

Godišnjak Fakulteta političkih nauka 19, no. 33–34: 37–56
Izvorni naučni članak
https://doi.org/10.18485/fpn_godisnjak.2025.19.33_34.2
Priljen: 27. 10. 2025.; Prihvaćen: 29. 12. 2026.

Bojan Klačar* 

Izborna reforma posle Petog oktobra: Prolazni usponi i stalni padovi u kvalitetu izbornog procesa

Apstrakt

U 25 godina posle Petog oktobra stalo je puno burnih događaja koji su kontinuirano limitirali napredovanje demokratskih institucija. U prvoj deceniji posle pada Slobodana Miloševića, uspostavljena je izborna demokratija. Kriza demokratije, uz ekonomsku krizu u periodu 2008–2012. je dovela do povratka na vlast stranaka „starog režima“. Potom je 2016. došlo do pada medijskih sloboda i kvaliteta izbornog procesa. Predmet rada je uticaj nedovršene izborne reforme, nekonzistentnih politika i umanjenog balansa moći na kvalitet izbora. Autor se fokusira na probleme izborne administracije i neravnopravne medijske zastupljenosti učesnika. Zaključuje se da demokratski izbori zahtevaju ne samo političku konkurenciju i civilno društvo, već i dosledne politike i aktivne institucije. Autor pokazuje da je demokratizacija izbora nakon Petog oktobra više posledica balansa vlasti i opozicije i pluralizma u vladajućim koalicijama nego jačanja institucija. Koriste se objektivni kriterijumi u oceni izbora, indeks za merenje rada izborne administracije i ponašanja medija, kao i istorijsko-institucionalna analiza konteksta.

Ključne reči:

izbori, izborni proces, demokratija, izborna administracija, mediji

* Doktor političkih nauka i izvršni direktor Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda. Elektronska adresa: bojan.klacar@cesid.rs

UVOD

Iako je u Srbiji za proteklih 25 godina organizovano 10 parlamentarnih izbora, izostajala je volja da se izborni proces koherentno uredi. Čak ni peto-oktobarske stranke koje su tokom devedesetih godina iskusile sve posledice neslobodnih i nepoštenih izbora, nisu ukinule sve nedemokratske izborne ustanove.¹ Gotovo bez rasprave, samo četiri dana posle Petog oktobra, prihvaćen je izborni zakon koji je predložila Srpska radikalna stranka (SRS), kao stranka „starog režima”, iako su na stolu mogli biti drugačiji predlozi. Trend nekonzistentnih politika i ad hok promena izbornog zakonodavstva je nastavljen jer su promene izbornih zakona vršene neposredno pred izbore ili kao reakcija na određene interne ili eksterne pritiske.

Kvantitativni (globalni indeksi demokratije) i kvalitativni pokazatelji² pokazuju eroziju demokratije u Srbiji posle 2014. a osobito posle 2016. godine. Kvalitet izbornog procesa, uz medije, čini jedan od ključnih razloga za negativne trendove.³ Erozijska kvaliteta izbornog procesa se odigrala pod istim ili vrlo sličnim zakonskim i institucionalnim dizajnom, a u oblasti medija u boljem, s kvalitetnijim propisima koji su usvajani zbog obaveza Srbije u procesu priključenja Srbije Evropskoj uniji (EU). Tako su izbori od slobodnih i uglavnom poštenih izbora (negativni trendovi se beleže od ustavnog referenduma 2006. i u vreme vlade Mirka Cvetkovića), došli do slobodnih i uglavnom nepoštenih izbora, a u nekim fazama i do neslobodnih i nepoštenih izbora (videti izveštaje: CeSID, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava/ODIHR, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost/CRTA). Indikativno je da su robusnije promene u izbornom zakonodavstvu učinjene u periodu kada je došlo do erozije izbornog procesa i to promenama uoči izbora 2020. i, posebno, 2022. godine⁴, ali te promene nisu rezultirale unapređenjem procesa. To dovodi do glavne pretpostavke da je izborni proces posle 2000. u velikoj meri zavisio od tipa stranačkog sistema (u pluralizmu između 2000–2012 izbori su bili kvalitetniji) i odnosa između stranaka vlasti i opozicije (balans moći) i unutar vladajućih koalicija (2000–2008), a ne (samo) od javnih politika i formalnih izbornih pravila. Odnos prema izbornoj reformi je važan jer pokazuje kontinuitet odsustva želje za demokratskim reformama pa su ishodi povezani sa odnosima moći između vlasti i opozicije, kao i dina-

¹ Nebojša Vladislavljević, *Uspori i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd, 2019, str. 259.

² Isto.

³ “Nations in Transit 2015–2024”, *Freedom House*, n.d.

⁴ Emilija Orestijević i Bojan Ključar, „Novine u pravnom okviru”, u *Oko izbora 23*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2022, str. 16–25.

mike unutar parlamentarne većine. Deo ove debate već postoji u akademskoj javnosti pa cilj ovog rada nije otvaranje debate o pozitivnim efektima (na demokratske ishode) ravnoteže unutar partijskog sistema već operacionalizacija uticaja ove ravnoteže na vitalne delove izbornog procesa i (ne)sprovedenu izbornu reformu. Stoga će ovaj rad proveravati ovu pretpostavku na primeru dva najčešća i kontinuirano prisutna problema u izbornom procesu: rad izborne administracije i medijsko okruženje. Ova dva tipa problema su odabrani jer su stalno prisutni posle Petog oktobra, ne sporeći da je bilo perioda u kojima su do izražaja dolazili drugi problemi, poput pritiska na birače, zloupotrebe javnih resursa/javnih pozicija ili kvaliteta biračkog spiska.

KRHKA DEMOKRATIJA KRATKOG DAHA

Kvantitativni pokazatelji demokratije su zasnovani na merenjima globalnih indeksa demokratije. Fridom Haus (*Freedom House*), V-dem, Transformacijski indeks Bertelsman Fondacije (*BTI Transformation Index*) i Ekonomistov indeks demokratije (*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*) pokazuju demokratski pad Srbije od 2014. godine. To znači ili prelazak iz nekonsolidovane demokratije u neki mešoviti tip režima (*FH* i *V-Dem*), značajnu eroziju demokratije po indeksu demokratije Ekonomista (ovaj indeks i u svom zadnjem preseku drži Srbiju u demokratskim oblicima vlasti⁵) odnosno, po indeksu političke transformacije, stanje „neispravne“ demokratije (*Defective Democracy*).⁶ Kvantitativni podaci pokazuju da do erozije dolazi posle 2014. i da u tome važnu ulogu imaju sloboda medija i kvalitet izbora a pojava različitih oblika autoritarizma utiče ili je uticala na gubljenje statusa demokratije. Prema Fridom Hausu, Srbija je do 2018. bila polu-konsolidovana demokratija a nakon toga hibridni režim za koji ova organizacija kaže da opisuje zemlje koje su „tipično izborne demokratije u kojima su demokratske institucije krhke i postoje značajni izazovi u zaštiti političkih prava i građanskih sloboda”⁷. Da su izborni uslovi i mediji važni faktori demokratskog nazadovanja pokazuje analiza desetine indikatora (i iz ove dve oblasti) sa regresijom ka kompetitivnom autoritarizmu⁸ ili slabljenje demokratskih

⁵ “Democracy Index 2024 – What’s wrong with representative democracy?”, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, The Economist Intelligence, London, 2025, p. 17.

