

# ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 324:323.15(497.11)“2020”  
DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.7332021.4>  
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао  
број 3/2021.  
год. 28. vol. 73  
стр.79-101

*Милан Јовановић\**

*Универзитет у Београду Факултет политичких наука*

*Никола Перишић\**

*Универзитет у Београду Факултет политичких наука*

## **ПОСЛЕДИЦЕ ИЗМЕНА ЗАКОНСКОГ ИЗБОРНОГ ПРАГА НА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ СТРАНАКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА - ЛОКАЛНИ ИЗБОРИ У СРБИЈИ 2020. ГОДИНЕ**

### **Сажетак**

Законски изборни праг од 5% важећих гласова функционисао је у изборном систему Србије фактички две деценије. Од 2004. године он није примењиван на изборне листе странака националних мањина. У једном циклусу локалних избора, 2004. године, био је смањен на 3%. Пред парламентарне, локалне и покрајинске изборе 2020. године у контексту преговора власти и опозиције о условима за слободне и праведне изборе, једностраном одлуком власти, законски изборни праг на свим нивоима смањен је на 3%. Да би се очувао број представника странака националних мањина закон је увео бонус - количници странака националних мањина приликом

\* Имејл-адреса: [milan.jovanovic@fpm.bg.ac.rs](mailto:milan.jovanovic@fpm.bg.ac.rs).

\*\* Имејл-адреса: [nikola.perisic@fpm.bg.ac.rs](mailto:nikola.perisic@fpm.bg.ac.rs).

претварања гласова у мандате методом највећег количника увећавају се за 35%. Већа репрезентативност представничких тела, основни је аргумент којим се правдала ова велика изборна реформа. Стварни мотив овог изборног инжењеринга је слабљење најављеног бојкота избора од стране опозиције. Упозоравано је да је овакво решење супротно уставним начелима о једнакости бирачког права и забрани дискриминације, да потенцијално може водити фрагментацији страначког система и довести до ситуација да нека странка која је прешла изборни праг остане без представника. Аутентичним тумачењем закона објашњено је да ће се бонус примењивати само у случају да странке националних мањина не пређу законски изборни праг, али само за локалне изборе. Рад анализира политичке консеквенце снижавања изборног прага на локалним изборима у контексту прокламованих циљева. Подаци показују да није дошло до раста броја странака националних мањина на изборима. Странке националних мањина по правилу су освајале већи број места у локалним скупштинама. То је посебно изражено код Савеза Војвођанских Мађара као доминантне странке ове националне мањине. У корпусу Бошњака и Албанаца где постоји израженија страначка конкуренција тај раст је мањи. Странке малобројнијих националних мањина дејством овог механизма постале су видљивије у локалним скупштинама. Да није примењено аутентично тумачење број посланика странака националних мањина увећао би се додатно и у појединим срединама мењао би однос снага у формирању већине у локалним парламентима. Због бојкота избора и пандемије који су узроковали мању излазност на изборе пуно дејство новог механизма у изборном систему остало је пригушено. Политичке последице биће видљивије и јасније после наредног изборног циклуса када актери боље анализирају његове потенцијале.

**Кључне речи:** изборни праг, изборна јединица, репрезентација националних мањина

## УВОД

Свега неколико месеци пре одржавања избора за представнике у Народној скупштини Републике Србије, Скупштини АП Војводине и скупштинама у јединицама локалне самоуправе заказаних за 26. април 2020. године, снижен је законски изборни праг са 5 на 3% важећих гласова као услов за учешће у расподели мандата. Тако је настављено са лошом праксом промене правила непосредно пред одржавање избора (Рајванчић 2020, 48).

Измене овог елемента изборног система ипак су представљале изненађење за већину политичких актера и стручну јавност. Прво, зато што су изведене у контексту разговора власти и опозиције о бољим изборним условима, а нико из опозиционог блока није предлагао промену висине изборног прага. Друго, зато што се ради о измени елемента изборног система који има велики утицај на репрезентативност и пропорционалност изборног система, елективни и парламентарни страначки систем. Треће, јер се ради о великој изборној реформи изведеној без расправе у политичкој и стручној јавности као принципу добре изборне праксе и претпоставци за шири консензус који би обезбедио прихватање нових решења, а не отварао нове дилеме и спорења. Шта су мотиви, циљеви и последице изборне реформе изведене на брзину и наметањем воље владајуће већине, питања су на која ћемо тражити одговоре у овом чланку.

## ФУНКЦИЈЕ ИЗБОРНОГ ПРАГА

Избори су политички процес којим се у демократијама врши трансфер суверенитета са грађана на представнике који ће управљати политичком заједницом у временски утврђеном периоду. Изборна одлука је колективни став бирачког тела, али и збир појединачних, индивидуалних, одлука и изразито је нересипрочна. Доноси је велики број појединаца, по правилу сви пунолетни грађани. Резултат је конституисање представничког тела, састављеног од вишеструко мањег броја појединаца-представника, који ће доносити одлуке обавезујуће за целу политичку заједницу. Ради се о конфликтном

политичком процесу – судару интересно инспирисаних идеологија, политика, програма, странака и кандидата - којим се дистрибуира моћ у друштву и обезбеђује функционисање политичког система у демократијама. Зато избори морају да буду инклузиван процес. Политички процес који подразумева, институционално олакшава и подстиче учешће што ширег круга појединачних и колективних актера у формирању изборне одлуке (Jovanović 2005).

Ипак, приступ изборној арени није апсолутно отворен. Он се по правилу ограничава низом нужних услова. Грађанима се најчешће право да бирају условљава држављанством, годинама старости, пребивалиштем и пословном способношћу, а кандидатима још и критеријумима неспојивости. Странкама се приступ изборној утакмици лимитира условима регистрације за политичко деловање и критеријумима за кандидовање – најчешће прикупљањем одређеног броја потписа подршке грађана-бирача, висином изборне кауције, финансијским средствима које могу прикупити и користити у изборној кампањи и приступу медијима. Ради се о препрекама за учешће у изборном процесу које имају општи карактер, прокламоване су бројним актима међународних организација, носе снажне печате националних посебности обликованих традицијом, политичком културом, односом политичких снага и уобличених правним системом (Norris 2006, 107).

