Василије Марковић*
Матија Стојановић**

САСТАВ И ИЗБОР ЦЕНТРАЛНИХ ТЕЛА ИЗБОРНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

-ИЗМЕЂУ ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈЕ И ПОЛИТИЧКИХ УТИЦАЈА –

Апстракт: Аутори у раду анализирају законски оквир који се односи на избор и састав државних изборних комисија, као централних тела изборне администрације у земљама бивше Југославије. Одабир земаља за, на првом месту, догматску и упоредноправну анализу извршен је с обзиром на заједничко правно наслеђе, али и сличне проблеме са којима се друштва и државе бивше Југославије и данас сусрећу. У раду се, пре саме упоредноправне анализе, пошло од теоријског оквира који избор и састав централних тела изборне администрације класификује у две групе – на оне професионализоване, код којих је de lege lata отклоњен политички утицај, и на оне који се конституишу на основу пресудног утицаја политичких партија, како би се постигла равнотежа у њиховом контролисању изборног процеса. У закључку се констатује да шест испитаних држава упркос заједничкој правној традицији познају посве разноврсна рјешења, која варирају од оних са готово непостојећим бранама политизацији ових тела, до оних са релативно стабилним и учинковитим механизмима обезбеђења њихове струковности и непристрасности.

Кључне речи: изборна комисија, избори, политичке странке, земље бивше Југославије, јавно право.

1. УВОДНА И ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

Услед инхерентних недостатака који у савременим условима отежавају до онемогућавања остваривања идеала непосредне демократије, остваривање и заштита бирачког права, као правне и политичке претпоставке образовања представничких тела[1], бирачко право, његово остваривање и императив

---

* Студент докторских студија на Правном факултету у Београду, истраживач приправник Института за упоредно право у Београду.

** Студент докторских студија на Правном факултету у Београду, адвокатски приправник.

[1] В. Петров, Д. Симовић, Уставно право, Криминалистичко полицијска академија, Београд 2018, стр. 163.

делотворне заштите представљају централно питање савременог јавног права и политичке теорије. Избори представљају основ демократске легитимације власти, те специфичан облик исказивања примарног друштвеног консенсуса и спремности да се прихвати и призна изабрано представништво.[2] Стога, речима де Верготинија, „..функција коју обавља народ гласањем заузима централно место у либералној држави, а са тим долазе до изражаја одлуке које се односе на носиоце права гласа, начин његовог изражавања, пребројавања гласова и сл."[3] Од кључне је важности стога да целокупан процес заштите изборног права, укључујући и политичку и правну заштиту (управну, судску и уставносудску) буде делотворан и опскрбљен интегритетом институције која је надлежна за заштиту изборног права. Овај захтев добија нарочиту тежину у условима нарушеног повјерења у демократске тековине и изборне процесе.

Према органу који пружа заштиту, може се повући линија разграничења између органа који штите сва људска права, па тако и изборно право, и органа конституисаних искључиво за заштиту изборног права (тзв. специјализовани органи изборне администрације).[4] У овом раду биће анализиран састав и начин конституисања управо ових потоњих органа, тј. централних тела изборне администрације и то у земљама бивше Југославије. Одабир земаља извршен је управо с ослонцем на заједничку правну традицију ових земаља, а како би се избегла замка по којој *comparaison n'est pas raison* (срп. упоредити није и доказати).[5]

Истраживање и анализа надлежности, састава и активности органа изборне администрације се у страној теорији развило као посебна подгрупа студија о изборном интегритету. Оне се могу вршити макро перспективе или пак из националних перспектива. Њих, у погледу фокуса истраживања, даље можемо разликовати као студије о локалним изборним органима са једне стране, и изборним органима средњег и највишег, централног нивоа са друге стране.[6] У нашем раду смо се приклонили националним перспективама, док смо фокус истраживања сузили на централна тела изборне администрације.

У теорији је присутна трипартидна класификација, која централна тела изборне администрације разврстава на она која делују у склопу владе, на она која делују у склопу министарстава али под контролом судских органа, те на она независна тела састављена од експерата која директно одговарају парламенту. Унутар овог модела постоје два подмодела: вишестраначко тело

[2] М.Павјанчић, *Изборно ūраво*, Графика академика, Нови Сад 1999, стр. 19.

[3] Ђ. де Верготини, *Уūоредно уставно ūраво,* Службени гласник, Београд 2015, стр. 406.

[4] В.Петров, Д.Симовић, стр. 168

[5] В. Кнап, „Неки методолошки проблеми науке упоредног права", Страни правни живот, 1–2 (1968), стр. 4.

[6] J. Partheymüller et al., „Participation in the administration of elections and perceptions of electoral integrity", *Electoral studies* Vol. 77, 2022., стр. 2.

састављено од представника политичких партија и нестраначка тела састављена од различитих појединаца.[7] Ову трипартидну класификацију држимо неоснованом, из више разлога. Најпре, дистинкција на она тела која делују у склопу владе и на она која делују у склопу министарстава неодговарајућа је, јер је у оба случаја реч о органима који делују у оквиру извршне власти. Штавише, истицање судске контроле као какве *differentia specifica* неодрживо је, будући да, било у склопу владе или у склопу министарстава, тела изборне администрације у начелу морају бити под судском контролом, макар она била и (само) уставносудска. Напослетку, ни трећа група унутар ове класификације није довољно кохерентна, јер се тешко може говорити о експертима и независним стручњацима уколико су они експлицитно и означени као представници политичких партија.

Стога се у раду опредељујемо за јаснију и другачију, дихотомну класификацију. У оквиру ње, један од подразумевајућих начина да се осигура да изборни резултати буду ослобођени негативног страначког утицаја јесте да политичке странке буду изопштене из управљања изборним поступком, препуштајући одговорност за изборе у руке неутралне бирократије, правосуђа или самих грађана. За ентитет састављен у складу са овим појмом може се рећи да следи модел независног, стручног састава тела изборне администрације. У пракси, независне и сталне изборне комисије постале су доминантан модел током последњих деценија у многим земљама, укључујући и нове демократије.[8] По мишљењу Венецијанске комисије: „Спровођење демократских избора захтева изборну комисију/тело које је независно и непристрасно. Ово је од критичног значаја, будући да изборна администрација доноси и спроводи битне одлуке које могу да утичу на резултат избора".[9]

Илустративан пример у том смислу јесте случај Естоније, у којој се као један од разлога за висок степен поверења грађана у изборни процес узима и околност да је централно тело изборне администрације професионализовано, те да у његов састав улазе и високи носиоци судске власти али и омбудсман.[10] Овакво решење, међутим, упркос високом степену независности и учинковитости, представља изазов за теорију о класичној трипартидној подели власти , будући да по њему носиоци судске власти учествују у раду тела које, иако самостално, ипак може бити сврстано у оквире извршно-управне власти.

