

ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ

УДК 324(497.11)“2012/2017”

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.7>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 4/2018.

год. 25. vol. 62

стр. 141-167

*Слађана Младеновић**

Институт за политичке студије, Београд

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА У СРБИЈИ 2012–2017. ГОДИНЕ: КЉУЧНИ АКТЕРИ, НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ**

Сажетак

Кључни налази посматрања изборних циклуса 2012–2017. године показују да нормативни оквир формално пружа добру основу за одржавање слободних избора, али да његова непотпуна примена и недостатак надзора током предизборне кампање генеришу пораст неравноправности учесника избора и доводе у питање остваривање услова за поштене изборе. Притом, стање је најлошије у тзв. бочним изборним аренама, из три разлога. Прво, финансирање предизборне кампање није транспарентно, а неравноправност учесника у погледу расположивих средстава се повећава, при чему учешће владајућих странака прелази 60–70%. Друго, у медијској сфери се издвајају два проблематична аспекта: 1) у погледу власништва постоји финансијска и кадровска повезаност приватизованих локалних медија са странкама; и 2) у електронским медијима са националном фреквенцијом и најтиражнијим дневним и недељним новинама постоје „избори на два спрата“ са потпуном доминацијом СНС и њеног председника, феноменом партијских камера, функционерском

* Електронска адреса аутора: sladjana.mladenovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

кампањом, тј. кампањом ван кампање и недостатком критичке улоге медија. Треће, посматрачи редовно бележе на десетине случајева злоупотреба јавних ресурса у страначке сврхе. Суштинског надзора над изборним процесом нема, пошто законом предвиђени Надзорни одбор никад није формиран, док регулаторна тела попут Агенције за борбу против корупције и Регулаторног тела за електронске медије постају све пасивнија, радећи под утицајем владајућих странака и без могућности да спрече њихове злоупотребе у изборном процесу. Једини аспект изборног процеса који владајуће странке нису потпуно монополизовале је Републичка изборна комисија, али посматрачи препоручују њену професионализацију, чиме би се контрола над њеним радом из руку свих изборних листа и парламентарних странака *de facto* предала у руке само владајућим странкама.

Кључне речи: председнички избори у Србији, парламентарни избори у Србији, посматрање избора у Србији, финансирање предизборне кампање, медији у предизборној кампањи, професионализација Републичке изборне комисије

У овом раду су представљени кључни актери и анализирани налази и препоруке у вези са посматрањем предизборне кампање, изборног дана и утврђивања коначних резултата током четири изборна циклуса у Србији у периоду 2012–2017. године.¹ За употребу изборних циклуса у овом периоду постоје три суштинска разлога. Први разлог је правне природе, који обухвата два аспекта: 1) од 2012. године избори се одржавају уз постојање јединственог бирачког списка (ЈБС) и нових прописа у вези са финансирањем предизборне кампање;² и 2) након одлуке Уставног суда, донете 2010. године, више није дозвољена пракса расподеле мандата мимо редоследа кандидата на изборној листи нити бланко-оставке народних посланика и одборника.³ Други разлог је политичке природе и огледа се у две битне чињенице: 1) 2012. године су одржани општи избори, а први пут после 1997. године одржани су и редовни парламентарни избори; и 2) након избора 2012. године започет је процес стварања система са доминантном политичком странком,⁴ чији је

1) У циљу веће прегледности, у раду ће у вези са резултатима посматрања изборних циклуса 2012–2016. године углавном бити коришћени досадашњи академски радови аутора, док ће у вези са резултатима посматрања избора 2017. године бити коришћени оригинални извештаји посматрача или академски радови у којима су представљени њихови налази.

2) Закон о јединственом бирачком списку – ЗЈБС, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011; Закон о финансирању политичких активности – ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.

3) Уставни суд Републике Србије, ГУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/2010.

4) О систему са доминантном странком, опширније видети: Giovanni Sartori, *Stranke i*

кандидат 2017. године убедљиво победио у првом кругу председничких избора, што се на изборима у Србији није догодило од 1992. године. Трећи разлог се односи на саме налазе посматрања, према којима се проблеми у изборном процесу уочени 2012. године понављају и погоршавају у свим каснијим изборним циклусима.

Рад се састоји из три дела. У првом делу су представљени кључни актери три нивоа посматрања изборних циклуса 2012–2017. године, који су о свом посматрању објављивали детаљне извештаје са препорукама. У другом делу су анализирани налази посматрања три кључна аспекта слободних и поштених избора, а то су: 1) оквир одржавања избора; 2) бочне изборне арене; и 3) изборни дан, гласање и објављивање резултата. Трећи део је посвећен разматрању главних препорука посматрача за унапређење изборног процеса.

1. АКТЕРИ И НИВОИ ПОСМАТРАЊА ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

Изборне циклусе 2012–2017. године посматрали су актери на три нивоа, а то су: 1) међународни посматрачи; 2) домаћа регулаторна тела; и 3) домаће невладине организације (НВО).