Изборни праг је, за разлику од наведених, спољних препрека за приступ изборној арени, препрека за учешће у расподели мандата, баријера која се мора прећи да би странке стекле парламентарни статус, а њихови кандидати добили мандате. Било да је реална, природна, препрека одређена изборним моделом, величином парламента – бројем места у представничком телу – и величином изборне јединице или да је вештачки одређен законом, изборни праг је снажна баријера за улазак у представничка тела. Као елемент изборног система он утиче на понашање кључних изборних актера бирача, странака и кандидата. Бирачи могу бити обесхрабrenи да гласају за странке и кандидате који имају мале изгледе да пређу изборни праг. Странке и кандидати могу бити демотивисани висином законског изборног прага да се кандидују и/или упућивани на различите коалиционе аранжмане (Jovanović 2021, 89).

Природни изборни праг је препрека дефинисана изборним обрасцем, величином изборне јединице, величином парламента и формулама за претварање гласова у мандате. Псефолози су дефинисали природни праг као праг инклузивности, најмањи број гласова који треба освојити за први мандат, и праг ексклузивности, највећи број гласова који се мора освојити да би се добио први мандат. Први се за примену Д'Онтове формуле, која се користи у нашем изборном систему, израчунава по обрасцу  $\text{Пи} = 100 : (\text{M} + \text{C} - 1)$ , где је величина изборне јединице (M) број мандата који се расподељује, а број странка (C), изборних листа које учествују на изборима (Rae 1971, 31–35). Други одговара висине Друпове квоте  $\text{Пе} = 100 : (\text{M} + 1)$  (Taagereta 1998, 407).

Законски изборни праг је вештачка препрека за приступ расподели мандата која се дефинише изборним законима. Најчешће се одређује у релативном износу као број гласова који изборна листа мора освојити да би учествовала у расподели мандата. Дефинише се уопште, за ниво једне и/или више изборних јединица, различите нивое расподеле мандата, све мандате и/или одређен број мандата који преостане по расподели мандата другим формулама. Може бити јединствен за све актере, и/или степеност за коалиције и/или суспендован када су у питању листе странака националних мањина (Kasapović 2006, 154–6).

Псефолози су давно проучили и објаснили дејство овог изборног механизма у садејству са изборном јединицом. Када изборни праг није законски одређен његову улогу преузима величина изборне јединице (Lijphart 1994, 50). Велике изборне јединице и мали изборни прагови производе већу пропорционалност у претварању гласова у мандате и обратно (Nohlen 1992, 53). Утврђено је и како изборне формуле за претварање гласова у представничка места утичу на висину природног изборног прага (Katz 1997). Ова емпиријски верификована сазнања мање-више позната су и политичким актерима и дизајнерима изборних система.

Законски изборни праг карактеристичан је за пропорционалне изборне системе. Одређује се као релативан, ређе апсолутан, број гласова, по правилу важећих гласова, ређе бирача који су гласали, а који изборна листа мора досегнути да би учествовала у расподели места. Упоредни подаци говоре да шест држава у Европи нема дефинисане законске

изборне прагове, исто толико одређује изборни праг у висини 3%, а пет 4%, девет 5%, итд. важећих гласова. Интересантно је да компаративни увиди показују ретке примере снижавања законског изборног прага. Израел је нпр. изборни праг висине 1% колико је износио за изборе у Кнесет 1988. године, кроз три изборне реформе постепено увећавао: 1992. на 1,5%, 2003. на 2% и 2014. године на 3,25% (Kenig 2020).

Основна функција изборног прага је да контролише број странака у парламенту. Одсуство законског изборног прага подразумева олакшан приступ парламенту свим странкама. То ствара услове за пуну репрезентативност и пропорционалност изборног система. Високи изборни прагови могу произвести велики број бачених гласова, спречити представљеност малих странака, оних који заступају различите мањине и регије. Али заузврат могу олакшати формирање парламентарне већине, стабилне владе и подстицати стабилизацију страначког система. Дакле, изборни праг је нека врста „сигурносног вентила” за парламентарни страначки систем. Теорија описује консеквенце овог механизма по парламент, владу и страначки систем. Она не прописује рецепте за висину изборног прага. Његова висина је препуштена субјективним проценама вођеним вољом, интересима и ставом странака. Висином изборног прага оне показују шта желе да постигну изборним системом, а на дизајнерима избора је да „баждаре” рад тог механизма и контролишу притисак тако да политички систем у целини функционише у оквиру општих услова слободног и поштеног изборног надметања (Jovanović 2021, 92).

## ИЗБОРНИ ПРАГ У ИЗБОРНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Изборни праг је дуго остао непромењен, уосталом као и изборни систем Србије у ужем смислу. Од када је договором власти и опозиције на Округлом столу 1992. године усвојен пропорционални модел са девет изборних јединица, затвореном изборном листом, Д’Онтовом формулом за расподелу мандата и 5%-тним изборним прагом, мењан је само број изборних јединица. У мешовитом изборном систему за Скупштину АП Војводине у пропорционалном делу изборни праг је био такође 5% гласалих. Само је за избор одборника општина

и градова изборни праг 2004. године износио 3% и напуштен је већ у наредним изборима (Vučićević i Jovanović 2020, 815).