⁶ Sa skorom 6.26 (od 10) Srbija je i dalje „manjkava demokratija” (*Flawed Democracy*), ali su i po Ekonomistu trendovi za Srbiju negativni.

⁷ “Nations in Transit Methodology”, *Freedom House*, n.d.

⁸ Antonino Castaldo, “Back to Competitive Authoritarianism? Democratic Backsliding in Vučić’s Serbia”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 72, No. 10, pp. 1617–1638.

struktura (gde su izbori i mediji među najvažnijim) uz nedovoljnu transformativnu moć spoljnih aktera⁹.

„Reporteri bez granica” u svojim izveštajima o slobodi medija notiraju stanje na globalnom nivou. Srbija se sa 54. mesta u 2014. (što je drugi najbolji plasman posle 2002. jer je Srbija 2006. bila na 48. mestu) popela na 98. mesto, što je najlošiji rezultat ikada.¹⁰ Drugi autori¹¹ napominju da su kvantitativni modeli kritičniji prema modelu demokratije u Srbiji do 2012. godine, a posebno do 2008. i da kvalitativni uvidi pokazuju uspon demokratije u Srbiji u prvih 12 postmiloševićevskih godina. Napominje se da je Srbija imala slobodne i uglavnom poštene izbore, slobodne medije, slobodu okupljanja i izražavanja i da je po svemu zadovoljavala kriterijume delegativne demokratije, u kojoj istovremeno postoje snažna neformalna pravila igre i veliki uticaj izvršne vlasti uz dodatak da su „ravnoteža snaga na političkoj sceni i sputavanje delegativnih sklonosti nove demokratije do 2008. godine, ... izvirali iz spoja institucionalnih obeležja demokratije konsenzusa i dubokih političkih rascepa, koji su posledica sukoba nedemokratske vlasti i demokratske opozicije tokom devedesetih”¹². Delegativna demokratija je po drugim autorima vrsta manjkavih demokratija koja je „polupluralistična i pokazuje sklonost prema koncentraciji političke moći u izvršnoj vlasti, čime se često narušava funkcioniranje parlamentarnih i sudskih institucija”¹³. Velika manjkavost demokratije do 2008. godine, je proces usvajanja novog Ustava Srbije 2006. godine, o čemu se retko govori. Taj proces je bio kartelski dogovor najvećih stranaka, netransparentan, osporavan od strane drugih stranaka i civilnog društva i sa jednim od najlošijih izbornih procesa posle 2000. u kojem su posmatrači uočili „desetine flagrantnih kršenja pravila koja regulišu glasanje na biračkom mestu”¹⁴. Erozija demokratije nastupa posle 2014. godine, a posebno posle 2016. sa ozbiljnim posledicama po rad demokratskih ustanova od 2018. godine. Definicije su različite, od hibridnog režima koji je pomenut, do takmičarskog autoritarizma koji znači da „izabrani državni funkcioneri potpuno kontrolišu sve poluge moći” odnosno da ovaj aranžman „podrazumeva da

⁹ Florian Bieber, „Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans”, *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, pp. 337–354.

¹⁰ „Country Report: Serbia”, *Reporters Without Borders*, n.d.

¹¹ Videti: Nebojša Vladislavljević, *Uspion i pad demokratije posle Petog oktobra*, nav. delo.

¹² Isto, str. 329.

¹³ Klaus Von Beyme, „Suvremeni oblici predstavničke demokracije”, *Analiza Hrvatskog politološkog društva – časopis za politologiju*, Vol. 4, br. 1, 2007, str. 12.

¹⁴ „Oko izbora 14”, CeSID, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2006, str. 73.

su političko takmičenje i formalne demokratske ustanove ključni mehanizmi osvajanja vlasti, ali i da masovna zloupotreba obezbeđuje vladajućim strankama presudnu prednost¹⁵.

Na praktičnijem nivou, postoje brojni međunarodni akti koji jasno definišu izborna pravila (u aktima Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, OEBS/ODIHR i drugim aktima) i njihovim poštovanjem mogu da se definišu standardi slobodnih i poštenih izbora. Lista problema sa izbornim procesom danas je veća, ne samo zbog negativnih trendova u demokratijama, nego i zbog činjenice da se o izbornom integritetu češće govori i da su dostupni novi načini dokazivanja. Plodna je baza teorijskih koncepata koji su se bavili standardima slobodnih i poštenih izbora¹⁶ i među svima je vrlo važna uloga medija i izbornog menadžmenta.

U ovom radu će se, kroz konkretne primere u izornoj administraciji i medijskom okruženju, analizirati uticaj nedovršene izborne reforme i (ne)ravnoteže moći u stranačkom sistemu na kvalitet izbornog procesa. Prvi problem obuhvata rad izbornih komisija i zaštitu izbornih prava dok se drugi problem odnosi na nejednako medijsko predstavljanje izbornih učesnika i rad regulatora. Ovo su problemi koji su u Srbiji prisutni na svim izborima posle 2000. i stoga su dobri primeri za proveravanje pretpostavke da demokratski izbori zahtevaju ne samo političku konkurenciju i učešće civilnog društva, već i dosledne politike, aktivne institucije i ravnotežu moći u stranačkom sistemu. Izborna administracija i mediji su dobri primeri jer su politike u ovim oblastima bile drugačije. Dok izborna administracija, sve vreme deluje u istom okviru (pravila su menjana u delu transparentnosti, efikasnosti i izbornih sporova), medijska regulativa je menjana i formalno gledajući – na bolje. Dok su u prvim godinama posle promena, inicijative više dolazile od struke i civilnog društva¹⁷, uz brojne probleme (kašnjenje transformacije Radio-televizije Srbije kao državnog medija u javni servis, problemi u konstituisanju medijskog regulatora), da bi posle 2014. došlo do usvajanja medijskih zakona koji su uglavnom bili usklađeni sa evropskim standardima.

¹⁵ Nebojša Vladislavljević, „Izbori, demokratija i takmičarski autoritarizam u Srbiji (1990-2020)” u: Milan Jovanović i Dušan Vučićević (prir.), *Kako, koga i zašto smo birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik i Institut za političke studije, Beograd, str. 994.

¹⁶ Videti: Milan Jovanović, *Slobodni i poštenu izbori – Standardi, koncepti i merenja*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2023.

¹⁷ Bojan Klačar, *Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020, str. 25–26.