[7] Према П. Димитријевић, „Упоредни модели изборне администрације и најбољи модел за Републику Србију", у: *Дијалог о изборима 20202 – изборни систем и изборно законодавство, билтен 3/2020 (*прир. Д.Миленковић), Факултет политичких наука, Београд 2020, стр. 5.

[8] *J. Partheymüller et al., стр.* 3–4.

[9] Venice Comission, *Draft joint opinion on the draft Law on the state election comission of the Republic of Croatia (no. 360/2006)*, Strasbourg, 2006, 15 (доступно на: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2006)008-e)

[10] O. Kask, „National Case Study: The Estonian Case", *First scientific electoral experts debates electoral law and new technologies: legal challenges*, Bucharest 2016, стр. 151

Други начин да се осигура да изборни резултати буду ослобођени било каквог страначког утицаја је успостављање система провјере и равнотеже међу конкурентским политичким партијама. Партијски модел не напушта идеал непристрасности изборних органа и правну привржености њихових појединачних чланова. Уместо тога, партијски састав се сматра средством да се то гарантује у пракси. Конкретно, омогућава политичким партијама да осигурају да се сви гласови дати за ове странке тачно преброје. Сходно томе, учешће кандидата у изборној администрацији треба да обезбеди сагласност губитника и генерално легитимише резултат. Историјски гледано, партијски модел је настао као производ процеса демократизације и резултирајуће фузије извршне и законодавне власти у парламентарним системима власти. Класична теорија изборне власти из 18. и 19. века делила је изборну власт на извршну власт, која је организовала изборе, и законодавну власт, која је потврђивала изборне резултате. Парламентаризација – тј. постављање извршне власти одговорном парламенту – и појава политичких партија нарушили су функционалност овакве раније поделе надлежности.[11]

Ипак, у већини нових демократија одсуство поверења у органе државне управе учинило је овакву једну опцију тешко прихватљивом. У таквом контексту институционална конфигурација централних тела изборне администрације таква је да укључује представнике опозиције са моћним правом вета поред представника владајуће странке.[12] Истраживања која упоређују различите типове изборне администрације дошла су до контрадикторних резултата. Тако, на пример, супротно очекивањима, према једном истраживању, избори које су спровела формално независна тела изборне администрације показала су значајну негативну повезаност са перцепцијом изборне правичности.[13]

У коју од ове две групе се могу сврстати земље бивше Југославије, те на који начин њихова национална конфигурација централних тела изборне администрације може допринети поверењу у интегритет изборних процеса нека су од питања која ће бити разматрана у наредним поглављима.

[11] J. Partheymüller et al., стр. 3–5.

[12] S. Mozaffar, A. Schedler, „The Comparative Study of Electoral Governance Introduction" *International Political Science Review*, Vol, 23, 1/2002., стр. 7.

[13] S. Birch, „Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis", *Electoral Studies*, Vol. 27, 2/2008, стр. 313.

2. ЦЕНТРАЛНА ТЕЛА ИЗБОРНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

2.1. Република Србија

У Републици Србији, органи надлежни за спровођење избора за народне посланике и председника Републике су Републичка изборна комисија (РИК) и бирачки одбор. Посредним путем, исти органи могу имати надлежност и у спровођењу републичких референдума.[14] Поред ових, РИК има одређена овлашћења и у погледу специфичне врсте избора – избора за националне савете националних мањина, сходно одредбама Закона о националним саветима националних мањина.[15] У погледу свих наведених врста избора централно тело изборне администрације јесте Републичка изборна комисија (РИК), чији је састав и надлежност на један веома исцрпан начин одређена Законом о изборима народних посланика.[16] Тако је, најпре, за разлику од тела изборне администрације на нижим нивоима, као општи услов за именовање члана и заменика члана РИК-а прописано обавезно високо образовање у области правних наука (чл.16). Стални састав РИК-а, чији мандат траје све док нови састав Народне скупштине, најкасније у року од 6 месеци од конституисања, не именује нови стални састав, чине председник и заменик председника, као и 16 чланова и заменика чланова (чл. 17). Чланови и заменици чланова именују се на предлог посланичких група сразмерно њиховој заступљености у Народној скупштини, с тим да ниједна посланичка група не може да предложи више од половине чланова (чл. 18). Оваквим ограничењем, наиме, настоји се избећи да ретка, али у парламентарној ближој историји не сасвим незамислива ситуација да једна посланичка група која сама има преко 50% места у Народној скупштини самим тим има и преко 50% чланова у РИК-у. Ипак, посланичка група која има више од половине од укупног броја народних посланика предлаже председника, заменика председника и 7 чланова и заменика чланова, док преостале чланове и заменике предлажу преостале посланичке групе сразмерно њиховој заступљености.

Закон је водио рачуна и о равномерној полној заступљености, те је предвидео у чл. 19 да посланичка група која предлаже два или четири лица, дужна је да предложи паритетан број припадника оба пола; она која предлаже три или пет лица, дужна је да предложи два односно три припадника једног и

[14] Д. Миленковић, „Органи надлежни за провођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Србији", у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О.Николић, В.Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, стр. 192.

[15] Више о овој особеној врсти избора види код: В.Ђурић, „Избори и делотворно учешће мањина у јавним пословима" у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О.Николић, В.Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, стр. 133–161.

[16] Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник РС*, бр.14/2022.