Од када је 2000. године успостављен пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, који се од 2008. године примењује и за изборе одборника општина и градова, а од 2019. године и за изборе посланика Скупштине АП Војводине, није било озбиљније дебате и захтева за снижавање изборног прага. За две деценије расправе о изборном прагу повеле су се први пут кратко, после парламентарних избора 2003. године када су странке националних мањина по први пут после 1990. године остале без представника у парламенту због кумулативног дејства једне изборне јединице и 5%-тног изборног прага, али и одсуства адекватних коалиционих стратегија. Тада се ЦеСИД у свом моделу изборног закона прво залагао за укидање изборног прага, а затим предложио да он износи 3% за парламентарне, а 2% за локалне изборе. Тадашњи премијер и лидер Демократске странке, Зоран Живковић изјављивао је да је то низак изборни праг, али да демократе неће бити против ако је то воља већине странака. Остале странке су биле резервисане према овој идеји. Једино је Српска радикална странка изнела јасан став да изборни праг треба да износи 3%, да буде степенован за коалиције и важи за све једнако, дакле и за странке националних мањина које су изменама изборног закона 2004. године ослобођене дејства законског изборног прага (Jovanović 2021, 93–94). Ни међународни актери који су пратили функционисање изборног система и предлагали реформе нису се бавили висином изборног прага. Само у извештају ОЕБС-а 2003. године предложено је да се законски прецизира да се изборни праг рачуна од броја важећих гласачких листића, а не од укупног броја бирча који су гласали, али се корекција висине прага није предлагала (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju [OEBS] 2003, 6).

Та кратка и дебата без ширег интересовања брзо је утихнула. Само су спорадично у академским круговима у контексту анализе слабости и предлога за реформу изборног система изношени предлози за степеновани изборни праг за коалиције. Наиме, истраживачи су уочили да политичке странке широким коалицијама неутралишу дејство изборног прага, што је у пракси доводило до великог броја странака у представничким телима, а без реалне подршке у бирачком телу.

## ИЗНЕНАДНО СНИЖАВАЊЕ ИЗБОРНОГ ПРАГА

Пред изборе 2020. године организован је разговор власти и опозиције о изборним условима. Опозиционе странке су критиковале власт да крши важећа изборна правила, злоупотреба државне ресурсе у изборима и блокира услова за слободне и праведне изборе. Захтевале су већу заступљеност у медијима, посебно у јавним сервисима и електронским медијима са националном фреквенцијом; заустављање функционерске кампање и онемогућавање притисака на бираче, и у том контексту предлагале низ мера за постизање тих циљева. Власт је одбацивала критике и одговарала да су сви услови избора дефинисани законима који су усвојени управо у време када су актуелне опозиционе странке имале парламентарну већину и пристајала на разговор о побољшавању процедура које би повратиле поверење бирача у демократски карактер избора. Незадовољан изменама изборних правила које су владајуће странке предузимале, већи број опозиционих странака је још током дијалога највио да ће бојкотовати предстојеће парламентарне, покрајинске и локалне изборе.

У списку захтева опозиције, предлога невладиних организација и стручне јавности за побољшавање изборних правила није било идеја о промени висине законског изборног прага. Зато је предлог председника Српске напредне странке и председника Републике, Александра Вучића, да се снизи изборни праг са 5 на 3% гласова бирача који су гласали, био изненађење за већину политичких актера и стручну јавност. Предлагач је тврдио да ће то повећати репрезентативност скупштина на свим нивоима; олакшати опозиционим странакама да стекну парламентарни статус; да је нижи изборни праг у складу са препорукама Савета Европе, те да може штетити само владајућој странци.<sup>1</sup> ЦРТА и ЦеСИД, организације

1 „Svi u Srbiji su saglasni da treba sniziti izborni cenzus i svi srećni zbog tog predloga, osim ljudi u SNS, rekao je...predsednik Aleksandar Vučić... nikakva posebna argumentacija koja 'brani' spuštanje cenzusa nije potrebna... ni u jednom udžbeniku ne piše da je to na štetu opozicije, naprotiv... olakšava manjim strankama da uđu u parlament i da će zbog toga SNS imati 110 ili 120 ili 130 mandata umesto 140 ili 150 poslanika u parlamentu.” *Predsednik: Ništa od bojkota, niži cenzus jedina šansa da Dilas i Jeremić uđu u parlament* (14. januar 2020), Poslednji pristup: 25.04.2021. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:841516-Predsednik-Nista-od-bojkota-nizi-cenzus-jedina-sansa-da-Djilas-i-Jeremic-udju-u-parlament> . „Mi ćemo dobiti manje mandata...zato ćemo imati preslikano javno mnjenje, mnogo reprezentativnije i život će se vratiti u parlament. Biće ga manje na ulicama, a više u parlamentu. Time se vraća normalnost u Srbiju.” Stevan Kostić, *Niži cenzus, nepristojna ponuda ili ponuda koja se ne odbija*, RTS, Vesti (13. januar 2020), Poslednji pristup 25.04.2021, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3809841/nizi-cenzus-nepriostojna-ili-ponuda-koja-se-ne-odbija-.html>.



које су учествовале у дијалогу власти и опозиције, саопштале су да то није предмет разговора и да такве измене нису у духу принципа добре изборне праксе. Представница Одбора за стабилизацију и придруживање Европског парламента која је предводила и тим ове институције који је активно учествовао у разговорима власти и опозиције о изборним условима, Тања Фајон, изјавила је да такве тактике непосредно пред гласање додатно поткопавају поверење у изборе.<sup>2</sup> Странке опозиције које су се определиле за бојкот биле су против ове иницијативе, сматрајући да је она усмерена првенствено на слабљење најављеног бојкота, а не на побољшавање изборних услова.<sup>3</sup>

Идеја је брзо претворена у предлог Владе, а Народна скупштина ју је подршком 157 посланичких гласова претворила у законску норму. У скупштинској расправи владини посланици истом аргументацијом којом је објашњавана иницијатива образлагали су потребу снижавања изборног прага. Нико од посланика који су учествовали у расправи није се противио снижавању законског изборног прага. Било је спорадичних предлога да се изборни праг степенује за коалиције, уведе већински изборни систем, и сл.<sup>4</sup> Генерално посматрано утисак је да се странке нису претерано противиле овој изборној реформи и да већина њих није била ни свесна могућих консеквенци ове промене.