На првом нивоу се налазе два кључна актера. Први је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), која у оквиру Канцеларије за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) организује посматрање избора у Србији још од 1992. године, а редовно је присутна од децембра 2000. године.⁵ Други кључни актер је Савет Европе, чија Парламентарна скупштина (ПССЕ) организује мисије за посматрање избора. За изборе 2012–2016. године, ОЕБС и ПССЕ су организовале заједничке Међународне мисије за посматрање избора (*International Election Observation Mission*), док су изборе 2017. године посматрале одвојено.⁶

Други ниво чине два регулаторна тела, која су вршила надзор над појединим аспектима изборног процеса, пратила понашање

stranački sustavi: analitički okvir, Politička kultura, Zagreb, 2002, стр. 182–183.

- 5) Детаљније о улози ОЕБС у посматрању избора у Србији видети у: Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, *Политичка ревија*, vol. 33, бр. 3/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 259–260.
- 6) Извештаји мисија ОЕБС и ПССЕ за изборе 2017. године: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, Warsaw, 8 June 2017, Internet, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>, 23/10/2018; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, Prague, 29 May 2017, Internet, https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1497353349_observation-of-the-presidential-election-in-serbia-2-april-2017.pdf, 23/10/2018.

учесника, и о томе објављивала извештаје. Прво тело је Агенција за борбу против корупције (АБПК), која према одредбама Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА)⁷ и Закона о Агенцији за борбу против корупције (ЗАБПК)⁸ током изборне кампање надзире активности функционера, спречава злоупотребу јавних ресурса и контролише финансирање политичких активности. У том циљу, АБПК је током кампања 2012–2017. године ангажовала и теренске посматраче. Друго тело је надлежно да надзире електронске медије и обезбеди поштовање начела извештавања без дискриминације. Ту надлежност је у кампањама 2012. и 2014. године вршила Републичка радиодифузна агенција (РРА). Усвајањем Закона о електронским медијима (ЗЕМ)⁹ основано је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), које је заменило РРА. За разлику од РРА, која је током кампање 2012. и 2014. године објављивала опширне извештаје о надзору над радом емитера,¹⁰ РЕМ током кампање 2016. године није објављивало такве извештаје, већ се углавном бавило решавањем приговора на извештавање медија.¹¹ Током кампање 2017. године РЕМ практично није ни вршило своје надзорне функције.

Кључни актери трећег нивоа, који обухвата домаће НВО, могу да се сврстају у две групе. У првој се налазе две НВО, акредитоване при Републичкој изборној комисији (РИК), које су свеобухватно посматрале изборни процес: 1) Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД); и 2) Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), који је организовао посматрачку мисију под називом „Грађани на стражи“. Другу групу чине НВО које су организовале паралелно праћење бочних арена. Стални актери ове групе су: 1) Транспарентност Србија (ТС), која је пратила финансирање изборне кампање и активности јавних функционера; и 2) Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), који је анализирао предизборну кампању у медијима. У анализу извештавања медија у кампањи 2017. године укључили су се и Центар за медије и комуникацију (ЦЕМ) и Новосадска новинарска школа (ННШ).

7) ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.

8) Закон о Агенцији за борбу против корупције – ЗАБПК, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011.

9) Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016.

10) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2014. године: Политичка рокада* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 265.

11) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2016. године: „Историјска“ или „Пирова“ победа* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 234.

2. ПОСМАТРАНИ АСПЕКТИ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

2.1. Оквири одржавања избора

У погледу оквира одржавања избора, посматрачи су се фокусирали на следеће аспекте: 1) форму и садржај нормативног оквира; 2) начин уређења посматрања избора; 3) (не)именовање Надзорног одбора; 4) функционисање изборне администрације; 5) функционисање јединственог бирачког списка; и 6) подношење кандидатура и проглашење изборних листа.

Анализирајући нормативни оквир у формалном смислу, посматрачи су констатовали многобројност прописа, од закона до упутстава изборних комисија, због чега су препоручивали усвајање јединственог закона који би објединио и систематизовао изборну правну материју. У материјалном смислу, посматрачи су истакли да нормативни оквир пружа добру основу за одржавање демократских избора, али да постоје значајни недостаци. Они су сумирани у извештајима мисија ОЕБС и ПССЕ из 2017. године, и подразумевају: 1) недовољно прецизна правила у вези са подношењем и проглашењем изборних листа; 2) неделотворне мере против злоупотребе јавних ресурса у кампањи; 3) недовољно прецизна правила у вези са финансирањем кампање; 4) недостатке у решавању изборних спорова; 5) непостојање санкција за одређене прекршаје изборних правила; 6) недостатак законских одредаба о посматрању избора; и 7) непостојање професионалне изборне администрације.¹²

Посматрачи у свим изборним циклусима понављају негативне оцене због тога што посматрање избора није уређено законом, већ упутствима изборних комисија на републичком и локалном нивоу, и понављају препоруке да се посматрање уреди законским одредбама.