једног односно два припадника другог пола. Напослетку, група која предлаже више од 5 лица (дакле посланичка група која има заступљеност од преко 50% у Народној скупштини) дужна је да у стални састав РИК-а предложи најмање 40% припадника мање заступљеног пола међу предложеним лицима. Поред полних квота, рјешење српског законодавца се разликује од других земаља које се разматрају у раду, и по томе што је предвидело правну заштиту у поступку именовања чланова РИК-а. Наиме,против одлуке о именовању члана и заменика члана РИК-а сваки подносилац проглашене изборне листе која је освојила мандате у постојећем сазиву Народне скупштине и сваки бирач, у року од седам дана од дана објављивања одлуке у Службеном гласнику Републике Србије, могу поднети жалбу Управном суду преко Народне скупштине (чл.20). Народна скупштина дужна је да у року од 24 часа од пријема жалбе достави Управном суду жалбу и све списе тог предмета, а Управни суд доноси одлуку по жалби у року од седам дана од пријема жалбе са списима и та одлука је правоснажна без могућности улагања ванредних правних средстава у управном спору. Разуме се, пресуду Управног суда могуће је оспорити пред Уставним судом у поступку по уставној жалби.

Такође, поред сталног састава РИК-а, у току парламентарног изборног поступка (најкасније 5 дана пре одржавања избора) именује се и проширени састав РИК-а. Проширени састав именује РИК на основу предлога подносилаца проглашене изборне листе и он ради све док укупан извештај о резултатима парламентарних избора не постане коначан (чл.22) *Ratio legis* увођења проширеног састава РИК-а очит је – омогућити и ванпарламентарним странкама и појединачним кандидатима који учествују на изборима могућност учешћа у централном телу изборне администрације, и тиме, контролу изборног поступка.

У домаћој теорији присутно је интересантно становиште према коме тела изборне администрације, па тиме и РИК, иако обављају бројне управне активности (како нормативне кроз доношење подзаконских аката, тако и доношење управних аката), позитивноправно нису недвосмислено постулирани као органи управе. Уместо тога, до закључка о телима изборне администрације као органима управе долази се посредним путем, односно посезањем за теоријским схватањима управе, и то функционалним приступима, у првом реду. [17] Но, ово суптилно разликовање на линији теоријског и позитивноправног схватања управе од мањег је значаја у настојањима да определимо место српског решења на скали понуђеној у уводном делу. Оно што, у том смислу, врло јасно бива уочљиво јесте чињеница да целокупни стални састав РИК-а предлажу парламентарне странке, а сам избор врши законодавно тело, из чега следи закључак да српско централно тело изборне администрације

[17] Д, Миленковић, стр. 202, 205–206.

спада у ред оних тела чији је састав дубоко политички опредељен. Услов да чланови сталног састава РИК-а буду, бар дипломирани, правници не мења много овакав закључак ка професионализованом тежишту. Штавише, професионализацији не доприноси околност да посланичке групе могу, али не морају да за чланове сталног састава предлажу искључиво посланике, већ могу предложити и ванстраначке или ванпарламентарне правне стручњаке, попут професора правног факултета, као што је случај са актуелним сталним саставом РИК-а.[18] Због тога је у делу стручних анализа са правом уочено да састав РИК-а јесте такав да доводи у питање независност од страначких утицаја, смањује ниво поверења грађана у непристрасност одлука и демократичност изборног процеса у целини.[19] У ретким научним радовима посвећеним *de lege ferenda* деловању у погледу реорганизације изборне администрације у Републици Србији истицала се потреба за професионализацијом изборне администрације на локалном нивоу. Мишљења смо, међутим, да захтев ове врсте тим пре треба проширити и на централно тело изборне комисије – РИК, уз пуно уважавање чињенице да се не може по аутоматизму повући линеарни закључак о демократичности изборног процеса само на основу састава централних тела изборне администрације, што је поткрепљено и одређеним емпиријским истраживањима.[20]

2.2. Република Словенија

Изборна администрација у Републици Словенији састављена је од изборних комисија и изборних одбора. Према чл. 22 ст.2 Закона о изборима за Народну скупштину,[21] изборне комисије конституишу се на период од четири године, док се изборни одбори конституишу за сваке изборе понаособ. Према чл. 23 истог акта, изборне комисије обухватају Државну изборну комисију, изборне комисије у изборним јединицама, те напослетку и окружне изборне комисије, док је посебно интересантна одредба закона према којој се специјалне изборне комисије именују за изборе посланика из реда италијанске и мађарске националне заједнице.

Као централно тело изборне администрације, Државна изборна комисија именује чланове других изборних комисија, координише и надгледа њихов рад, уз упућивање упутстава за спровођење изборног законодавства. Такође, у надлежности Државне изборне комисије, између осталог, налази се и

[18] Види Одлуку о именовању сталног састава Републичке изборне комисије од 9.2.2023. године доступно на: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/42162/sastav-komisije.php

[19] *Предлоī за ūромене изборне администрāције у Србији*, ЦЕСИД, Београд 2016, стр. 5.

[20] Види нпр. П.Димитријевић, стр. 6–7.

[21] Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21)

одређена нормативна делатност, кроз прописивање начина спровођења изборног законодавства, те израду једнообразних стандарда изборног материјала и другог материјала неопходног за одржавање избора.

Избор и састав Државне изборне комисије прописани су чланом 32 Закона о изборима за Народну скупштину. Тако, Државну изборну комисију, која се састоји од председника и пет чланова и њихових заменика именује Народна скупштина (ст. 1 и 2). Према ст. 3 истог члана, судије Врховног суда именују се за председника Државне изборне комисије и његовог заменика, док се према ст. 4 истог члана два члана и заменика члана Државне изборне комисије именују из реда правних експерата, три члана и заменика члана именују се на основу предлога парламентарних група, узимајући у обзир пропорционалну заступљеност политичких партија.

У вези са неомогућавањем правне заштите у случају превременог престанка мандата члановима Државне изборне комисије, занимљиво је приметити да закон правну заштиту иницијално неизабраних кандидата за чланове Државне изборне комисије из редова правних експерата уопште не предвиђа. Због тога се, барем у делу именовања правних експерата у независно и самостално тело Државне изборне комисије, акт Народне скупштине о именовању чланова Државне изборне комисије може у извесном смислу тумачити и као политички акт, будући да је донесен од стране једног од највиших органа државне власти и да није предвиђен пут његове судске контроле.