METODOLOGIJA

Za potrebe rada je kreirana posebna metodološka matrica koja se sastojala od 16 pitanja (po osam za izbornu administracija i medije) s ciljem ispitivanja kvaliteta izbora u ovim oblastima u parlamentarnim izborima posle 2000.¹⁸ Autor je davao ocene na osnovu izveštaja posmatračkih misija OSCE/ODIHR i imajući u vidu principe koje koristi ova organizacija¹⁹. Ovi izveštaji su odbačeni jer imaju kontinuitet, standardizovani su, sa rigidnom metodologijom i prihvaćeni su od strane svih učesnika. Dobijeni nalazi su agregirani i podeljeni po fazama stranačkog života na četiri perioda (eskremni pluralizam, umereni pluralizam, sistem s predominantnom strankom i sistem sa hegemonijskom strankom) koristeći Sartorijev teorijski okvir²⁰, koji je potvrđen i u određenim analizama stranačkog sistema u Srbiji²¹. Sartori govori o sledećim sistemima: (1) jednostranački, (2) sistemi s hegemonijskom strankom, (3) sistemi s predominantnom strankom, (4) dvostranački sistemi, (5) sistemi sa umerenim pluralizmom, (6) sistemi s polarizovanim pluralizmom i (7) atomizovani sistemi.²² Rezultati će biti dopunjeni kratkom istorijsko-institucionalnom analizom najvažnijih događaja u okruženju izbornih reformi.

RAVNOTEŽA MOĆI U STRANAČKOM SISTEMU: „PRAVILO” ZA KVALITETNIJI IZBORNI PROCES?

Kvalitet izbornog procesa je u velikoj meri zavisio od unutrašnje političke dinamike. Uzimajući u obzir uvide posmatračkih misija, ali i rezultate istraživanja u ovom radu, kvalitetniji izborni proces je obeležio period od 2000. do 2008. godine; više problema se javilo u procesu iz 2012. (posebno na predsedničkom nivou) i, posebno, 2014. da bi se negativni trendovi usložnili od parlamentarnih izbora 2016. godine.

¹⁸ Pitanja su prikazana u grafikonima 2 i 3.

¹⁹ “Handbook for the Observation of Election Administration”, OSCE/ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2023, and “Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions”, OSCE/ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2012.

²⁰ Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb, 2022, str. 115.

²¹ Despot Kovačević, „Uticaj potpunih i parcijalnih društvenih rascepa na partijske sisteme – uporedna analiza zemalja bivše SFRJ”, *Sociologija*, Vol. 62, br. 3., 2020, str. 361 i Bojan Ključar, „Križa lokalnog liderstva: prolazni trend ili sistemski problem?”, *Srpska politička misao*, Vol. 81, br. 3., str. 106.

²² Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, nav. delo, str. 115.

Faza 1. Pluralizam u stranačkom životu (2000–2012)

Prve izbore posle pada Miloševića je obeležila normalizacija izbornog procesa²³ što je omogućilo slobodne i uglavnom poštene izbore pošto je bilo jasno da su brojne promene u redakcijama za kratko vreme dovele do očite pristranosti u korist Demokratske opozicije Srbije (DOS). Tri ciklusa nakon toga (2003, 2007 i 2008) su zadovoljili kriterijume izborne demokratije i tome je doprineo snažan balans moći, kako između stranaka vladajuće koalicije i opozicije, tako i unutar same vlasti.²⁴ Do 2003. je na vlasti bila šarolika koalicija DOS, opterećena brojnim unutrašnjim i spoljnim problemima i nezao-kruženim institucionalnim paketom (serija neuspehli predsedničkih izbora 2002. i 2003. zbog neophodnog praga izlaznosti od 50% plus jedan), ali sa dovoljno internog balansa moći koji je omogućio da i izbori u velikim krizama proteknu relativno mirno i demokratski. Tom balansu je doprinela i različita dinamika na republičkom i saveznom nivou, sa dva drugačija lidera (premijer Đinđić i predsednik SR Jugoslavije Vojislav Koštunica). Već od tih izbora se u dodatni balans snaga uključuje Socijalistička partija Srbije (SPS), kao rehabilitovana snaga „starog režima” koja postaje manjinski partner prvoj Koštuničinoj vladi, ali i etabliranje Srpske radikalne stranke (SRS) kao pojedinačno vodeće stranke. Na relativno visok kvalitet izbora 2007. i 2008. utiče stalna dinamika i međusobna kontrola između Demokratske stranke (DS) i Demokratske stranke Srbije (DSS), prvo kroz snažnu kohabitaciju (posle izbora Borisa Tadića za predsednika Srbije 2004.) a potom i kroz zajedničko učešće u vladajućoj koaliciji (posle 2007. godine). Upravo balans snaga i unutar vladajuće koalicije a ne samo u relaciji sa opozicijom doprinosi osnaživanju „dogovora” i postizanja kompromisa (jer niko nije mogao nametnuti drugačije rešenje bez političkih posledica) o poštovanju izborne demokratije. Veliku mrlju na prvih osam demokratskih godina ostavlja netransparentan dogovor između DS, DSS i SRS povodom usvajanja novog Ustava Srbije u jesen 2006. godine, kojem nije prethodila javna rasprava uz usvajanje u izbornom procesu sa brojnim neregularnostima i dvodnevni izbornim danom.²⁵ Posle po-

²³ Bojan Klačar, „Izborna komunikacija u Srbiji: karakteristike kampanje za parlamentarne izbore”, *Politički život*, br. 12, 2015, str. 31.

²⁴ Videti: “Parliamentary Elections 28 December 2003”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2004; “Parliamentary Elections 21 January 2007”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2007, and “Early Parliamentary Elections 11 May 2008”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2008.

²⁵ Videti: „Oko izbora 14”, *CeSID*, nav. delo.

bede koalicije „Zajedno za evropsku Srbiju”, sa DS kao stožernom strankom na izborima 2008. godine, Srbija je iz parlamentarne faze polupredsedničkog sistema ušla u predsedničku gde je i mesto premijera (iako je Mirko Cvetković formalno bio nestranački premijer) i šefa države pripalo DS, uz zadržavanje stranačke liderske pozicije za Borisa Tadića. Ova etapa znači veću koncentraciju moći, bez obzira na fragmentiranost vladajuće koalicije sa akterima spremnim na političke ucene, pa se manjak ravnoteže odmah video na izborima 2012. godine, sa pojavom netransparentnih aktivnosti javnih funkcionera i pristrasnosti medija.²⁶

Faza 2. Dominantna stranka (2014–2023)

Funkcionerska kampanja, dodatno pogoršana ocenama o zastrašivanju birača su nastavljani na izborima 2014. godine²⁷, koji su bili svojevrsna verifikacija izbornih rezultata dve godine ranije i finalna inauguracija Aleksandra Vučića u najmoćnijeg političkog aktera. Pluralizam koji je opstao u periodu između 2012. i 2014. je bio baziran na većoj ulozi koalicionih partnera (SPS i G17 plus odnosno Ujedinjeni regioni Srbije), podeli izvršne vlasti između Ivice Dačića kao premijera i Vučića kao prvog potpredsednika vlade i snažnom autoritetu Tomislava Nikolića kao novog predsednika Srbije. Kada je verifikovana pozicija SNS kao dominantne stranke ili kasnije hegemonijske, mehanizmi koji su balansirali političku moć unutar koalicije su postali neefektivni. SNS je podsticao i doprinosa dezintegrišućim procesima u opoziciji, što je, uz izostanak jasnije političke strategije kod samih opozicionih stranaka, dovelo do manjka ravnoteže moći u stranačkom sistemu.