Овај изборни инжењеринг је првенствено срачунат маневар владајућих напредњака усмерен да разбије блок бојкот опозиције и приволи неке од опозиционих странака да одуста-

2 „Ако имамо у виду све ове преговоре о побољшању изборних услова, где један од услова свакако није био смањење цenzуса, то није било нешто што је тражила опозиција, ово је заиста изненађење у овом моменту и заиста не знам одакле жеља, нити чија је то одлука”, наводи Ivo Čolović из Cesida (Kostić 2020). „Iznenadena sam i zabrinuta idejom o snižavanju izbornog praga sa 5 na 3%. Nisam videla da je спушtanje izbornog cenzusa akcija u kojoj je bilo koja od političkih stranaka raspravljala tokom našeg jesenjeg dijaloga... To se uglavnom ne smatra dobrom praksom i može ozbiljno da potkopa poverenje. Kako političke stranke ili glasači mogu da imaju dovoljno vremena da se upoznaju sa njima? Teško... “, „ZABRINUTA SAM”, Fajon za „Blic” o smanjenju cenzusa, *Radikalne promene pravila blizu izbora veoma su OPASNE TAKTIKE*. (13. 01. 2020). (Luković 2020) (Parliamentary Assembly 2010).

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

4 Dvadeset drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu 06.02.2020.(I), Poslednji pristup: 27.04.2021. [http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset\\_drugo\\_vanredno\\_zasedanje\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbije\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.38603.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html).

ну од бојкота. Затим да охрабри за учешће на изборима оне странке које се колебају и на крају да помогну својим коалиционим партнерима и идеолошки блиским странкама да повећају изгледе да задрже и/или стекну парламентарни статус (Jovanović 2020; Orlović 2020). Аргументација да су реформе висине изборног прага усмерене на повећање репрезентативности и пропорционалности такође не стоји. Истраживачи су емпиријски верификовали да је наш изборни систем хиперцентарлизован и хиперрепрезентативан (Vučićević 2021, 189; Vučićević i Jovanović 2015). Зато су псефолози с правом упозоравали да нагле недовољно промишљене измене овог важног механизма изборног система може додатно појачати ионако распрострањене појаве фракционашења, отежати изгледе за стабилизацију страначког система, а потенцијално водити ка фрагментацији, бројним коалицијама и сложеним условима за формирање парламентарне већине и стабилне владе.

Али фокус у нашем раду усмеравамо на дејство нижег изборног прага на представљање странака националних мањина. Осим снижавања законског изборног прага са 5 на 3% гласова бирача који су гласали, новелирање изборних закона донело је још једну новину: „Политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 3% гласова од укупног броја бирача који су гласали, при чему се приликом расподеле мандата, применом метода највећег количника, количници свих изборних листа политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина увећавају за 35%.”<sup>5</sup> Идентична формулација садржана је у Закону о избору народних полсника и Одлуци о избору посланика у Скупштину АП Војводине. Формулисана је на иницијативу Савеза Војвођанских Мађара, коалиционог партнера Српске напредне странке (Lončar 2020, 849). Предлагач је очигледно тражио начин да спречи смањивање броја представника странака националних мањина који би неминовно настао као последица смањивања изборног прага за 40%.

Ова измена изборних правила отворила је низ дилема. Прво су правници изнели сумњу да су ове норме неуставне јер „крше општост и једнакост бирачког права (члан 52) и

5 Закон о локалним изборима, члан 81, „Sl.Glasnik RS“, 129/2007,34/2010 – одлука US, 54/2011,12/2020, 16/2020 – аутентично тумачење и 68/2020.

додавањем непостојећих гласова дискриминишу Србе (забрана дискриминације члан 21 Устава)” (Orlović 2020). Друго, читањем норме закључује се да се норма примењује на листе националних мањина и када освоје већи број гласова од висине законског изборног прага од 3% укупног броја бирача који су гласали. Законски бонус за изборне листе националних мањина могао би хипотетички оставити без мандата изборне листе које немају тај статус, а прешле су законски изборни праг. Увећавањем количника странака националних мањина за 35% странке које нису у том статусу, а незнатно су прекорачиле број од 3% укупног броја гласова, остале би без мандата или би имале мање представника од странака које су добиле мање гласова (Vučićević i Jovanović 2020, 836). То би посебно дошло до изражаја у општинама у којима националне мањине чине највећи број становника, односно бирача.<sup>6</sup> Треће, задржана је висока препрека за улазак странака националних мањина у изборну арену. Све изборне листе, па и листе странака националних мањина, морале су и даље прикупити 10.000 потписа подршке што је донекле неутралисало дејство афирмативне мере. Она суштински није одговарала малобројнијим мањинама, а дала је додатни подстицај Мађарима, Бошњацима и Албанцима као најбројнијим мањинама (Lončar 2021, 849). Четврто, изменама изборних прописа изборне комисије овлашћене су да утврђују којим је изборним листама основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националне мањине.<sup>7</sup> Оне то чине на захтев предлагача; „у складу с међународно правним стандардима” уз могућност да затраже „мишљење надлежног националног савета националне мањине”, али без законом одређених критеријума којим се руководе приликом доношења одлуке (Lončar 2020, 850). Како се ради о изборним органима састављеним искључиво према политичко-страначким критеријумима сасвим је јасно да оне могу бити пристрасне у одлучивању, што може посебно бити изражено управо на локалном нивоу.

6 „Na lokalnom nivou one bi omogućile manjinskim listama da osiguraju vlast u gradovima od Subotice do Bečeja i od Prijepolja preko Novog Pazara do Preševa. U Narodnoj skupštini, pak, broj poslanika sa manjinskih lista bi u prvo vreme, verovatno, porastao za trećinu, sa 10 na 13–15 poslanika.(Orlović 2020).

7 Zakon o izboru narodnih poslanika – nezvanično prečišćen tekst, član 81. Republička izborna komisija, Poslednji pristup: 20.9.2021, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/61/zakoni.php>.

