

РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА КАО ЧЕТВРТА ГРАНА ВЛАСТИ – ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Сажетак: Аутор рада анализира тренутни статус Републичке изборне комисије (РИК) и наглашава потребу за променом, како би она од постојећег партијског тела са славим капацитетима, постала неутралнија, снажнија и независнија институција. На основу решења из упоредне праксе, предлаже се неколико мера које је могуће предузети на том путу. Прво, неопходно је променити тренутни начин избора чланова РИК-а којим се генерише страначки утицај на ово тело. Поред овога, потребно је дати дужи мандат члановима како би се омогућила већа независност РИК-а од актуелне констелације политичких снага и обезбедила могућност да се предузму темељни и конкретни кораци с циљем обезбеђивања бољег изборног процеса. Активности које се тичу избора, а које осим РИК-а тренутно обавља још неколико органа, треба централизовати и поверити професионалној изборној администрацији, како би се отклонила непотребна комуникација РИК-а са овим телима, те целокупан процес организовања и контроле избора учинио једноставнијим и кохерентнијим. Имплементирање ових решења могло би водити ка томе да РИК, у околностима нарушених институционалних капацитета државе и малог броја бочних фактора који могу да утичу на унапређивање демократског процеса, буде *game changer* и допринесе слободнијим и поштенијим изборима.

Кључне речи: Републичка изборна комисија, изборна администрација, изборна тела, избори, институционални дизајн

УВОД

За фудбалску утакмицу често се каже да је најбоља онда када је судија неприметан. То значи да је судио добро и непристрасно, а да је фокус навијача био на игри, а не на судијским одлукама. Иста логика могла би да се примени и на изборне органе – они треба да организују фер и слободан изборни процес у коме се сви политички актери

¹ viktor.stamenkovic@ips.ac.rs

третирају једнако, а пажња јавности је усмерена на изборно надметање. Нажалост, за централни изборни орган у Србији, Републичку изборну комисију (РИК), може се тврдити да се показала као лош судија. Готово сваки од изборних циклуса прошао је уз исказивање великог неповерења у њене активности (Kovačević, 2017, str. 15–16), а ако бисмо хтели да набројимо изјаве политичких актера у којима исказују замерке на рад РИК-а, овај рад би се вероватно претворио у књигу или зборник. Само неке од неправилности које смо могли да видимо током последњег изборног циклуса 2022. године биле су да је изборни дан отпочео тучом (Nikolić, 2022), да је 10% бирачких места отворено са закашњењем, а да на скоро 20% бирачких места нису били присутни сви чланови бирачког одбора приликом отварања бирачког места (Ilić, 2022, str. 385–386). Посматрачке мисије наглашавале су да, иако је сам дан гласања протекао релативно мирно, постоје дубински проблеми изборног процеса који се огледају у систематском фаворизовању актуелне власти, медијској неравноправности и бројним притисцима на бираче (CRTA, 2022a, 2022b). На крају, ови избори крунисани су чињеницом да је РИК-у требало три месеца и четири неуспела понављања избора на једном бирачком месту у Великом Трновцу да коначно прогласи финалне резултате избора.

Један од главних узрока лошег функционисања РИК-а, а тиме и нижег квалитета изборног процеса, може се тражити у законодавној позицији којом су широм отворена врата упливу политичких интереса у ову институцију. Систем, према коме чланове ове институције именује Народна скупштина на предлог посланичких група, претворио је РИК у чисто партијско тело. Иако формално постоји услов да у РИК могу бити делегирани искључиво дипломирани правници и лица која нису посланици или кандидати за посланике, о томе како ово функционише у пракси најбоље показује пример актуелног председника РИК-а, Владимира Димитријевића, који је некада припадао Српској радикалној странци, а данас је члан Српске напредне странке (Istinomer, n. d.). Када се на ово додају и везаност мандата РИК-а за мандат Народне скупштине, њен *ad hoc* карактер, недовољна финансијска независност, те веома уске надлежности у појединим областима, скоро па да се може тврдити да је РИК више извор проблема него извор интегритета и легитимитета.

У међународним студијама које се баве изучавањем изборне администрације, један од аргумената који се веома често користи (али је и исто тако често оспораван) јесте да је за постојање слободних и поштених избора неопходно успоставити независну изборну комисију ослобођену од партијског утицаја (Farrell, 2015; Hartlyn et al., 2008; Kelly, 2007; Trebilcock & Chitalkar, 2009; Van Aaken, 2009). Главна предност оваквог позиционирања централног изборног органа огледа се у томе да он има већи легитимитет у очима јавности јер је професионалан и не подлеже политичкој контроли. Ово посебно долази до изражаја у ситуацијама слабог административног капацитета државе, где постоји висок ниво неповерења међу политичким актерима и мало алтернативних механизма који помажу да се осигурају поштени избори (Hartlyn et al., 2008; Van Ham & Lindberg, 2015). У таквом амбијенту, независност изборне комисије може бити *game changer* који ће осигурати колико-толико поштене изборе. Вођен овом литературом, аутор настоји да идентификује основне „кочнице“ које РИК-у онемогућавају да обезбеди квалитетан изборни процес и, да на основу неких решења из упоредне праксе, прикаже који су то аспекти позиције и надлежности

РИК-а које је могуће унапредити како би централни изборни орган на адекватан начин обављао своју функцију. Главни аргумент јесте да би институционалне промене које би водиле независнијем и институционално снажнијем положају РИК-а, чиме би ова институција постала нека врста четврте гране власти, позитивно утицале на кредибилност и интегритет изборног процеса.

ПРЕГЛЕД ДОСАДАШЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Досадашња проучавања изборне администрације могу се разврстати у три групе. Прву би чиниле студије које изборним органима приступају са институционалног становишта и покушавају да нам презентују какви све модели изборних органа постоје, које су њихове надлежности, какав им је састав, и какав је, генерално, законски оквир којим су оне дефинисане. Овде спада највећи број студија, јер је, разумљиво, прво било потребно дефинисати институционални дизајн и нормативни оквир изборних тела да би се касније могло приступити проучавању осталих аспеката. Већина аутора, чије студије спадају у ову групу, тврди да, иако међу изборним комисијама широм света постоје велике разлике, све оне се могу сврстати у један од три модела – модел независне изборне комисије, владин модел и мешовити модел (Catt et al., 2014; López Pintor, 2000; Mozaffar, 2002).

Први модел подразумева постојање институционално независног и аутономног изборног тела (обично названог Изборна комисија) одвојеног од извршне гране власти, чији фокус активности представља изборни процес. То значи да је такво тело створено услед идеје да се једном органу повери организовање и спровођење избора, обезбеђивање материјала, едукација бирача и све остале активности које су на директан или индиректан начин повезане са изборима. Ово тело је за свој рад одговорно парламенту, судској грани власти или шефу државе, уместо влади или неком министарству. Данас већина земаља у свету примењује овакав модел, а он је постао посебно доминантан након трећег таласа демократизације, када се за њега определила већина новоуспостављених демократија (Carter & Farrell, 2010, p. 42; Van Nam & Lindberg, 2015, p. 457).

Владин модел је заступљен у старим демократијама западне Европе, у којима постоји висок степен поверења у државну администрацију и у којима изборе организују и спроводе надлежно министарство и/или локалне власти. У овим државама, услед постојања вишедеценијских демократских институција, влада уверење да је већ постојећи државни апарат довољно способан и професионалан да му се повери брига о изборном процесу, а да не фаворизује оне који су тренутно на власти. Неке од држава које примењују овај модел јесу САД, Уједињено Краљевство, Сингапур, Данска (Catt et al., 2014, p. 7).

На крају, мешовити модел изборне администрације подразумева комбиновање елемената независног и владиног модела – избори се организују и спроводе преко министарства и локалних власти, али постоји и независно тело које надгледа и контролише њихов рад. Овај модел се користи у Француској, Јапану, Шпанији и многим бившим француским колонијама (Catt et al., 2014, p. 8). Без обзира на то којем од горепоменутих модела припада, изборна комисија према свом саставу може бити

партијска, ако је чине партијски представници, експертска, када су чланови изборне комисије независни стручњаци, или мешовита када су заступљени и једни и други (Catt et al., 2014).