Ispod su u Tabeli 1 prikazane ocene izbornog procesa shodno dvema kumulativnim fazama u stranačkom sistemu (pluralizam ili dominantna stranka) a dao ih je autor teksta na osnovu OSCE/ODIHR izveštaja. Sveukupno gledano, faza pluralizma može da se okarakterise kao period slobodnih i uglavnom poštenih izbora sa prosečnom ocenom od 3.5 (na skali do 5), dok se posle 2014. može govoriti o regresiji kvaliteta izbornog procesa pa je i prosečna ocena pala na 2.2. Na ovaj pad je snažno uticao kvalitet medijskih sloboda, dok je veća regresija zaustavljena zbog napora u reformama izborne administracije.

²⁶ “Parliamentary and Early Presidential Elections 6 and 20 May 2012”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2012, i Bojan Klačar, „Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja”, *Oko izbora 18*, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski institut, Beograd, 2012.

²⁷ “Early Parliamentary Elections 16 March 2014”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2014, p. 11.

Tabela 1. Kvalitet izbornog procesa na parlamentarnim izborima u odnosu na dva perioda stranačkog sistema posle 2000. godine (*prosek, skala od 1 do 5*).

Stranački sistem	Ocena izbornog procesa
Pluralizam (2000–2012)	3.5
Dominantna stranka (2014–2023)	2.2

Izvor: Autor

Tip stranačkog sistema i rad izborne administracije i medija

Autor, u operacionalizaciji Sartorijevog modela, uzima da je Srbija od 2000. do 2008. pripadala tipu ekstremnog pluralizma, dok je od 2008. do 2012. u fazi umerenog pluralizma. Sumirajući raspravu o političkoj i izbornoj dinamici do 2013. godine, neki autori navode da su „izbori održani u posmatranom razdoblju bili svojevrsno ogledalo snage partija koja se nije menjala samo uobičajenim rastom ili opadanjem podrške”... „nego i obrazovanjem novih i rascepima postojećih partija”²⁸. Od 2014. do 2020. Srbija je u krugu sistema s predominantnom strankom.²⁹ Posle 2020. godine (do 2023.), Srbija je iskoračila u sistem sa hegemonijskom strankom, iako postoje limiti ove klasifikacije u odnosu na originalni Sartorijev okvir. Razlog zašto autor svrstava ovaj period u hegemonijsku fazu je, pre svega, zbog suverenog objedinjavanja vlasti na sva četiri nivoa i „zbog delovanja vladajuće stranke u hiperfragmentiranom opozicionom polju koje dovodi do toga da su opozicione stranke slabe, s malom mogućnošću pritiska na vlast i sa ozbiljnim limitima u kontroli izbornog procesa”.³⁰ U analizi su date sve četiri faze, iako je linija razlika jasna sa prelaskom iz pluralizma u sistem s dominantnom strankom (posle 2014. godine).³¹

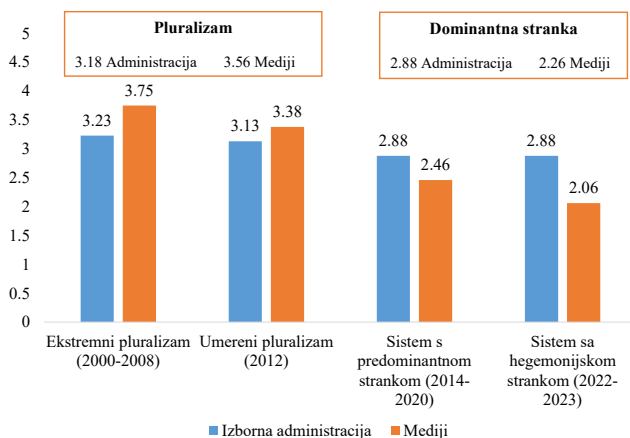
²⁸ Vladimir Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.*, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski institut, Beograd, 2013, str. 171.

²⁹ Despot Kovačević, „Uticao potpunih i parcijalnih društvenih rascepa na partijske sisteme – uporedna analiza zemalja bivše SFRJ”, nav. delo, str. 361.

³⁰ Bojan Klačar, „Križa lokalnog liderstva: prolazni trend ili sistemski problem?”, nav. delo, str. 106.

³¹ O stranačkoj dinamici do 2008. godine više u Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, dok se nastavak analize do 2020. godine može pronaći u studiji Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, *Između uverenja i interesa – Ideologije i organizacija stranaka u Srbiji*, Fabrika knjiga, Beograd, 2020.

Grafikon 1. Izborna administracija i mediji na parlamentarnim izborima u odnosu na tip stranačkog sistema posle 2000. godine (prosek, skala od 1 do 5).

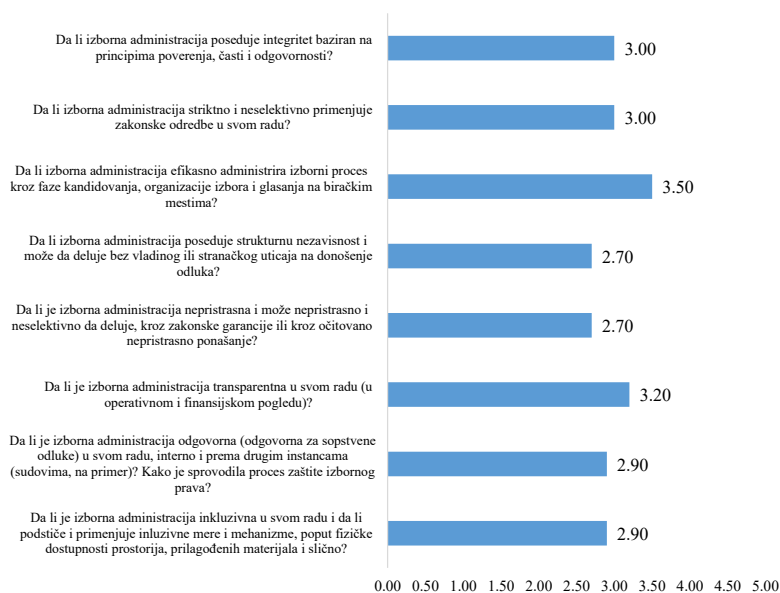


Izvor: Autor.