Ове примедбе стручне јавности нису тангирале предлагача. Али примедбе страначких филијала СНС из јединица локалне самоуправе и коалиционих партнера, јесу. Очигледно на интервенцију страначких одбора напредњачка већина извршила је корекцију. Аутентичним тумачењем изборних закона, само неколико дана после усвајања, Народна скупштина је прописала да ће се увећавање количника странака националних мањина и њихових коалиција примењивати само уколико не досегну законски изборни праг. Том корекцијом делимично су уважене критике. Наиме аутентично тумачење односило се само на локалне изборе. За избор посланика за национални и покрајински парламент поменуте норме остале су непромењене.

### **НИЖИ ИЗБОРНИ ПРАГ – ПОСЛЕДИЦЕ ПО ПОЛИТИЧКУ РЕПРЕЗЕНТАЦИЈУ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА**

Према попису из 2011. године у Србији живи велики број националних мањина и етничких група. Најбројнији су Мађари (3,5%), Роми (2,1%) и Бошњаци (2%) док остале националне мањине партиципирају у становништву појединачно испод 1% (Raduški 2011, 15).

Истраживачи који се баве репрезентацијом националних мањина указују да малобројност мањина представља објективно ограничење да изборне листе њихових партија прекораче и природни изборни праг. У таквом изборном дизајну улазак у представничка тела могле су очекивати странке мађарске, бошњачке и албанске националне мањине, зато што се ради о бројнијим и територијално концентрисаним националним мањинама. Зато је законско увођење бонуса од 35% оцењено као добар баланс за изборну партиципацију и вредновање гласова бирача који су гласали за листе националних мањина и, теоријски посматрано, подстицајни амбијент за повећану изборну партиципацију, посебно за међутничке коалиционе наступе партија националних мањина (Lončar 2020, 849).

Основно питање које нас интересује у анализи резултата локалних избора у контексту националних мањина је да ли су законска решења довела до већег броја странака и коалиција

националних мањина на изборима; да ли је бонус од 35% довео до повећања броја представника посланика и одборника националних мањина; да ли би дошло до значајнијег померања у броју мандата да аутентичним тумачењем није прецизирано да се количници изборних листа националних мањина увећавају за 35%, као и да ли би то стварало другачије могућности за формирање већина у локалним парламентима.

Нижи изборни праг генерално посматрано није донео повећан број учесника на локалним изборима у 159 општина и градова 2020. године.<sup>8</sup> Листе за одборнике истакло је 55 странака и група грађана. У Регистру политичких странака 116 је активних, а међу њима су чак 70 странке националних мањина. Свака друга регистрована странка (55) истакла је кандидатске листе за одборнике. Међу њима је 44 странке националних мањина, око 63% регистрованих странака из ове категорије, самостално и/или у разним коалицијама ушло у изборну арену.<sup>9</sup> Међу њима су странке националних мањина које, можемо рећи, традиционално учествују на изборима, али је приметан благи раст странака које претендују на репрезентацију руске националне мањине, иако по попису тек 3247 грађана се изјаснило као припадник ове националне мањине (Republički zavod za statistiku [RZS] 2012) Генерално, промена висине изборног прага није довела до раста броја странака националних мањина у овом циклусу локалних избора.

8 Локални избори у 16 општина и градова одржани 2017. године (Зајечар, Косјерић, Неготин, Мионица), 2018. године (Аранђеловац, Бор, Мајданпек, Прешево, Смедеревска Паланка, Севојно, Лучани, Дољевац, Кула и Град Београд), и 2019. године (Кладово и Медвеђа) нису предмет ове анализе јер су одржани по ранијим законским решењима.

9 На локалним изборима 2020. године изборне листе самостално и у различитим коалицијама кандидовали су: Савез Војвођанских Мађара, Републиканска странка (Мађари); Странка правде и помирења, Странка демократске акције Санџака, Бошњачка грађанска странка, Демократска партија Санџака, Санџачка демократска партија (Бошњаци); Алтернатива за промене, Партија за демократско деловање, Демократска партија Албанаца, Демократска партија, Демократска Унија Долине, Демократска унија Албанаца, Покрет за демократски прогрес (Албанци); Ромска странка Јединство, Уједињена партија Рома, Демократска Унија Рома (Роми); Влашка странка „Мост“, Влашка народна странка, Влашка странка, Истина -Adaviera (Власи); Демократска партија Бугара, То смо ми – Природни покрет (Бугари); Странка Црногораца, Црногорска партија (Црногорци); Европска зелена партија, Странка Руса Србије, Народна јака Србија, Руска странка, Јединствена руска странка, Странка Руса Србије, Српско руска странка Вукови, (Руси); Ратни ветерани за Србију, Странка Војвођанских Словака, Јака Србија, Заједно за Војводину, Зелена странка, Зелена странка Србије, Словаци напред! (Словаци); Русинска демократска странка, Заједно за Војводину (Русини), Демократска партија Македонаца (Македонци), Демократски савез Хрвата у Војводини (Хрвати); Савез бачких Буњеваца (Буњевици).

Подаци за јединице локалне самоуправе у АП Војводини у којима је Савез Војвођанских Мађара као водећа странка мађарске националне мањине поднео изборне листе за одборнике, показује какав би учинак произвело решење да је задржана норма у закону да се количници листа странака националних мањина и њихових коалиција аутоматски увећавају за 35% без обзира да ли су прешли изборни праг од 3%. Савез Војвођанских Мађара освојио је чак 2/3 (69) одборничких места више у локалним скупштинама на територији АП Војводине на локалним изборима 2020. године (162), у односу на локалне изборе 2016. године (93) – Западнобачка област +1; Јужнобанатска област +3; Јужнобачка област +7; Севернобанатска област +20; Севернобачка област +24; Средњобанатска област +4!<sup>10</sup> Међутим, да није било аутентичног тумачења закона о локалним изборима, Савез Војвођанских Мађара добио би још додатних 29 одборничких мандата у скупштинама општина и градова у АП Војводини на изборима одржаним 2020. године.<sup>11</sup> Ова странка би тако увећала број одборника у скупштинама општина и градова Покрајине више од 100% у односу на претходни циклус локалних избора! Да није усвојено аутентично тумачење по коме се количници странака националних мањина увећавају за 35% само у случају да не пређу изборни праг од 3% бирача који су гласали, СВМ би имао самосталну већину у Сенти (16 од 29 одборника) и Малом Иђошу (14 од 29 одборника). У Чоки би се по броју одборника СВМ изједначио са Српском напредном странком, имали би по 12 одборника. Бројчано би имали истоветан потенцијал, а политички и подједнаке изгледе да са коалиционим партнером формирају одборничку већину. У Суботици би такође Савез Војвођанских Мађара дошао у идентичну позицију. Са 26 одборника, само једним мање у односу на Српску напредну странку, СВМ би имао коалициони потенцијал за формирање већине као и напредњаци. Дакле, у четири општине више ова странка мађарске националне мањине, имала би самостално одборничку већину, или би била у равноправној позицији у односу на друге актере да