Други део литературе бави се тиме како се институционална (не)зависност изборне администрације испољава у пракси, тј. разликом између *de jure* и *de facto* независности. Главни закључак ових истраживања јесте да *de jure* не гарантује аутоматски и *de facto* независност, већ да на деловање изборне администрације значајно утиче низ контекстуалних фактора попут владавине права или нивоа демократије у одређеној земљи (Elklit & Reynolds, 2001; Norris, 2015; Van Ham & Lindberg, 2015). Ти фактори су заслужни за то што Уједињено Краљевство има поштене изборе иако нема независну изборну комисију, док их Белорусија нема иако има формално независну изборну администрацију. Због комплексности ових бочних фактора који могу да утичу на рад изборних органа, постоје различите тврдње о томе како независност изборне администрације утиче на квалитет изборног процеса. Неке глобалне студије показале су да *de jure* независност углавном нема велики утицај на интегритет изборног процеса (Birch, 2011; Birch & Van Ham, 2017; Norris, 2015), док су одређена регионална истраживања, која су се бавила изборним процесом у Латинској Америци и Африци, показала да независност изборне администрације игра важну улогу у процесу демократизације (Fall et al., 2011; Hartlyn et al., 2008; Mozaffar, 2002). Услед овако амбивалентних резултата, приликом изношења тврдњи о генералном учинку независних изборних установа треба бити веома опрезан, будући да је тешко извући неке опште правилности. Како истиче Милан Јовановић, законска решења којима се гарантује *de jure* независност доведена су готово до перфекције. У пракси, међутим, ова тела, поготово у амбијенту слабих друштвених и политичких институција, трпе различите притиске и често не успевају да сачувају нормативно додељену аутономију (Jovanović, 2023, стр. 137–138).

У последњу групу спадају горепоменуте студије које су се фокусирале на одређене државе или регионе приликом анализирања изборних органа, тј. на контекст у којем они егзистирају. Приметно је да се ове студије доминантно фокусирају на Латинску Америку (Hartlyn et al., 2008; Otaola, 2018; Rosas, 2010; Ugues, 2014) и Африку (Fall et al., 2011; Gazibo, 2006; Kerr, 2014; Mozaffar, 2002). Разлог за ово је чињеница да су политичке промене у овим регионима најбројније и да они обилују различитим типовима режима – од нових демократија до псеудодемократских и ауторитарних режима. У овако турсном амбијенту, важност изборне администрације посебно долази до изражаја. Тако Џонатан Хартлин (Jonathan Hartlyn), Џенифер Мекој (Jennifer McCoy) и Томас Мустиљо (Thomas Mustillo), анализирајући председничке изборе у Латинској Америци у периоду 1980–2004, тврде да је модел независне изборне администрације допринео већем квалитету изборног процеса у овом региону (Hartlyn et al., 2008), док Шахин Мозафар (Shaheen Mozaffar) наглашава да интегритет избора у афричким државама доминантно (али не и искључиво) зависи од независности изборне администрације од владе (Mozaffar, 2002). Поред овога, треба нагласити и да проблеми са изборним неправилностима, посебно након америчких председничких избора 2000. године, које је обележио скандал у вези с бројањем гласова на Флориди, изазивају све већу забринутост и у „старим“ демократијама попут САД (Alvarez et

al., 2008), Уједињеног Краљевства (James, 2016), Ирске (Farrell, 2015) и Аустралије (Kelly, 2007), чиме ова литература постаје све обимнија.

У уводу је напоменуто да посебан акценат, барем из угла Србије, треба ставити на оне студије које тврде да је независност изборних органа нарочито важна и ефективна у државама које имају слабе институционалне капацитете (Hartlyn et al., 2008). Наиме, када постоји квалитетан државни апарат и висок степен демократије у одређеној земљи, институционални дизајн органа за управљање изборима није од значаја за интегритет избора јер администрација већ функционише професионално. Пример за то су владина изборна тела у државама попут Шведске, Норвешке или Уједињеног Краљевства. Са друге стране, институционални дизајн изборне комисије игра безначајну улогу и у земљама са екстремно ниским квалитетом државне администрације и јаким ауторитарним режимом, јер она, чак и када је независна, не може да обезбеди слободне изборе. Узмимо као примере Русију и Белорусију. Међутим, онда када је реч о држави која је негде између ове две крајности, тј. када постоји осредњи квалитет државне администрације и одређени ниво демократских слобода, као што је то случај у многим хибриднијим режимима, па и у Србији, тада јачање институционалне независности изборне комисије може довести до слободнијих и поштенијих избора (Van Ham & Lindberg, 2015).

РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА – НЕГДЕ ИЗМЕЂУ

Изборна администрација у Републици Србији дефинисана је Законом о избору народних посланика из 2000. године, који је након тога у неколико наврата допуњаван. Узимајући у обзир све измене, изборни органи у Србији данас су постављени тако да формирају тростепену организацију на чијем се врху налази Републичка изборна комисија, док се испод ње налазе локалне изборне комисије (општинска, градска и изборне комисије градских општина Града Београда) и бирачки одбори (Zakon o izboru narodnih poslanika, 2000, član 7).² Републичка изборна комисија представља централно тело за спровођење избора и задужена је за организацију и спровођење председничких и парламентарних избора, избора за чланове Савета националних мањина, а може јој бити поверена и реализација референдума. Други ниво изборних органа представљају локалне изборне комисије које су задужене за спровођење избора на градском и општинском нивоу. На крају, ради директног спровођења изборних активности, РИК, као своју продужену руку, на самим бирачким местима формира бирачке одборе као посебне изборне органе.

Изворна идеја законодавца била је да РИК конституише као стални, самостални и независни орган који функционише у два облика – стални и проширени састав (čl. 8. i 10). Стални састав траје четири године и оперативан је током и између два изборна циклуса, тј. онолико колико траје и сазив парламента (član 17). Њега чине председник и 16 чланова које именује Народна скупштина на предлог посланичких група (član 17), водећи рачуна о томе да ниједна политичка групација нема више

² Додатно, као орган за спровођење избора за Скупштину АП Војводине постоји и Покрајинска изборна комисија.

од половине чланова (član 18). Једини услов који кандидат за члана РИК-а мора да испуњава јесте да буде дипломирани правник (član 16) и да није посланик или кандидат за посланика (član 13). Поред њих, као чланови без права гласа, у стални сазив улазе и секретар и представници Републичког завода за статистику (član 21). Са друге стране, проширени састав функционише само током изборног процеса и њега чине по један представник сваког субјекта који се кандидује на изборима (član 22).

Када говоримо о овлашћењима, РИК-у је поверен низ активности које се могу груписати у неколико сфера. Прва се тиче општих и техничких норми потребних за спровођење избора. У том смислу, РИК организује и припрема изборни процес, и стара се да он буде у складу са законом. Све техничке активности које су потребне за ово, попут обезбеђивања материјала за изборе, одређивања бирачких места, те одлучивања о поднетим изборним листама и утврђивања коначних резултата избора, у надлежности су РИК-а. Други аспект надлежности огледа се у контролној и регулаторној функцији РИК-а којима се ближе одређује рад изборних органа и надзире њихове активности. Ту спадају: доношење упутстава и образаца за спровођење изборних радњи, прописивање кодекса понашања чланова и заменика чланова изборних органа, као и разне друге активности које нису детаљно регулисане законом. Ове активности неопходне су како би изборни процес представљао јединствену целину у коме би сваки аспект био ваљано регулисан. Због тога, иако РИК са осталим изборним органима не чини јединствену хијерархијску целину, има задатак да надзире и усклађује њихов рад, а све одредбе и правилници које она у том процесу донесе, за њих су обавезујући. Као трећу област можемо издвојити то што је РИК задужена и за првостепену заштиту бирачког права, будући да јој се упућују приговори у вези са изборним процесом. Последњу групу надлежности чиниле би активности РИК-а на пољу едукације, како бирача, тако и чланова локалних изборних комисија и бирачких одбора (član 24).

Као посебна област која *ad hoc* може бити поверена РИК-у јесте организација и спровођење референдума. Ова надлежност дефинисана је Законом о референдуму и народној иницијативи којим је одређено да су органи за спровођење референдума надлежна изборна комисија и гласачки одбор, а да је надлежна изборна комисија за спровођење републичког референдума Републичка изборна комисија, за спровођење покрајинског референдума покрајинска изборна комисија, а за спровођење референдума у јединици локалне самоуправе општинска, односно градска изборна комисија (Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, 2021, član 19). Делокруг надлежности и активности РИК-а приликом спровођења референдума сличан је као и у случају избора, и огледа се у старању о законитом спровођењу референдума, обезбеђивању материјала, прописивању образаца и упутства за спровођење референдума, одређивању гласачких места, образовању гласачких одбора и проглашавању резултата референдума (član 21).

