

*Слађана Младеновић**
Институту за политичке студије, Београд

УЛОГА ОЕБС/ОДИХР У ПОСМАТРАЊУ ИЗБОРА: СЛУЧАЈ СРБИЈЕ**

Сажетак

Аутор у овом раду разматра улогу Организације за европску безбедност и сарадњу, односно њеног специјализованог тела, Канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР) у посматрању избора у Србији од увођења вишестраначког система. У раду је најпре дат кратак осврт на међународно посматрање избора, да би затим било представљено посматрање у оквиру ОЕБС/ОДИХР. Случај Србије је занимљив за разматрање, јер је посматрање избора у Србији довело до неколико преседана у пракси посматрања које спроводи ОЕБС/ОДИХР. Посматрачке мисије су указале на низ недостатака изборног процеса у Србији и потребу за ревизијом целокупног изборног законодавства. Посматрање избора на Косову и Метохији је разматрано у последњем делу рада, због специфичности у односу на посматрање у остатку Србије. Кључне речи: ОЕБС, ОДИХР, Србија, избори, парламентарни избори, председнички избори, међународно посматрање избора

Међународно посматрање избора, које је доживело експанзију 90-их година XX века, није мимоишло ни Србију. Посматрање избора у Србији спроводи Организација (раније Конференција) за европску безбедност и сарадњу, која шаље своје посматрачке

* Истраживач приправник, Институту за политичке студије, Београд

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

мисије на све парламентарне и председничке изборе који су одржани у Србији почевши од 1997. године. Када је реч о локалним изборима, њих ОЕБС углавном не посматра, за шта је пример и Србија, у којој је ОЕБС био свега два пута укључен у изборне активности. Након локалних избора 1996. године, ОЕБС је послао делегацију да донесе закључак о изборима, што представља преседан у раду ове организације. Ови избори ће бити разматрани у раду, јер представљају основу за свеобухватно посматрање избора које је ОЕБС први пут предузео већ наредне године. Други пример посматрања локалних избора се односи на ванредне изборе у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи 2002. године, који неће бити разматрани у овом раду.

МЕЂУНАРОДНО ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРА

Међународно посматрање избора данас је стандард о коме се углавном не полемише, јер се сматра саставним делом одржавања избора у демократским државама. Међутим, оно је новијег датума. Претечом посматрања се сматра посматрање избора у Влашкој и Молдавији 1857. године, спроведено од стране Европске комисије која је установљена Уговором из Париза након завршетка Кримског рата. Уједињене нације су у процесу деколонизације посматрале изборе на старатељским и несамоуправним територијама.¹⁾ Претечом савременог начина посматрања избора сматра се посматрање избора у државама Латинске Америке крајем 50-их година XX века, у оквиру Организације америчких држава, јер се претходна посматрања нису спроводила у сувереним државама, нити од стране међународних организација у државама чланицама.²⁾ Основа за међународно посматрање избора може се наћи у низу међународних инструмената у којима је наглашен значај избора. У оквиру ОАД је 1948. године донета Америчка декларација о правима и дужностима човека, у којој се помиње право на гласање и периодичне изборе. Исте године је усвојена Универзална декларација о људским правима, којом је признато право на слободу мишљења и изражавања. У Међународном пакту о грађанским и политичким

1) Judith Kelley, „Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring“, *International Organization*, Vol. 62, No. 2, 2008, pp. 221, 238.

2) Arturo Santa-Cruz, „Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring“, *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005, p. 677.

правима (1966) се прокламују слобода изражавања и право учешћа грађана у јавним пословима директно, или преко слободно изабраних представника. У оквиру регионалних организација су такође усвојени документи којима су дефинисана политичка права.

Норме које су повезане са демократијом, изборима и људским правима су дошле до изражаја након Хладног рата. Све више држава је почело да тражи легитимитет на основу посматрања избора, тако да је међународно посматрање прерасло у норму у неконсолидованим демократијама и транзиционим државама.³⁾

Временом су пред међународне организације и државе постављене две дилеме у вези са посматрањем избора: 1) критеријуми рада посматрачке мисије; 2) шта национално законодавство треба да садржи да би испуњавало међународне стандарде, што нарочито долази до изражаја када међународна организација представља арбитра у појединим изборним циклусима или конфликтима, или када се одређују услови за приступање европским интеграцијама.⁴⁾

Међународно посматрање избора је у свету прихваћено до средине 90-их година XX века, када су успостављени и стандарди за „слободне и фер“ изборе.⁵⁾ Димензија слободе се пре свега односи на гарантовање политичких права, и предуслов је фер димензије. Поред уставних и законских правила, постојање фер избора се може констатовати уколико постоји „разумност као шири аспект који гарантује да ће регуларне норме бити поштоване, да неће бити само формална него и реална ограничења изборне утакмице.“⁶⁾

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРА У ОКВИРУ КЕБС/ОЕБС

Једна од регионалних организација у оквиру које је успостављен низ норми у погледу међународног посматрања избора је *Организација за европску безбедност и сарадњу (Organization for Security and Co-operation in Europe)*. Настала након низа дипломат-

3) Judith Kelley, „Assessing the Complex Evolution of Norms“, *op.cit.*, pp. 225-226.

4) Милан Јовановић, „Ставови међународних организација о изборима и демократским изборним стандардима“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-4/2003, стр. 56-57.

5) Vikram K. Chand, „Democratisation from the outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections“, *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, p. 543.

6) Милан Н. Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004, стр. 52.

ских преговора као Конференција за европску безбедност и сарадњу (доношењем Завршног акта у Хелсинкију 1975. године), била је задужена за питања безбедности, људских права и економских и социјалних права. Формирање конференције, чије су државе учеснице постале све европске државе сем Албаније, али и Сједињене Америчке Државе и Канада, представљало је покушај превладавања блоковских подела у време Хладног рата. Одредбе које су укључене у Завршни акт у Хелсинкију стога представљају резултат компромиса и потребе да се изрази поштовање према друштвено-економском уређењу Западних и социјалистичких држава.

Избори у државама учесницама КЕБС нису дошли на дневни ред Конференције док је постојала блоковска подела, јер су се државе учеснице уздржавале од мешања у унутрашња питања других учесница, иако је постојала континуирана офанзива Запада у вези са поштовањем људских права.⁷⁾ До „престанка офанзиве“ је дошло тек када је питање људских права решено у корист Запада, односно када је избило у први план приликом урушавања Источног блока.