Међутим, упркос интригантности ове околности, по степен интегритета Државне изборне комисије и његовог односа спрам интегритета читавог изборног процеса, много је значајнији сам начин састављања овог тела. Све његове чланове и заменике чланова дакле бира законодавна власт – Народна скупштина, на паритетним основама – три професионална члана и три представника политичких партија. Иако *prima facie* може деловати да је овим постигнут еквилибријум на релацији професионално – политичко, одређене законске недоречености намећу извесна отворена питања. Тако, контроверзе напоменуте у уводном делу везане за персоналну конфузију судске и политичко-извршне гране власти примећујемо и на примеру Словеније. Могућност да руковођење органом који, у крајњем случају, иако независтан и самосталан, спроводи читав низ управних активности и доноси одређене управне акте, буде предато појединцима који су судије Врховног суда није сасвим лишено контроверзе из угла теорије о подели власти.

Осим тога, ни у погледу два правна експерта Закон о изборима за Народну скупштину не прецизира никакве услове које кандидати треба да испуне да би били изабрани као правни експерти. Такво прецизирање није присутно ни у Закону о Народној скупштини.[22] Из овог речитог одсуства, може се изву-

[22] Zakon o Državnem zboru (Ur. list 66/19)

ћи имплицитни закључак да је једини минималистички услов који кандидати треба да испуне да буду дипломирани правници. Не постављањем готово никаквих додатних објективних услова у смислу неприпадања политичкој странци, па ни субјективних услова, у смислу личне професионалности и моралног интегритета, може довести до ситуације да се као правни експерти изаберу припадници политичке странке који нису посланици у парламенту или пак нестраначке, али јасно политички профилисане личности.

Исто тако, као отворено се може поставити и питање да ли су три представника политичких партија довољна за адекватну репрезентативност политичких опција у парламенту, те није ли требало у састав Државне изборне комисије уврстити и чланове који би представљали мањинске заједнице присутне у парламенту (мађарску и италијанску заједницу).

На основу свега изнетог, може се закључити да *prima facie* словеначко решење јесте пример прелазног модела између независног, професионалног и тела које изражава равнотежу политичких странака. Ипак, како би се појачала компонента професионалности и независности, неопходне су одређене *de lege ferenda* реформе, у првом реду у погледу прецизирања критеријума правних експерата које Народна скупштина бира за чланове Државне изборне комисије.

2.3. Република Хрватска

У Републици Хрватској, изборни процес контролише Државно изборно повјеренство (ДИП). Делокруг његових надлежности, избор његових чланова и функционисање је уређено Законом о државном изборном повјеренству Републике Хрватске.[23] ДИП делује у сталном саставу од девет чланова, међу којима су: предсједник, четири потпредсједника и четири члана. Чланови ДИП-а се дијеле на чланове из реда судија и чланове који нису из реда судија.[24] Чланови-судије су предсједник и два потпредсједника ДИП-а. Функција предсједника ДИП-а по положају припада предсједник Врховног суда Републике Хрватске (чл. 4). На његов предлог, општа сједница Врховног суда Републике Хрватске бира и још два потпредсједника ДИП-а из редова судија Врховног суда Републике Хрватске (чл. 5). Овим се трећина састава ДИП-а, укључујући

[23] Zakon o državnom izbornom povjerenstvu (Narodne novine, br. 44/6, 19/7)

[24] Чланови ДИП-а из редова судија унијети су у Закон измјенама из 2007. Прије тога, ДИП је бројао седам чланова, које је све бирао парламент. Измјенама Закона је предвиђено да умјесто изабраника парламента, предсједник ДИП-а буде судија Врховног суда Хрватска. Додатно, умјесто до тада два потпредсједника, предвиђено је укупно четири потпредсједника ДИП-а од којих двојица професионалних судија Врховног суда Хрватске. *Bug.* Aleksandra Jozić-Ileković, „Tijela za provedbu izbora u Hrvatskoj", *Izbori u Hrvatkskoj i iskustva iz regije*, Gong – Fakultet političkih zanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012, стр. 18 и даље.

његовог предсједника, препушта судској власти. Остале чланови ДИП-а, који нијесу судије, бира парламент (Сабор) на мандат од осам година (чл. 7). Они своју функцију у ДИП-у у том периоду врше професионално, као једино и трајно занимање (чл. 12). Они, међутим, морају да испуне сљедеће опште услове: посједовање држављанства и пребивалишта у Републици Хрватској, опште бирачко право, статус дипломираног правника, познавања политичког и изборног устројства државе, 10 година радног искуства у струци и, у коначном – неприпадност политичкој партији (чл. 8). У контексту ових општих услова, владајућа коалиција предлаже једног потпредсједника ДИП-а и два члана, док странке парламентарне опозиција, у складу са заступљеношћу у парламенту, предлажу другог потпредсједника ДИП-а и преостала два члана ДИП-а (чл. 7).

ДИП одлучује већином гласова свих чланова (чл. 20). Упркос томе што чланови из редова судија представљају тек трећину укупних чланова ДИП-а, те што осталих шест чланова ДИП-а бира парламент, критеријуми који кандидати из редова несудија морају да испуне, такви су да се ДИП *en total* може дефинисан првенствено не као политичко, већ стурковно и независно тијело. Сасвим је јасно стога да се хрватски законодавац опредијелио за модел независног и струковног централног изборног органа, те да је политички утицај ограничен тек на могућност предлагања одређених нестраначких и струковних кандидата. Интегрисање професионалних судија у рад ДИП-а, међутим, изазива и извјесне потешкоће. Без обзира на њихово именовањем у ДИП, чланови-судије настављају да паралелно врше и своје судијске функције, што у пракси често изазива преоптерећност ових чланова.[25] Стога се ово рјешење„ (...) дугорочно тежи да омета обављање регуларних делатности судија у току изборних периода".[26]

У том смислу, рјешење хрватског законодавца, доприноси непристрасности и стручности овог тијела, тиме што га дефинише као нетипични, хибридни, судско-управни орган. Његова хибридна природа је нарочито интересантна у контексту његових надлежности да именује чланове локалних изборних органа и спроводи низ управних радњи дефинисаних чл. 11 Закона. Чињеница да носиоци судске власти, учествовањем у овом тијелу, стичу и извјесну управноправну власт нас враћа на почетну дилему о изазовима које органи ове врсте представљају по класичну теорију о диоби власти.