Иако овако представљено, статус и структура РИК-а делују у великој мери јасно, сагледано са нормативне стране, може се уочити низ контрадикторности. Први проблем уочава се већ код тога да ли је РИК стални орган независан и самосталан у свом раду, како је то законодавац, барем декларативно, покушао да дефинише. Везивањем мандата сталног сазива РИК-а за мандат парламента, озбиљно је доведено у питање

да ли РИК функционише као стални орган, или је реч о институцији привременог карактера (Ковачевић, 2017, стр. 13; Bursać, 2013, стр. 101). На овај траг нас наводи и чињеница да РИК нема своју сталну изборну администрацију, већ у ту сврху позајмљује службенике Народне скупштине, чиме не само да се утиче на њену сталност већ се она ставља и у зависан положај у односу на парламент (Клаџар, 2016, стр. 50). Тврдње о несталности РИК-а још више поткрепљују њена овлашћења будући да се већина њих тиче радњи које су фокусиране на сам чин избора, док су једине активности које би се могле обављати између два изборна циклуса едукација бирача и чланова изборних органа. Самосталност и независност у раду такође су спорне, чињеницом да је законом јасно предвиђена одговорност РИК-а парламенту (члан 8), те тиме да чланове РИК-а не *дира*, већ *именује* Народна скупштина (члан 17). На крају, спорно је и то да ли је законодавац хтео партијско или експертско тело. Чињеница да је као услов за кандидатуру за члана РИК-а прописано да кандидат не сме бити посланик или кандидат за посланика, те поседовати диплому правног факултета, испрва наводи на закључак да је идеја била да се створи експертско тело. Ипак, општост ових норми која омогућава политичким партијама да у својим редовима лако пронађу лице које испуњава ове услове, као и досадашња пракса оличена у томе да су готово сви председници РИК-а били припадници владајућих странака, говори нам да је реч о чисто партијском органу.

Због свега наведеног може се рећи да су правила којима се регулише формирање и статус РИК-а непотпуна, нејасна и неконзистентна (Рајванчић, 2020, стр. 46). Ово тело се у исто време може посматрати и као независно (Catt et al., 2014, р. 390), и као мешовито (Ковачевић, 2017, стр. 13), али и као нестално и непрофесионално изборно тело, сачињено од представника политичких партија (Bursać, 2013, стр. 101). Ово је у суштини и највећи проблем РИК-а – што не припада ниједном од модела у потпуности, већ поприлично нејасно комбинује одређене елементе неколико модела.

РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА НА ПУТУ КА ЧЕТВРТОЈ ГРАНИ ВЛАСТИ

Може се закључити да РИК нема онакав статус какав би требало да има и да је неопходно редефинисање њеног положаја и улоге. Тај правац би требало да води ка томе да РИК постане контролно и регулаторно тело ван утицаја извршне и законодавне власти, са јасним и широким овлашћењима и сталном администрацијом. Треба ипак напоменути да у креирању политичких установа не постоје рецепти који гарантују сигуран успех. Упоредне студије псефолога обилују примерима у којима су одређена решења давала различите резултате у зависности од друштвеног контекста у којем су примењивана. Овај принцип важи и за модел независне изборне комисије, који је показао помешане резултате у пракси, иако постоји распрострањено уверење о његовој супериорности и ефикасности (Јовановић, 2023, стр. 141). Ипак, упркос амбивалентним налазима, међу теоретичарима политичких наука и даље влада уверење да овај модел представља нешто чему треба тежити, и да независна изборна комисија, у зависности од других фактора, може значајно допринети квалитетнијем изборном процесу.

Централни изборни орган Костарике, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), представља први и најпознатији пример тела коме су дата најшира могућа овлашћења како би се осигурали слободни и поштени избори. Формиран 1949. године након демократских промена у овој држави, TSE чини троје судија које је Врховни суд изабрао двотрећинском већином на мандат од шест година, док се током изборног циклуса њима придодаје још двоје, чиме се састав проширује на укупно пет чланова. Осим спровођења избора и именовања свих изборних званичника, Трибунал надзире издавање личних карата, има мандат да тумачи све правне норме које се тичу изборног процеса и контролише финансирање политичких партија (Trebilcock & Chitalkar, 2009, pp. 208–209). Оваква позиција TSE умногоме је допринела да Костарика данас буде једна од најстабилнијих демократија на свету.

Сличан пример представља и Instituto Federal Electoral (IFE), који је одиграо кључну улогу у транзицији Мексика након вишедеценијске власти Институционалне револуционарне партије (Catt et al., 2014; Estévez et al., 2008). За разлику од TSE у Костарики, IFE је прошао много дужи пут ка независности, који је подразумевао неколико етапних проширивања његових надлежности. Овај пут почео је успостављањем IFE 1990. године, низом уставних реформи у којима су учествовали влада, политичке партије и грађани. Овлашћења су затим додатно проширена реформама 1996. године, када је извршна власт потпуно искључена из његовог функционисања, чиме је IFE постао знатно независније тело. Као резултат овог процеса настао је изборни орган од девет чланова који се бирају двотрећинском већином доњег дома парламента уз високе критеријуме који имају задатак да спрече номинацију кандидата који би могли бити пристрасни. Као такав, IFE је организовао председничке изборе 2000. године, на којима је победу однео опозициони кандидат Висенте Фокс Кесада, чиме је окончана седамдесетогодишња власт Институционалне револуционарне партије. Ови избори су уједно били и демократска прекретница за Мексико, а осим новоизабраног председника Кесада главни добитник био је IFE коме су припале заслуге за организовање фер избора (Acosta, 2008). Реформе IFE су настављене 2014. године када је ово тело променило назив у Instituto Nacional Electoral (INE), а његове надлежности даље проширене. Ипак, IFE/INE, поред тога што представља пример како један изборни орган независан од извршне власти може да обезбеди равноправне услове за све, такође је показатељ да он није свемоћан и имун на остале факторе. Тако Мексико последњих година бележи назадовање у погледу демократских слобода (Freedom House, 2022), нарочито од доласка на власт актуелног председника Андреса Мануела Лопеза Обрадора који има отворени сукоб са INE за који тврди да је „у служби антидемократије“ (Peschard, 2021). Зато као кључни закључак из Мексика можемо извести да независност изборног органа може бити нужан али никако и довољан услов за одржавање фер и слободних избора.

Када говоримо о Србији, полазна тачка за промену положаја изборних органа могла би бити у нормативној равни и чињеници да њихов статус није регулисан нити уставом, нити посебним законом о изборним органима, већ посредно, Законом о избору народних посланика. Аутори често итичу да би уставно дефинисање статуса изборних органа могло да представља позитиван стимуланс њиховој независности и друштвеном кредибилитету, па ово решење постаје све заступљеније у упоредној

пракси (Catt et al., 2014). Дакако, овакво решење више представља симболичку жељу да се истакне значај одређене институције, него што значајно доприноси јачању њене позиције. Досадашње искуство у Србији углавном је показало да то што ће овлашћења и положај одређеног органа бити нормирани у највишем правном акту није од превеликог значаја у околностима ниског институционалног капацитета друштва у коме та установа трпи велике притиске у свакодневном раду. Еклатантан пример представља институција Заштитника грађана којој Устав приписује значајну улогу у одбрани права и интереса грађана, али се овај орган у пракси сусреће са бројним препрекама и ограничењима. Ипак, уставно дефинисање изборних тела или доношење посебног закона који би регулисао њихов положај и овлашћења могло би бити корисно као део ширег процеса јачања институција и демократизације којим би се обезбедила јасна кодификација и, у извесној мери, повећала њихова правна сигурност.

Други значајан недостатак у положају РИК-а повезан је са начином избора његових чланова. Као што је већ истакнуто, систем по коме Народна скупштина, на предлог посланичких група, именује чланове РИК-а је од овог тела, које би требало да представља симбол неутралности, направио продужену руку политичких партија. Један од модела којим би овај проблем могао да се реши, а који аутори често истичу и заступљен је у упоредној пракси, могао би да буде да чланове РИК-а бира (а не именује) парламент, али двотрећинском већином, као што је то случај у Уругвају и Зеленортским острвима (Constitución de La República Oriental Del Uruguay, 1967, art. 324; Kambale, 2012, p. 4). На овај начин, политичке партије би биле натеране да постигну консензус око чланова и да у извесној мери одустану од својих партикуларних циљева. Други приступ, који би могао да буде разматран, јесте да се само један део чланова РИК-а, по могућству мањи, бира у парламенту, док би остатак чланова био изабран из редова стручњака. Тако би се постигао баланс између стручности чланова и заступљености партијских представника, чиме би РИК по свом саставу прерастао у мешовито тело. Последњи модел, који би у актуелним околностима вероватно био најефективнији у погледу постизања независности и стручности, подразумевао би потпуну искљученост парламента из процеса избора, док би се чланови бирали на јавном конкурсима или би их бирали судска грана власти. Када је 2013. године формирана Радна група при тадашњем Министарству за државну управу и локалну самоуправу, која је израдила Нацрт закона о Државној изборној комисији, један од њених закључака био је управо да чланове РИК-а треба бирати на јавном конкурсима (Bursać, 2013, str. 111). На тај начин би се у процесу селекције увео мерит систем и створио основ да се изабере најкомпетентнији људи. Како би се отклонила ситуација да политичке партије буду у потпуности искључене из функционисања изборних органа, као помоћни механизам, могуће је одржавати редовне консултативне састанке између страначких представника и чланова РИК-а, или формирати саветодавно тело у оквиру РИК-а, у које би ушли представници свих посланичких група из Народне скупштине. Тиме би се уважило право да политичке партије имају прилику да изнесу своје ставове, сугестије и препоруке члановима РИК-а као и да имају одређену врсту надзора над њима. Ово поље нарочито је важно дефинисати уз консензус кључних политичких актера, како би се избегла ситуација у којој би они смањење политичког утицаја видели као њихово искључивање из изборног процеса.

