

Ђорђе МАРКОВИЋ*
Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 324(497.11)

ПРИКАЗ МОНОГРАФИЈЕ: МИЛАН Н.
ЈОВАНОВИЋ: СЛОБОДНИ И ПОШТЕНИ ИЗБОРИ
– СТАНДАРДИ, КОНЦЕПТИ И МЕРЕЊА

(Универзитет у Београду – Факултет политичких наука,
ЈП Службени гласник, Београд, 2023, 222 стране)

У периоду 2013 – 2023, парламентарни избори у Србији су одржани пет пута (2014, 2016, 2020, 2022. и 2023). Крај 2023. године обележили су превремени парламентарни и избори у појединим локалним самоуправама, између осталог и у граду Београду. Читав изборни циклус је био обавијен велом сумњи да су постојале одређене неправилности, због чега је део грађана своје неслагање начином на који су избори били спроведени исказао на протестима, а опозициони политичари различитим видовима политичке борбе. Због немогућности да се формира стабилна већина у градској скупштини, београдски избори су поново одржани почетком јуна 2024. Иако су током 2020. и 2022. године, у Србији спроведене одређене промене изборног законодавства, утисак је да оно, као и читав изборни процес, још увек нису досегли жељене демократске стандарде. У таквим околностима, изашла је, чини се никада потребнија, књига симболичног назива: *Слободни и поштени избори*, у издању Универзитета у Београду – Факултета политичких наука и ЈП Службени гласник, на 222 стране. Аутор је познат научној, али и широј јавности, као један од наших најбољих познавалаца изборних система и избора уопште. Реч је о редовном професору Универзитета у Београду – Факултета политичких наука др Милану Јовановићу.

* Аутор је асистент на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: djordje.markovic@ius.bg.ac.rs. ORCID:

Књига се не бави непосредно домаћим изборним правом и стандардима, већ аутор читалачкој публици представља најновије и најзначајније налазе који се тичу избора као светског феномена, а до којих су дошли претежно страни истраживачи. Поред увода и закључних разматрања, књига се састоји од четири велике целине. Први део, под називом: *Слободни и поштени избори: знакови поред пута ка демократији*, посвећен је значају избора и изборних правила за демократију. Аутор нам сугерише да се у нашем добу суочавамо са својеврсним парадоксом да, упркос пожељности демократије као политичког поретка, њој се све мање верује – „Атмосфера у којој се о политици све више прича, а формално у политици не учествује и поверење у њу опада, може бити лако запаљив и веома експлозиван коктел“ (стр. 14 и 16). Легитимитет демократије је у кризи, која се испољава кроз три симптома: први, опадање изборне партиципације, што директно утиче на легитимитет и репрезентативност представничких тела; други, непостојаност, односно колебљивост бирачког тела – гласача, које је праћено стагнацијом или опадањем броја чланова политичких странака; трећи, смањивање степена ефикасности демократије у виду спорог и компликованог доношења важних одлука, услед бројних унутар-државних, али и спољних фактора – „Немоћ политичара да решавају сложене структурне проблеме усмерава их на бављење и преувеличавање тривијалних проблема“ (стр. 17 и 18). Због свега овога, претежно у западним друштвима, присутан је „синдром демократског замора“, који се описује путем четири различите, али рекло би се комплементарне „дијагнозе“. Прва од њих, као главне кривце означава политичаре и политичке странке, а лек проналази у популистичком лидеру, због чега се овај приступ подводи под популистички. Заговорници друге „дијагнозе“, полазе од становишта да је проблем у самој демократији, која не може да одговори све сложенијим захтевима које јој савремено доба поставља. Решење је наизглед једноставно, политику треба технократизовати, уместо политичара ваставити владавину технократа. Тиме се неспорно добија на ефикасности, али се губи легитимитет који је нужан у ситуацијама када друштво мора да изврши одређени „морални избор“. Због тога заговорници треће „дијагнозе“ не одбацују демократију као такву, већ се залажу за повећање њене репрезентативности кроз институте директне демократије. Коначно, четврта „дијагноза“ узрок демократског замора види у изборима. Односно у „изборним фундаменталистима“, који изборе изједначавају са демократијом, а као излаз из проблема предлаже се

„враћање на делиберативне скупштине биране методом жреба“ (стр. 19-22). Укратко, велики део проблема лежи у изборима, али од њих „бољи механизам још није предложен“ (стр. 23), што нас доводи до расправе о значају изборних правила, која је смештена у другу потцелину у оквиру првог поглавља.