Kvalitet izborne administracije i medijskog okruženja je meren kroz osam tvrdnji (po oblasti) koje je autor ocenjivao na osnovu OSCE/ODIHR izveštaja. Nalazi pokazuju da prosečne ocene kvaliteta izborne administracije i ponašanja medija u proteklih 25 godina nisu visoke: za administraciju ocena iznosi 3.03 dok za medije iznosi 2.91. Kada se u analizu uključi stranački sistem, vidi se da je srednja prosečna ocena za rad administracije iznad proseka u periodu od 2000. do 2012. i ona je iznosila 3.18. Što je pluralizam bio veći (prvih osam godina) to je ocena bila veća i iznosila je 3.23. Ključni razlog kvalitetnijeg rada administracije je u snažnom pluralizmu koji se preneo u de fakto stranačke organe za sprovođenje izbora i doprineo podizanju poverenja i kolegijalnijeg rada. Posle izbora 2014. godine, prosečna ocena za izbornu administraciju iznosi 2.88. Glavni razlog što pad u radu administracije nije značajniji jeste niz zakonskih unapređenja koja su prethodila izborima 2020. i 2022. (uvođenje srednjeg nivoa administracije, unapređenje procesa zaštite izbornog prava, brojne tehničko-tehnološke inovacije) a koje su doprinele da proces organizacije izbora bude tehnički efikasan. U oblasti medija je situacija drugačija jer je pad posle 2014. odnosno u izborima s dominantnom strankom značajniji nego kod izborne administracije. U prvih 12 godina prosečna ocena za medije je iznosila 3.57, da bi posle izbora 2014. pala na ispod 2.5 i iznosi veoma niskih 2.26. Paradoks je što je zakonski okvir posle 2014. godine u mnogim parametrima bio usklađeniji sa evropskom regulativom, ali je izostanak političkog pluralizma, pasivan regulator i pristrasnost privatnih medija u odnosu na vladajuću stranku doprineo eroziji medijskog okruženja.

Ako se umesto četiri faze, uzmu u obzir samo dve – pluralizam ili dominantna stranka – razlike su još uočljivije. Tako je izborna administracija u fazi pluralizma ocenjena sa 3.18 naspram 2.88 u fazi dominantne stranke, dok je sa medijima još jasnije: mediji su u sistemu pluralizma dobili ocenu 3.56 dok je ista u sistemu dominantne stranke iznosila samo 2.56.

Grafikon 2. Ocena principa u radu izborne administracije na parlamentarnim izborima posle 2000. godine (prosek, skala od 1 do 5).



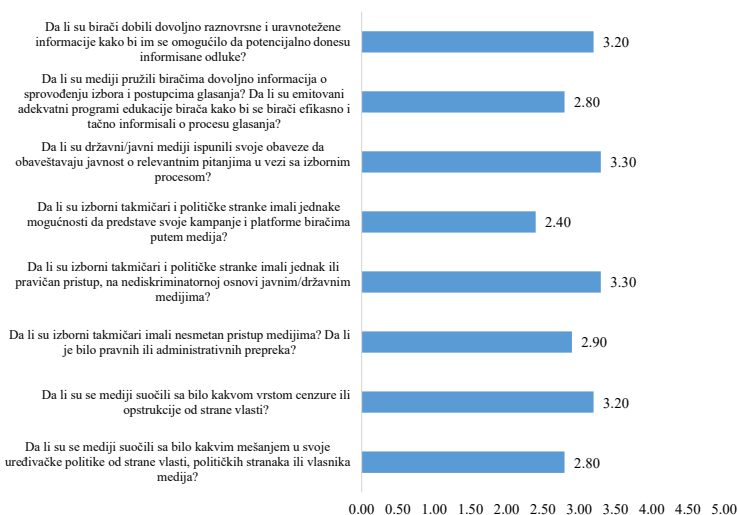
Izvor: Autor.

Pojedinačno gledano, posle pada Miloševića u radu izborne administracije je najbolje ocenjen princip efikasnosti sa prosečnom ocenom od 3.50 (ovaj princip je dobio relativno visoke ocene i kada su drugi element izbornog procesa nazadovali) i transparentnost u radu (3.20), čemu su doprinela unapređenja posle 2020. Dva najlošije ocenjena principa su strukturalna nezavisnost i nepristrasnost (prosek od 3.38) čemu suštinski doprinosi stranačka zavisnost izborne administracije.

Ponašanje medija je najbolje ocenjeno, za proteklih 25 godina, u radu i izveštavanju javnih servisa/državnih medija, kako u ispunjavanju njihovih zakonskih obaveza, tako i u pravičnosti i jednakosti u vremenu koje su na njima dobijali izborni učesnici, po 3.30. Najlošije ocenjen segment u ponašanju

medija sa prosečnom ocenom od 2.40 jeste dostupnost jednakih mogućnosti da izborni takmičari predstave svoje kampanje i platforme biračima putem medija.

Grafikon 3. Ocena principa u ponašanju medija na parlamentarnim izborima posle 2000. godine (*prosek, skala od 1 do 5*).



Izvor: Autor.

NEKONZISTENTNE I ZAKASNELE POLITIKE KAO FAKTOR EROZIJE IZBORNOG INTEGRITETA

Od pada Miloševića, u Srbiji je bila jedna velika izborna reforma (2000), jedna reforma srednjeg obima iz 2022. godine, kao i brojne popravke („mini reforme“) u međuvremenu, uz manje ili veće učešće stručne javnosti. Većina reformi i popravki je inicirana od strane političara, sa izuzetkom onih iz 2009., 2011. i delimično 2022. u kojima je civilno društvo imalo značajnu ulogu. I poslednji pokušaj reforme je uključio snažan doprinos civilnog društva putem članstva u Radnoj grupi za unapređenje izbornog procesa koja je formirana 29. aprila 2024.

Temelji za izbore posle Miloševića su postavljeni samo četiri dana nakon Petog oktobra i to na predlog SRS, čemu je očitio prethodio određeni prečutni dogovor „starog“ i „novog režima“ jer se odustalo od izbornih zakona koje je godinu dana pre toga predložio CeSID.³² Budući da zbog bojkota izbora 1997.

³² Dušan Vučićević i Milan Jovanović, „Reforme i reformski predlozi za izmenu izbornog sistema“ u: Milan Jovanović i Dušan Vučićević (prir.), *Kako, koga i zašto*

u parlamentu nije bilo predstavnika DOS-a, ne čudi da nije bilo skoro nikakve rasprave. Takođe, izborni zakon je usvojen tek nešto više od dva meseca pre održavanja samih izbora. Davnašnja želja petooktobarskih stranaka da se usvoji proporcionalni model, što su ovim predlogom dobili, je bila očigledno jača od propitivanja drugih (spornih) delova tog izbornog zakona. Čini se da je već tada preuzet pelcer za buduće godine u kojima su se različiti zakonodavci odnosili prema izbornom zakonodavstvu iz sebičnih pobuda, promene donosili brzo i sa malo ili nimalo javne rasprave. Indikativno je da su političari koji su deceniju proveli u borbi za bolje izborne uslove u dugom periodu održali nedemokratske institute poput, diskrecionog i centralizovanog biranja poslanika koji će dobiti mandat (nezavisno od mesta na listi) ili potpisivanja tzv. blanko ostavki po kojima je mandat pripadao stranci, a ne narodnom poslaniku.