Како би се постигла ефикаснија и функционалнија изборна комисија, један од приступа може бити смањење броја чланова РИК-а и продужење њиховог мандата. Србија тренутно спада у групу држава са највећим изборним комисијама (деталну евиденцију видети у: Catt et al., 2014), и поприлично је нејасно зашто се законодавац одлучио да она броји чак 17 чланова.³ Студије су показале да изборне комисије са мањим бројем чланова имају већу ефикасност у раду, првенствено због лакшег и бржег доношења одлука (López Pintor, 2000, pp. 123–124). Разматрајући ове напомене, могуће промене могле би бити усмерене ка смањењу броја чланова РИК-а који би били стално ангажовани, уз примену принципа неспојивости функције. Њихов мандат био би дужи од четири године, чиме би се омогућили континуитет у раду и већа стабилност, те отклонила зависност од распореда политичких снага у парламенту која тренутно постоји.

С обзиром на то да изборни процес обухвата широк спектар области, попут изборних, медијских и политичких система, статистике и економије, било би пожељно поново размотрити тренутну одредбу која чланство у РИК-у дозвољава само дипломираним правницима. Имајући у виду то да изборни процес није само правно питање већ обухвата и друге релевантне области, отворила би се могућност да стручњаци из тих области такође буду укључени у састав РИК-а. Овакав приступ би довео до већег диверзитета знања и вештина унутар комисије, што би омогућило свеобухватније сагледавање и доношење одлука у вези са изборним процесом.

Да би се РИК позиционирала као четврта грана власти, неопходно је проширити њену надлежност. Укључивање стручњака из различитих области требало би да прати то проширење. На тај начин, РИК би могао да се адекватно бави изборним питањима, али и другим аспектима као што су медијско праћење избора и финансијска контрола. Тренутно су надлежности које се тичу изборног процеса подељене између РИК-а, Министарства државне управе и локалне самоуправе, које води регистар политичких партија и бирачке спискове, Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), које врши надзор програма медијских сервиса током изборне кампање, Надзорног одбора за изборну кампању, који има општи надзор над поступцима политичких актера и медијских сервиса, и Агенције за спречавање корупције, која врши контролу финансијских активности. Како би се постигла концентрација и интеграција изборних активности, оптимално решење било би да се све оне ставе у делокруг РИК-а. На тај начин, ова институција била би у потпуности одговорна за целокупан изборни процес, што би, са једне стране, отклонило непотребну комуникацију са осталим органима, док би са друге стране, омогућило стварање перманентних активности у току једног мандата, што до сада није био случај, будући да је РИК већину својих функција обављала у кратком временском периоду, пре и након избора.

Овако широк делокруг активности изискивао би систем сталне и професионалне изборне администрације у оквиру РИК-а. У највећем броју случајева, досадашња пракса била је да посао изборне администрације обављају лица која нису ваљано

³ Примера ради, од бивших југословенских република, изборне комисије Црне Горе и Словеније имају 11, БиХ и С. Македоније 7, а Хрватске 9 чланова. Позамашан је и број земаља које имају веће бирачко тело од Србије, а мањи број чланова изборне комисије: Чиле (5), Гана (7), Обала Слоноваче (13), Пољска (9), Турска (7), Индонезија (7), Русија (15) итд.

обучена нити квалификована за вршење тог посла. Она се углавном регрутују само током изборног процеса, а након његовог завршетка, враћају се својим редовним активностима (CeSID, 2016, str. 5). Како би се ово променило, нужно је извршити професионализацију административног кадра, који би био стално запослен на пословима изборних активности. Реорганизација система изборне администрације с циљем успостављања њене сталности, према оцени различитих домаћих аутора, већ дужи временски период је препозната као једна од кључних реформи коју је неопходно предузети како би се повећала функционалност изборних органа (CeSID, 2016; Dimitrijević, 2020). Као помоћну меру за постизање ових резултата, поједине државе, попут Уједињеног Краљевства и Јужне Кореје, увеле су јавни испит чије полагање је услов за све појединце који желе да постану изборни званичници (Catt et al., 2014, p. 173; López Pintor, 2000, p. 59). Ово би могло бити пожељно решење и за српску изборну администрацију, а ти кадрови би, поред организације и спровођења избора, могли да раде и на едукацији, како бирача, тако и политичких активиста.

На крају треба истаћи и да је један од начина на који политички актери могу да изврше притисак на изборну администрацију, чак и када је она независна, путем буџетских средстава. Због тога институционална независност мора бити праћена и финансијском независношћу. Изборна комисија не може да функционише без икаквих веза са извршном и законодавном влашћу. Међутим, неопходно је осигурати да ова веза не буде конституисана тако да изборну комисију доведе у зависан и подређен положај. Један од начина да се ово спречи и осигура финансијска аутономија комисије јесте да се одреди фиксни део буџета који би се сваке године преусмеравао за њен рад. Као алтернативни механизам могуће је користити квалификовану већину приликом изгласавања буџета комисије у парламенту.

ЗАКЉУЧАК

Недостатак поверења у изборни процес једна је од главних карактеристика политичког живота у Србији од увођења вишестраначја 1990. године. Један од главних криваца за овакво стање јесте Републичка изборна комисија која има кључну улогу у организацији и надзору избора. Са друге стране, и РИК се често трудила да да основ оваквим тврдњама низом пропуста који се понављају из циклуса у циклус. Када се на ове недостатке у оперативном деловању РИК-а дода и то да је ово тело изразито партијски обојено, јасно је зашто кључни политички актери немају превелико поверење у централни изборни орган.

Рад као извор неадекватне улоге и статуса РИК-а означава њену позицију у институционалном систему и аргументује зашто је неопходна њена промена. Циљ ових промена би требало да буде стварање јаке и независне изборне комисије. Да би се то постигло, аутор овог рада, као и многи аутори других радова и студија, истиче потребу за увођењем новог начина избора чланова РИК-а којим би се гарантовала њихова неутралност и стручност. Паралелно с тим, треба разматрати и продужење њиховог мандата, што би обезбедило стабилност, независност и непрекидност у раду ове институције. Дужи мандат би омогућио довољно времена за имплементацију реформи и континуитет у примени нових правила и поступања у изборним процесима.

Ваљано, и у упоредној пракси све присутније решење, било би и да се функције које се тичу изборног процеса, а које тренутно обављају различити органи, централизују и повере РИК-у. На тај начин, РИК више не би била само медијатор изборног процеса већ би постала његов активни учесник. На крају, РИК би требало да има улогу и у ширењу политичке културе путем правовременог и објективног информисања, организовања обука и пружања подршке свим учесницима у политичком процесу.

На крају морамо истаћи следеће, уз извесну ограду: важно је створити независно изборно тело јер сматрамо да би оно било најуспешније у ономе што се често означава као најзахтевнији бирократски посао (Јовановић, 2023). Међутим, треба имати на уму да чак и када је таквом телу гарантована институционална независност, неконсолидоване институције, низак ниво политичке културе и присуство ауторитарних тенденција могу на различите начине утицати на његов рад. Иако независна изборна комисија може пружити одређени ниво заштите, не смемо занемарити шири политички и социјални контекст у којем функционише. Потребно је да се истовремено са реформом институција активно ради и на њиховом јачању и подизању политичке свести о њиховом значају, како код бирача, тако и код политичких субјеката. Ово захтева ангажовање шире друштвене заједнице како би се осигурало да изборни процес буде истински демократски и да се свим грађанима пружи права и транспарентна могућност изражавања воље.