За Јовановића избори представљају „политички процес првог реда“, они су „најмасовнији, најзначајнији, најмоћнији и потенцијално врло конфликтан облик политичке партиципације“, а њихова посебност лежи у „(ре)дистрибуцији моћи“ до које доводе (стр. 24-25). У њима учествују сви актери једне политичке заједнице, а за грађане су они неретко главни и једини начин на који учествују у политичком животу. Међутим, аутор јасно наглашава опасност коју избори са собом носе – манипулативност, јер су они истовремено и камере и пројектори воље грађана (стр. 25). Последишно, правила која се тичу организације и спровођења избора су од немерљивог значаја, јер уколико постизборна већина, која је сада суштински постала држава, за собом „закључа врата“, односно на легалан начин измени изборна правила тако да практично постане несмењива, парламентарна држава и представничка демократија постају обесмишљене. Једина брана начелу легалности, али и саме демократије, представља постојање једнаких шанси за све, тј. постојање реалне могућности да мањина у неком тренутку постане власт (стр. 26).

Други део књиге је посвећен прегледу међународних стандарда о изборима, које је аутор на јасан и минуциозан начин представио читаоцу. Побројани су и детаљно анализирани акти Уједињених нација, Савета Европе, Европске уније, Интерпарламентарне уније, Организације за европску безбедност и сарадњу, као и Венецијанске комисије (стр. 31-66). С правног аспекта, јасно је указано да неки од тих аката производе правна дејства, други пак, не увек, али су важни за тумачење стандарда о изборима, док трећи помажу приликом примене стандарда, чинећи на тај начин водиче за добру изборну праксу (стр. 30). Број међународних изборних стандарда је „несразмерно мањи“ од броја међународних аката који их прописују. Хиперпродукција аката који мање-више понављају оно што је у првим годинама и деценијама после Другог светског рата већ написано о изборима, објашњава се указивањем да је то „континуирано понављање“ омогућило да фокус међународне заједнице остане непрестано усмерен ка остваривању и поштовању изборних правила у конкретним државама (стр. 70). Јовановић је истакао неколико кључних закључака када је

реч о правилима која одликују демократске изборе. Најпре, одредница – слободни и поштени избори се веома ретко среће у међународним документима, посебно када је реч о онима који имају правно-обавезујућу снагу. Ово је последица тога што уговорни акти суштински регулишу део материје уставног права, тј. декларативно гарантују политичка права и прописују основе изборне организације. С друге стране, када је реч о документима који нису правно обавезујући (нпр. резолуције, директиве, препоруке и сл, а који ипак поседују одређени фактички ауторитет), присутан је значајно другачији приступ, они су далеко конкретнији и детаљнији у регулисању принципа слободних и поштених избора. Све ово доводи до све већег степена „стандардизације и унификације“ међународног изборног права. Постојање заједничких наднационалних правила у области изборне материје довело је до стварања „индустрије“ међународних организација, специјализованих агенција, регионалних организација, института, иницијатива и сл, које су постале „резерв информација“ о изборима и изборним системима. Њиховом континуираном делатношћу долази до подстицања унутардржавних дебата о стању изборних система и предлозима за њихово реформисање (стр. 67–69).

Избори су данас постали „глобално најфреквентнији политички процес“, пошто их више од 90% држава користи као „инструмент мирне промене власти“ (стр. 75). Због тога је важно да поседују одређена својства, односно квалитет. Начинима помоћу којих се мерења, тј. оцена квалитета избора врши, посвећена је трећа целина књиге (*Квалитет избора – различити концепти и мерења*). Грубо посматрано, сви концепти могу да се разврстају у две велике групе. Прву, која представља негативан или минималистички приступ, указивање на постојање, односно одсуство манипулација, злоупотреба или превара, и другу, која се заснива на позитивном (максималистичком) приступу – испитивањем такмичарског или демократског момента, да ли су избори „чисти“, слободни и поштени (стр. 77).

