring about changes. National-frequency electronic media, especially the public broadcasting service, have maintained an imbalanced coverage in favor of the ruling parties. In other segments of all three phases of the election process (prior to the election, on election day and after the election), significant changes were made aimed at strengthening the criteria of free and fair elections and the confidence of all actors in the election process. However, they remained in the shadow of the absence of change in the media arena. Third, although no one in the dialogue demanded a change in the electoral system, the unilateral decision of the authorities to lower the electoral threshold was certainly major electoral reform and a change of electoral institute that strongly affects access to parliament and proportionality of political representation. Such significant electoral reform was in fact forced electoral engineering through which the government tried to prevent an election boycott. Fourth, the results of the parliamentary and local elections in 2020 show that the reform failed to produce the expected results. Part of the opposition parties boycotted the elections, and those who participated failed to cross the lower election threshold and gain parliamentary status. The Parliament was virtually left without opposition, which diminished the representativeness and legitimacy of the legislature. Proof of that is the announcement of early parliamentary elections and the continuation of the dialogue on electoral conditions, immediately after the National Assembly was constituted. Fifth, organizations measuring the quality of the state of democracy have stated in their reports that the indicators of quality of democracy in Serbia have been on a downward trajectory in recent years, and have moved Serbia from the category of partially consolidated democracies to the category of electoral autocracies, i.e. hybrid regimes (Norris & Grömping, 2019, pp. 9; Freedom House, 2019; 2020). The government's protests against such a ranking did not alter the situation (Government of the Republic of Serbia, 2020). The task that lies before political actors is to strengthen the integrity of elections through designed institutional reforms and behavioral change, and to restore confidence in this instrument, without which the fine gears of democracy cannot function. The ongoing debate on election conditions in 2021 is an opportunity for change. Time will soon tell whether that opportunity will be seized.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА:

- Bishop, S., & Hoeffler, A. (2016). Free and fair elections: A new database. *Journal of Peace Research*, 53(4), 608–616. <https://doi.org/10.1177/0022343316642508>
- CeSID (2018). *Elections for the Assembly of the City of Belgrade – Report of the Center for Free Elections and Democracy*. Available at: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju_Beogradski-izbori-2018.pdf [In Serbian]
- CeSID (2020). *Dialogue on improving electoral conditions: a review of results, half results and missed opportunities*. Available at: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2020/02/Rezultati-dijaloga_analiza_februar-2020.pdf [In Serbian]
- CRTA. (2018a). *Belgrade elections 2018 – Second report of long-term observers*. Beograd: CRTA. Available at: <https://crt.rs/beogradski-izbori-2018-drugi-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-3/> [In Serbian]
- CRTA. (2018b). *Presidential Elections 2017 – Report of the Citizens on Guard Observation Mission*. Beograd: CRTA. Available at: <https://crt.rs/završni-izvestaj-o-predsednickim-izborima-2017-godine-2/> [In Serbian]
- Dahl, R. A. (2000). *On democracy*. Zagreb: Politička kultura. [In Serbian]
- Diamond, L. (2008). *The spirit of democracy : the struggle to build free societies throughout the world*. New York : Times Books/Henry Holt and Co.
- Election Observation and Democratic Support (EODS) (2016). *Compendium for International Standards for Elections* (4th edition). Luxembourg: Publication Office of the European Union. doi:10.2770/923866. Available at: <http://www.eods.eu/library/Compendium-EN-N-PDF.pdf>
- Elklit, O. (2000). Free and fair elections. In R. Rose (ed.). *International Encyclopedia of Elections* (pp.130–135). London: Macmillan.
- European Commission (2019). *Serbia 2019 Report*. Available at: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf [In Serbian]
- Freedom House (2019). *Freedom in the World – Serbia Country Report*. Available at: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>
- Freedom House (2020). *Freedom in the World – Serbia Country Report*. Available at: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>
- Goodwin-Gill, G. S. (2006). *Free and Fair Elections*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Inter-Parliamentary Union. (1994). *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, (Paris, 26 March 1994)*. Available at: <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections>
- Istinomer. (2020, februar 2). *They passed election laws that they now say are a disaster: Minister Nebojsa Stefanovic on election conditions*. (TV Pink, 3. 2. 2020.). Available at: <https://www.istinomer.rs/izjava/donosili-su-izborne-zakone-za-koje-sad-kazu-da-su-katastrofa/>. Accessed 10. 8. 2020. [In Serbian]
- Jovanović, M. (2015). Serbia's electoral system – whether, what and how to change? In E. Šarčević (Ed.) *Electoral system reform in Serbia*, (9–33). Sarajevo: Fondacija za javno pravo. [In Serbian]