Viktor S. Stamenković¹
Institute for Political Studies
Belgrade (Serbia)

THE REPUBLIC ELECTORAL COMMISSION AS THE FOURTH BRANCH OF GOVERNMENT – CHALLENGES AND PERSPECTIVES

(Translation *In Extenso*)

Abstract: This paper analyzes the current status of the Republic Electoral Commission (RIK) and emphasizes the need for change so as to transform it from an existing partisan body with weak capacities into a more neutral, stronger, and more independent institution. Based on solutions from comparative practices, several measures that can be taken on this path are proposed. Firstly, it is necessary to change the current method of electing RIK members in order to reduce partisan influence on this body. Additionally, extending the term of office for RIK members is required to ensure greater independence of RIK from the current configuration of political forces and provide the opportunity for fundamental and concrete steps towards improving the electoral process. Activities related to elections, currently carried out by several other bodies in addition to RIK, should be centralized and entrusted to a professional electoral administration in order to eliminate unnecessary communication between RIK and these bodies. This would make the entire process of organizing and monitoring elections more simpler and coherent. Implementing these solutions could lead to RIK becoming a game changer in contexts of weakened institutional capacities and a limited number of external factors that can influence the improvement of the democratic process, contributing to freer and fairer elections.

Keywords: Republic Electoral Commission, electoral administration, electoral bodies, elections, institutional design

INTRODUCTION

It is often said that the best football match is the one where the referee is invisible. This means that he has officiated well and impartially, and that the focus of the fans was on the game, not on the referee's decisions. The same logic could be applied to electoral bodies - they should organize a fair and free electoral process in which all political actors are

¹ viktor.stamenkovic@ips.ac.rs

treated equally, and public attention is focused on the electoral competition. Unfortunately, it can be argued that the central electoral body in Serbia, the Republic Electoral Commission (Serbian: Republička izborna komisija - RIK), has proven to be a bad referee. Almost every electoral cycle has passed with a significant lack of trust in its activities (Kovačević, 2017, pp. 15-16), and if we were to list the statements of political actors in which they express criticism of the work of RIK, this study would probably turn into a lengthy book. Only some of the irregularities that we could see during the last election cycle of 2022 were that the election day began with violence (Nikolić, 2022), that 10% of polling stations opened late, and that nearly 20% of the polling stations did not have all members of the polling boards present at the time of their opening (Ilić, 2022, pp. 385-386). Domestic observer missions emphasize that, although the election day itself passed relatively peacefully, there were deep-seated problems in the electoral process, including systematic favouritism of the incumbent government, media inequality, and numerous pressures on voters (CRTA, 2022a, 2022b). In the end, these elections were marked by the fact that it took RIK three months and four unsuccessful repeat elections at one polling station in Veliki Trnovac to announce the final election results.

One of the main reasons for the poor functioning of RIK and, consequently, the lower quality of the electoral process, can be found in the legislative position which leaves the door wide open to the inflow of political interests into this institution. The system in which members of this institution are appointed by the National Assembly upon the proposal of parliamentary groups has turned RIK into a purely partisan body. Although there is a formal requirement that only individuals who hold a Bachelor of Laws degree and who are not MPs or candidates for MPs can be appointed to RIK, the best example of how this operates in practice is the current Chairperson of RIK, Vladimir Dimitrijević, who was formerly a member of the Serbian Radical Party and is now a member of the Serbian Progressive Party (Istinomer, n.d.). Moreover, having in mind the link between RIK's mandate and the mandate of the National Assembly, its ad hoc nature, inadequate financial independence, and very narrow responsibilities in certain areas, it can almost be argued that RIK is more a source of problems than a source of integrity and legitimacy.

In comparative studies focusing on electoral administration, one argument that is commonly used (but also frequently contested) is that the existence of free and fair elections requires the establishment of an independent electoral body free from partisan influence (Farrell, 2015; Hartlyn et al., 2008; Kelly, 2007; Trebilcock & Chitalkar, 2009; van Aaken, 2009). The main advantage of positioning the central electoral authority in this way lies in the fact that it has greater legitimacy in the eyes of the public because it is professional and not subject to political control, which further leads to a more impartial electoral process. This is particularly evident in situations where the state has weak administrative capacity, with a high level of mistrust among political actors, and few alternative mechanisms exist to ensure fair elections (Hartlyn et al., 2008; van Ham & Lindberg, 2015). In such an environment, the independence of the electoral body can guarantee more or less fair elections. Guided by this literature, I seek to identify the key barriers that prevent RIK from ensuring a quality electoral process and, based on some solutions from comparative practice, to illustrate which aspects of RIK's position and responsibilities can be improved to enable the central electoral authority to adequately perform its function. The main argument is that

institutional changes leading to a more independent and institutionally robust position for RIK, effectively making it a kind of fourth branch of government, would positively impact the credibility and integrity of the electoral process.

PREVIOUS RESEARCH

The previous studies on electoral management bodies (EMBs) can be categorized into three groups. The first group consists of research that approaches EMBs from an institutional standpoint and attempts to present various models of EMBs, their responsibilities, composition, and the general legal framework by which they are defined. This group includes the largest number of studies because, understandably, it was necessary to define first the institutional design and normative framework of EMBs before delving into the study of other aspects. Most authors whose studies belong to this group argue that, although there are significant differences among EMBs worldwide, they can be classified into one of three models – Independent, Governmental, or Mixed Model (Catt et al., 2014; López-Pintor, 2000; Mozaffar, 2002).

The Independent Model of electoral management implies the existence of an institutionally independent and autonomous EMB (usually called the Electoral Commission) separate from the executive branch of government, whose main focus of activity is the electoral process. This means that such a body is created with the idea of entrusting one organization with the responsibility of organizing and conducting elections, providing materials, voter education, and all other activities directly or indirectly related to elections. This body is accountable for its work to the parliament, the judicial branch, or the head of state, rather than the government or a specific ministry. Today, most countries in the world employ this model, and it became particularly dominant after the third wave of democratization when the majority of newly established democracies opted for it (Carter & Farrell, 2010, p. 42; van Ham & Lindberg, 2015, p. 457).

The Governmental Model is prevalent in older democracies where there is a high level of trust in the state administration. In these countries, elections are organized and conducted by the relevant ministry and/or local authorities. Due to the presence of long-standing democratic institutions in these countries, there is a general trust that the existing state administration is capable and professional enough to be entrusted with the responsibility of overseeing the electoral process without favouring those currently in power. Some of the countries that employ this model include the United States, the United Kingdom, Singapore, and Denmark (Catt et al., 2014, p. 7).

In the end, the Mixed Model of electoral management involves combining elements of both the Independent and Governmental models - elections are organized and conducted through state departments and local authorities, but there is also an independent body that oversees and controls their work. This model is used in France, Japan, Spain, and many former French colonies (Catt et al., 2014, p. 8). Regardless of the model it belongs to, based on its composition, an EMB can be partisan if it consists of party representatives, expert-based when the members are independent experts, or mixed when both are represented (Catt et al., 2014).

The second group of studies deals with how the institutional (in)dependence of electoral administration manifests itself in practice, i.e., the difference between *de jure* and *de*

facto independence. The main conclusion of these studies is that *de jure* independence does not automatically guarantee *de facto* independence, and that the functioning of the electoral administration is significantly influenced by a range of contextual factors, such as the rule of law or the level of democracy in a country (Elklit & Reynolds, 2001; Norris, 2015; van Ham & Lindberg, 2015). These factors explain why the United Kingdom has fair elections even though it uses the Governmental Model, while Belarus does not have free elections despite using the Independent Model. Due to the complexity of these contextual factors that can impact the work of electoral bodies, there are different claims about how the independence of the EBM affects the quality of the electoral process. Some global studies have shown that *de jure* independence generally does not have a significant impact on the integrity of the electoral process (Birch, 2011; Birch & van Ham, 2017; Norris, 2015), while certain regional studies focusing on the electoral process in Latin America and Africa have shown that an independent EBM plays an important role in the democratization process (Fall et al., 2011; Hartlyn et al., 2008; Mozaffar, 2002). Because of such ambivalent results, we should be very cautious when making claims about the overall performance of independent EBMs, as it is difficult to draw general patterns. As Milan Jovanović (Jovanović, 2023, pp. 137-138) emphasizes, legal solutions guaranteeing *de jure* independence have been almost perfected. In practice, however, independent EBMs, especially in the context of weak social and political institutions, face various pressures and often fail to maintain the normatively assigned autonomy.

The last group includes the aforementioned studies focusing on specific states or regions when analyzing electoral bodies, i.e., the context in which they exist. It is noticeable that these studies predominantly focus on Latin America (Hartlyn et al., 2008; Otaola, 2018; Rosas, 2010; Ugues, 2014) and Africa (Fall et al., 2011; Gazibo, 2006; Kerr, 2014; Mozaffar, 2002). The reason for this lies in the fact that political changes in these regions are most numerous, and the fact that we can find different types of regimes in these regions – from new democracies to pseudo-democratic and authoritarian regimes. In such a turbulent environment, the importance of EBMs comes to the forefront. For example, Hartlyn, McCoy, and Mustillo (2008), analyzing presidential elections in Latin America from 1980 to 2004, argue that the Independent Model of electoral management contributed to a higher quality of the electoral process in this region, while Mozaffar (2002) emphasizes that the integrity of elections in African states predominantly (but not exclusively) depends on the independence of the EMB. Furthermore, it should be emphasized that problems with electoral irregularities, especially after the 2000 U.S. presidential elections marked by the controversy over vote counting in Florida, have raised increasing concerns even in “old” democracies such as the United States (Alvarez et al., 2008), the United Kingdom (James, 2016), Ireland (Farrell, 2015), and Australia (Kelly, 2007), making this literature more extensive.