У Бечу је од 1986. до 1989. године одржан састанак Бечког континуитета КЕБС, на коме је дошло до укључивања одредби о људској димензији КЕБС у Завршни документ. Људском димензијом је названо *поштовање права и основних слобода човека, као и људски контакти и друга хуманитарна питања*.⁸⁾ У оквиру конференције о људској димензији, предвиђено је одржавање три састанка: у Паризу 1989, Копенхагену 1990, и у Москви 1991. године. Документ који је потписан у Копенхагену 29. јуна 1990. године представља најважнији извор различитих врста обавеза које на себе преузима КЕБС у људској димензији. Државе учеснице су плуралистичку демократију и владавину права прогласиле предусловом поштовања људских права и основних слобода, и поздравиле приврженост свих учесница демократији и политичком плурализму.⁹⁾ Изборима је посвећена посебна пажња, јер је прокламовано да воља народа, која је изражена кроз периодичне изборе, представља основу легитимитета и ауторитета власти. Основни принципи приликом

7) Срђан Словић, *Људска права КЕБС/ОЕБС и косовска криза*, Институт за српску културу, Лепосавић, 2010, стр. 29-30.

8) Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Закључни документ. Пратећи састанак КЕБС“, Беч, 1989.

9) Преамбула, Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Документ са састанка Конференције о људској димензији КЕБС“, Копенхаген, 1990.

одржавања избора су: гарантовање универзалног и једнаког права гласа, тајно гласање, право грађана да буду бирани на јавне функције, право на самостално и несметано политичко организовање, једнака права свих у политичкој кампањи, нарочито у односу на медије, и право изабраних кандидата на вршење мандата. У документу је поменута улога посматрача, чије присуство може да унапреди изборни процес. Због тога су државе учеснице решиле да позову посматраче из других учесница, као и приватне институције и организације да прате изборни ток, али без мешања у изборни поступак.¹⁰⁾

На трећем састанку Конференције о људској димензији, у Москви 1991. године, државе учеснице су констатовале да „обавезе преузете у области људске димензије КЕБС представљају питања од директног и легитимног интереса за све државе учеснице и да нису искључиво унутрашња ствар односне државе.“¹¹⁾

Имајући у виду суштинске промене до којих је дошло у Европи након пада Берлинског зида и уједињења Немачке, у Паризу је од 19. до 21. новембра 1990. године одржан нови самит, на коме је усвојена *Париска повеља за нову Европу*. Демократија је означена као једини пожељан систем владања, а заснива се на вољи народа која се изражава на слободним и поштеним изборима. Државе учеснице су у Паризу донеле одлуку да је потребно основати Канцеларију за слободне изборе, са седиштем у Варшави, која ће олакшати контакте и размену обавештења о изборима који се одржавају у државама учесницама. На Семинару експерата КЕБС о демократским институцијама, који је одржан у Ослу новембра 1991. године, донета је одлука да се Канцеларија за слободне изборе трансформише у *Канцеларију за демократске институције и људска права (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR)*. На самиту у Хелсинкију 1992. године је одлучено да ОДИХР помаже у праћењу спровођења обавеза у људској димензији.

У завршном документу самита у Будимпешти, који је одржан 1994. године, одређено је да ће КЕБС променити назив у *Организација за европску безбедност и сарадњу*. На самиту је одлучено да се оснује Стални савет за интензивни дијалог о људској димензији, а ОДИХР је означен као главна институција људске димензије.

10) Ibid, параграф 6-8.

11) Преамбула, Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Документ са састанка Конференције о људској димензији КЕБС“, Москва, 1991.

Истовремено, ово тело је добило задатак да сарађује са другим организацијама које се баве људском димензијом, и да се консултује са релевантним организацијама које се баве посматрањем избора.

На самиту који је одржан у Истанбулу 1999. године усвојена је *Повеља за европску безбедност* у којој су се државе учеснице обавезале да ће позивати ОДИХР да посматра њихове изборе, и да ће пратити његове процене и препоруке.

УЛОГА ОЕБС/ОДИХР У ПОСМАТРАЊУ ИЗБОРА

Париска повеља за нову Европу је предвидела формирање Канцеларије за слободне изборе, која је већ наредне године прерасла у Канцеларију за демократске институције и људска права. Посматрање избора у државама учесницама је ускоро постао један од основних задатака ове Канцеларије, при чему ОДИХР има два циља: приступ изборном процесу у складу са обавезама које су преузете у оквиру ОЕБС и усвајање препорука да би се изборни процес ускладио са преузетим обавезама. Уколико је потребно, ОДИХР нуди помоћ државама да би уклониле недостатке у изборном процесу.¹²⁾

У току свог рада, ОДИХР се фокусирао на парламентарне и председничке изборе, мада је посматрао и мали број локалних и регионалних избора и референдума.¹³⁾ Имајући у виду да документ из Копенхагена предвиђа стални позив на посматрање, није неопходан формалан позив, али у пракси државе учеснице шаљу писани позив да би потврдиле своје обавезе и спремност да прихвате међународне посматраче.¹⁴⁾

Приликом посматрања избора, ОДИХР поштује Кодекс понашања за посматраче. Кодекс понашања за посматраче ОЕБС/ОДИХР је први пут објављен 1997. године, а 2005. године је више владиних и невладиних међународних организација у оквиру Уједињених нација усвојило *Декларацију принципа за међународно посматрање избора*, као и *Кодекс понашања за међународне посматраче избора*.

12) Office for Democratic Institutions and Human Rights, „Overview“, <http://www.osce.org/odihr/elections/72781> (приступ: 23/07/12).

13) Organization for Security and Co-operation in Europe, *Election Observation Handbook*, Sixth edition, Warsaw, 2010, p. 15.

14) Ibid, pp. 25-26.

Неколико месеци пре одржавања избора, у државу учесницу се шаље *Мисија за процену потреба (Needs Assessment Mission)*, чији је задатак да процени услове под којима би могло да се одвија посматрање, и да препоручи слање посматрачке мисије. На основу извештаја Мисије за процену потреба, ОДИХР може донети одлуку да упути: мисију за посматрање избора; ограничену мисију за посматрање избора; мисију за процену избора или тим стручњака.