- Jovanović, M. (2020). Lowering the electoral threshold – motives and consequences. In: M. Jovanović & D. Milenković (eds.) *Dialogue on Elections 2020*, (87–104). Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu [In Serbian]
- Jovanović, M. & Matić, P. (2020). Elections for Members of Municipal and City Assemblies in Serbia 1990–2020. In M. Jovanović & D. Vučićević (Eds.). *How, when and why we chose: elections in Serbia 1990–2020 years* (681–719). Beograd: Institut za političke studije; JP Službeni glasnik [In Serbian]
- Jovanović, M. & Vučićević, D. (2020). Elections for members of the National Assembly of the Republic of Serbia 1990–2020. In Jovanović, M. & Vučićević, D. (eds.). *How, when and why we chose: elections in Serbia 1990–2020 years* (583–647). Beograd: Institut za političke studije; JP Službeni glasnik [In Serbian]
- Katz, R. S. (2005a). Democratic Principles and Judging “Free and Fair”. In M. D., Boda (ed.), *Revisiting Free and Fair Elections: An international round table on election standards organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004* (17–41). Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Katz, R. S. (2005b). Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?. In M. Gallagher & P. Mitchell (Eds), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press
- Kovačević, E. (2019, September 25). *Alliance for Serbia is asking for nine months from the agreement to the elections, Vučić says – There will be no delays*. Available at: <http://rs.n1info.com/Vesti/a528996/SzS-trazi-devet-meseci-od-dogovora-do-izbora-Vucic-kaze-nema-odlaganja.htm>. [In Serbian] Accessed 17.05.2020
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Leyenaar, M. & Hazan, R. Y. (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, 34(3), 437–455. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555974>
- Minić, Z. & Nenadić, N. (2017). *Functional campaign as a form of misuse of public resources: a description of the problem and possible solutions: 2012–2017*. Beograd: Transparentnost Srbija. Available at : http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerskakampanja-policy-paper-final.pdf [In Serbian]
- Norris, P. (2018). Electoral Systems and Electoral Integrity. In E. S. Herron, R. Pekkanen & M. S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (494). New York, NY: Oxford University Press
- Norris, P., & Grömping, M. (2019). *Electoral Integrity Worldwide*. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebfbe99c85dc9b/t/604785d34098312195a143ee/1615300055051/Electoral+Integrity+Worldwide.pdf>
- OEBS/ODIHR (2012). *Parliamentary and early presidential elections on 6 and 20 May 2012: Final report*. Available at: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/683/2012%20OSCE%20parlamentarni%20i%20predsednicki.pdf> [In Serbian]
- OEBS/ODIHR (2014). *Early parliamentary elections 16 March 2014: final report*. Available at: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/680/2014%20OSCE%20parlamentarni%20.pdf> [In Serbian]
- OEBS/ODIHR (2016). *Early parliamentary elections April 24, 2016. Final report*. Available at: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/677/Izvestaj%20OEBS%20izbori%202016%20.pdf> [In Serbian]

- OEBS/ODIHR (2017). *Presidential Election, 2 April 2017: Election Assessment Report*. Available at: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/674/Izvestaj%20OEBS%20SRB%20Presidential%202017-final%20report.pdf> [In Serbian]
- OEBS/ODIHR (2020). *Serbia, Parliamentary Elections, 21 June 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report*. Available at: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/10478/Izvestaj%20ODIHR%20o%20izborima%202020..pdf> [In Serbian]
- Orlović, S. (2020, februar 20). A 35 percent bonus for national minority parties is an unconstitutional and dangerous experiment. *Nova srpska politička misao*. Available at: <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.htm>. Accessed 17. 5. 2020. [In Serbian]
- Pajvančić, M. (2020). Legal framework of elections in Serbia. In M. Jovanović & D. Vučićević (Eds.). *How, when and why we chose: elections in Serbia 1990–2020 years*, (15–53). Beograd : Institut za političke studije; JP Službeni glasnik [In Serbian]
- Renwick, A. (2018). Electoral System Change. In E. S. Herron, R. Pekkanen & M. S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (113–135). New York, NY: Oxford University Press
- Savez za Srbiju (2019a). *Agreement with the people*. Available at: <https://dveri.rs/vesti/saopštenja/predlog-sporazuma-sa-narodom/>. Accessed 27. 4. 2021. [In Serbian]
- Schedler, A. (2002). Elections Without Democracy – The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36–50. doi: 10.1353/jod.2002.0031. Available at: <https://muse.jhu.edu/article/17201>
- Stručni tim protesta „1 od 5 miliona“. (2019). *Election and media annex: requirements and recommendations*. Available at: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/14655/> Accessed 27. 4. 2021. [In Serbian]
- Tuccinardi, D. (ed.) (2014). *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>
- Vlada Republike Srbije (2020). *Analysis of Freedom House's report Nations in Transit 2020: rejecting claims of democratic decline in Serbia*. Available at: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/analiza-izvestaja-fri130520.pdf> [In Serbian]
- Vučičević, D. (2010). Democratization through elections – electoral authoritarianism in Serbia. *Politička revija*, 26(4), 1–28. <https://doi.org/10.22182/pr.2642010.1> [In Serbian]