It has been noted that special attention, at least from the perspective of Serbia, should be given to studies that argue that the independence of EMB is particularly important and effective in countries with weak institutions (Hartlyn et al., 2008). Specifically, when there is a competent state apparatus and a high degree of democracy in a certain country, the institutional design of electoral management is not significant for the integrity of elections because the administration already functions professionally. Examples of this are governmental EMBs in countries like Sweden, Norway, or the United Kingdom. On the other hand, the independence of EMBs plays an insignificant role in countries with extremely

low-quality state administration and strong authoritarian regimes because even when they are independent, they cannot ensure free elections, as seen in the cases of Russia and Belarus. However, when it comes to a state that is somewhere between these two extremes, i.e., when there is a moderate level of state administration quality and a certain level of democratic freedoms, as is the case in many hybrid regimes, including Serbia, strengthening the institutional independence of EMBs can lead to freer and fairer elections (van Ham & Lindberg, 2015).

THE REPUBLIC ELECTORAL COMMISSION – STUCK IN THE MIDDLE

Electoral management in the Republic of Serbia is defined by the Law on the Election of Members of Parliament, which was enacted in 2000 and subsequently amended several times. Taking into account all the changes, electoral management in Serbia today is organized in a three-tiered structure, with the Republic Electoral Commission at the top. Below RIK are the local electoral commissions (municipal, city, and electoral commissions of city municipalities within the City of Belgrade), and boards are the polling at the lowest level (Law on the Election of Members of Parliament, 2000, Art. 7).² RIK serves as the central body responsible for organizing and conducting presidential and parliamentary elections, elections for members of the Council of National Minorities, and it can also be entrusted with conducting referendums. The second level of electoral bodies consists of local electoral commissions responsible for conducting elections at the city and municipal levels. Finally, for the direct implementation of electoral activities, the Republic Electoral Commission, as its extended arm, forms polling boards as separate electoral bodies at the polling stations.

The original idea of the legislators was to establish RIK as a permanent, independent, and autonomous body that operates in two forms – a standing composition and an extended composition (Art. 8; Art. 10). The standing composition lasts for four years and is operational during and between two elections, i.e., for as long as the parliamentary term lasts (Art. 17). It consists of the Chairperson of RIK and 16 members appointed by the National Assembly upon the proposal of parliamentary groups (Art. 17), ensuring that no parliamentary group has more than half of the members (Art. 18). The only requirement for a candidate to become a member of RIK is to hold a bachelor's degree in law (Art. 16) and not to be an MP or a candidate for MP (Art. 13). In addition to them, as non-voting members, the Secretary and a representative of the Statistical Office of the Republic of Serbia also enter the standing composition (Art. 21). On the other hand, the extended composition only functions during the election process and includes one representative from each submitter of an electoral list (Art. 22).

When it comes to the responsibilities of RIK, they can be grouped into several areas. The first area relates to general and technical norms necessary for conducting elections. In this regard, RIK organizes and prepares the electoral process and ensures that it complies

² Additionally, as a body responsible for conducting elections for the Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina, there is also the Provincial Electoral Commission (Serbian: Pokrajinska izborna komisija - PIK).

with the law. All technical activities required for this, such as providing election materials, determining polling stations, deciding on submitted electoral lists, and determining the final election results, fall under the jurisdiction of RIK. The second aspect of RIK's jurisdiction lies in its control and regulatory functions, which further specify the work of electoral bodies and supervise their activities. This includes issuing instructions and forms for carrying out electoral activities, prescribing a code of conduct for members and deputy members of electoral bodies, as well as various other activities that are not detailed in the law. These activities are necessary to ensure that the electoral process is a coherent whole in which every aspect is properly regulated. Therefore, although RIK does not form a single hierarchical entity with other electoral bodies, it has the task of supervising and coordinating their work, and all provisions and regulations it adopts in this process are binding. As the third area, RIK is also responsible for the primary protection of the voters' rights since it receives complaints related to the electoral process. The last group of responsibilities includes the educational activities carried out by RIK, both for voters and for members of local electoral commissions and polling boards (Art. 24).

The conduct of referendums is an area that can be ad hoc entrusted to RIK. This jurisdiction is defined by the Law on Referendum and Popular Initiative (Law on Referendum and Popular Initiative, 2021, Art. 19). The scope of responsibilities and activities of RIK when conducting referendums is similar to that of elections. It involves ensuring the lawful conduct of referendums, providing materials, prescribing forms and instructions for conducting referendums, determining polling stations, forming polling boards, and announcing the results of referendums (Art. 21).

While the status and structure of RIK may appear clear to some extent from a normative perspective, a series of contradictions can be observed. The first problem arises when considering whether RIK is indeed a permanent, independent, and autonomous body, as the legislator, at least declaratively, attempted to define. By linking the mandate of the permanent composition of RIK to the parliament mandate, serious questions arise about whether RIK functions as a permanent body or whether it is a temporary institution (Kovačević, 2017, p. 13; Bursać, 2013, p. 101). This is further corroborated by the fact that RIK does not have its own election administration but instead borrows employees from the National Assembly for this purpose, which not only affects its permanence but also places it in a dependent position in relation to the parliament (Klačar, 2016, p. 50). Claims of the temporariness of RIK are further supported by its powers, as most of them relate to actions focused on the act of the election itself, while the only activities that could be performed between two election cycles refer to voters' and electoral commission members' education. The independence and autonomy in operation are also disputed, given that the law clearly stipulates RIK's accountability to the parliament (Art. 8), and members of RIK are not elected but appointed by the National Assembly (Art. 17). Finally, it is questionable whether the legislator intended to create a partisan or expert body. The fact that, as a condition for candidacy for a member of RIK, it is prescribed that the candidate must not be an MP or a candidate for MP and must hold a bachelor's degree in law, initially suggests that the idea was to create an expert body. However, the generality of these norms that allow political parties to easily find individuals within their ranks who meet these conditions, as well as the past practice where almost all RIK presidents were members of the ruling parties, suggest that it is purely a partisan body.

Due to all the abovementioned factors, it can be said that the rules concerning the formation and status of RIK are incomplete, unclear, and inconsistent (Pajvančić, 2020, p. 46). This body can be seen simultaneously as independent (Catt et al., 2014, p. 390), mixed (Kovačević, 2017, p. 13), but also as a temporary and unprofessional electoral body composed of representatives of political parties (Bursać, 2013, p. 101). Essentially, this is the biggest problem with RIK—it does not entirely belong to any model of EMBs but rather combines certain elements of several models in a somewhat unclear manner.

THE REPUBLIC ELECTORAL COMMISSION ON THE WAY TO THE FOURTH BRANCH OF GOVERNMENT

It can be concluded that RIK does not have the status it should have, and there is a necessity to redefine its position and role. This direction should lead to RIK becoming a regulatory body outside the influence of the executive and legislative authorities, with clear and extensive powers and a permanent administration. However, it should be noted that there are no recipes in the design of political institutions that implies success. Comparative studies are filled with examples where certain solutions produced different results depending on the social context in which they were applied. This principle also applies to the model of independent EMBs, which has shown mixed results in practice, despite the widely held belief in its superiority and effectiveness (Jovanović, 2023, p. 141). Nevertheless, despite ambivalent findings, there is still a conviction among political science theorists that this model represents a desirable and good solution, and that an independent EMB, depending on other factors, can significantly contribute to a higher quality of the electoral process.

The election commission of Costa Rica, known as the *Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica* (TSE), represents the first and best-known example of a body with the broadest possible powers to ensure free and fair elections. Established in 1949 following democratic changes in the country, the TSE consists of three judges appointed by a two-thirds majority of the Supreme Court for a six-year term. Additionally, during the electoral cycle, two more members are added, expanding the composition to a total of five members. Besides conducting elections and appointing all election officials, the TSE oversees the issuance of identity cards, has the mandate to interpret all legal norms related to the electoral process, and monitors the financing of political parties (Trebilcock & Chitalkar, 2009, pp. 208-209). This position of the TSE has greatly contributed to making Costa Rica one of the most stable democracies in the world today.