10 Подаци по областима су приказани према подацима статистике за избор 2016. и 2020. године, па треба имати у виду да су у пар општина у тим циклусима унети или изостављени подаци за општине које су раније имале изборе. Међутим, то не мења тенденције увећања броја одборника СНВ по новом изборном систему.

11 У следећим општинама добио би више одборника: Ада 2, Апатин 1, Сомбор 1, Ковачица 2, Ковин 2, Бечеј 3, Темерин 1, Кањижа 1, Сента 3, Чока 3, Бачка Топола 2, Мали Иђош 2, Нови Бечеј 1, Нова Црња 1, Суботица 4.

формирају одборничку већину и врше власт у тим јединицама локалне самоуправе.

Деловање нижег изборног прага и бонуса од 35% којим се увећавају количници странака националних мањина које нису прешле законски изборни праг од 3% гласалих, код странака које заступају Бошњаке на локалним изборима 2020. године, имало је истоветно дејство. Међутим, оно донекле даје дифузнију слику зато што, за разлику од Мађара, међу Бошњацима постоји израженија конкуренција бројних странака. Да није било аутентичног тумачења закона о локалним изборима Странка демократске акције и Странка правде и помирења освојиле би по један одборнички мандат више у скупштини општине Сјеница на рачун Српске напредне странке и изборне листе Групе грађана „Без дискриминације”. Тако би било и у Новом Пазару. Да није било корекције првобитног законског решења да се количници странака националних мањина увећавају по аутоматизму за 35%, у Пријепољу би изборне листе националних мањина добиле три мандата више. Демократска партија Санцака, Странка демократске акције и коалиција Демократске партије Санцака и Социјалдемократске партије Србије добиле би по један мандат више на рачун коалиције Српске напредне странке и Социјалистичке партије Србије. У Тутину десила би се истоветна ситуација, али би по један мандат више имали Странка демократске акције и Странка правде и помирења на рачун скоро изборне листе Група грађана „Тутин на првом мјесту”. Дистрибуција мандата и без аутентичног тумачења не би доводила у питање формиране већине у локалним парламентима поменуте три општине, нити стварала потенцијално другачије могућности за формирање другачијих страначких већина у овим локалним парламентима. Од ових странака само је Странка правде и помирења забележила значајан раст одборника са 23 на 41 између изборних циклуса 2016. и 2020. године. Али овај раст је делимично остварен на рачун Странке демократске акције која је у односу на претходне изборе остала без 11 одборничких места, а не само дејством изборних механизма везаних за изборни праг.

Међу странкама треће најбројније националне мањине, Албанаца, међу којима такође постоји снажна конкуренција, уочава се сличан тренд као и код Бошњака. Да није било аутентичног тумачења изборног закона странке Албанаца би

по правилу освајале више мандата. У Бујановцу би да није било аутентичног тумачења закона о локалним изборима странке националне мањине Албанаца освојиле четири мандата више: Демократска партија (2), Партија за демократско деловање (1) и Алтернатива за промене (1). Без тих мандата остали би другопласирана по броју гласова Српска напредна странка (2), шестопласирана Социјалистичка партија Србије и, што је посебно интересантно, Уједињена партија Рома (1) која би тако остала без одборника у локалном парламенту.

Од седам странака које су у регистру уписане као странке руске националне мањине чак пет је учествовало на локалним изборима. Четири су освојиле укупно 12 одборничких мандата: Руска странка (7) у Новом Саду, Суботици, Нишу, Владичином Хану и Шапцу; Странка Руса Србије (2) у Чачку и Алексинцу; Европска зелена партија (2) у Шапцу и Богатићу; Српско руска странка – Вукови (1) у Великој Плани. Само је Јединствена Руска странка остала без одборника. То је скоро дупло мање места у локалним скупштинама за странке ове националне мањине у односу на резултате избора 2016. године на којима је Руска странка освојила 13, Јединствена Руска странка 2, Странка Руса Србије 6 одборника.

Интересантно је да је дејство бонуса од 35% додатних гласова на количнике странака националних мањина омогућило парламентарни статус Демократској партији Македонаца. Они су освојили један мандат у Опову. Генерално бонус је увећао број мандата свих странака националних мањина, посебно учино видљивијим на локалном нивоу странке малобројнијих националних мањина попут Влаха, Руса, и сл.

## ЗАКЉУЧАК

Снижавање изборног прага са 5% на 3% бирача који су гласали је изборни инжењеринг власти срачунат да се умање ефекти бојкота избора. Штитећи се од дејства изборног инжењеринга иницираног вољом напредњачке већине, Савез Војвођанских Мађара, предложио је да се уведе бонус од 35% додатних гласова на количнике странака и коалиција националних мањина приликом расподеле мандата. Циљ је био да се очува позиција странака националних мањина, односно,



број посланика и одборника које су освајале у представничким телима.