Хронични проблем са оквиром свих посматраних изборних циклуса представља пракса да се избори одржавају без Надзорног одбора. Иако је према чл. 99. и 100. Закона о избору народних посланика (ЗИНП)¹³ Скупштина дужна да именује Надзорни одбор, надлежан да врши општи надзор над поступцима политич-

12) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 4; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6.

13) Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 36/2011.

ких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања у току изборних активности, до тога није дошло, иако је у том правцу поднето неколико иницијатива.¹⁴ За изборе 2017. године, не само да није формиран Надзорни одбор, него је практично суспендован рад Скупштине до завршетка изборног процеса,¹⁵ што су међународни посматрачи негативно оценили.¹⁶

Изборну администрацију у Србији, према одредбама ЗИНП, чине РИК и бирачки одбори (БО). У вези са изборном администрацијом, ОЕБС још од 2001. године препоручује увођење средњег нивоа, између РИК и БО, као и професионализацију РИК у циљу смањења страначког утицаја на њен рад.¹⁷ У изборним циклусима 2012–2017. године, мисије ОЕБС су понављале ове препоруке, а препорукама су се придружиле и домаће НВО. Истовремено, и страни и домаћи посматрачи су се сложили у начелној оцени да је РИК вршила своје дужности транспарентно и у складу са законом, као и да су политички актери имали поверење у њен рад,¹⁸ што је поновљено и 2017. године.¹⁹

Функционисање јединственог бирачког списка се према налазима посматрача суочава са два хронична проблема, а то су његова неуређеност и ограничена могућност увида јавности. За изборе 2012. године посматрачи су указали на постојање сумњи у исправност ЈБС и могућност злоупотребе због великог броја бирача који је био готово изједначен са бројем становника према подацима са пописа становништва из 2011. године.²⁰ Иако се ЈБС од

14) Опширније видети у: Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 237.

15) Branka Trivić, Milan Nešić, Ognjen Zorić, „Predizborno zaključavanje parlamenta Srbije“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. mart 2017, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/predsednica-skupstine-srbije-blokada-parlament/28342983.html>, 15/10/2018.

16) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3.

17) Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, нав. дело, стр. 263.

18) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 237.

19) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 2; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 4; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, Beograd, maj 2017, Internet, <http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf>, 12/10/2018, стр. 7; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, Beograd, maj 2017, Internet, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/05/CeSID-Izveštaj-sa-predsednickih-izbora-2017.pdf>, 17/10/2018, стр. 5, 14.

20) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, у зборнику: *Избори*

тада редовно ажурира, посматрачи су у свим изборним циклусима бележили многобројне случајеве његове неуређености и нетачности.²¹ Према налазима ЦеСИД, проблеми са квалитетом ЈБС су последица неажурности и неодговорности и државних служби и самих грађана, при чему су уочена три кључна проблема: 1) модел и начин комуникације између различитих државних органа који располажу подацима о грађанима није задовољавајући; 2) службе локалне самоуправе које ажурирају ЈБС нису довољно оспособљене за обављање посла; и 3) грађани веома ретко пријављују промену пребивалишта.²²

Други проблем у вези са ЈБС односи се на ограничену могућност увида јавности. У свим изборним циклусима, мисија ОЕБС је критиковала то што јавност нема увид у целину ЈБС, а 2017. године је закључила да то „утиче на пораст неповерења јавности и доводи у питање транспарентност процеса“.²³ Међутим, стављање ЈБС на увид јавности представља веома сложено правно питање, с обзиром да је, сходно одредбама Закона о заштити података о личности (чл. 8),²⁴ забрањено објављивање личних података о неком лицу у јавности без његове сагласности. Иако је мисија ОЕБС препоручила разматрање могућности објављивања једног дела података садржаних у изводима из ЈБС ради излагања на увид јавности,²⁵ није дала конкретне предлоге како би се то у пракси извело.

У вези са подношењем и проглашењем изборних листа, мисије ОЕБС и ПССЕ су негативно оцениле правило да један бирач може да подржи само једну листу, као и непостојање могућности кандидовања независних кандидата, истакавши да то није у складу са одредбама *Документа из Копенхагена* усвојеног 1990. године, и

у Србији 2012. године: (не)очекивана промена (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 147.

- 21) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 268; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године.“ нав. дело, стр. 237; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 6; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 25–27.
- 22) Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 29–30.
- 23) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 2.
- 24) Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009, 107/2012.
- 25) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 17.