U medijima su prve promene došle u redakcijama, umesto u reformama zakonskog okvira pa su isti mediji od septembra 2000. i kampanje za savezne i predsedničke izbore prešli kratak put od otvorene podrške SPS i Miloševiću do izrazite pristrasnosti prema DOS-u. Nekonkizistentnost i odsustvo strateškog pristupa prati medijsku reformu, pa prve inicijative za usvajanjem novih medijskih zakona ne dolaze od nove vlasti već od civilnog društva i strukovnih organizacija.³³ Takođe, prvo je usvojen Zakon o radio-difuziji (2002) pa tek onda krovni Zakon o javnom informisanju (2003). Proces transformacije RTS u javni servis je kasnio, formiranje medijskog regulatora (tada: Republička radio difuzna agencija/RRA) su pratile kontroverze oko izbora njihovih članova, dok su prve nacionalne frekvencije podeljene 2006. godine uz brojne kritike.³⁴

Uprkos problemima, medijski regulator je započeo svoje izborne aktivnosti 2003. godine, ali su neregularnosti u proceduri imenovanja nekih članova u startu dovele u pitanje poverenje i nepristrasnost. Prva značajna popravka izbornog zakonodavstva je usledila 2004. i opet se radilo o zakonu po hitnom postupku, ali je za razliku od 2000. ova „mini reforma“ bila ispraćena sadržajnom raspravom u parlamentu. Ovim promenama je omogućena lakša prohodnost manjinskim listama (uvođenjem prirodnog praga umesto cenzusa od 5%) i veća rodna zastupljenost. Suštinski je povod za reformu bio neuspeh jedne manjinsko-gradanske liste na izborima 2003. pošto sa skoro 5% osvojenih glasova nisu ušli u parlament. Treća promena u izbornom zakonodavstvu u periodu ekstremnog pluralizma je bila primer neinkluzivnog usvajanja Ustava Srbije iz 2006. u kojem je ostala odredba po kojoj je „narodni po-

sno birali, Izbori u Srbiji 1990–2020. godine, Službeni glasnik i Institut za političke studije, Beograd, str. 823.

³³ Bojan Klačar, *Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine*, nav. delo, str. 25.

³⁴ Isto, str. 26

slanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika". Ova odredba je ugrozila demokratski princip da mandat pripada narodnom poslaniku. Ovo istraživanje pokazuje da se kvalitet izbornog procesa zadržao na relativno visokom nivou demokratičnosti uprkos, a ne zahvaljujući konkretnim zakonskim odredbama.

Na izborima 2008. godine se javljaju prve značajnije kritike na izborni proces, prevashodno u delu izborne administracije, medija i finansiranja kampanje. Tako se navodi da su „prevremeni izbori za Narodnu skupštinu Republike Srbije, sprovedeni u skladu sa obavezama usvojenim pod okriljem OEBS-a i drugim međunarodnim standardima u pogledu demokratskih izbora, mada je na njih delimično bila bačena senka nekih negativnih aspekata kampanje"³⁵. Na regulatornoj ravni su ostali nedemokratski instituti poput stranački vezanog mandata i odredbe da se poslanički mandati dodeljuju nezavisno od redosleda, a do 2008. Srbija nije koherentno uredila ni prostor finansiranja kampanja, niti je birački spisak učinila jedinstvenom evidencijom.

Izbori 2012 su, po ideološkom pluralizmu, takmičarskom aspektu, nezvesnosti, ulaganjima u kampanju i snažnom stranačkom infrastrukturom verovatno jedni od najdemokratskijih izbora od uvođenja višestranačja. Uočeni problemi su tada obuhvatali pasivnog medijskog regulatora, nejednak pristup medijima (posebno na predsedničkom nivou³⁶) i zloupotrebu javnih resursa. Deo ovih problema se počeo adresirati 2011. formiranjem Agencije za borbu protiv korupcije pa su izbori 2012. prvi izbori u Srbiji s nezavisnom kontrolom troškova u kampanji. Izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iste godine su konačno ukinute tzv. blanko ostavke i uvedena raspodela mandata prema redosledu na izbornoj listi što je opet isposlovano zahvaljujući pritisku i iznetom pravnom mišljenju OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije. Procesi izborne reforme su u periodu od 2008. do 2011. godine, sem državnih organa i političkih stranaka, obuhvatili i brojne eksterne aktere (Savet Evrope, Venecijanska komisija, ODIHR; NDI, USAID, CeSID, akademska zajednica). Proces je rezultirao, uz dosta kompromisa, usvajanjem Zakona o političkim strankama, Zakona o jedinstvenom biračkom spisku i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, ali je ostao neuspešan u promenama izbornog sistema i izborne administracije. Ovo je bio i jedini proces koji se dešavao autonomno, daleko od izbora i izvan direktnog pritiska bilo kog aktera. Verovatno je to poslednja velika propuštena prilika da se sa domaćim znanjem i u inkluzivnom procesu sprovede izborna refor-

³⁵ "Early Parliamentary Elections 11 May 2008", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, op. cit., p. 1.

³⁶ Videti: Bojan Klačar, „Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja”, *Okolo izbora 18*, nav. delo.

ma. Preporuke civilnog društva (na prvom mestu, CeSID-a) su išle u pravcu profesionalizacije izborne administracije čime bi se sistemski rešilo pitanje stručnosti, integriteta, poverenja i nepristrasnosti umesto postojećeg, formalno nezavisnog a suštinski stranačkog organa. Na ovim izborima je inače oslabljena uloga komisije u obezbeđivanju integriteta procesa i tu se misli na prekratak rok od 24 časa za podnošenje prigovora RIK-u, ali i na činjenicu da RIK nije objavljivao svoje odluke po prigovorima bez obzira što ih je dostavljao podnosiocima prigovora.³⁷

Sa etabliranjem SNS kao stožerne stranke i postepenim prelaskom iz umerenog pluralizma u sistem s predominantnom strankom, bilo je sve manje inicijativa za izbornom reformom i sve do 2020. promene su bile limitirane. Bez obzira što je intervencija bilo malo, neke od njih su bitno poremetile kompetitivnost aktera (kao što je omogućavanje da se novac prikupljen za redovan rad koristi u kampanjama), dok su druge promenile izborni sistem u Vojvodini 2016. godine (iz mešovitog u proporcionalni s jednom izbornom jedinicom). Iako su izbori 2014. zadržali epitet relativno slobodnih i poštenih izbora, počele su da se pojavljuju ozbiljne kritike koje su uključile intenziviranje funkcionerske kampanje i zastrašivanje birača.³⁸ Kada je reč o medijskim zakonima, značajne intervencije su usledile 2014. usvajanjem reformskog paketa čiji je cilj bilo poboljšanje medijskog okruženja. Srbija je od izbora 2016. ušla u fazu erozije kvaliteta izbornog procesa. Ocena parlamentarnih izbora 2016. je uključila, između ostalog, i da su „osnovna građanska prava bila poštovana, ali su pristrasno izveštavanje u medijima, nepravedna prednost koju obezbeđuje status vladajuće stranke i nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, poljuljali jednaku mogućnost u takmičenju učesnika izbora”³⁹. Ovo je ciklus kojim je prvi put jasno i nedvosmisleno pomenuto da je nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti veliki izazov za pošten karakter izbora.