Стручњаци за уставно право упозорили су да овакво законско решење није сагласно са уставним начелом о једнакости бирачког права и забрани дискриминације по било ком основу. Псефолози нису оспоравали да такво решење може омогућити бољу представљеност странака националних мањина, али су указивали на потенцијалне проблеме: фрагментацију елективног страначког система, потенцијалну опасност остајања ван локалних скупштина странака које су прешле законски изборни праг од 3% бирача који су гласали, а нису у статусу странке националне мањине, могућност арбитрарног одлучивања изборних комисија која ће листа имати статус националне мањине. Ове критике су резултирале изменама. Аутентичним тумачењем закона. Оно је модификовано само за локалне изборе, тако да се бонус од 35% додатних гласова на количнике странака националних мањина приликом расподеле мандата промењивао само уколико странке нису прешле законски изборни праг од 3% који се иначе на њих не односи.

Прве анализе резултата локалних избора одржаних 2020. године показују неколико значајних последица овог решења. Није примећен раст броја изборних листа странака, па ни странака националних мањина, на локалним изборима. Овај циклус није донео прогнозирану већу фрагментацију у локалним изборним аренама. Овакво решење донело је странкама националних мањина генерално већи број мандата. Предлагач, Савез Војвођанских Мађара, освојио је 2/3 више одборника у односу на претходни циклус локалних избора из 2016. године. Да је изостало аутентично тумачење закона о локалним изборима ова странка би додатно увећала број одборника на изборима 2020. године тако да би имала дупло више места у скупштинама општина и градова у којима је истакла изборне листе у односу на претходне локалне изборе. Без аутентичног тумачења Савез Војвођанских Мађара стекао би одборничку већину у две општине и у још две дошао у позицију да формира одборничку већину. У случају странака Бошњака и Алабанаца ове последице нису тако изострене, првенствено због веће конкуренције. Очекивано, да је изостало аутентично тумачење, странке националних мањина би углавном добијале више одборника на рачун првопласи-

ране и другопласиране странке, по правилу Српске напредне странке. Бонус је омогућио у ретким ситуацијама освајање одборничког места странкама малобројнијих националних мањина. У само једном примеру забележили смо случај да би без аутентичног тумачења једна странка која је прешла законски изборни праг остала без мандата због дејства бонуса за странке и коалиције националних мањина.

Подаци о дејству бонуса за странке националних мањина показује да је он заштитио стечене позиције странака националних мањина, донео већи број одборника, отворио шансе странкама малобројних националних мањина да буду видљивије у локалним скупштинама. Процена политичких консеквенци оваквог изборног механизма мора имати у виду неколико ограничења. Прво, он је брзо, без расправе и стручне процене последица, имплементиран у изборна правила. Главни актери, странке и коалиције, посебно из корпуса националних мањина, нису имале довољно времена за анализу потенцијала бонуса и разраде стратегије изборног наступа да га што боље искористе. Друго, избори 2020. године одржани су у атмосфери бојкота и пандемије. То је смањило излазност бирача што је додатно утицало на дејство поменутог механизма на расподелу мандата. Треће, потребне су продубљеније анализе консеквенци овог решења које ће уследити. Оне ће упоредити дејство бонуса на парламентарним и покрајинским изборима, с једне стране, и локалним изборима, с друге стране.

Пуне консеквенце овог механизма видеће се тек после неколико изборних циклуса, наравно, уколико овакво решење опстане у изборном систему. У сваком случају потенцијал овог решења је много јачи од последица које је показао само у једном изборном циклусу. Остаје дилема зашто се позиција странака националних мањина приликом снижавања изборног прага штитила решењем упитним са становишта уставних начела и потенцијалне арбитрарности изборних органа коме ће доделити статус листе националне мањине без стриктних законских критеријума, а не на пример одабиром неке од пропорционалнијих формула за дистрибуцију мандата што би имало исте ефекте, али без спорења о уставности.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Vučičević, Dušan i Milan Jovanović. 2020. „Reforme i reformski predlozi za izmenu izbornog sistema.” U *Kako, koga i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 815–843. Beograd: Institut za političke studije i JP Službeni glasnik.
- Zakon o izboru narodnih poslanika – nezvanično prečišćen tekst. Republička izborna komisija. Poslednji pristup: 20. 09. 2021, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/61/zakoni.php>.
- Lončar, Jelena. 2020. „Izbori i predstavljanje nacionalnih manjina u Srbiji 1990–2020.” U *Kako, koga i zašto smo birali - Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 843–869. Beograd: Institut za političke studije i JP Službeni glasnik.
- Orlović, Slobodan. 2020. „Bonus od 35 odsto za stranke nacionalnih manjina neustavan i opasan eksperiment.” *Nova srpska politička misao*. 20 februar 2020. <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>.
- Pajvančić, Marijana. 2020. „Pravni okvir izbora u Srbiji.” U *Kako, koga i zašto smo birali - Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 15–53. Beograd: Institut za političke studije i JP Službeni glasnik.
- Raduški, Nada. 2013. „Nacionalna pripadnost stanovništva Srbije po popisu 2011. godine.” *Srpska politička misao* 39 (1): 11–28. <https://doi.org/10.22182/spm.3912013.1>.
- Republički zavod za statistiku (RZS). 2012. *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Nacionalna pripadnost*. Beograd: Republički zavod za statistiku. Poslednji pristup: 06 novembar 2020. <https://data.stat.gov.rs/?caller=SDDDB>.
- Danas. 2020. „Đilas: Ne izlazimo na izbore, Vučić ne zna gde udara, sve mu se raspada.” 15. januar 2020. <https://www.danas.rs/vesti/politika/djilas-ne-izlazimo-na-izbore-vucic-ne-zna-gde-udara-sve-mu-se-raspada/>.
- Dvadeset drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu 06.02.2020.(I), Poslednji pristup: 27.04.2021. <http://www.parlament.gov.rs/>