Мисија за посматрање избора се распоређује шест до осам недеља пре одржавања избора, уколико међу учесницима избора постоји ограничено поверење у изборну администрацију, целокупан процес и изборне радње на дан избора, а присуство посматрача би могло да повећа поверење у процес. Основни задатак мисије је да упореди усаглашеност избора са обавезама које су преузете у оквиру ОЕБС, другим међународним стандардима и националним законодавством. Она је задужена за праћење кључних аспеката изборног процеса: правног оквира; регистрације кандидата и бирача; кампање; улоге медија; изборне администрације; решавања изборних спорова; учешћа жена и националних мањина; гласања, пребројавања гласова и објављивања резултата на дан избора; постизборних жалби и приговора. Мисија такође даје препоруке за побољшање процеса.¹⁵⁾

Ограничена мисија за посматрање избора се распоређује у држави учесници у којој нису вероватни велики проблеми у току изборног дана, али би посматрање целокупног процеса могло да резултује корисним препорукама. Трајање и обим послова Ограничене мисије су слични стандардној мисији.¹⁶⁾

Мисија за процену избора не посматра изборе на свеобухватан начин већ води рачуна о посебним питањима које је идентификовала Мисија за процену потреба, на основу постојећих стандарда. У случају одступања од стандарда, Мисија за процену избора ће понудити одговарајуће препоруке за побољшање изборног процеса. У држави у којој се распоређује ова мисија морају да постоје поверење у изборни процес, непристрасан и транспарентан рад изборне администрације, политички плурализам, поштовање основних слобода, и остали предуслови демократског режима. Међутим, питања која и даље могу бити отворена су: правни оквир, медијско окружење, права мањина, финансирање кампање, коришћење но-

15) Ibid, pp. 29-30.

16) Ibid, p. 30.

вих технологија или друга питања која захтевају надзор. С друге стране, Мисија за процену избора се може распоредити уколико је потребно одржати дијалог са учесницима избора, али не постоји политички плурализам у довољној мери да би омогућио бирање између различитих политичких алтернатива, уколико држава није поступила по претходним препорукама које јој је упутио ОДИХР, уколико правни оквир није усклађен у већој мери са стандардима ОЕБС, нити би посматрање могло да донесе одређени допринос.¹⁷⁾

Тим стручњака се распоређује у одређеној држави учесници уколико ниједан од претходно побројаних формата мисија не може да адекватно одговори на потребе те учеснице. Случајеви у којима се распоређује тим стручњака обухватају ситуације у којима се не може применити стандардна методологија коју ОДИХР користи или када ОДИХР не посматра изборе. У случају другог круга парламентарних избора, тим стручњака може бити распоређен да би помогао теренској операцији коју води ОЕБС. Тимови стручњака се распоређују у кратком периоду од неколико дана пре и после избора.¹⁸⁾

Фазе посматрања су: посматрање предизборног периода, изборног дана, бројања гласова и уноса резултата, подношење извештаја и изјава, посматрање постизборног периода, затварање мисије, интеракција са партнерима (другим међународним и домаћим телима који се баве посматрањем избора), усвајање коначног извештаја и наставак праћења процеса.

Ставови ОДИХР о изборима добијају на тежини у оним државама које су ушле у процес европских интеграција. Државе које су прижељкивале чланство у Европској унији су услед негативне процене ОДИХР успориле процес приступања овој организацији.¹⁹⁾ С друге стране, ОЕБС се сматра агентом социјализације држава Централне Азије, у погледу прихватања норми људских права и демократије. Ова организација представља најважнијег промотера наведених норми у име Запада. Користећи посматрање избора, слањем мисија ОДИХР у ове земље, ОЕБС је утицао на њихов међународни углед.²⁰⁾

17) Ibid, p. 31.

18) Ibid, p. 32.

19) Peter Eicher, „Improving OSCE election observation“, *Security and Human Rights*, no. 4, 2009, p. 270.

20) Alexander Warkotsch, „The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 5, 2007, pp. 829, 837-838.

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРА У СРБИЈИ

Србија је у оквиру СФРЈ имала прилике да учествује у почетним фазама трансформације КЕБС и доношењу стандарда о изборима у Копенхагену. Међутим, због грађанског рата унутар СФРЈ и њеног разбијања, Србија је постала полигон за примену новоуспостављених принципа, пре свега у области заштите права националних мањина. Савезна Република Југославија није као таква била призната, већ је унутар КЕБС коришћена формула „СР Југославија (Србија и Црна Гора)“, која је била установљена у оквиру Уједињених нација, и било јој је суспендовано чланство од 1992. до 2000. године, када је примљена у ОЕБС као нова држава. Мисије које је КЕБС/ОЕБС слао у Србију бавиле су се питањима људских права, и то се неминовно одразило и на могућност посматрања парламентарних и председничких избора.

Посматрање избора у Србији се условно може поделити у три периода: 1) до Дејтонског споразума и окончања изолације Србије/СРЈ; 2) од Дејтонског споразума до промене власти 5. октобра 2000. године; 3) након 2000. године. У оквиру последњег периода могу се издвојити две целине: посматрање избора до 2006. године, и након тога. Ова подела је условљена тиме што је 2006. године дошло до осамостаљивања Црне Горе, доношења новог Устава Србије, и заједничке ревизије постојећег изборног законодавства које су спровели ОЕБС и Венецијанска комисија Савета Европе. Парламентарни избори одржани 2007. године, као последица наведених промена, уједно су и последњи избори на које је ОЕБС послао дугорочну посматрачку мисију.

Од увођења партијског плурализма до Дејтонског споразума, у Србији су одржана три циклуса парламентарних, и два циклуса председничких избора. Први вишестраначки парламентарни и председнички избори у Србији су одржани 1990. године, и будући да су тад тек постављене основе посматрања избора у државама учесницама, посматрачи КЕБС им нису присуствовали. Упркос суспензији чланства, КЕБС је представљао тело које је највише сарађивало са СРЈ, због чега су његови представници присуствовали ванредним парламентарним изборима 1992. и 1993. године и председничким изборима 1992. године. Међутим, уместо слања праве посматрачке мисије, КЕБС је послао *Мисију за утврђивање чињеница (Fact Finding Mission)*. Она је закључила да су избо-

ри организовани са низом неправилности, а највеће замерке су се односиле на повлашћен третман владајуће странке у медијима и општу неажурност бирачких спискова. Наглашено је и незадовољство опозиције.²¹⁾ „На основу изнетих оцена, посматрачка мисија је закључила да избори одржани 20. децембра 1992. у Србији не испуњавају ни минимум демократских стандарда КЕБС-а.“²²⁾ Наредни ванредни парламентарни избори који су одржани 1993. године су добили сличне оцене.