Трећи део монографије је подељен на осам мањих целина. Прва од њих је посвећена концептима који се баве мерењем изборног интегритета. Један од лакших за разумевање и примену је онај који поседује само један индикатор – изборне неправилности. Тако се разликују избори са озбиљним, са мање озбиљним, и они без неправилности (стр. 84). Степен остварености идеала слободних и поштених избора посматра се кроз три фазе, које су карактеристика избора на свим меридијанима и које су описане у другој потцелини трећег дела рада.

Прва се односи на период пре дана избора и на остваривање права као што су слобода говора, окупљања и удруживања, активно и пасивно бирачко право и сл. Друга фаза тиче се самог изборног дана, током којег треба да постоји могућност учествовања на изборима који су тајни, уз одсуство било каквог узнемиравања. Коначно, у последњој, трећој фази, која се дешава после избора, потребно је да постоје делотворни правни лекови помоћу којих би се отклонили евентуални пропусти и неправилности (стр. 85–88). Постојање избора у једној држави, иако нужан предуслов за демократију, само по себи не значи да ће она понети епитет демократске. Потребно је да избори задовоље минималне стандарде који се тичу слободне и фер „утакмице“, да би та држава могла да се назове демократском, другим речима изборним демократијама „полази за руком да досегну те минималне стандарде, а изборним ауторитаризмима – не“ (стр. 89). У трећој потцелини је јасно назначено седам „карика метафоричког изборног ланца“, тј. описано је седам предуслова који морају да постоје да би избори били демократски: њихово постојање, слободан избор различитих политичких алтернатива, слободно формирање преференција, опште право гласа, тајност гласања, неутрална и професионална изборна администрација, и последице избора – победници преузимају полуге власти у складу са уставом (стр. 90–91). Четврта потцелина посвећена је изборним преварама. Јовановић превару у изборном процесу дефинише као сваку активност која се одвија прикривено, а потенцијално утиче на изборне резултате и крши законе, а до сада је препознато чак 47 активности које би могле да се подведу под овај појам (стр. 93 и 94). Изборне преваре имају погубан утицај на демократију – сасецају њене корене, без обзира да ли су велике или мале. Посебно када је реч о тзв. малим преварама, које више штете наносе интегритету избора, него што доносе користи онима који их врше. При томе некада уопште и не утичу на крајњи резултат избора, док истовремено стварају сумњу и подривају поверење у читав процес (стр. 97).

У потцелинама пет и шест, аутор разматра два модела за праћење квалитета избора. Први модел се састоји од 11 компоненти (као што су правни оквир, изборни менаџмент, формирање изборних јединица и бирачких места, едукација бирача итд.), које прате тачно означене сегменте конкретног изборног система и изборног процеса који се у њему одвија (стр. 99). У другом моделу полази се од десет варијабли које служе да посматрачима избора олакшају процену њиховог квалитета. Неке од њих су: правни оквир, органи за управљање изборима,

изборно право, бирачки списак, приступ медијима и сл., а као најпроблематичнија се показала варијабла која се тиче изборне кампање, јер је само 53% посматраних избора било без насиља, подмићивања бирача и сличних недозвољених активности (стр. 102–103). Важности постојања изборне конкуренције за квалитет избора посвећена је седма потцелина. Тако се као такмичарски избори могу окарактерисати само они избори који задовољавају три критеријума: допуштеност и постојање опозиције, легално деловање више странака и учествовање више кандидата (стр. 106).

У последњој, осмој потцелини трећег дела обрађено је питање утицаја различитих изборних система на квалитет избора. Анализом пет група аргумената, дошло се до закључка да пропорционални изборни системи индукују боље перформансе у односу на већинске системе. Неки од разлога за фаворизовање пропорционалног система леже у смањеној могућности да се у великим изборним јединицама примењује џеримандеринг, а такође је смањена и дисторзија гласова. Такође, ови изборни системи олакшавају улазак мањим странкама у парламент, а отежавају највећој да добије апсолутну већину, што по правилу производи коалиционе владе и смањује могућности да се у друштву створе оштре поделе на победнике и губитнике. Коначно, у пропорционалним изборним системима, мањинске групе су видљивије и боље представљене него што је то случај у већинским (стр. 110–114).