2.4. Босна и Херцеговина

У Босни и Херцеговини, послове контроле и спровођења изборних процеса обавља Централна изборна комисија Босне и Херцеговине (даље: ЦИК). Њено функционисање и надлежности дефинисани су Изборним законом

[25] *Ibid.*
[26] *Ibid.*,6

Босне и Херцеговине.[27] Ово тијело се састоји од седам чланова (чл. 2.5, ст. 1), који се бирају на мандат од седам година (чл. 2.4) и који ову функцију обављају професионално, кроз радни однос (чл. 2.6, ст. 2). Кандидате за Централну изборну комисију БиХ заједнички предлажу чланови Комисије за именовање судија Суда БиХ и чланови Централне изборне комисије БиХ (под заједничким називом: Комисија за избор и именовање). Општи услови које кандидати морају да испуне јесу, с једне стране, посједовање статуса правног стручњака са искуством у спровођењу избора или статуса изборног стручњака, а с друге стране – одсуство дужности у органима партије, удружењима или фондацијама које су организационо или финансијски повезана са странкама или било какве страначке активности (чл. 2.5, ст. 2). У том смислу, кандидати за чланство у ЦИК-у дефинисани су као *a priori* стручни, будући да се могућност предлагања политички профилисаних чланова искључује.

Међутим, посебни услови за избор кандидата за чланове ЦИК-а, производ су комплексне политичке потребе за успостављем равнотеже између конститутивних народа у БиХ. Тако, два члана овог тијела морају бити из реда Срба, два из реда Бошњака и два реда Хрвата, а један члан из реда осталих (чл. 2.5, ст. 1). ЦИК-ом предсједавају, по ротирајућем принципу, сукцесивно, три члана из редова конститутивних народа, сваки у периоду од по 21 мјесец (чл. 2.6).

Међутим, оно што је спорно јесте чињеница да Закон у чл. 2.5, ст. 4 предвиђа да иако Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ првенствено именује чланове ЦИК-а са листе кандидата које предложи Комисија за именовање, он може, ако се ова листа не достави Представничком дому БиХ, да у року од тридесет дана прије истека мандата чланова ЦИК-а, сам да предлаже и именује чланове ЦИК-а. Тумачењем Закона, изводи се закључак да Представнички дом БиХ приликом предлагања и именовања чланова на овај начин, није везан условима из чл. 2.5, ст. 2 којима се дефинише да кандидати морају бити стручна и нестраначка лица, с обзиром да су ови критеријуми изричито дефинисани само односу на *кандидате* које предлаже Комисија за избор и именовање, али не и за чланове које, у случају недостављања списка кандидата од стране тог тијела, именује Представнички дом БиХ. У том случају, једини апсолутни услови који би приликом избор чланова ЦИК-а морали бити испуњени, били би они из чл. 2.5, ст. 1, који дефинишу расподелу чланства по „националном кључу". У том смислу, струковни и нестраначки услови из чл. 2.6, ст. 1 – представљали би посебне, факултативне услове, чије

[27] Изборни Закон Босне и Херцеговине, ("Сл. гласник БиХ", бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022 i 67/2022)

се испуњење захтевало и испитивало само у случају избора чланова са листе кандидата коју доставља Комисија.

Управо је у случају у којем је Представнички дом БиХ искористио своје право непосредног избора чланова ЦИК-а, Суд Босне и Херцеговине, у пресуди бр. С1 3 У 035151 20 У од 21.4.2022, заузео став који одговара управо изложеном разумијевању законских одредби. Суд је оценио да Представнички дом БиХ, у поступку именовања чланова ЦИК-а, у случајевима када „(..) процедура од комисије за именовање није извршена, односно није достављена листа кандидата у законском року, (...) самостално именовао, поступао непосредно и у складу са уставним овлаштењима Парламентарне скупштине БиХ и према релевантним прописима Изборног закона БиХ, на који начин је осигурано да Централна изборна комисија Босне и Херцеговине *има седам чланова у складу с чланом 2.5. Изборноī закона Босне и Херцеīовине.*".[28]

У том смислу, једини обавезан услов, који уједно одређује природу ЦИК-а, није стручност или страначка неприпадност његових чланова, већ његова национална структура.

2.5. Црна Гора

У Црној Гори, централни орган за спровођење парламентарних, одборничких и председничких избора јесте Државна изборна комисија (даље: ДИК). Њене надлежности, структура и начин рада је првенствено уређен Законом о избору одборника и посланика.[29] Њен стални састав чини укупно једанест чланова, међу којима предсједник и десет чланова. Општи услов за избор у ДИК јесте звање дипломираног правника (чл. 30, ст 16). Поред општег услова, за појединачне чланове постоје и посебни услови. Тако, кандидат за предсједника ДИК-а мора имати барем 10 година радног искуства у струци и не смије бити члан органа управљања политичке партије у задње три године прије именовања (чл. 30, ст. 17). Предсједника ДИК-а именује Скупштина, након спроведеног јавног конкурса (чл. 30, ст. 2). На основу јавног конкурса се бира још један члан ДИК-а, који поред општег услова мора испунити и два додатна: први, да је нестраначка личност из цивилног одн. невладиног сектора или универзитета, која није била члан ниједне политичке партије у претходних десет година (чл. 30, ст. 6–7) и други; да посједује искуство у области изборног процеса, као што су објављени научни радове и стручни чланци, јавна

[28] Пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 035151 20 У од 21.4.2022, стр. 5

[29] Закон о избору одборника и посланика („Сл. лист РЦГ", бр. 16/2000 – пречишћен текст, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 – одлука УС, 48/2006, 56/2006 – одлука УС и „Сл. лист ЦГ", бр. 46/2011, 14/2014, 47/2014 – одлука УС, 12/2016 – одлука УС, 60/2017 – одлука УС, 10/2018 – одлука УС і 109/2020 – одлука US). На поступак избора предсједника Црне Горе се примјењују и посебне одредбе Закона о избору предсједника Црне Горе ("Сл. лист Црне Горе", бр. 017/07 од 31.12.2007, 008/09 од 04.02.2009, 012/16 од 23.02.2016, 073/18 од 19.11.2018)

препознатљивост, искуство у домаћем или међународном праћењу изборних процеса (чл. 30, ст. 8). Остали чланови ДИК-а, њих девет, се не бирају на основу јавних конкурса, већ на основу предлога одговарајућих политичких странака. Тако, парламентарна већина има право да предложи четири стална члана ДИК-а. То исто право има парламентарне опозиције, која такође предлаже четири стална члана ДИК-а (чл. 30, ст. 3–4). Девети члан ДИК-а мора бити представник мањинског народа или националне заједнице која је на претходним изборима добила највећи број гласова (чл. 30, ст. 5). Сваки стални члан ДИК-а има замјеника, а предсједника, у случају спречености, мења стални члан којег он одреди (чл. 30, ст. 12–13).