APPENDIX / ПРИЛОГ

Табела 1: Три фазе и две димензије слободних и поштених избора

Фазе	Димензије	
	Слободни	Поштени
Пре избора	<ul style="list-style-type: none"> • Слобода говора за све бираче, кандидате и странке • Слобода окупљања • Слобода организовања • Право учествовања на изборима за све странке и независне кандидате 	<ul style="list-style-type: none"> • Транспарентност – све релевантне информације о изборима морају бити јавне • Одсуство привилегија за било коју странку или друштвену групу • Непристрасна, независна и политички неутрална изборна администрација • Одсуство препрека за евиденцију и едукација бирача • Једнак третман странака и кандидата од стране владиних институција • Једнак третман странака и кандидата у јавним медијима • Објективан приступ бирача свим информацијама битним за изборе • Забрана употребе државних ресурса у изборној кампањи • Непристрасна и јавна расподела средстава из јавних фондова странкама и кандидатима
На дан избора	<ul style="list-style-type: none"> • Једноставан приступ гласању • Тајност гласања • Одсуство било каквог узнемиравања бирача 	<ul style="list-style-type: none"> • Приступ свим бирачким местима акредитованим посматрачима, представницима странака и медија • Функционалан и непристрастан дизајн гласачког листића • Заштићене гласачке кутије • Непристрасна помоћ бирачима којима је потребна • Транспарентне процедуре бројања гласова • Јасне процедуре проглашавања неважећих гласачких листића • Мере заштите у транспорту изборног материјала • Мере заштите на бирачком месту
Дан после избора	<ul style="list-style-type: none"> • Законске могућности изјављивања жалби на нерегуларности 	<ul style="list-style-type: none"> • Непристрасно и хитно разматрање жалби • Званично и експедитивно објављивање резултата • Непристрасни извештаји медија о резултатима • Прихватање резултата од стране свих актера • Увођење у мандат изабраних

Извор: Elklit, 2000, str. 133

Table 1: The three Phases and Two Dimensions of Election Observation

Phase	Dimensions	
	Free	Fair
Prior to election day	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom of speech for all political actors, voters, candidates, media, and others • Freedom of assembly • Freedom of association • Equal and universal suffrage • Right to stand for election for political parties as well as independent candidates 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparency in the electoral process (including provisions for making all relevant information public) • Absence of special privileges for any political party or social group in the electoral act and the election system • No impediments to inclusion in the voter register • Impartial voter registration and voter education campaigns • Impartial treatment of political parties and candidates by government institutions • Equal access for parties and candidates to publicly controlled media • Equitable access for voters to political and voter information • No misuse of government facilities for campaign purposes • Impartial and transparent allotment of public funds to political parties and candidates
Election Day	<ul style="list-style-type: none"> • Opportunity to participate in the election • Secrecy of the ballot (not as an option, but as an indispensable duty for all polling station personnel) • Absence of intimidation of voters 	<ul style="list-style-type: none"> • Access to all polling stations for accredited representatives of the political parties and independent candidates • Effective and impartial design of ballots • Ballot boxes that can resist tampering attempts • Impartial assistance to voters • Suitable and transparent counting procedures • Suitable and transparent procedures for the treatment of invalid ballot papers • Suitable precautionary measures when transporting election material • Suitable protection of polling station
After election day	<ul style="list-style-type: none"> • Legal possibilities of complaint 	<ul style="list-style-type: none"> • Impartial and prompt treatment of election complaints • Official and expeditious announcement of election results • Unbiased reports by media • Acceptance of election results by all involved • Installation in office of those who were duly elected

Source: Elklit, 2000, p. 133

← BACK