Посматрачи ОЕБС су у другом периоду посматрања избора у Србији посматрали председничке и парламентарне изборе 1997. године, при чему је у потпуности примењена методологија посматрања ОЕБС/ОДИХР. Референтну тачку за посматрање ових избора представљали су локални избори у Србији, одржани 1996. године. Извештаји са локалних избора, који су изазвали преокрет у ангажовању ОЕБС на изборима у Србији, нису направљени од стране посматрачке мисије, већ на основу докумената владајућих и опозиционих странака, и изјава одређених званичника. Опозиција, која је након локалних избора одржала вишемесечне протесте, сумњала је да је дошло до изборне крађе у низу скупштина општина и скупштинама градова Београд и Ниш. Због тога су власти Србије и СРЈ позвале ОЕБС да пошаље мисију ради провере навода опозиције, што је ставило ОЕБС у необичну ситуацију да донесе став о изборима након што су они одржани. Фелипе Гонзалес, некадашњи премијер Шпаније, постао је вођа делегације дипломата и правних стручњака која је формирана на *ad hoc* основи.²³⁾ Извештај који је шеф делегације поднео председавајућем ОЕБС наглашава да су избори у целини одразили вољу већине грађана. Наведене су 22 општине у којима је победила опозициона коалиција „Заједно“, али је и наглашено да нема сумње да су кандидати партија СПС, ЈУЛ и Нова демократија освојили већину гласова.²⁴⁾

Поред извештаја који је упућен председавајућем ОЕБС, делегација је саставила и експертски извештај, у коме су поновљени

21) „Report of the CSCE Fact-Finding Mission“, 26. 5. 1992, према: Владимир Гоати, Зоран Ђ. Славујевић, Огњен Прибићевић, *Изборне борбе у Југославији (1990-1992)*, НИП Радничка штампа, Институт друштвених наука, Београд, 1993, стр. 13.

22) Владимир Гоати, *Избори у СРЈ од 1990. до 1998. Воља грађана или изборна манипулација*, ЦЕСИД, Београд, 2001, стр. 97-98.

23) Весна Ракић-Водинелић, Љилана Бенаћ-Шантић, Рефик Шећибовић, Горан Свилановић, Срђан Радовановић, *Изборна крађа: правни аспект*, Медија центар, Београд, 1997, стр. 206.

24) Ibid, стр. 211-212.

неки од приговора које је коалиција „Заједно“ упућивала судовима и изборним комисијама, а Савезном уставном суду је сугерисано да поништи пресуде којима су поништавани резултати са бирачких места из процедуралних разлога. Општи закључак делегације је био да је потребно унапређење изборног законодавства у СРЈ.²⁵⁾

Улога делегације ОЕБС у квалификовању понашања представника власти на локалним изборима као изборне крађе је веома велика, јер без тзв. Гонзалесовог извештаја, опозиција не би имала потврду за своје тврдње. Са друге стране, делегација ОЕБС је поступила на начин који је несвојствен за ову организацију, чиме је ваљаност извештаја доведена у питање.

Прво свеобухватно посматрање избора у Србији организовано је 1997. године, када су спроведени парламентарни избори, као и два циклуса председничких. Први круг првог циклуса председничких избора подударао се са одржавањем парламентарних избора, али како ни након другог круга није био изабран председник Србије, избори су поновљени у децембру. Због тога је ОДИХР припремио два извештаја: о парламентарним и првом циклусу председничких избора²⁶⁾, који су одржани 21. септембра и 5. октобра, и о другом циклусу председничких избора, који су одржани 7. и 21. децембра. Након што је мисија за посматрање избора саставила први извештај, други је био резултат рада Тима за техничку процену.²⁷⁾

Полазећи од Гонзалесовог извештаја, уочених пропуста и замјерки, ОДИХР је на овим изборима разматрао: правни оквир, правила за посматрање, изборну администрацију и медије, а сачињен је и низ препорука о побољшању изборног система. Мисија ОЕБС је, у свом првом извештају, изразила слагање са ставовима појединих опозиционих странака да препоруке из Гонзалесовог извештаја, о неопходним променама у изборном процесу, нису у довољној мери узете у обзир. Највеће замјерке парламентарним и председничким изборима су се тицале нетранспарентности спроведеног изборног поступка, и неједнаког спровођења појединих одредби из изборног законодавства. Уочене су бројне неправилности у раду изборне администрације, чији састав и надлежности нису били до-

25) Ibid, str. 207-208.

26) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia: Parliamentary Election September 21, 1997 and Presidential Election September 21 and October 5, 1997*, Warsaw, 1997.

27) *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Serbia: Rerun of the Presidential Elections December 7 and December 21, 1997*, Warsaw, 1998.

вољно прецизно одређени. Регистрација бирача и кандидата (уз непостојање јединственог бирачког списка), поступање са изборним материјалом, пребројавање гласова и саопштавање резултата, били су такође у фокусу посматрања у оба извештаја. Посебна пажња је посвећена медијима, за које је закључено да су били углавном пристрасни према властима. У вези са парламентарним изборима, посматрачка мисија се бавила и додељивањем мандата након избора, док су у вези са другим циклусом председничких избора примећене нелогичности и неправилности у погледу гласања на Косову и Метохији. Неколико месеци пре одржавања парламентарних избора, Србија је уместо на дотадашњих девет, подељена на 29 изборних јединица, а појава да се изборно законодавство мења у години пре одржавања избора биће честа и након 2000. године.

Трећи период посматрања избора обележен је променама до којих је дошло 5. октобра 2000. године, након којих је формирана прелазна влада у Србији, и расписани су ванредни парламентарни избори за децембар исте године. У току октобра је усвојен нови Закон о избору народних посланика, на основу кога су спроведени парламентарни избори. Најважнија промена предвиђена законом је то што је цела Србија постала једна изборна јединица, са цензусом од 5% гласова, и Д'Онтовом формулом за прерачунавање гласова у мандате.