Pod pritiskom domaće javnosti, opozicije i EU započeti su pregovori između vlasti i opozicije o izbornim uslovima na leto 2019. godine, uz moderciju akademije, civilnog društva i kasnije Evropskog parlamenta – bez uspeha. Vladajuća koalicija se, svesna kritika, ipak upustila u još jednu popravku izbornog zakonodavstva. Ove promene su se prividno činile kao skromne, ali su u realnosti ozbiljno uticale na politički život sa malo ili nimalo efekata koji

³⁷ “Parliamentary and Early Presidential Elections 6 and 20 May 2012”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, op. cit., p. 16.

³⁸ “Early Parliamentary Elections 16 March 2014”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, op. cit., p. 11.

³⁹ “Early Parliamentary Elections 24 April 2016”, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2016, p. 1.

bi unapredili proces. Naime, vladajuća koalicija je uoči pandemijskih izbora 2020. spustila cenzus (sa 5% na 3%), ne razumevajući indirektne posledice nesistemske i parcijalnog menjanja izbornog sistema. Kontroverzama je doprinela mera da se izborni količnici manjinskih lista uvećaju za 35% što može da dovede do apsurdnih situacija u kojima manjinska lista s manjim procentom osvojenih glasova može da osvoji veći broj mandata. Treća mera je da se udeo predstavnika manje zastupljenog pola podigne sa 33% na 40% odnosno na dva od pet mesta na listi, ali je i ovo rešenje, iako naizgled korektno, dovelo do skromnog napretka. Ove promene nisu imale za cilj suštinsko unapređenje izbornog procesa nego je vladajuća stranka pribegla inženjeringu i prevenciji najavljenog bojkota, u kojoj će demokratskim merama (spuštanje izbornog praga nije nedemokratska mera), da obezbedi opstanak na vlasti, uz nuđenje mera koje su naizgled protiv vladajuće stranke.

Bojkot izbora 2020. od strane većine opozicionih stranaka, je u startu ograničio trajanje mandata novoformirane većine jer je bilo nemoguće reputacijski opravdati jednostranački parlament. Samim tim je bilo očekivano da vlast ponudi nove ustupke uoči izbora 3. aprila 2022. godine. Za razliku od promena iz 2020. koje su mahom bile taktičke prirode i nepromišljene, usvajanje četiri izborna zakona 18. januara 2022. je ponudilo celovitija rešenja pa je obuhvat promena bio ogroman. Ova „reforma“ izbornog procesa je obuhvatila: uvođenje srednjeg nivoa administracije, produženje rokova za zaštitu izbornog prava, kao i promenu nadležnih instanci, preciziranje izborne tišine, preciziranje izbornih neregularnosti, promenu broja neophodnih potpisa za kandidature, kao i brojne promene u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti.⁴⁰ Kao i sve ranije popravke izbornih zakona i ove su usledile neposredno pred izbore čime nije ostavljeno dovoljno vremena izbornim učesnicima da se sa istim upoznaju. Uoči izbora 2023. došlo je do promena u dva medijska zakona, ali posmatrači nisu notirali napredak u kvalitetu izbornog procesa. Promene zakonodavstva iz 2022. su pokazale da čak i dobra rešenja koja nisu praćena doslednom primenom i podignutim kapacitetima nadležnih institucija u okruženju hegemonijske stranke imaju limitirane domete. Veoma loše ocenjen izborni proces 2023. je doveo do pritiska javnosti pa se vladajuća stranka složila da formira inkluzivnu radnu grupu koju su činili predstavnici vladajuće koalicije, opozicije i civilnog društva. Sve do oktobra 2025. u ovom procesu nije bilo rezultata, ali se prvi napredak (kod biračkog spiska) pojavio u poslednjem momentu, uoči posete predsednice Evropske komisije (Ursule fon der Lajen) Beogradu. Međutim, i ovaj proces je prethodno narušen jer radna grupa od februara 2025. faktički postoji samo formalno ne i suštinski pošto su je napustili predstavnici opozicije i civilnog društva.

⁴⁰ Videti: Emilija Orestijević i Bojan Klačar, „Novine u pravnom okviru“, u *Oko izbora 23*, nav. delo.

ZAKLJUČAK

Rad ukazuje da posle 2014. godine dolazi do regresije u kvalitetu izbornog procesa. Na takve trendove su uticali (1) izostanak primene zakonskih propisa, (2) gubitak ravnoteže moći u stranačkom sistemu i (3) nereformisano izborno zakonodavstvo. Ova analiza je pretpostavku o uticaju ravnoteže moći kontekstuirala u dva vitalna elementa u izbornom procesu: rad izborne administracije i medija. Time se pozitivni efekti ravnoteže unutar partijskog sistema na demokratske ishode razmatraju u sklopu izbornog procesa koji je, uz medije, najviše doprineo nazadovanju demokratije posle 2014. godine. Analiza pokazuje (1) da je erozija u medijima veća u poređenju sa izbornom administracijom i da su (2) kritike na račun izborne administracije amortizovane, uprkos manjku poverenja, zbog aktivnije uloge u izborima u odnosu na REM kao regulatora.

Upotrebljivost podataka iz ovog rada je što nudi empirijski potvrđene uvide o uticaju stranačkog sistema na kvalitet rada izborne administracije i medija, kao i što nudi konkretne metodološke koncepte za slične istraživačke poduhvate. Limiti studije su što nije obuhvatila sve aspekte izbornog procesa jer su sa nazadovanjem demokratije isplivali na površinu i brojni drugi problemi. Takođe, izborni sistem oblikuje i stranački sistem pa uvođenje tipa stranačkog sistema ne može da ponudi celovitu sliku o ishodima izostanka ravnoteže moći. Rad ne odgovara na pitanje da li pokušaji izborne reforme u sistemu ranjive demokratije ili hibridnog režima uopšte mogu da pruže očekivane pozitivne efekte ili je svrsishodnije čekati promenu vlasti. Autor je stava da je izborna reforma i unapređenje zakonodavstva važno, bez obzira što su male šanse da posle 2016. ne bi došlo do erozije izbornog procesa čak i da je urađena reforma izbornog zakonodavstva. U društvima u kojima kvalitet procesa umnogome zavisi od ravnoteže moći, porozni i nekonzistentni zakoni omogućavaju lako zaobilaženje njihove primene.

Rad konstatuje da u prethodnih 25 godina nije urađena nijedna koherentna reforma izbornog zakonodavstva. Posle 2000. godine, bilo je nekoliko popravki izbornog zakonodavstva, ali nijedna nije urađena na celovit način. Sve popravke (sa izuzetkom one iz 2009.) su vršene ili prekasno ili iz nužde, a nekada iz oba razloga. Inoviranje izbornog zakonodavstva, budući da je činjeno prekasno ili zbog pritiska, je najčešće značilo ili nametanje određenih odredbi i/ili malu ili nikakvu raspravu. Stranke su se u ovim popravkama postavljale iz ugla sopstvenih interesa, želeći maksimalizaciju izbornog rezultata ili stvaranje privida za suštinskim ustupcima. Neke elemente, uprkos razlikama između njih, stranke su ljubomorno čuvale godinama (poput tzv. blanko ostavki) ili ih nisu želeli promeniti ni po koju cenu, kao što je slučaj sa zatvorenim listama, jednom izbornom jedinicom i stranački zavisnom izbornom administracijom. Sebično su čuvani oni aspekti izbornog procesa koji bi mogli da decentralizuju političko odlučivanje.