A similar example is the *Instituto Federal Electoral* (IFE) in Mexico, which played a crucial role in the country's transition after decades of rule by the Institutional Revolutionary Party (Catt et al., 2014; Estévez et al., 2008). Unlike the TSE in Costa Rica, the IFE followed a longer path toward independence, which involved several stages of expanding its powers. This journey began with the establishment of the IFE in 1990 through a series of constitutional reforms involving the government, political parties, and citizens. The powers were further expanded in 1996 when the executive branch was entirely excluded from its functioning, making the IFE a much more independent body. As a result of this process, an electoral body of nine members was created, elected by a two-thirds majority of the

lower house of parliament, with high criteria designed to prevent the nomination of biased candidates. In this capacity, the IFE organized the presidential elections in 2000, which saw the victory of opposition candidate Vicente Fox Quesada, ending the seventy-year rule of the Institutional Revolutionary Party. These elections marked a democratic turning point for Mexico, and the main winner, alongside the newly elected President Quesada, was the IFE, credited with organizing fair elections (Acosta, 2008). The IFE reforms continued in 2014 when this body changed its name to the *National Electoral Institute* (INE), and its responsibilities were further expanded. However, despite being an example of how an independent EMB can ensure equal conditions for all, the IFE/INE also shows that it is not all-powerful and immune to other factors. In recent years, Mexico has seen a decrease in democratic freedoms (Freedom House, 2022), especially since the current President Andrés Manuel López Obrador took office. He has been in open conflict with the INE, claiming that it is 'in the service of anti-democracy' (Peschard, 2021). Therefore, a key conclusion from Mexico is that the independence of an electoral body can be a necessary but not a sufficient condition for holding fair and free elections.

The starting point for changing the position of the Serbian EMB could be within the normative sphere. The fact that its status is not regulated by the constitution or by a specific law on electoral bodies, but indirectly by the Law on the Election of Members of Parliament, is a significant factor. Authors often emphasize that the constitutional definition of the EMB's status could represent a positive stimulus to their independence. Therefore, this solution is increasingly being used in comparative practice (Catt et al., 2014). However, this solution represents a symbolic desire to emphasize the importance of a particular institution rather than one that significantly contributes to strengthening its position. Previous experiences in Serbia have generally shown that having the position of a particular body regulated in the constitution is not very important, especially in circumstances of low institutional capacity in which that institution faces significant pressures in its daily work. An illustrative example is the institution of the Ombudsman, to which the Constitution ascribes a significant role in defending the rights and interests of citizens. However, this body encounters numerous obstacles and limitations in its daily practice. Nevertheless, the constitutional definition of EMB or the adoption of a special law to regulate their position could be useful as part of a broader process of institution-building. It would ensure clear codification and, to some extent, increase their legal security.

Another significant drawback is related to how RIK members are selected. As I have already pointed out, the system in which RIK members are appointed by the National Assembly based on the proposal of parliamentary groups has turned this body into an extended arm of political parties. One of the models that could potentially address this problem, often highlighted by different authors and present in comparative practice, could be to have RIK members elected (rather than appointed) by the parliament, but by a two-thirds majority, as is the case in Uruguay and the Cocos Islands (Constitución de La República Oriental Del Uruguay, 1967, Art. 324; Kambale, 2012, p. 4). In this way, political parties would be forced to reach a consensus on the members and, to some extent, abandon their particular goals. Another approach that could be considered is that only a portion of RIK members, preferably a smaller number, are elected in parliament, while the rest of the members are selected from among experts. This would achieve a balance between the

expertise of members and the influence of party representatives, turning RIK into a mixed body by its composition. The last model, which would likely be the most effective in terms of achieving independence and expertise in the current circumstances, would involve the complete exclusion of the parliament from the selection process, with RIK members being chosen through a public competition or by the judicial branch. This would introduce a merit-based system in the selection process and create a basis for choosing the most competent individuals. To avoid a situation in which political parties perceive the reduction of their political influence as their exclusion from the electoral process, it is possible to hold regular consultative meetings between party representatives and RIK members or to establish an advisory body within RIK that includes representatives from all parliamentary groups in the National Assembly. This would respect the right of political parties to express their views, suggestions, and recommendations to RIK members and provide them with a certain degree of oversight.

For the purpose of better efficiency and functionality, one approach could be to reduce the number of RIK members and to extend their mandate. Serbia currently belongs to a group of countries with one of the largest EMBs (see: Catt et al., 2014), and it is somewhat unclear why the legislator has decided that it should have 17 members.³ Studies have shown that EMBs with a smaller number of members tend to be more efficient in their work, primarily because decisions can be made more easily (López-Pintor, 2000, pp. 123-124). Considering these observations, possible changes could be directed towards reducing the number of RIK members who would be permanently engaged, applying the principle of incompatibility of functions. Their mandate could be longer than four years, allowing for continuity in their work and greater stability, thereby reducing dependence on the changing political landscape in the parliament that currently exists.

Considering that the electoral process encompasses a wide range of areas, including electoral, media, and political systems, statistics, and economics, it would be desirable to reconsider the current provision that allows only individuals who hold a BA degree in law to be members of RIK. Given that the electoral process involves not only law but also other relevant fields, this would open the possibility for experts from those areas to be included in the composition of RIK as well. Such an approach would lead to a greater diversity of knowledge and skills within the commission, enabling a more comprehensive assessment and decision-making regarding the electoral process.

It is also necessary to expand RIK's jurisdiction. The inclusion of experts from various fields should accompany this expansion. In this way, RIK could adequately address electoral issues as well as other aspects such as monitoring media coverage and financial control. Currently, the responsibilities related to the electoral process are divided among various bodies, including RIK, the Ministry of Public Administration and Local Self-Government, which maintains the registry of political parties and voter lists, the Regulatory Authority for Electronic Media (REM), which supervises media programs during election campaigns,

³ For example, speaking about the former Yugoslav republics, the electoral commissions of Montenegro and Slovenia have 11 members, Bosnia and Herzegovina and North Macedonia have 7 members, and Croatia has 9 members. It is worth noting that there is also a diverse range of countries with larger electorates than Serbia but fewer members in their electoral commissions. Some examples include: Chile (5), Ghana (7), Ivory Coast (13), Poland (9), Turkey (7), Indonesia (7), Russia (15), among others.

the Supervisory Committee for Election Campaigns, which has general oversight over the activities of political actors and media services, and the Agency for the Prevention of Corruption, which controls financial activities. To achieve concentration and integration of electoral activities, the optimal solution would be to place all of these activities under the jurisdiction of RIK. In this way, this institution would be fully responsible for the entire electoral process, which would, on the one hand, eliminate unnecessary communication with other bodies and, on the other hand, enable the creation of permanent activities throughout one RIK mandate. This has not been the case so far, as RIK has performed most of its functions within a short time frame, before and after elections.

Such a broad scope of activities would require a system of constant and professional election administration within RIK. In most cases, the current practice involves individuals who are not properly trained or qualified for this. They are usually recruited only during the election process and then they return to their regular activities after its completion (CeSID, 2016, p. 5). To change this, it is necessary to professionalize the administrative staff, who would be permanently employed in election-related roles. The reorganization of the election administration to establish permanency has been recognized as one of the key reforms needed to increase the functionality of RIK over an extended period, as noted by various domestic authors (CeSID, 2016; Dimitrijević, 2020). As an auxiliary measure to achieve these results, some countries, such as the United Kingdom and South Korea, have introduced public exams that individuals must pass to become election officials (Catt et al., 2014, p. 173; López-Pintor, 2000, p. 59). This could be a desirable solution for the Serbian election administration as well. These professionals would not only organize and conduct elections but also work on educating both voters and political activists.

Finally, it should be emphasized that one way in which politicians can exert pressure on an EMB, even when it is independent, is through financial means. Therefore, institutional independence must be accompanied by financial independence. An EMB cannot function without any connections to the executive and legislative authorities. However, it is essential to ensure that this connection is not structured in a way that puts an EMB in a dependent position. One way to prevent this and ensure the financial autonomy of an EMB is to allocate a fixed portion of the budget that would be redirected for its operation every year. Alternatively, a qualified majority could be used as a mechanism when voting on the EMB budget in parliament. This would help safeguard the financial independence of that EMB and reduce the potential for undue influence by political actors.

CONCLUSION

The lack of trust in the electoral process has been one of the main characteristics of political life in Serbia since the introduction of multiparty elections in 1990. RIK is often identified as one of the culprits for this. On the other hand, RIK has often provided a basis for such claims through a series of shortcomings that repeat from one electoral cycle to another. When these operational deficiencies of RIK are combined with the fact that this body is highly politically influenced, it becomes clear why key political actors do not have significant trust in the Serbian EMB.