Овако дефинисани услови за избор чланова ДИК-у осмишљени су као брана политичкој доминацији и инструментализацији овог тијела од стране парламентарне већине. Наиме, иако све чланове ДИК-а именује Скупштина простом већином гласова њених посланика, чињеница да од укупно једанаест чланова њих четири мора бити из редова парламентарне опозиције, а један из редова нестраначких личности, док сам предсједник ДИК-а не смије бити члан органа управљања политичке партије, представља тек начелну брану успостављању превласти парламентарне већине у ДИК-у. Наиме, није јасно због чега законодавац није доследно одредио критеријум из чл. 30 ст. 7 (забрана обављана функције члана органа политичке партије у последњих десет година) и приликом избора предсједника ДИК-а, већ је, сасвим неосновано, предвидио блажи критеријум забране припадности *руководећим* органима политичке партије, и то у року од претходне три године.

С обзиром на ово, чињеница да четири члана ДИК-а морају бити из редова опозиционих кандидата, а један из редова нестраначких стручњака, не представља озбиљну брану евентуалној политизацији овог тијела. Наиме, све чланове ДИК-а бира СЦГ, простом већином гласова. Једина брана парламентарној већини приликом избора, јесте услов да четири изабрана кандидата морају бити кандидати опозиције, а један нестраначка личност. Стога услов да предсједник ДИК-а није члан руководећег органа политичке странке, и то само у последње три године, није довољна гаранција његове независности или уопште страначке неутралности. Сасвим је могуће да парламентарна већина на мјесто предсједника ДИК-а изабере свог члана или јавног симпатизера, а сасвим је могуће и бившег високог фунцкионера. Тиме би парламентарна већина успјела, у случају да она укључује одговарајуће партије представника мањинских народа или заједница, имала укупно шест чланова у ДИК-у, што би онемогућило сваку могућност отпора парламентарној већини од стране опозиционих и нестраначких чланова, којих би било пет.

Стога, овакав модел, иако начелно усмерен ка спречавању превласт једне политичке опције, фактички не обезбјеђује стручност и непристрасност овог тијела. Штавише, недостатак прецизнијих критеријума приликом избора

чланова ДИК-а, поред оног општег да су дипломирани правници, омогућује да се у овај орган именују чланови и чак функционери политичких партија. Самим тим, не може се одолети закључку да ДИК увелико представља, не струковно, већ политичко тијело, као што је већ примећено.[30] То потврђује једноставна чињеница да се девет од једанаест чланова ДИК-а бирају по изричитом „политичком кључу". Ограничења у погледу заступљености партија, нијесу замишљена нити способна да обезбеде стручност и непристрасност овог тијела, већ једино извјесну (али, као што смо видели, недовољну и варљиву) политичку равнотежу. Стога, чињеница да је само два од једанест члана (предсједник и нестраначки стручњак) номинално изабрано по „струковном кључу" (који у случају предсједника није довољно чврст, нити подразумијева нестраначки карактер), овај орган чини исувише политичким. Додатно, политичка равнотежа коју је законодавац намерио да успостави у овом тијелу такође није задовољавајућа, будући да он искључиво служи томе да заустави превласт једне политичке странке у условима строге поларизације бирачког тијела, али не и да заштити ванпарламентарне странке или нове играче на изборном терену. Он, напротив, унапријед фаворизује парламентарни status quo. Иако закон, слично рјешењу Републике Србије, предвиђа да свака изборна листа има право на по једног опуномоћеног представника у ДИК-у, који заједно са сталним саставом овог тијела чине проширени састав ДИК-а, (чл. 30, ст.1), овај механизам, у контексту постојања најмање девет политичких представника у овом тијелу, није довољна да обезбеди једнаке шансе свима.

У том смислу, рјешење Црне Горе је двоструко мањкаво. Прво утолико што оно ово тијело уопште не дефинише као неполитичко и непристрасно, већ напротив. Затим, оно уопште не успоставља ефикасну брану инструментализацији овог тијела од стране парламентарне већине, нити ефикасне механизме који би омогућили фер и једнаке изборне шансе свим учесницима на изборима, нарочито онима који по први пут приступају изборној утакмици, или то чине са позиције нестраначких кандидата или ванпарламентарне странке.

2.6. Северна Македонија

Прва ствар коју треба нагласити када је у питању састав централног тела изборне администрације у Северној Македонији јесте да је њено уређивање део Изборног закона, који је у Северној Македонији, за разлику од од других земаља које су предмет анализе овог рада, са изузетком Босне и Херцеговине, кодификован у оквиру једног законског акта.[31] Наличје стабилности, која

[30] Đorđe Blažić, *Zarobljeni izborni sistem – ključni aspekti,* Fakultet za državne i evrospke studije, Podgorica, 2021, стр. 11.

[31] Изборен законик („Службен весник на Република Македонија", број 40/06, 136/08, 148/08,

prima facie може бити утисак оваквог номотехничког приступа, јесте релативна нестабилност и честе промене изборног законодавства, а што је приметила и Венецијанска комисија Савета Европе, уз препоруку да се кључни сегменти изборног законодавства, попут састава тела изборне администрације не мењају пречесто.[32] Као што ће се видети из каснијег текста, управо у погледу састава и начина избора централног тела изборне администрације се о ову препоруку радикално оглушила. Особеност састава Државне изборне комисије, као централног тела изборне администрације, која нема нужно везе са раскораком на линији професионализам – политичка условљеност при именовању, пре је последица сложене етничке структуре у земљи. Тако Изборни закон, у члану 21 предвиђа да се избор чланова Државне изборне комисије мора водити принципима адекватне и једнаке заступљености, што се свакако односи на заступљеност етничких заједница у Северној Македонији.