упутствима ODIHR и Венецијанске комисије о уређењу деловања политичких странака.²⁶ Исте оцене су поновљене и 2017. године, уз препоруку о укидању ограничења да бирачи могу да подрже само једног кандидата.²⁷

Процес прикупљања подршке бирача за изборне листе и кандидате је у посматраним изборним циклусима био праћен постојањем два кључна проблема. Први проблем представља постојање сумњи у фалсификовање потписа бирача, с обзиром да је појединим листама било веома тешко да прикупе потребних 10.000 потписа подршке. Сумње у фалсификовање потписа бирача достигле су врхунац 2016. године, када је било спорно 15.000 изјава подршке бирача за седам листа, уз проглашење једне листе која није имала потребан број изјава подршке, што је, према оценама посматрача, довело у питање законитост целог процеса.²⁸ У изборном процесу 2017. године посматрачи нису забележили постојање сумњи у фалсификовање потписа. Међутим, забележили су да су опозициони кандидати имали тешкоће при оверавању потписа код јавних бележника.²⁹

Други проблем су представљали покушаји злоупотребе статуса листе националних мањина. Према налазима посматрача, поједине странке су покушале да искористе нејасне критеријуме у нормативном оквиру да би стекле привилеговани положај који имају мањинске листе. Нејасни критеријуми проистичу из колизije Закона о политичким странкама (ЗПС)³⁰ и ЗИНП. Према ЗПС, статус странака националних мањина је утврђен при њиховој регистрацији. С друге стране, према ЗИНП (чл. 81), РИК утврђује која листа ће имати статус странке националне мањине, при чему није прецизирано на основу чега РИК то ради.³¹

26) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 239.

27) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 7.

28) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 239–240.

29) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 7; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 33.

30) Закон о политичким странкама – ЗПС, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 61/2015.

31) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 241–242.

2.2. Бочне изборне арене

Бочне изборне арене подразумевају: 1) финансирање предизборне кампање; 2) улогу медија током кампање; и 3) злоупотребу јавних ресурса у страначке сврхе.³²

У вези са финансирањем предизборне кампање, посматрачи су издвојили два кључна проблема: 1) недостатак транспарентности извора и начина трошења средстава; и 2) изразита неравноправност учесника у погледу расположивих средстава и трошкова, при чему су владајуће странке биле у значајној предности.

Према налазима посматрача, иако ЗФПА начелно пружа могућност за контролу финансирања кампање, недостаје транспарентност, која се огледа у две чињенице, а то су: 1) извештаји о приходима и трошковима кампање се подносе након окончања изборног процеса; и 2) не постоје прописани рокови за објављивање финансијских извештаја, као ни обавеза АБПК да објави своје закључке. Мисија ОЕБС је у ранијим изборним циклусима истицала да наведене чињенице ограничавају могућност бирача да гласају на основу свих потребних информација,³³ а 2017. године је констатовала да се, због наведених чињеница, „нарушава могућност ефикасног контролисања финансирања кампање“.³⁴

Изразиту неравноправност учесника у погледу расположивих средстава и трошкова посматрачи су почели да бележе од 2014. године, када су владајуће странке имале натполовично учешће (74% у приходима и 61% у трошковима) уз доминантан удео листе СНС (57% у приходима и 45% у трошковима).³⁵ У 2016. години, овај тренд је настављен, при чему су владајуће странке у приходима учествовале са 76% (СНС 61%, СПС 15%), а у расходима са 70% (СНС 48%, СПС 22%).³⁶ У кампањама 2014–2016. године, учешће главних опозиционих странака у приходима је углавном било испод 5%, док је забележено опадање учешћа у трошковима,

32) Детаљније о аспектима слободних и поштених избора видети у: Душан Вучићевић, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 26, бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 11–12.

33) Исто, стр. 243.

34) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3.

35) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, мај 2014. Internet, www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kampanjaizvestaj_2014.doc, 25/10/2018, стр. 43, 158–160.

36) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, децембар 2016, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf>, 25/10/2018, стр. 3–6.

тако да су 2014. године поједине странке и коалиције учествовале са по 7–9%, док је учешће 2016. године опало на 5–6%.³⁷

Неравноправност учесника је донекле ублажена током кампање 2017. године због појаве опозиционог кандидата, Вука Јеремића, који је у приходима и трошковима учествовао са око 20%. Остали опозициони кандидати су били на нивоу 2–5%, док је кандидат владајуће коалиције и даље имао високо натполовично учешће (62% у приходима и 61% у трошковима).³⁸

Кад је реч о *улози медија у предизборној кампањи*, посматрачи изборних циклуса 2012–2017. године су истакли три кључна проблема, а то су: 1) власништво над медијима; 2) неравноправна заступљеност изборних листа и кандидата; и 3) недостатак критичке улоге медија.

У погледу власништва над медијима, међународни посматрачи још од 2012. године истичу два кључна проблема, а то су: 1) концентрација медија и нетранспарентност власништва; и 2) недостатак праћења државног финансирања медија, јер оно оставља простор за финансирање јавних гласила по нахођењу владајућих странака.³⁹ Проблем са концентрацијом медија се додатно погоршао приватизацијом локалних медија, започетом 2015. године, пошто су локални медији из власништва локалних самоуправа прешли у власништво лица повезаних са страначким структурама. Тај проблем се огледа у политички пристрасном извештавању локалних медија, а посматрачи су забележили многобројне случајеве финансијске и кадровске повезаности локалних електронских и штампаних медија са одређеним странкама или кандидатима, при чему је доминирала повезаност са СНС.⁴⁰

Током изборних циклуса 2012–2017. године, није било равноправне заступљености кандидата и листа у извештавању медија, а ту појаву је БИРОДИ 2014. године сликовито назвао „избори на два спрата“. На „вишем спрату“, са највише заступљености, налази се СНС,

37) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, нав. дело, стр. 158–160; Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, нав. дело, стр. 5–6.

38) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о трошковима изборне кампање за избор Председника Републике 2017. године*, Београд, новембар 2017, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf>, 25/10/2018, стр. 6–8.

39) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 146; Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 271.

40) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 245; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 15.

која се бори за освајање апсолутне већине гласова на изборима, док се на „нижем спрату“ налазе све остале странке које се боре за прелазак изборног цензуса.⁴¹ Налази посматрача показују да су избори на два спрата достигли врхунац 2017. године, са потпуном доминацијом кандидата владајуће коалиције, који се у медијима са националном фреквенцијом појављивао на четири начина: 1) као председнички кандидат; 2) као председник Владе; 3) кроз нову медијску појаву као што је „други о Вучићу“, која је подразумевала похвале које су упућивале друге личности; и 4) као позната личност (*celebrity*) у хибридном, тзв. *infotainment* емисијама, попут „ћирилице“ на ТВ *Happy*.⁴² У централним информативним емисијама на ТВ *РТС 1*, *Б92*, *Прва*, *Пинк*, *Happy*, Александар Вучић је био присутан у преко 75% ударних вести, а у просеку је имао више од пет минута у свакој информативној емисији сваког дана, са преко 90% позитивног тоналитета. Притом, више је био присутан као председник Владе него као председнички кандидат. Једино одступање је забележено на кабловској ТВ *NI*, где његова заступљеност није прелазила 30%, мада је и то било значајно више од осталих кандидата. С друге стране, Вучић је био једини присутни кандидат у готово свим локалним медијима, док се опозициони кандидати углавном нису појављивали.⁴³

Како истичу посматрачи, неједнакост у извештавању електронских медија је последица системског проблема, који се огледа у чињеници да су телевизије правиле разлику између редовног информативног програма и тзв. предизборних блокова. У предизборним блоковима је постојала формална равноправност, док је у редовном информативном програму доминирао кандидат владајуће коалиције. Међутим, ЗЕМ не садржи одредбе о посебним програмским блоковима, већ захтева равноправну заступљеност кандидата, при чему се ова норма односи на целину програма, а не на појединачне емисије или делове унутар појединачних информативних емисија, тј. предизборне блокове.⁴⁴

41) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 246–247.

42) Centar za elektronske medije, *Elektronski mediji u kampanji: Prolazno vreme na polovini puta*, Beograd, mart 2017, Internet, <http://www.cem.rs/PRVA%20POLOVINA%20KAMPANJE.pdf>, 21/10/2018, стр. 12; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, *Српска политичка мисао*, vol. 58, бр. 4/2017, Институт за политичке студије, Београд, стр. 72–73.

43) Biro za društvena istraživanja, *Mediji, javnost i izbori 2017*, Beograd, 2017, Internet, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf>, 17/10/2018, стр. 10–12; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 24–25; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 73–74.

44) Centar za elektronske medije, *Zašto su srpski elektronski mediji u permanentnoj kampanji*

Избори на два спрата су постојали и у штампаним медијима, при чему је Вучић био присутан на готово 60% насловних страна најтиражнијих дневних и недељних листова, од чега је преко 80% било у позитивном контексту. Врхунац је представљао последњи дан кампање када је неколико најтиражнијих дневних листова било „увиђено“ у предизборну рекламу Александра Вучића.⁴⁵

Избори на два спрата 2017. године су сумирани у оцени мисије ПССЕ да је „кампању одликовало до тада незабележено неједнако медијско покривање у корист кандидата владајуће коалиције“.⁴⁶

На недостатак критичке улоге медија у кампањи, посебно код електронских медија, посматрачи су указали још 2012. године.⁴⁷ Од тада је кључно обележје извештавања медија у изборним кампањама познато као „феномен партијских камера“, што подразумева да медији некритички преузимају видео материјале и саопштења странака и објављују их у својим информативним програмима. Према налазима домаћих посматрача, критичке улоге медија у кампањи 2017. године практично није ни било, уз осетни недостатак критичких текстова и прилога, као и новинарских анализа и сучељавања мишљења, због чега грађани нису могли да имају квалитетне тј. страначки непосредоване информације.⁴⁸

Опис стања које је настало комбинацијом избора на два спрата и недостатка критичке улоге медија сумиран је у извештају мисије ОЕБС и гласи: „У медијима су присутни аутоцензура и недостатак аналитичког и критичког извештавања, чиме је бирачима био ограничен приступ непристрасним новинарским информацијама уз постојање алармантног тренда постепеног свођења медија на средство које стоји на услузи политичким елитама“.⁴⁹

Према налазима посматрача, *злоупотреба јавних ресурса у предизборној кампањи* се током изборних циклуса 2012–2017. го-

(*ono što se od brojki ne vidi*), Beograd, april 2017, Internet, <http://www.cem.rs/aktivnosti.html>, 21/10/2018; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 72–73.

45) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 22–23, *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, april 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/monitoring_kampanje_2017.pdf, 11/10/2018, стр. 32–33.

46) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 2, 5.

47) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 146.

48) Biro za društvena istraživanja, *Mediji, javnost i izbori 2017*, нав. дело, стр. 32, Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 35.

49) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3, 10.

дине испољавала на два начина, а то су: 1) функционерска кампања тј. кампања ван кампање; и 2) коришћење јавних ресурса у страначке сврхе.

Функционерска кампања, како је назива ТС, тј. кампања ван кампање, како је назива ННШ, подразумева активности јавних функционера о којима медији извештавају у редовном информативном програму, ван предизборних блокова, чиме владајуће странке обезбеђују додатни публицитет за своје кандидате.⁵⁰ У свим посматраним изборним кампањама, јавни функционери⁵¹ су интензивирали своје активности у просеку 2,5 до 3 пута у односу на период када није било кампање.⁵² Посебна одлика кампање 2017. године састојала се у томе што је кандидат владајуће коалиције максимално користио предности функције председника Владе, са преко 30 промотивних активности, од чега се готово половина односила на обиласке и покретање инвестиционих пројеката, уз чак 10 састанака са европским и светским државницима, укључујући канцелара Немачке и председника Русије.⁵³

Налази посматрања изборних кампања 2012–2017. године показују да коришћење јавних ресурса у страначке сврхе подразумева многобројне случајеве противзаконитог понашања који се могу сврстати у четири категорије, а то су: 1) повезивање државних активности са страначким скуповима; 2) давање изјава у својству државног функционера на страначким скуповима; 3) коришћење капацитета јавних установа (запослени, возила, просторије, интернет-странице итд.) у страначке сврхе; и 4) организовање широког спектра хуманитарних и културно-спорских активности, дељења помоћи социјално угроженим лицима и лекарских прегледа, уз заједничко учешће страначких активиста и представника државних установа. Иако је АБПК упозоравала учеснике кампање на законску забрану коришћења јавних ресурса у страначке сврхе, домаће НВО, посебно ТС и ЦРТА, бележиле су по неколико десетина примера зло-

50) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, Beograd, 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf, 11/10/2018, стр. 5; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 75.

51) Посматране су активности председника Републике и Скупштине, председника и чланова републичке и покрајинске Владе, чланова појединих градских и општинских управа, као и директора појединих јавних предузећа.

52) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, нав. дело, стр. 14–24.

53) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 34–35, Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 75–76.

употреба јавних ресурса у страначке сврхе, а мисије ОЕБС и ПССЕ су у својим извештајима наглашавале да је код странака владајуће коалиције готово немогуће разликовати страначку промоцију од активности државних органа.⁵⁴ И у кампањи 2017. године, и поред упозорења АБПК,⁵⁵ забележени су сви уобичајени примери злоупотребе јавних ресурса.⁵⁶ Специфичност ове кампање представљали су случајеви притиска на запослене у јавним установама и предузећима да гласају или прикупљају „сигурне гласове“ за кандидата владајућих странака, као и да присуствују њиховим предизборним скуповима,⁵⁷ али и случајеви да су симпатизери опозиционих кандидата били суочени са отказима или променом услова запослења.⁵⁸

Према налазима посматрача, стање у бочним аренама је последица пасивности и неспособности регулаторних тела – РЕМ и АБПК.

Избори на два спрата у медијима су последица недостатка надзора. Системски проблем се огледа у чињеници да Скупштина није именовала Надзорни одбор, тако да суштинског надзора над медијима није било, док се надзор над појединим аспектима делимично постизао радом регулаторних тела. У изборним циклусима 2012–2014. године, надзор над медијима је сведен на надзор над електронским медијима, који је вршила РРА и о томе објављивала извештаје. Међутим, посматрачи су истицали да је недостајао проактивни приступ РРА који би се састојао у самоиницијативном упозоравању медија и кориговању њихове праксе током кампање.⁵⁹ У кампањи 2016. године, када је надзор над електронским медијима преузело РЕМ, извештаји о надзору над медијима нису објављивани, а рад РЕМ је сведен на реаговање на основу пријава грађана на извештавање медија. Међутим, надзор није био делотворан ни у

54) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 274; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 248.

55) Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, 23. март 2017, Internet, <http://www.acas.rs/агенција-за-борбу-против-корупције-пр/>, 25/10/2018.

56) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 10–18; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 6, 39.

57) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 38.

58) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 8.

59) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 265.