Четврти део монографије је најобимнији и посвећен је изборном управљању. Он се састоји из седам мањих целина. Суштина и задатак изборног управљања (описано у првој потцелини: *Од креирања правила до решавања спорова*) је да се обезбеди неизвесност изборног резултата путем институционалне извесности: „У томе се истовремено огледа и основна разлика између изборног управљања у демократским и ауторитарним режимима. Први теже да максимализују извесност процедура и неизвесност изборних резултата, а други се труде да одрже неизвесност изборних процедура и извесност изборних исхода“ (стр. 124). Управљање изборима као сложеним процесом, дешава се на три нивоа. Први се тиче креирања правила изборног такмичења и изборног управљања, други је посвећен организацији самих избора, док трећи ниво обухвата завршницу, односно потврђивање изборних резултата и решавање евентуалних спорова. Аутор детаљно описује сва три поменута нивоа (стр. 116–127). Изборно управљање има шест институционалних димензија (друга потцелина: *Институционалне димензије изборног управљања*), од којих је свака важна за

његово правилно разумевање: централизација, бирократизација, независност, специјализација, делегирање и регулација, односно смањивање степена дискреционог понашања изборне администрације (стр. 127–129). Оцењивање ових, али и других аспеката квалитета изборног управљања, може да се одвија на различите начине (трећа потцелина: *Повезивање структуре и процеса*). Свеобухватни приступ подразумева постојање листе стандарда чије се остваривање у пракси испитује. Насупрот њему, селективни приступ разматра само одређене аспекте изборног процеса. Уколико је фокус на перцепцији опозиционих странака, реч је о тзв. субјективном приступу оцене квалитета избора и њиховог управљања – уколико опозиционе странке не доводе у питање изборни процес, тј. сматрају да је слободан и поштен, онда то не би требало да чине ни други. Уколико се квалитет избора оцењује на основу резултата, реч је о индиректном приступу, у којем се демократски карактер сваких избора који су потврдили актуелне носиоце функција доводи у питање (стр. 130–131).

С обзиром на то да су избори „један од најсложенијих и најзахтевнијих бирократских послова“, комплексна је и мрежа органа и тела који их спроводе. Изборна администрација представља шири „ентитет“ од изборних органа, јер поред њих, представља све субјекте који на било који начин учествују у креирању и спровођењу изборних правила (стр. 133). Ипак, изборни органи чине највећи део изборне администрације и због тога им је у четвртој потцелини четвртог дела књиге посвећена значајна пажња (*Изборни менаџмент – изборна администрација и изборни органи*). Најпре су укратко описана три главна модела изборних органа: владин (изборни органи су заправо органи извршне власти и њене администрације), независни или агенцијски (органи који су потпуно независни од извршне власти и који самостално одговарају за своје деловање), и мешовити модел (представља комбинацију претходна два). Када је реч о агенцијском моделу, уколико је његов положај гарантован уставом одређене државе и поседује ресурсе за самостално деловање, Јовановић наглашава да су поједини аутори склонили да такве органе назову четвртом граном власти, јер обављају „функцију јавне службе изван владе“ (стр. 134 и 137). Такође, иако теоријски посматрано превагу односи агенцијски модел, треба узети у обзир контекст у коме се избори одвијају, а изборни органи делају. У државама које поседују висок ниво демократије и изборног управљања, модел изборних органа није од пресудног значаја за перцепцију квалитета избора. На супротном полу, у „изборним аутократијама“ и

органи који су потпуно формално независни, биће практично немоћни да ваљано спроведу задатак који им је поверен. Ипак, овом моделу, тј. формално независним изборним органима, треба дати предност у државама са ниским и најнижим степеном демократије, јер једино ти и такви органи могу колико-толико да допринесу јачању изборног интегритета (стр. 141–143). Међутим, какав год да је формални положај изборних органа, уколико њихово деловање није праћено транспарентношћу и одговорношћу, изборни интегритет ће бити доведен у питање. „Изложеност негативним информацијама о проблемима у изборном процесу, изборним манипулацијама, крађама, пристрасним изборним органима, изборној корупцији“ може да доведе до стварања „општег цинизма“ у друштву и последично губитка поверења у саме изборе и политичаре (стр. 145). Сва ова питања сумарно су размотрена у петој потцелини четвртог дела (*Транспарентност, одговорност и изборни интегритет*), која је својеврсни увод у шести пододељак.