Осим ових, македонско решење одликује се, наиме, и другим особеностима. Састав и начин избора Државне изборне комисије исцрпно је уређен члановима 26 и 27 Изборног закона. Тако је најпре прописано да се Државна изборна комисија састоји од председника, потпредседника и 5 чланова, чији мандат траје 5 година. Чланом 27 најпре су предвиђени општи услови за избор у Државну изборну комисију – македонско држављанство и пребивалиште у Северној Македонији, завршено високошколско образовање и најмање 8 година радног искуства, као и да није члан органа политичке странке. У вези са општим условима, уочљиво је приметити неколико ствари, најпре не тражи се да чланови, па ни потпредседник или председник Државне изборне комисије буду правници по струци, уз истовремено одсуство прецизирања на каквим пословима је неопходно имати осмогодишње радно искуство. Такође, направљена је суптилна дистинкција између чланства у политичкој партији и чланства у органима политичке партије, што начелно не спречава кандидатуру чланова политичких партија, који немају функцију у органима своје странке. Након отвореног позива у трајању од 8 дана од објављивања у Службеном гласнику, скупштински одбор за изборе и именовања утврдиће листу кандидата, а са ове листе опозиционе партије предложиће председника и два члана Државне изборне комисије, док ће владајућа коалиција предложити потпредседника и три преостала члана. Последње измене законског текста у овом делу више су него интересантне. Њима је, наиме, прописано да у случају промене власти у току једне легислатуре, та околност се непосредно

155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17,125/17,35/18, 99/18,140/18, 208/18, 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија", број 98/19, 42/20, 74/21 и 215/21)

[32] Venice Commission, *Report on electoral law and electoral administration in Europe, (no. 965/2019),* Strazbourg, 2019 (доступно на: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-e), пар.18

изражава и на састав Државне изборне комисије и то на начин да партије које су прешле из власти у опозицију предлажу парламенту кандидата за (новог) председника Државне изборне комисије из редова актуелних чланова као и предлог за превремени престанак функције једног члана ког су они првобитно предложили. Партија која је прешла из опозиције у власт предлаже парламенту (новог) потпредседника и још једног члана који долази на место члана коме је превремено престао мандат.

Уколико политичке партије, владајуће већине и опозиције не предложе кандидате са листе коју је утврдио скупштински одбор у року од три дана од када их је о томе обавестио председник Парламента, именовање чланова Државне изборне комисије предложиће одбор за изборна питања и именовања који је и саставио листу кандидата. Сложена процедура која је предвиђена Изборним законом ипак представља израз тежњи да именовање чланова Државне изборне комисије буде плод преговарања и широког консензуса политичких елита, а у духу јачања поверења у демократски капацитет изборног процеса. Ова тежња оличена је у две чињенице – захтеваној двотрећинској већини за избор чланова Државне изборне комисије и , не само у симболичкој равни важној околности да је опозиција та која предлаже председника Државне изборне. Наравно, управо с обзиром на квалификовану захтевану већину, ова околност може често остати само на нивоу симболичког геста законодавца. Ипак, упркос овим околностима, сама чињеница да све чланове и даље бира законодавно тело, те да је отклон од политичке припадности постулирана сламежљиво и недовољно (захтева се само да кандидат није у органима странке), требала би да буде довољна за сврставање Северне Македоније на скали из уводног дела.

Посежући, пак, за историјским тумачењем, уверићемо се да је одабир законодавца да дела у овом смеру била више него очита и циљана. Ово стога што је Изборни закон, пре измена из 2018 године,[33] прописивао је могућност да чланови Државне изборне комисије буду предложени од стране политичких партија и да то не буду. Ова разлика имала је своје практичне консеквенце у погледу услова које је кандидат морао испунити. Уколико би кандидата предложила политичка партија, било је захтевано, као и у важећем тексту, да није део органа партије, али је, за разлику од актуелног решења захтевано да буде дипломирани правник. Уколико, пак, кандидата није предлагала политичка партија, он је морао да испуни следеће услове: држављанство и пребивалиште у Северној Македонији, високо образовање са 5 година искуства (не нужно правничко), да није члан политичке партије у последње две године, да није био носилац јавне функције на државном и локалном нивоу и да није био

[33] Electoral Code, *Official Gazette of the Republic of Macedonia* No. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15

предложен за њено вршење, да није јавни подржавалац политичких партија и да има професионално искуство у изборним процесима. Упркос одређеним контрадикторностима, попут оне у погледу тешкоће налажења особе која није правник, али има петогодишње искуство у изборним процесима, услови у погледу (ороченог) неприпадања политичкој партији, те незаговарања јавног ставова власти и опозиције и, најзад, одсуство бивања на јавној функцији били су израз, истина делимичне, али ипак окренутости ка професионализацији централног тела изборне администрације. *Ratio* овако доследног заокрета није нам познат. Но, његова је последица јасна – доследно позиционирање Северне Македоније, као земље која се определила за партијски модел, унеколико модификован истакнутом улогом опозиције и захтеваном квалификованом већином.

3. ЗАКЉУЧАК

Интегритет изборног процеса од кључног је значаја за поверење и легитимитет система представничке демократије. Сликовито речено, „иако демократија подразумева много више од слободних избора, она никада није мање од тога".[34] Упоредном анализом изборних законодавстава држава бивше Југославије, наилазимо на спектар различитих решења и специфичних проблема у погледу уређења централних изборних тијела. Ако бисмо различита решења степеновали од оних које у највишој мјери промовишу непристрасност, стручност и самосталност централних изборних органа до оних које су овај принцип спровели у најмањој мјери и код којих преовладава политички моменат – онда бисмо као државу са најјачим гарантијама истакли Републику Хрватску. С друге стране, политички моменат је најизраженији у рјешењима Републике Србије и Црне Горе. Принцип професионализације и деполитизације централног изборног тијела је такође недовољно спроведен у Републици Словенији и Сјеверној Македонији. Босна и Херцеговина, иако предвиђа номинално чврсте гарантије струковности и непристрасности чланова централног изборног органа, не садржи довољан степен правне сигурности у делу процедуре њиховог избора. Ипак, оно што у највећој мјери зачуђује јесте чињеница да испитане државе, упркос заједничкој правној традицији, познају посве различита рјешења у погледу испитане материје. Одступања овог интезитета и врсте, једино се могу објаснити посебним политичким приликама сваке појединачне државе, али специфичним уставним уређењима које неке од њих, првенствено Босна и Херцеговина, познају. Међутим, поред

[34] Нав. према R. Krimmer, S. Triessing, M. Volkamer, „The Development of Remote E-Voting Around the World: A Review of Roads and Directions" in: *E-voting and Identity* (eds. A.Alkassar, M.Volkamer), Springer, Bochum 2007, 1.