Пре одржавања парламентарних избора, СРЈ је постала чланица ОЕБС, који је послао мисију за посматрање избора. Извештај који је саставио ОДИХР је резултат рада дугорочне посматрачке мисије, која је темељно анализирала све фазе изборног процеса, имајући у виду претходне извештаје и нове околности. Њен закључак је да је на овим изборима учињен значајан напредак у односу на претходне, и да су партије и бирачи можда први пут могли да имају поверења у поузданост резултата. Мисија је закључила да је без обзира на недостатке изражена јасна жеља администрације да раскрсти са поступцима из прошлости.²⁸⁾

Наредне године ОЕБС је извршио процену законодавства у вези са председничким и парламентарним изборима, односно процену Закона о избору народних посланика из 2000. године и Закона о избору председника Републике, који је донет 1990. године. Већа пажња је посвећена Закону о избору народних посланика, На осно-

28) *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Serbia, Federal Republic of Yugoslavia: Parliamentary Election, 23 December 2000, Warsaw, 2001, pp. 16-17.*

ву запажања о недостацима у овом закону, ОЕБС је изнео низ препорука за побољшање целокупног изборног процеса. То су:

- 1) Успоставити средњи ниво изборне администрације, између Републичке изборне комисије и бирачких одбора;
- 2) Променити правила о образовању изборних комисија, која укључују ризик за постојање страначки обојене изборне администрације;
- 3) Разјаснити правила за аутентификацију потписа за кандидатске листе;
- 4) Законом регулисати учешће међународних и нестраначких домаћих посматрача;
- 5) Усвојити амандмане којима би се омогућио слободан и једнак приступ масовним медијима;
- 6) До распуштања бирачких одбора би требало да дође само уколико је дошло до озбиљног кршења закона, које утиче на интегритет избора;
- 7) Од Републичке изборне комисије би требало захтевати да објави резултате по бирачким местима, које би требало упоредити са записницима које су саставили бирачки одбори;
- 8) Потребно је уврстити мере који ће омогућити гласање онима који не могу да дођу до бирачких места због инвалидитета или професионалних обавеза;
- 9) Бирачи и друге заинтересоване стране морају да имају могућност да се жале директно суду за заштиту својих изборних права, јер су постојећа правила неадекватна у ситуацијама када подносиоцу жалбе треба брз правни лек;
- 10) Мандат изабраног члана парламента не би требало да престане уколико више није члан странке на чијој је листи изабран.²⁹⁾

Када је реч о Закону о избору председника Републике, мисија ОЕБС се концентрисала на идентификовање онога што је специфично за председничке изборе. За разлику од Закона о избору народних посланика, другим законом је омогућено кандидовање независних кандидата, ван политичких странака. Међутим, иако кандидата могу да номинују и група грађана и политичка органи-

29) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Assessment of the Laws on Parliamentary and Presidential Elections in the Republic of Serbia (FRY)*, Warsaw, 2001, p. 2.

зација (сем политичке странке), није изнета јасна дефиниција тих политичких организација. У свом извештају, ОЕБС је истакао нејасноће које постоје у погледу рокова одржавања избора када актуелном председнику истекне мандат, или када дође до превременог истека мандата. У закону не постоји прецизна одредба о томе на који начин треба утврдити да ли је на изборима гласало више од 50% бирача. Закон је био недоречен и у погледу ситуације када на више поновљених избора не би било довољно гласалих, јер избори не могу да се одржавају у недоглед.³⁰⁾

Тачност примедби које је изнео ОЕБС се показала у току 2002. и 2003. године, када су одржана три неуспела циклуса избора за председника. Најпре су 29. септембра и 13. октобра 2002. године одржани избори на којима Србија није добила председника, јер у првом кругу ниједан кандидат није освојио више од 50% гласова, а у другом кругу је излазност бирача била мања од 50%. Поновљени избори, 8. децембра 2002. године такође нису успели, а пошто је у првом кругу излазност била мања од 50%, други круг није ни одржан. Иако је између два циклуса избора промењена одредба у закону, тако да за победу једног од кандидата у другом кругу више није постојао услов излазности, то није утицало на исход избора. Закључак мисије ОЕБС о изборима 2002. године је да је због њиховог неуспеха дошло до пада поверења јавности у демократске реформе, и да је неопходан конструктивни дијалог између партија да би се ојачале демократске институције. Подједнако је наглашена потреба за ревизијом целокупног изборног законодавства и координираним напорима за побољшање тачности бирачких спискова.³¹⁾

Иако се очекивало да ће нови избори бити ускоро расписани, то се није догодило. У току 2003. године је дошло до трансформације Савезне Републике Југославије у Државну Заједницу Србија и Црна Гора, затим до убиства председника владе и увођења ванредног стања, као и до преговора странака о новом уставу, који је требало да буде усвојен у току те године. Председнички избори су расписани за 16. новембар 2003. године, али су остали у сенци почетка кампање за парламентарне изборе, који су расписани за 28. децембар исте године. Велики број странака је одлучио да не

30) Ibid, pp. 9-10.

31) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Federal Republic of Yugoslavia, Presidential Elections 29 September and 13 October 2002 and Repeat Presidential Election 8 December 2002, Final Report*, Warsaw, 2003, p. 2.

учествује на председничким изборима, или да отворено позове на њихов бојкот, што је вероватно утицало на излазност бирача, која је била мања од 40%, и самим тим недовољна да би Србија добила председника. Посматрачка мисија ОЕБС је у свом извештају могла да констатује да се није много тога променило у односу на претходне изборе, због чега су и препоруке упућене Србији биле сличне. Пре одржавања ових избора, на снагу је ступио Закон о радиодифузији, и формирана је Републичка радиодифузна агенција, што је надоместило недостатак прописа о улози медија у кампањи у Закону о избору председника Републике. Од децембра 2002. до марта 2003. године, исправљено је око пола милиона уноса у бирачким списковима, због чега је ОЕБС препоручио да се донесе закон о бирачком списку, којим би био формиран јединствени бирачки списак, а бирачи би се уписивали на основу јединственог софтвера, уместо око 76 различитих типова софтвера који су коришћени на нивоу општина и подручних секретаријата Министарства унутрашњих послова. Остале препоруке и оцене су биле сличне као у претходном извештају о изборима одржаним 2002. године.³²⁾

Извештај са парламентарних избора одржаних 29. децембра 2003. године је пошао од извештаја из 2000. године, будући да изборно законодавство за парламентарне изборе није промењено. Штавише, поједине одредбе других закона, који су усвојени у међувремену, нису ступиле на снагу до времена одржавања ових избора, као што су одредбе Закона о финансирању странака, и Закона о судовима, тако да су и у овим случајевима примењиване одредбе које су раније усвојене. Поред препоруке о ревизији целокупног изборног законодавства, која је упућена и када је реч о председничким изборима, мисија ОЕБС је закључила да многи сматрају ове изборе првим на којима су бирачи гласали за опцију која им одговара, уместо за ону према којој осећају најмање одбојности.³³⁾

Након одржаних парламентарних избора, стекли су се услови за одржавање председничких избора 2004. године, 13. и 27. јуна. Новине које су се односиле на ове изборе су се тицале усвајања измена и допуна у Закону о избору председника Републике, којима је: укинут услов излазности у првом кругу; одређено да се може гласати и ван бирачких места; прописано гласање у дипломатским

32) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Serbia and Montenegro, Presidential Election 16 November 2003*, Warsaw, 2003.

33) Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Србија и Црна Гора, парламентарни избори 28. Децембар 2003*, Варшава, 2004, стр. 1.

и конзуларним представништвима Србије у иностранству, али не и у Црној Гори. Такође, ово су били први избори на којима су применене одредбе Закона о финансирању политичких странака, који је ступио на снагу 1. јануара 2004. године. Упркос мањим неправилностима, међународни и домаћи нестраначки посматрачи су израдили задовољство због процедура гласања.³⁴⁾

Као што је већ напоменуто, до извесне промене у оквиру ОЕБС према посматрању избора у Србији је дошло 2006. године. Тада су ОЕБС и Венецијанска комисија усвојили заједничко мишљење о Закону о избору народних посланика, Закону о избору Председника Републике и Закону о локалним изборима. Замерке које су изнете у вези са Законом о избору народних посланика се односе на:

1. Непостојање средњег нивоа изборне администрације;
2. Одредбе о распуштању бирачких одбора;
3. Основ за учешће међународних и нестраначких домаћих посматрача;
4. Попуњавање и одржавање бирачких спискова;
5. Разјашњење одредби о аутентификацији потписа за подршку листи кандидата;
6. Нејасне одредбе о финансирању кампање;
7. Разјашњење одредбе о једнаком приступу у медијима;
8. Побољшање одредбе о гласању ван бирачког места;
9. Чињеницу да од РИК није тражено да објави детаљне изборне резултате;
10. Неадекватне одредбе о решавању изборних спорова и заштити бирачког права.³⁵⁾

Посебности везане за Закон о избору председника републике су:

1. Није одређена процедура коју треба применити уколико постоји само један кандидат;
2. Нису дефинисани „неуспешни“ избори, што би довело до расписивања нових избора;

34) Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Србија и Црна Гора, Председнички избори 13. и 27. јун 2004*, Варшава, 2004, стр. 2.

35) Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia*, Strasbourg, 2006, pp. 5-6.

3. Потребно је разјашњење одредби које регулишу поновљене изборе за председника.³⁶⁾

Усвајање новог устава је довело до расписивања ванредних парламентарних избора за 21. јануар 2007. године. Пре ових избора је извршено неколико промена у изборном законодавству. Најпре, амандманима на Закон о избору народних посланика 2004. године, укинут је цензус од 5% за коалиције и странке националних мањина, а РИК је усвојила смернице којима је смање и број потребних потписа за предају изборне листе са 10.000 на 3.000 за партије и коалиције националних мањина, иако ни законом ни упутствима РИК није одређен критеријум за дефинисање мањинске странке или коалиције. Иако је мисија ОДИХР закључила да су избори спроведени у складу са препорукама ОЕБС и стандардима за демократске изборе, упућена је замерка низу одредби у изборном законодавству, чак и Уставу, чији је члан 102 омогућио посланику да стави свој мандат на располагање странци.³⁷⁾

Председнички избори, који су одржани 20. јануара и 3. фебруара 2008. године, први су избори у Србији на које је ОДИХР, након дугогодишњег посматрања, уместо дугорочне, послао ограничену мисију за посматрање.³⁸⁾ Иако то указује на суштинско поштовање принципа и стандарда које је ОЕБС прописао за изборе, и иако је и сама мисија у свом извештају констатовала да се обавезе поштују, упућене замерке и препоруке указују на чињеницу да су многа питања која је ОЕБС раније покренуо остала отворена. Крајем 2007. године је усвојен нови Закон о избору председника Републике. Иако је претходни закон садржао одредбе о средњем нивоу изборне администрације која је постојала приликом ранијег одржавања председничких избора, новим законом је та одредба укинута. Такође, упркос препорукама ОДИХР још од извештаја из 1997. године, законом није решен положај домаћих и међународних посматрача, нити су попуњене празнине које постоје у целокупном изборном законодавству.

Неколико месеци касније, 11. маја 2008. године, одржани су ванредни парламентарни избори, на које је ОДИХР такође послао ограничену посматрачку мисију. На ове изборе ОДИХР није имао

36) Ibid, p. 6.

37) Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Parliamentary Elections 21 January 2007*, Warsaw, 2007.

38) Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Председнички избори 20. јануара и 3. фебруара 2008*, Варшава, 2008.

посебних примедби, сматрајући да су одржани у складу са обавезама које прописује ОЕБС и другим међународним стандардима, мада је констатовано да су постојали одређени негативни аспекти изборне кампање. Једина промена у односу на претходне изборе тичала се усвајања званичног тумачења Републичке изборне комисије, по коме се праг од 5% за улазак у парламент рачуна на основу броја бирача у бирачким списковима испред чијег је имена заокружен редни број. Имајући у виду да је ОЕБС раније критиковао ту одредбу, јер се због неважећих листића у пракси подиже цензус који странке/коалиције морају да пређу, као и друге поступке РИК којима су прекорачене законске надлежности, ОЕБС је изразио примедбе на рад овог тела.³⁹⁾

У мају 2012. године су први пут након увођења вишестраначког система расписани општи избори за све нивое власти. Посматрачка мисија ОЕБС је и овог пута послала ограничену посматрачку мисију, која није свеобухватно и на систематски начин посматрала процедуру на дан избора.⁴⁰⁾ Упркос томе што су расписани општи избори, ОЕБС је посматрао само парламентарне и председничке изборе. Још једна новина на овим изборима се тиче чињенице да је ОЕБС у оквиру препорука које је упутио у свом извештају, издвојио приоритетне препоруке. То су:

1. Преиспитивање, консолидовање и усклађивање законодавног оквира, уз могућност увођења јединственог и свеобухватног изборног закона;
2. Свеобухватна независна ревизија квалитета бирачког списка;
3. Увођење међунивоа изборне администрације и успостављања формалне хијерархије да би се смањио логистички терет РИК;
4. Транспарентно решавање изборних спорова, и право заинтересованих страна да присуствују расправама и изнесу аргументе;
5. Неометан приступ домаћим и међународним нестраначким посматрачима уз јасне критеријуме акредитације;

39) Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Превремени парламентарни избори 11. маја 2008*, Варшава, 2008.

40) Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Парламентарни и превремени председнички избори 06. и 20. маја 2012. године*, Варшава, 2012.

6. Продужавање рокова за подношење и решавање приговора.⁴¹⁾

Остале препоруке су груписане с обзиром на правни оквир, изборну администрацију, изборну кампању, медије, жалбе и приговоре и изборни дан, и ослањају се на претходне извештаје о изборима у Србији.

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Када је реч о одржавању избора на Косову и Метохији, они су представљали најосетљивији део изборног процеса, како због вишегодишњег бојкота од стране припадника албанске националне мањине, тако и због бројних манипулација до којих је долазило. Однос ОЕБС према одржавању избора на Косову и Метохији је особен, јер је повезан са постојањем *Мисије на Косову (Mission in Kosovo)*, која је независна у свом деловању и надлежностима у односу на Мисију у Србији. Избори су вероватно најбољи пример дихотомије коју припадници међународне заједнице, чак и међународне организације чији је Србија члан, испољавају у односу на Србију и Косово и Метохију.

Србија је након 1999. године и доласка међународних снага, редовно спроводила изборе на свим нивоима на Косову и Метохији, у општинама где живе Срби, јер су их Албанци бојкотовали. Део тих избора ОДИХР је посматрао, али о томе у извештајима о изборима у Србији нема довољно података нити јасно изражених ставова. С друге стране, представници различитих политичких странака и институција у Србији су слали противречне поруке у вези са учешћем Срба на изборима за привремене институције на КиМ. Мисија на Косову, коју је ОЕБС основао 1. јула 1999. године, учествовала је у организовању локалних и парламентарних избора за привремене институције на Косову и Метохији. Приликом одржавања општих избора за институције на Косову и Метохији 2004. године, Мисија ОЕБС је пренела одговорност за одржавање избора на локалне власти на КиМ, односно на Централну изборну комисију.⁴²⁾

41) Ibid, стр. 22-23.

42) Sven Lindholm, Nikola Gaon (eds.), *6 years onwards - putting the Helsinki Final Act into action*, OSCE Mission in Kosovo, 2005, p. 9, 36. Мисија ОЕБС на КиМ, која је, између осталог, имала надлежност да организује и надгледа изборе, успоставила је Централну изборну комисију на

Општи избори које је Србија организовала 2012. године, представљали су нови повод за преседан у оквиру ОЕБС. Наиме, ова организација је, на основу споразума са Србијом, организовала председничке и парламентарне, али не и локалне изборе, чиме је Србија *de facto* пристала на тумачење међународне заједнице о „паралелним“ локалним српским структурама на КиМ, а у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу је демонстрирана флексибилност мисија на терену.⁴³⁾

* * *

Прекретница у посматрању избора у Србији је наступила са променом власти 2000. године. Иако је у периоду пре 2000. године опозиција представљала важан извор података за посматрачке мисије, пре свега када је реч о Гонзалесовом извештају, након 2000. ситуација се мења, и ОДИХР често наглашава да је грађанима омогућено да бирају између више опција. Међутим, иако је ОДИХР констатовао да је дошло до значајног напретка у примени принципа и стандарда који се односе на изборе, из његових извештаја је јасно да су многи изазови остали.

Правни оквир одржавања избора у Србији, тј. изборно законодавство, један је од најважнијих аспеката посматрања избора на које се концентрисао ОДИХР. Занимљиво је запазити да је општа пролиферација законодавне активности у процесу европских интеграција⁴⁴⁾ делимично захватила и изборну сферу, јер су ранији закони о изборима промењени, а усвојени су и нови, као што су закони којима се регулише рад и финансирање политичких партија, низ закона о медијима, Закон о јединственом бирачком списку... Међутим, многи важни закони из ове области нису усвојени, што доказује да не постоји озбиљна политичка воља да се регулише изборни процес тако да не постоји могућност партијског утицаја, или да тај утицај буде смањен на најмању могућу меру. Тачност ове тврдње се најбоље може видети у случају Републичке изборне комисије, која је партијско, а не стручно независно тело, и која себи присваја квази-законодавна овлашћења, ради попуњавања правних

КиМ, и касније јој препустила део својих надлежности, радећи у оквиру стуба УНМИК за изградњу институција

43) Владимир Трапара, „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол.63, бр.1, 2011, стр. 100.

44) Слађана Младеновић, „Слабљење капацитета Скупштине Србије у процесу европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, број 4/2011.

празнина које постоје у различитим законима којима се регулише спровођење избора. Чак и површна анализа најновијих препорука, након избора у мају 2012. године, показује да је управо РИК препозната као најслабија тачка изборног процеса у Србији. Уколико се изузме потреба за законодавном активношћу Народне скупштине, у којој морају да буду усвојени нови прописи о изборима, остале приоритетне препоруке се односе на РИК. Увођење међунивоа у изборној администрацији, продужавање рокова приликом подношења жалби и примедби и неометано присуство домаћих и међународних нестраначких посматрача, права су гаранција побољшања изборног процеса.

У својим извештајима ОДИХР је констатовао да су неке његове раније препоруке испуњене. Међутим, треба рећи да се често дешава да је испуњена форма, али не и суштина одређеног захтева – гласање ван земље је довело до великих трошкова за слање чланова бирачких одбора; право свих учесника у изборном процесу да именују представнике у бирачким одборима је довело до гужве на бирачком месту; надзор над медијима се свео само на надзор над електронским медијима, итд, а у међувремену су се јавили и нови проблеми. Сама чињеница да је дванаест година након „демократских промена“ интегритет првих општинских избора од успостављања вишестраначког система озбиљно доведен у питање од стране више учесника, показује да су многа питања остала отворена.