Stoga je u budućim avnijama za istraživanja važno adresirati pitanja kako da se sačuva izborni integritet i koje aspekte izbornog procesa unaprediti, kako bi se smanjio negativan uticaj promena u ravnoteži unutar stranačkog sistema. Takva istraživanja mogu da obuhvate probleme u institucionalnom dizajnu ili analizu pojedinih mehanizama koji bi mogli da izborni proces učine mnogo rezilijentnim nego što je slučaj sa postojećim.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] "Country Report: Serbia", *Reporters Without Borders*, n.d.
- [2] "Democracy Index 2024 – What's wrong with representative democracy?", *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, The Economist Intelligence, London, 2025.
- [3] "Early Parliamentary Elections 11 May 2008", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2008.
- [4] "Early Parliamentary Elections 16 March 2014", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2014.
- [5] "Early Parliamentary Elections 24 April 2016", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2016.
- [6] "Handbook for the Observation of Election Administration", *OSCE/ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Warsaw, 2023.
- [7] "Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions", *OSCE/ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Warsaw, 2012.
- [8] "Nations in Transit 2015–2024", *Freedom House*, n.d.
- [9] "Nations in Transit Methodology", *Freedom House*, n.d.
- [10] „Oko izbora 14", *CeSID*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2006.
- [11] "Parliamentary and Early Presidential Elections 6 and 20 May 2012", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2012.
- [12] "Parliamentary Elections 21 January 2007", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2007.
- [13] "Parliamentary Elections 28 December 2003", *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2004.
- [14] Bieber Florian, "Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans", *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, pp. 337–354.

- [15] *BTI 2024 Country Dashboard: Serbia*, Bertelsmann Stiftung. Dostupno na: <https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/SRB>, (pristupljeno: 24. juna 2025).
- [16] Castaldo Antonino, "Back to Competitive Authoritarianism? Democratic Backsliding in Vučić's Serbia", *Europe-Asia Studies*, Vol. 72, No. 10, pp. 1617–1638.
- [17] *Democracy Report 2025*, Varieties of Democracy (V-Dem) Institute. Dostupno na: https://v-dem.net/documents/61/v-dem-dr__2025_lowres_v2.pdf, (pristupljeno: 15. aprila 2025).
- [18] *Freedom in the World* (različita godišnja izdanja), Freedom House. Dostupno na: <https://freedomhouse.org>, (pristupljeno: 15. maja 2025.).
- [19] Goati Vladimir, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.*, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski institut, Beograd, 2013.
- [20] Jovanović Milan, *Slobodni i pošteni izbori – Standardi, koncepti i merjenja*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2023.
- [21] Klačar Bojan, „Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja”, *Oko izbora*, br. 18, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski institut, Beograd, 2012, str. 63–76.
- [22] Klačar Bojan, „Izborna komunikacija u Srbiji: karakteristike kampanje za parlamentarne izbore”, *Politički život*, br. 12, str. 29–36.
- [23] Klačar Bojan, „Krizu lokalnog liderstva: prolazni trend ili sistemski problem?”, *Srpska politička misao*, Vol. 81, br. 3, str. 97–120.
- [24] Klačar Bojan, *Analiza okvira poruka u političkom oglašavanju na televiziji u kampanjama za parlamentarne izbore u Srbiji od 2000. do 2016. godine*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020.
- [25] Kovačević Despot, „Uticaj potpunih i parcijalnih društvenih rasepa na partijske sisteme – uporedna analiza zemalja bivše SFRJ”, *Sociologija*, Vol. 62, br. 3, str. 354–377.
- [26] *Oko izbora*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID). Dostupno na: <https://www.cesid.rs/izdanja/oko-izbora/>, (pristupljeno: 16. maja 2025.).
- [27] Orestijević Emilija i Klačar Bojan, „Novine u pravnom okviru”, *Oko izbora* 23, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2022, str. 16–25.
- [28] *Posmatračke misije*, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). Dostupno na: <https://crta.rs/posmatracke-misije/>, (pristupljeno: 13. aprila 2025).
- [29] *Republic of Serbia – Elections*, OSCE/ODIHR, Dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia>, (pristupljeno: 29. aprila 2025).
- [30] Sartori Đovani, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
- [31] Spasojević Dušan i Stojiljković Zoran, *Između uverenja i interesa – Ideologije i organizacija stranaka u Srbiji*, Fabrika knjiga, Beograd, 2020.
- [32] Stojiljković Zoran, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [33] Vladisavljević Nebojša, „Izbori, demokratija i takmičarski autoritarizam u Srbiji (1990–2020)”, u: Milan Jovanović i Dušan Vučićević (prir.), *Kako, koga i zašto smo*

birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine, Službeni glasnik i Institut za političke studije, Beograd, 2020, str. 991–1010.

- [34] Vladislavljević Nebojša, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd, 2019.
- [35] von Beyme Klaus, „Suvremeni oblici predstavničke demokratije”, *Anali Hrvatskog politološkog društva – časopis za politologiju*, Vol. 4, br. 1, str. 7–26.
- [36] Vučićević Dušan i Jovanović Milan, „Reforme i reformski predlozi za izmenu izbornog sistema”, u: Milan Jovanović i Dušan Vučićević (prir.), *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, Službeni glasnik i Institut za političke studije, Beograd, 2020, str. 815–840.

Bojan Klačar

ELECTORAL REFORM AFTER OCTOBER 5TH: TEMPORARY GAINS AND PERSISTENT DECLINES IN THE QUALITY OF THE ELECTORAL PROCESS

Abstract

In the 25 years since the Fifth of October, numerous turbulent events have unfolded that have continuously constrained the development of democratic institutions. During the first decade following the fall of Slobodan Milošević, an electoral democracy was established. The crisis of democracy, combined with the economic crisis in the 2008–2012 period, led to the return to power of parties associated with the “old regime.” Subsequently, in 2016, a decline in media freedoms and in the quality of the electoral process occurred. This paper examines the impact of incomplete electoral reform, inconsistent public policies, and a weakened balance of power on the quality of elections. The author focuses on problems within the electoral administration and the unequal media representation of electoral contestants. The paper concludes that democratic elections require not only political competition and an active civil society, but also consistent policies and effective institutions. The author demonstrates that the democratization of elections after the Fifth of October has been more a consequence of the balance between government and opposition and of pluralism within governing coalitions than of institutional strengthening. The analysis employs objective criteria for evaluating elections, including an index measuring the performance of the electoral administration and media behavior, as well as a historical-institutionalist analysis of the broader context.

Keywords:

elections, electoral process, democracy, electoral administration, media