This paper highlights RIK's position in the institutional system as a source of its inadequate role and status and argues why a change is necessary. The goal of such change should be the establishment of an independent EMB. To achieve this, like many other authors and studies before, I emphasize the need for introducing a new method of selecting RIK members to guarantee their neutrality and expertise. Alongside this, the extension of their mandate should be considered, which would ensure stability, independence, and continuity in the institution's work. A longer mandate would provide sufficient time for the implementation of reforms and continuity in the application of new rules and procedures in electoral processes.

Indeed, a valid and increasingly present solution in comparative practice would be to centralize the functions related to the electoral process, currently performed by various bodies, and entrust them to RIK. In this way, RIK would no longer be just a mediator of the electoral process but would become an active participant. In the end, RIK should also have a role in promoting political culture by providing timely and objective information, organizing training, and offering support to all participants in the political process.

As a final note, I must make a certain caveat – it is important to create an independent RIK because I believe it would be most successful in what is often referred to as the most demanding administrative task (Jovanović, 2023). However, it should be kept in mind that even when such a body is guaranteed institutional independence, weak institutions, a low level of political culture, and the presence of authoritarian tendencies can affect its work in various ways. While an independent EMB can provide a certain level of electoral integrity, we must not neglect the broader political and social context in which it operates. It is necessary to simultaneously work on strengthening and raising awareness about these institutions, both among voters and political actors. This requires the engagement of the broader community to ensure that the electoral process is genuinely democratic and that all citizens are provided with a proper and transparent opportunity to express their will.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Acosta, L. (2008). *The role of the Federal Electoral Institute (IFE) in the transition to democracy in Mexico* (doctoral dissertation). University of Glasgow, Glasgow. Available at: <https://theses.gla.ac.uk/425/>.
- Alvarez, R. M., Hall, T. E., Hyde, S. D. (2008). *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington: Brookings Institution Press.
- Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Birch, S., Van Ham, C. (2017). Getting away with foul play? The importance of formal and informal oversight institutions for electoral integrity. *European Journal of Political Research*, 56 (3), 487–511. doi: [10.1111/1475-6765.12189](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12189).
- Bursać, D. (2013). The Republic Election Commission in the 2012 Elections. In: M. Jovanović & D. Vučićević (eds.). *Elections in Serbia 2012: (Un)expected Change* (99–116). Beograd: Institut za političke studije. [In Serbian]
- Carter, E., Farrell, D. M. (2010). Electoral Systems and Election Management. In: L. LeDuc, R. G. Niemi & P. Norris (eds.). *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*, 25–45. London: SAGE Publications Ltd.

- Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., Wolf, P. (2014). *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA. Available at: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>.
- CeSID. (2016). *Proposal for electoral administration reform in Serbia*. Available at: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2019/01/CeSID-izborna-administracija_elektoral-administration.pdf. [In Serbian]
- Constitution of Uruguay* (1967). Available at: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/324>. [In Spanish]
- CRTA. (2022a). *Second Preliminary Report of Long-Term Observers: February 15 – March 25*. Available at: <https://crt.rs/drugi-preliminarni-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-15-februar-25-mart/>. [In Serbian]
- CRTA. (2022b). *Preliminary Election Day Monitoring Report: April 12, 2022*. Available at: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2022/04/Preliminarni-izvestaj-o-izbornom-danu-2022.pdf>. [In Serbian]
- Dimitrijević, P. (2020). Comparative Models of Election Administration and the Best Model for the Republic of Serbia. In: M. Jovanović & D. Milenković (eds.). *Dialogue on the 2020 elections* (159–178). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka & Čigoja štampa. [In Serbian]
- Elklit, J., Reynolds, A. (2001). Analysing the impact of election administration on democratic politics. *Representation*, 38 (1), 3–10. doi: [10.1080/00344890108523153](https://doi.org/10.1080/00344890108523153).
- Fall, I. M., Hounkpe, M., Jinadu, A. L., Kambale, P. (2011). *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*. Cape Town: African Minds.
- Farrell, D. M. (2015). Conclusion and Reflection: Time for an Electoral Commission for Ireland. *Irish Political Studies*, 30 (4), 641–646. doi: [10.1080/07907184.2015.1102134](https://doi.org/10.1080/07907184.2015.1102134).
- Freedom House (2023). *Country report – Mexico*. Available at: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2023>.
- Gazibo, M. (2006). The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa. *Canadian Journal of Political Science*, 39 (3), 611–633. doi: [10.1017/S0008423906060239](https://doi.org/10.1017/S0008423906060239).
- Hartlyn, J., McCoy, J., Mustillo, T. M. (2008). Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41 (1), 73–98. doi: [10.1177/0010414007301701](https://doi.org/10.1177/0010414007301701).
- Istinomer (n. d.). *Vladimir Dimitrijević – Istinomer*. Available at: <https://www.istinomer.rs/akter/vladimir-dimitrijevic/>. [In Serbian]
- James, T. S. (2016). The Effects of Centralising Electoral Management Board Design. *Policy Studies*, 38 (2), 130–148. doi: [10.1080/01442872.2016.1213802](https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1213802).
- Jovanović, M. (2023). *Free and Fair Elections: Standards, Concepts, and Measurements*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka & JP „Službeni glasnik“. [In Serbian]
- Kelly, N. (2007). The Independence of Electoral Management Bodies: the Australian Experience. *Political Science*, 59 (2), 17–32. doi: [10.1177/003231870705900203](https://doi.org/10.1177/003231870705900203).
- Kerr, N. N. (2014). EMB Performance and Perceptions of Electoral Integrity in Africa. In: P. Norris, R. W. Frank & F. Martinez i Coma (eds.). *Advancing Electoral Integrity*, 189–210. Oxford: Oxford University Press.

- Klačar, B. (2016). Electoral administration reform in Serbia: A step that must be taken. *Administracija i Javne politike*, 6 (3), 43–60. Available at: https://www.ips.ac.rs/magazine_editions/administracija-i-javne-politike-32016/. [In Serbian]
- Kovačević, D. (2017). Electoral Administration in Serbia – Presidential Elections in 2017. *Politički život*, 13, 9–19. [In Serbian]
- Law on Referendum and Popular Initiative* (2021). Available at: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_referendumu_i_narodnoj_inicijativi.html. [In Serbian]
- Law on the Election of Members of Parliament* (2000). Available at: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html. [In Serbian]
- López Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Programme – Bureau for Development Policy. Available at: <https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>.
- Mozaffar, S. (2002). Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review*, 23 (1), 85–101. doi: [10.1177/0192512102023001005](https://doi.org/10.1177/0192512102023001005).
- Nikolić, M. (2022, April 3). Election day started with a fight and was followed by a series of incidents. *H1* Available at: <https://n1info.rs/izbori-2022/izborni-dan-zapoceo-tu-com-pa-nastavljen-nizom-incidentata/>. [In Serbian]
- Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Otaola, M. L. (2018). To include or not to include? Party representation in electoral institutions and confidence in elections. *Party Politics*, 24 (5), 598–608. doi: [10.1177/1354068816686418](https://doi.org/10.1177/1354068816686418).
- Pajvančić, M. (2020). The Legal Framework of Elections in Serbia. In: M. Jovanović & D. Vučićević (eds.). *How, Whom, and Why We Voted – Elections in Serbia 1990–2020* (15–53). Beograd: Institut za političke studije & JP “Službeni glasnik”. [In Serbian]
- Peschard, J. (2021, April 14). AMLO and Mexico's Most Important Electoral Body Are on a Collision Course. *Americas Quarterly*. Available at: <https://www.americasquarterly.org/article/amlo-and-mexicos-most-important-electoral-body-are-on-a-collision-course/>.
- Rosas, G. (2010). Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America. *Electoral Studies*, 29 (1), 74–90. doi: [10.1016/j.electstud.2009.09.006](https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.09.006).
- Trebilcock, M., Chitalkar, P. (2009). From Nominal to Substantive Democracy: The Role and Design of Election Management Bodies. *The Law and Development Review*, 2 (1), 192–224. doi: [10.2202/1943-3867.1037](https://doi.org/10.2202/1943-3867.1037).
- Ugues, A. (2014). Electoral Management Bodies in Central America. In: P. Norris, R. W. Frank & F. Martinez i Coma (eds.). *Advancing Electoral Integrity*, 118–134. Oxford: Oxford University Press.
- Van Aaken, A. (2009). Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework. *Constitutional Political Economy*, 20 (3–4), 296–322. doi: [10.1007/s10602-008-9070-4](https://doi.org/10.1007/s10602-008-9070-4).
- Van Ham, C., Lindberg, S. (2015). When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity. *Irish Political Studies*, 30 (4), 454–481. doi: [10.1080/07907184.2015.1099097](https://doi.org/10.1080/07907184.2015.1099097).