Честе промене закона у месецима и години пре одржавања избора, нису представљали повод за негативну реакцију посматрачких мисија јер се углавном радило о усвајању њихових ранијих препорука. На основу тога се може закључити да су, упркос усвојеним стандардима посматрања и готово општем консензусу међународних организација у вези са поштовањем демократских стандарда у одржавању избора, за ОЕБС/ОДИХР важнији политичка клима и уверење учесника избора о испоштованим процедурама, него њихово стварно поштовање.

Sladjana Mladenovic

ROLE OF THE OSCE/ODIHR IN ELECTION MONITORING: THE CASE OF SERBIA

Summary

The author in this paper considers the role of the Organization for Security and Co-operation in Europe, that is, its specialized body, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) in election monitoring

in Serbia since the introduction of the multiparty system. The paper first offers the short review of the international election monitoring, and then the monitoring within the OSCE/ODIHR. The case of Serbia is interesting for consideration, because election monitoring in Serbia has led to several precedents in the experience of monitoring conducted by OSCE/ODIHR. The monitoring missions have pointed out to the series of shortages of the election process in Serbia, and the need for review of all election legislation. Observation of elections on Kosovo and Metohija was presented in the last part of the paper, due to the specific conditions in comparison to the observation in the rest of Serbia.

Key words: OSCE, ODIHR, Serbia, elections, parliamentary elections, presidential elections, international election monitoring

ЛИТЕРАТУРА

- Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia*, Strasbourg, 2006.
- Вучићевић, Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010.
- Гоати, Владимир; Славујевић, Зоран Ђ.; Прибићевић, Огњен, *Изборне борбе у Југославији (1990-1992)*, НИП Радничка штампа, Институт друштвених наука, Београд, 1993.
- Гоати, Владимир, *Избори у СРЈ од 1990. до 1998. Воља грађана или изборна манипулација*, ЦЕСИД, Београд, 2001.
- Eicher, Peter, „Improving OSCE election observation“, *Security and Human Rights*, no. 4, 2009.
- Јовановић, Милан Н., *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
- Јовановић, Милан, „Парламентарни избори у Србији 21. јануара 2007. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3-4/2007.
- Јовановић, Милан, „Ставови међународних организација о изборима и демократским изборним стандардима“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-4/2003.
- Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Србија и Црна Гора, парламентарни избори 28. Децембар 2003*, Варшава, 2004.

- Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Србија и Црна Гора, Председнички избори 13. и 27. јун 2004*, Варшава, 2004.
- Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Председнички избори 20. јануара и 3. фебруара 2008*, Варшава, 2008.
- Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Превремени парламентарни избори 11. маја 2008*, Варшава, 2008.
- Канцеларија за демократске институције и људска права, *Република Србија, Парламентарни и превремени председнички избори 06. и 20. маја 2012. године*, Варшава, 2012.
- Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Закључни документ. Пратећи састанак КЕБС“, Беч, 1989.
- Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Документ са састанка Конференције о људској димензији КЕБС“, Копенхаген, 1990.
- Конференција за европску безбедност и сарадњу, „Документ са састанка Конференције о људској димензији КЕБС“, Москва, 1991.
- Kelley, Judith, „Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring“, *International Organization*, Vol. 62, No. 2, 2008.
- Lindholm, Sven; Gaon, Nikola (eds.), *6 years onwards - putting the Helsinki Final Act into action*, OSCE Mission in Kosovo, 2005.
- Мировић, Александра; Магић, Петар, „Политичко (анти)рекламирање у изборном процесу 2012. у Србији – Начин вођења изборне кампање као одраз политичке културе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012.
- Младеновић, Слађана, „Слабљење капацитета Скупштине Србије у процесу европских интеграција“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, „Overview“, <http://www.osce.org/odihr/elections/72781> (приступ: 23/07/12).
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia: Parliamentary Election September 21, 1997 and Presidential Election September 21 and October 5, 1997*, Warsaw, 1997.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia: Rerun of the Presidential Elections December 7 and December 21, 1997*, Warsaw, 1998.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Federal Republic of Yugoslavia: Parliamentary Election, 23 December 2000*, Warsaw, 2001.

- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Assessment of the Laws on Parliamentary and Presidential Elections in the Republic of Serbia (FRY)*, Warsaw, 2001.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Federal Republic of Yugoslavia, Presidential Elections 29 September and 13 October 2002 and Repeat Presidential Election 8 December 2002, Final Report*, Warsaw, 2003.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Serbia and Montenegro, Presidential Election 16 November 2003*, Warsaw, 2003.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Serbia, Parliamentary Elections 21 January 2007*, Warsaw, 2007.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, *Election Observation Handbook*, Sixth edition, Warsaw, 2010.
- Ракић-Водинелић, Весна; Бенаћ-Шантић, Љиљана; Шећибовић, Рефик; Свилановић, Горан; Радовановић, Срђан, *Изборна крађа: правни аспект*, Медија центар, Београд, 1997.
- Santa-Cruz, Arturo, „Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring“, *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005.
- Словић, Срђан, *Људска права КЕБС/ОЕБС и косовска криза*, Институт за српску културу, Лепосавић, 2010.
- Трапара, Владимир, „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол. 63, бр. 1, 2011.
- Chand, Vikram K., „Democratisation from the outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections“, *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997.
- Warkotsch, Alexander, „The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 5, 2007.

Resume

Organization for Security and Co-operation in Europe has been one of the most important bodies in conducting international election monitoring in the transitional democracies of Europe and Central Asia. Its attitudes towards the stability of the democratic institutions, which is one of its primary concerns regarding the human dimension, are of immense importance for the image of the countries in which it has been involved.

Serbia has been the source of many precedents in the OSCE, and in this paper the author pointed to some of the precedents which arose during election monitoring.

Although it cannot be neglected that the respect of the standards and procedures defined within the OSCE/ODIHR in conduction of the elections would contribute to the democratization of the process, the author has concluded that the challenges of both election conduct and election observation remain primarily political. The Serbian authorities don't express political will to change/adopt certain provisions in the legal framework, or establish unified election law. On the other hand, although OSCE/ODIHR has identified little significant progress in tackling its most important recommendations, i.e. regarding election administration, it constantly repeats in its reports after 2000, that the elections have been conducted in line with the OSCE standards, thus reducing the standards to the political climate and the satisfaction of the participants of the process. Nevertheless, the OSCE/ODIHR reports represent solid ground for the revision of the election process and its improvement for the benefit of the citizens of Serbia.

Овај рад је примљен 8. јула 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. септембра 2012. године.