бројних специфичних бољки и недостатака прегледаних решења, којима би се могла посветити посебна научна пажња, неспорно је да она, свеукупно узев, углавном у недовољној мјери или уопште не одговарају тековинама савремене демократије и уставности.

КОНСУЛТОВАНА ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић,П. „Упоредни модели изборне администрације и најбољи модел за Републику Србију", у: *Дијалог о изборима 20202 – изборни систем и изборно законодавство, билтен 3/2020 (*прир. Д.Миленковић), Факултет политичких наука, Београд 2020, 4–9.

Де Верготини, Ђ. *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015.

Ђурић, В. „Избори и делотворно учешће мањина у јавним пословима" у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О.Николић, В.Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 133–161.

Кнап, В. „Неки методолошки проблеми науке упоредног права", Страни правни живот, 1–2 (1968), 3–12.

Миленковић, Д. „Органи надлежни за провођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Србији", у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О.Николић, В.Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 180–207.

Павјанчић, М. Изборно право, Графика академика, Нови Сад 1999.

Петров, В., Симовић, Д. *Уставно право*, Криминалистичко полицијска академија, Београд 2018.

Birch, S. „Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis", *Electoral Studies*, Vol. 27, 2/2008, 305–320.

Blažić, Đ, *Zarobljeni izborni sistem – ključni aspekti,* Fakultet za državne i evrospke studije, Podgorica, 2021

Jozić-Ileković, A, „Tijela za provedbu izbora u Hrvatskoj", *Izbori u Hrvatkskoj i iskustva iz regije*, Gong – Fakultet političkih zanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012

Mozaffar, S., Schedler, A. „The Comparative Study of Electoral Governance Introduction" International Political Science Review, Vol, 23, 1/2002., 5–27.

Partheymüller J. et al., „Participation in the administration of elections and perceptions of electoral integrity", *Electoral studies* Vol. 77, 2022., 1–16.

Kask. O., „National Case Study: The Estonian Case", *First scientific electoral experts debates electoral law and new technologies: legal challenges*, Bucharest 2016, 150–154.

Krimmer, R., Triessing, S., Volkamer, M. „The Development of Remote E-Voting Around the World: A Review of Roads and Directions" in: *E-voting and Identity* (eds. A.Alkassar, M.Volkamer), Springer, Bochum 2007, 1–15.

Правни извори

Изборен законик („Службен весник на Република Македонија", број 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17,125/17,35/18, 99/18,140/18, 208/18, 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија", број 98/19, 42/20, 74/21 и 215/21)

Изборни Закон Босне и Херцеговине, ("Сл. гласник БиХ", бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022 i 67/2022)

Пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 035151 20 У од 21.4.2022.

Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр.14/2022.

Закон о избору одборника и посланика („Сл. лист РЦГ", бр. 16/2000 – пречишћен текст, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 – одлука УС, 48/2006, 56/2006 – одлука УС и „Сл. лист ЦГ", бр. 46/2011, 14/2014, 47/2014 – одлука УС, 12/2016 – одлука УС, 60/2017 – одлука УС, 10/2018 – одлука УС і 109/2020 – одлука УС).

Закон о избору предсједника Црне Горе ("Сл. лист Црне Горе", бр. 017/07 од 31.12.2007, 008/09 од 04.02.2009, 012/16 од 23.02.2016, 073/18 од 19.11.2018)

Одлука о именовању сталног састава Републичке изборне комисије од 9.2.2023. године доступно на: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/42162/sastav-komisije.php

Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21)

Zakon o državnom izbornom povjerenstvu (Narodne novine, br. 44/6, 19/7)

Zakon o Državnem zboru (Ur. list 66/19)

Electoral Code, *Official Gazette of the Republic of Macedonia* No. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08,163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15

Venice Commission, *Report on electoral law and electoral administration in Europe*, (no. 965/2019), Strazbourg, 2019 (доступно на: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-e)

Venice Comission, *Draft joint opinion on the draft Law on the state election comission of the Republic of Croatia (no. 360/2006)*, Strasbourg, 2006 (доступно на: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2006)008-e)

Matija Stojanović*
Vasilije Marković**

COMPOSITION AND APPOINTMENT OF THE CENTRAL BODIES OF THE ELECTION ADMINISTRATION IN THE FORMER YUGOSLAVIA COUNTRIES

- between professionalization and political influences –

Abstract: In the paper, the authors analyze the legal framework related to the selection and composition of state election commissions, as central bodies of election administration in the countries of the former Yugoslavia. The selection of countries for, in the first place, dogmatic and comparative legal analysis was carried out considering the common legal heritage, but also similar problems that the societies and states of the former Yugoslavia still face today. The paper, before the comparative legal analysis itself, starts from the theoretical framework that classifies the selection and composition of the central bodies of the election administration into two groups – on those professionalized, where political influence has been removed de lege lata, and on those that are constituted on the basis of the decisive influence of political parties, in order to achieve a balance in their control of the electoral process. In conclusion, it is stated that despite the common legal tradition, the six examined countries have completely different solutions, which vary from those with almost non-existent barriers to the politicization of these bodies, to those with relatively stable and effective mechanisms for ensuring their professionalism and impartiality.

***Key words*:** electoral commission, elections, political parties, ex-Yugoslav countries, public law.

* PhD student at the Faculty of Law, University of Belgrade.
** PhD student at the Faculty of Law, University of Belgrade research assistant at the Institute of Comparative Law in Belgrade.