На скоро 35 страница, у оквиру потцелине под насловом: *Структура изборних органа и канали одговорности*, аутор је детаљно размотрио три канала одговорности изборних органа, који се појављују у три равни: хоризонталној, вертикалној – нагоре, и вертикалној – надоле. Први канал усмерен је с једне стране ка носиоцима политичке власти – извршним и законодавним органима, а с друге, ка судовима. Други канал се тиче одговорности која је усмерена ка међународном елементу – различитим организацијама и агенцијама за посматрање избора и пружање помоћи, док трећи одсликава одговорност изборних органа која постоји у односу на јавност конкретне државе, оличеној у грађанима, медијима, политичким странкама, невладином сектору и сл.

Прва димензија хоризонталне одговорности подразумева однос изборних органа са администрацијом конкретне државе. У зависности од модела, овај однос може да буде више или мање интензиван, али у сваком случају, чак и у агенцијском моделу, а у мешовитом и владином посебно, неопходна је добра комуникација и координација између ових органа (стр. 162–163). Ипак, много занимљивија је друга димензија, однос према судовима и уставним судовима. Уколико у последњој фази избора, када је потребно сумирати резултате, дође до спорова, судови ступају на сцену. Идеал је да они поступају експедитивно, неутрално и праведно (стр. 164). Било да је реч о „редовним“ или специјализованим судовима, уколико они „добро раде свој посао у решавању изборних спорова, остали канали одговорности нагоре и надоле имаће мање посла, њихово деловање чак може бити и излишно,

изборни актери имаће више поверења у изборе и интегритет изборног процеса биће на вишем нивоу“ (стр. 165). Посебну пажњу Јовановић посвећује анализи улоге и значаја уставног судства у надзирању и заштити изборног процеса. Упркос критикама које су такође присутне, аутор се залаже за њихову активнију улогу у решавању изборних спорова, позивајући се на следеће аргументе: да се уставни судови чешће позивају на међународне документе о људским правима и одлуке међународних судова, да су ови органи активнији и независнији у свом раду и одлучивању од „редовних“ судова, да у односу на њих уживају и веће поверење јавности, као и да показују више самопоуздања и одлучности, посебно у „постауторитарним окружењима“. Јовановић је свестан да уколико уставни судови остану неосетљиви на суштински задатак устава – ограничавање политичке моћи, они постају „институционална потпора политичкој неслободи“ и доприносе креирању амбијента „фасадног конституционализма“ (стр. 167). Ипак, потакнут недавним анализама доприноса уставних судова у сфери изборног права на постсовјетском простору, он се залаже за њихов већи ангажман, предлажући укључивање у изборне процесе на једном од три поља: арбитражање у изборним споровима везаним за примену изборних правила, у другостепеном одлучивању поводом најважнијих питања, или, најуже поље деловања – испитивању валидности коначних резултата избора (стр. 168–169).

Вертикална одговорност нагоре је значајнија за „младе демократије, хибридне режиме и неконсолидоване демократије“, јер оне имају „неписану обавезу“ да сарађују са међународним организацијама, које суштински постају један од важних актера у њиховом изборном процесу. С друге стране, „стабилиране демократије“ укључују међународне актере у своје изборне процесе као „чин престижа“ и доказ „привржености демократским принципима“ (стр. 161). Иако корисно, и у многим случајевима незаобилазно, деловање међународних актера у оквиру изборних процеса није без отворених питања. Тако на пример, не постоје универзални стандарди које би све организације које се баве посматрањем избора једнообразно следиле, док истовремено свака од њих поседује и своје властите циљеве, који не морају увек да се поклапају са општим, односно интересима једног конкретног друштва у којем делују. Такође, оне нису имуне на медијске и друге притиске који постоје, отворено је и питање остваривања њихове одговорности и сл. (стр. 156–157). О значају деловања међународних организација најсликовитије говори податак да њихови извештаји о изборним

нерегуларностима у појединим ситуацијама могу да доведу и до смене власти у одређеној држави: „Промена режима је претпостављени циљ који ће се постићи обједињавањем опозиције, директном међународном подршком комбинованом са притисцима на власт.“ (стр. 158).