- gov.rs/Dvadeset\_drugo\_vanredno\_zasedanje\_Narodne\_skup%C5%A1tine\_Republike\_Srbije\_u\_Jedanaestom\_sazivu.38603.941.html.
- Jovanović, Milan. 2005. „Izborni prag i stranački sistem.” U *Političke stranke u Srbiji – struktura i funkcionisanje*, ur. Zoran Lutovac, 187–206. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.
- Jovanović, Milan. 2021. „Snižavanje izbornog praga - motivi i posledice.” U *Dijalog o izborima*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 89–107. Beograd: Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka.
- Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Katz, Richards. 1997. *Democracy and Election*. New York: Oxford University Press.
- Kenig, Ofer. 2015. “The Electoral Treshold, Wasted Votes and Proportionality.” *The Israel democracy institute*. Last access: 22. 04. 2020. <https://en.idi.org.il/articles/5225>.
- Kostić, Stevan. 2020. „Niži cenzus, nepristojna ponuda ili ponuda koja se ne odbija.” *RTS, Vesti*. 13. januar 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3809841/nizi-cenzus-nepristojna-ili-ponuda-koja-se-ne-odbija>.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York: Oxford University Press.
- Luković, D. 2020. “Zabrinuta sam, Fajon za ‘Blic’ o smanjenju cenzusa: Radikalne promene pravila blizu izbora veoma su Opasne taktike.” *Blic*, 13. Januar. <https://www.blic.rs/vesti/politika/zabrinuta-sam-fajon-za-blic-o-smanjenju-cenzusa-radikalne-promene-pravila-blizu/d18v3m2>.
- Narodna skupština Republike Srbije. 2020. „Dvadeset drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu 06.02.2020.(I).” Poslednji pristup: 27. aprila 2021. [http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset\\_drugo\\_vanredno\\_zasedanje\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbije\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.38603.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html).
- Nohlen, Dieter. 1992. *Izborni pravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
- Norris, Pippa. 2005. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

- NOVOSTI. 2020. „Predsednik: Ništa od bojkota, niži cenzus jedina šansa da Đilas i Jeremić uđu u parlament.” 14. januar 2020. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:841516-Predsednik-Nista-od-bojkota-nizi-cenzus-jedina-sansa-da-Djilas-i-Jeremic-udju-u-parlament>.
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju [OEBS]. 2003. “Parlamentarni izbori 28. decembar 2003. Izveštaj OEBS/KDILJP Misije za posmatranje izbora.” Varšava: OSCE/ODIHR. Poslednji pristup: 21. april 2020. <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/695/2003%20OSCE%20parlamentarni.pdf>.
- Orlović, Slaviša. 2021. „Smanjenje izbornog praga – fragmentacija i bojkot izbora – polarizacija partijskog sistema Srbije.” U *Dijalog o izborima*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 29–43. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Parliamentary Assembly. 2010. “Resolution 1705: Thresholds and other features of electoral systems which have an impact on representativity of parliaments in Council of Europe member states.” Poslednji pristup: 20.11.2021. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17808&lang=en>.
- Rae W. Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Taagepera, Rein. 1998. “Nationwide Inclusion and Exclusion Thresholds of Representation.” *Electoral Studies*, 17 (4): 407–417. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(97\)00054-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(97)00054-1).
- Vučičević, Dušan. 2021. „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izornoj godine” do „menjamo radi jačanja demokratije” u samo nekoliko meseci.” U *Dijalog o izborima*, ur. Milan Jovanović i Dejan Milenković, 89–197. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Vučičević, Dušan, i Jovanović, Milan. 2015. „Reforma izbornog sistema u Srbiji: prepreke i perspektive.” *Srpska politička misao*, (specijal): 87–119.
- Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 34/2010 – odluka US, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – autentično tumačenje i 68/2020. Poslednji pristup: 06. novembar 2021. [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_lokalnim\\_izborima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnim_izborima.html).

**Milan Jovanović\***

*Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

**Nikola Perišić\*\***

*Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

## **CHANGES TO THE LEGAL ELECTORAL THRESHOLD AND ITS EFFECTS ON REPRESENTATION OF NATIONAL MINORITY PARTIES - LOCAL ELECTIONS IN SERBIA IN 2020**

### **Resume**

The legal electoral threshold of 5% of valid votes has functioned in the Serbian electoral system for virtually two decades. Since 2004, it has not been applied to the electoral lists of national minority parties. In one cycle of local elections, in 2004, it was reduced to 3%. Ahead of the parliamentary, local and regional elections in 2020, negotiations between the government and the opposition on the conditions for free and fair elections resulted in a unilateral decision by the government to reduce the election threshold at all levels to 3%. In order to preserve the number of representatives of national minority parties, the law introduced a bonus—the quotients of national minority parties are increased by 35% when converting votes into seats using the highest quotient method. Greater representativeness is the basic argument that justifies this great electoral reform. However, the real motive behind this electoral engineering was to weaken the announced boycott of the elections by the opposition. This solution was criticized as contrary to the constitutional principles of equality of suffrage and non-discrimination. Additionally, there were worries that it could lead to fragmentation of the party system and situations where a party that has crossed the electoral threshold is left without a representative. The authentic interpretation of the law explains that the bonus will be applied only if the parties of national minorities do not cross the legal electoral

---

\* E-mail address: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs.

\*\* E-mail address: nikola.perisic@fpn.bg.ac.rs.

threshold, and only for local elections. The paper analyzes the political consequences of lowering the electoral threshold in local elections in the context of proclaimed goals. The data shows that there was no increase in the number of national minority parties in the elections. As a rule, parties of national minorities won a larger number of seats in local assemblies. This is especially pronounced with the Alliance of Vojvodina Hungarians as the dominant party of this national minority. That growth is lower in the corps of Bosniaks and Albanians, where there is more pronounced party competition and growth is lower. Through this mechanism, the parties of smaller national minorities have become more visible in local assemblies through If the authentic interpretation had not been applied, the number of deputies of national minority parties would have increased further, and in some areas, the balance of power in forming the majority in local parliaments would have changed. Due to the boycott of the elections and the pandemic that caused lower turnout, the full effect of the new mechanism in the electoral system remained muted. The political consequences will be more visible and clearer after the next election cycle, when the actors will better analyze their potential.

**Key words:** electoral threshold, constituency, representation of national minorities

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. новембра 2021. године.