Када је реч о вертикалној одговорности у варијанти надоле, Јовановић је фокус свог истраживања усмерио на невладине организације и медије (иако она обухвата и бираче и политичке странке). Последњих деценија је присутно тзв. „бујање“ невладиних организација које се баве посматрањем избора. За ову појаву постоји неколико разлога: умножавање међународних аката који регулишу изборе, као и међународних стандарда који регулишу ову, али и материју људских права, модернизација друштва – развијеније државе имаће „густу мрежу невладиних организација са бројним чланством“, за разлику од оних других, и сл. (стр. 171–172). Занимљиво је да број невладиних организација које се баве посматрањем избора неће бити исти у свим режимима. Њихов број је највећи у „делимично слободним земљама“, односно тзв. хибридном режимима. Прецизније, број ових организација ће у таквим државама бити „двоструко већи у односу на њихов број у ‘неслободним’ земаљама, а чак три пута већи него у ‘слободним’ земаљама“. Због тога, Јовановић предвиђа да ће оне и даље имати запажену улогу и да ће доприносити откривању изборних злоупотреба, унапређивању изборних правила и подизању опште политичке културе, што ће производити „позитивније перцепције квалитета избора“ (стр. 176–177). Када је реч о медијима, аутор износи занимљив и помало неочекиван закључак да резултати истраживања која је користио не пружају „снажне доказе да медији обављају улоге у обликовању изборне одговорности онако како то пројектује теоријски модел делиберативне демократије“, а чак и у оним државама где слобода медија постоји „у високом степену“, суочена је са различитим и бројним изазовима (стр. 185). На два супротна пола, налазе се две радикално другачије улоге савремених медија: улога „пса чувара (*watchdog*)“, тј. надзорна улога, када медији позивају јавне функционере на одговорност или улога „кученцета у крилу (*lapdog*)“, у којој медији постају „лојални гласноговорници владе који не доводе у питање информације које им сервирају власти и утицајни политичари“ (стр. 178). Између ова два пола, медији могу у мањој или већој мери да обављају улогу политички непристрасних посматрача, контролишући управљање јавним пословима, односно да потенцирањем одређених тема стварају дебату у друштву, формирајући дневни ред са одређеним (за њих и

друштво) горућим питањима. Истовремено, могу да обављају и улогу „вратара“, укључујући у дебате актере са различитим ставовима, некада их равноправно третирајући, а некада се отворено сврставајући на једну или другу страну (стр. 180). „Одређујући дневни ред дебате у друштву, у нашем случају у изборном процесу, дефинисањем питања и тема, омогућавајући приступ свим релевантним мишљењима у друштву, новинари су ти који подстичу дебате о различитим приступима и одговорима на теме које доминирају политичким простором.“ (стр. 183). Помало суморну будућност за улогу медија у области избора подупиру следећи закључци, које је Јовановић језгровито истакао: снажан утицај политичких притисака на медијско извештавање у изборним процесима, улога новинара није повезана са поштеним извештавањем о изборима, постоји директна и негативна веза између „комерцијалних императива профита на лошији квалитет извештавања медија у изборним процесима“, фокусирање медија на забавне аспекте током политичких збивања и током избора директно утиче на нижи квалитет извештавања и занемаривање друштвено круцијелних тема, коначно, повећана аутономија новинара није се показала као добар лек за неутрализацију евидентне комерцијализације и тржишне оријентисаности медија и током праћења избора (стр. 184 и 185).

Последња, седма потцелина четвртог дела је посвећена изборним реформама. Символично, аутор је изабрао да своје дело заврши процесом који заправо представља почетак једне нове епохе у свакој држави. Изборна реформа представља крај ере једног изборног система, а почетак неког новог (или макар увод у мање или веће варијације оног претходног). Јовановић истиче да у науци нема сагласности шта се тачно подразумева под изборном реформом, али се он опредељује за један од најширих приступа, који под изборном реформом подразумева „било какву промену изборних правила која доводи до промена у функционисању изборног система“ (стр. 187). Једна од подела изборних реформи која је посебно занимљива је она која их сврстава на „велике“ и на „мале“, с тим да је закључак да су тзв. велике изборне реформе у пракси веома ретке (стр. 186). Коначно, значајна пажња у овом делу монографије посвећена је питању – када се и под којим условима уопште долази до изборних реформи, тј. који су све фактори неопходни да се стекну како би се оне одиграле. Елитистички приступ превише наглашава договор између најзначајнијих политичких актера, по правилу између највећих странака. С друге стране, аутор указује да је свака изборна реформа „више од пуке воље и уских интереса

владајућих политичких странака“, оне јесу најмоћнији чинилац, „али немају ексклузивитет да потпуно саме одлучују о промени изборних правила“ (стр. 194). „Гнев јавности“ не сме да се занемари као важан фактор у овом процесу, посебно када је проузрокован одсуством легитимитета, што може да доведе до „мобилизације медија, странака, домаћих и страних невладиних организација“, које путем дебата могу да креирају „атмосферу притиска за промену изборних правила у правцу јачања легитимитета“. То све доводи до закључка да изборна реформа може да успе чак и када је потпуно у супротности са интересима елите (стр. 194). Коначно, међународне посматрачке мисије могу такође да имају веома запажену улогу у овом процесу, предлажући одређена решења за конкретну државу и тренутак, али ће се одговор државе разликовати у зависности од тога колики је степен демократије у њој заступљен. Помало изненађујуће, али не сасвим нелогично, државе са већим степеном демократије до сада су показивале „игнорантски став“ у односу на сугестије које су долазиле са стране, у односу на оне, чији је степен демократије био на нижем ступњу (стр. 196). Другим речима, ове друге су биле спремније да уваже препоруке и да их спроведу у живот кроз промену сопственог законодавства.

Као што се наслућује из овог сумарног приказа књиге *Слободни и поштени избори*, реч је о штиви које ће, у годинама које долазе, бити драгоцен научни извор за све оне који се буду бавили изборима и правилима која их регулишу. Посебно је занимљив и значајан тренутак у коме је ова монографија угледала светлост дана. После више од три деценије од повратка на либерално-демократску уставност и вишестраначки систем, српски уставни и политички поредак је зрео за нову етапу у свом развоју. Уочена је већина (дис)функционалности, како система власти, тако и изборног система. С обзиром да „избори нису пука техничка радња“, већ да представљају „сложен процес поварања и трансфера суверенитета грађана представничком телу“ (стр. 199), будући српски уставни инжењери би морали да консултују налазе на које је Јовановић указао. Овде посебно мислимо на препоруке које се тичу пропорционалног изборног система и уставног судства. Србија би морала да смогне снаге, да из упоредних примера поменутих у књизи, као и из властитог искуства, скроји изборни систем по мери својих грађана, и оспособи своје институције да доследно поштују правила о слободним и поштеним изборима. Да то уопште није лако, указује и сâм аутор, истичући да је данас „тешко наћи изборе који су спроведени од почетка до краја потпуним поштовањем међународних

стандарда“ (стр. 203). Дакле апсолутно слободни и поштени избори остају идеал, у чије остварање треба уложити значајну енергију, јер је улог велики – легитимитет и легалитет носилаца власти. Заправо, када формално постоје, што је у Србији углавном случај, тежи део задатка је њихова доследна примена, за коју је потребна политичка воља и демократска зрелост једног друштва, или како је то језгровито закључио и Јовановић: „Међународни стандарди о изборима су јасни и нема их много. Када се поштује њихова суштина – да сви актери под јасним недискриминаторним условима могу да се организују у странке, истакну кандидате, воде изборну кампању, имају приступ медијима да саопште своје политичке програме, грађани слободно и тајно одлуче коме ће дати глас, а гласови се тачно пребројавају и претварају у места у парламенту – избори су заиста слободан и поштен процес.“ (стр. 199). *Изборним системима* из 1997. године, Милан Јовановић је започео, а *Слободним и поштеним изборима* симболички заокружио причу о томе на који начин претварање гласова у мандате треба спровести, да би они били што веродостојнија слика политичких циљева једног друштва, и како да то друштво верује да је тај процес ваљано спроведен. Надамо се и верујемо да ће ово штиво, осим припадника научне заједнице, читати и српски законодавци, свима на ползу.