том аспекту, с обзиром на то да највећи број случајева по пријавама није решен до дана одржавања избора.⁶⁰

Налази посматрања кампање 2017. године су показали да је стање у погледу надзора погоршано, а сумирани су у оцени мисије ПССЕ да је „надзор над електронским медијима био неефикасан“.⁶¹ Иако РЕМ има законску надлежност да врши надзор над медијима у кампањи и има могућности да примени санкције против емитера који не поштују начело извештавања без дискриминације,⁶² РЕМ је на самом почетку кампање саопштило да неће вршити надзор, а одговорност пребацило на Надзорни одбор, истичући како према ЗЕМ нема надлежност у вези са надзором над понашањем медија током кампање.⁶³

Мисија ОЕБС је оценила да је РЕМ врло уско и формалистички протумачило постојећи правни оквир.⁶⁴ С друге стране, домаће НВО су оштро критиковале поступак РЕМ. Мисија ЦРТА је изнела став да је РЕМ направило корак уназад најавом да неће чак ни прикупљати статистичке податке о заступљености кандидата, и закључила да је понашање Савета РЕМ указало на то да ова „институција није желела да искористи све капацитете који су јој стајали на располагању да би вршила своју законом предвиђену дужност“.⁶⁵ Према мишљењу ЦеСИД, био је потребан проактивнији и снажнији приступ РЕМ, јасније одређивање према понашању медија, као и редовно и правовремено извештавање о свим уоченим проблемима.⁶⁶ Сliku о неделотворности РЕМ током кампање употпунио је податак да је од 58 примљених пријава грађана решено само 9, при чему ни у једном од случајева није покренут поступак у циљу изрицања мера против електронских медија.⁶⁷

60) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 234.

61) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6.

62) О надлежности и могућностима РЕМ током предизборне кампање, видети: Синиша Аглагић, Јелена Сучурлија Милојевић, „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: случај Регулаторног тела за електронске медије“, *Српска политичка мисао*, vol. 61, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 133–134.

63) Регулаторно тело за електронске медије, *Питања и одговори*, Internet, <http://rem.rs/sr/predsednicki-izbori-2017/pitanja-i-odgovori>, 28/10/2018.

64) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 11–12.

65) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 16, 57.

66) Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 8.

67) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predizborna tišina u REM-u*:

Према оцени домаћих посматрача, неактивност РЕМ током предизборне кампање је последица два хронична проблема. Први се огледа у организацији РЕМ, и подразумева следеће: 1) постоји велики страначки утицај на РЕМ, с обзиром да политичка тела предлажу 4 од 9 чланова Савета РЕМ; 2) Савет РЕМ није функционисао у пуном саставу од јануара 2016. године; 3) још увек се користи статут некадашње РРА; и 4) нарушена је финансијска независност РЕМ, с обзиром да Скупштина две године заредом није усвојила финансијски план.⁶⁸ Други проблем представља сама пракса РЕМ, која се огледа у чињеници да РЕМ често преуско тумачи одредбе ЗЕМ, да су образложења одлука нејасна, а објављени записници са седница непотпуни, док годишњи извештаји о раду углавном приказују само правни оквир и дају штуре информације.⁶⁹

Када је у питању АБПК, оцена њеног рада је сумирана у извештају мисије ОЕБС, и гласи да је „уопштено посматрајући, испуњавала своје обавезе надзирања али је исказивала суздржаност у искоришћавању свих својих истражних овлашћења“.⁷⁰

Од самог почетка кампање, АБПК је, путем мреже својих посматрача и на основу пријава грађана, уочила случајеве злоупотреба у кампањи, и саопштењем упозорила носиоце јавних функција да ће реаговати у случају злоупотреба.⁷¹ Међутим, према налазима посматрача, адекватна реакција АБПК на неколико десетина забележених случајева и пријава злоупотреба је изостала, с обзиром да није покренут ниједан поступак.⁷²

Домаћи посматрачи су оценили да се АБПК суочава са недостатком капацитета, политичке воље и подршке других институција да делотворно надзире изборни процес. Према оцени ТС, коју је пренела мисија ОЕБС, „способност АБПК да делује без утицаја политике је била ограничена због немоћи њених водећих људи“.⁷³ У периоду пре и током самог изборног процеса, положај

uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu, Beograd, januar, 2018, Internet, http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf, 12/10/2018, стр. 11–12.

68) Исто, стр. 7.

69) Исто, стр. 14.

70) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 9.

71) Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, нав. дело.

72) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, Beograd, januar 2018, Internet, http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf, 12/10/2018, стр. 11–13.

73) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election*

АБПК је био значајно ослабљен. Нови закон о АБПК, који је требало да ојача њену улогу у превенцији корупције, није усвојен пре почетка изборне кампање, иако је његово усвајање до краја 2016. године било предвиђено Акционом планом Скупштине за преговарачко поглавље 23, што је била и препорука Европске Комисије. Од децембра 2016. до септембра 2017. године АБПК није имала директора. Током изборне кампање Одбор АБПК је функционисао у крњем саставу (имао је 6 од 9 чланова), да би непосредно након одржавања избора спао само на 2 члана. Имајући у виду да је рад Скупштине био суспендован током кампање, није могао да се врши избор чланова Одбора. Томе треба додати и чињеницу да се годишњи извештаји о раду АБПК нису разматрали у пленуму Скупштине од 2016. године.⁷⁴

2.3. Изборни дан, гласање и објављивање резултата

У погледу изборног дана и организације гласања на бирачким местима, посматрачи су давали оцену да су изборне процедуре начелно поштоване, као и да је изборни дан протекао мирно. С друге стране, сви посматрачи су указивали на неправилности које се, због недовољне обуке чланова БО, догађају на појединим бирачким местима. Те неправилности се годинама понављају, али суштински не доводе у питање легитимитет избора. Уобичајене неправилности на бирачким местима подразумевају: 1) касно отварање бирачких места због гужве у БО, споре процедуре или недостатка гласачког материјала; 2) грешке у бирачким списковима; 3) питање бирачких паравана и тајности гласања; 4) отворене сугестије у погледу гласања – тзв. групно гласање; 5) недовољно познавање процедуре на бирачком месту; 6) претрпана бирачка места; 7) гласачке кутије без серијских бројева; 8) излагање чланова БО и коришћење мобилних телефона приликом бројања гласова; 9) неправилно запечаћене гласачке кутије; 10) контролни листић није убачен у гласачку кутију; 11) проблеми у расподели дужности чланова БО на бирачком месту; и 12) гласање без претходног утврђивања идентитета бирача.⁷⁵

Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 9.

74) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 7–9.

75) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 242–243; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in*

Поред уобичајених неправилности на бирачким местима, посматрачи су 2016. и 2017. године известили о присуству активиста владајућих странака у близини бирачких места, који су бирачима отворено сугерисали за кога би требало да гласају или су, у координацији са члановима БО, проверавали да ли су гласали њихови „сигурни гласачи“.⁷⁶

Када је реч о објављивању резултата, фокус посматрача је био на два аспекта. Први се односи на решавање приговора при БО и РИК и решавање изборних спорова. Мисија ОЕБС је сумирала главне проблеме у овом аспекту изборног процеса, и они подразумевају следеће: 1) не постоји могућност подношења приговора пред БО; 2) рокови за подношење и разматрање приговора пред РИК су кратки; и 3) разматрање изборних спорова пред РИК и Управним судом одвија се без присуства страна на које се спорови односе.⁷⁷

Други аспект представља утврђивање коначних резултата у РИК. Током изборних циклуса 2012–2016. године, опозиционе листе и кандидати су оспоравали законитост изборног процеса, као и изборне резултате, уз оптужбе да су владајуће странке организовале изборну крађу.⁷⁸ На изборима 2017. године, утврђивање изборних резултата је протекло уз оптужбе за изборну крађу и захтеве за понављање гласања, при чему је опозиција користила седнице РИК да изнесе ставове у вези са неправилностима током изборног процеса, непостојањем Надзорног одбора, неактивношћу АБПК и РЕМ током кампање, као и незаконитим организовањем избора на Косову и Метохији. Након понављања гласања на неколико бирачких места, које није могло да промени исход избора, коначни резултати су проглашени уз велико противљење опозиције, са 19 гласова за и 9 против.⁷⁹

the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 3, 15; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 16; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 7.

76) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 243; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 8; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 7; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 43.

77) OSCE/ODIHR, 2017, стр. 3, 14).

78) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 148–149; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 251–252.

79) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 47; Centar za

3. ПРЕПОРУКЕ ПОСМАТРАЧА ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

Током изборних циклуса 2012–2017. године кључне препоруке су долазиле од мисија ОЕБС и ПССЕ, док су домаће НВО углавном те препоруке понављале или им давале конкретнији садржај, разрађујући препоручена решења. Препоруке посматрача се по свом садржају могу сврстати у две групе, а то су: 1) препоруке у вези са оквиром одржавања избора и изборним даном и гласањем; и 2) препоруке у вези са понашањем актера и надзором у бочним аренама.

Препоруке у вези са оквиром одржавања избора и изборним даном и гласањем углавном су усмерене ка систематизацији, прецизнијем уређењу и допуни постојећих решења, и обухватају: 1) усвајање јединственог изборног закона који би објединио и систематизовао изборну правну материју; 2) уређивање посматрања избора законом, а не одлукама изборних комисија; 3) јасније уређивање статуса листа националних мањина; 4) укидање ограничења да један бирач може да подржи само једну листу; 5) стављање ЈБС на потпуни увид јавности; 6) обезбеђивање могућности оспоравања свих упутстава и правила РИК кроз механизме правног лека; 7) продужење законских рокова за подношење приговора који се односе на изборе и доношење одлука о њима; 8) унапређење обуке чланова БО, како би се избегле неправилности на бирачким местима које се редовно дешавају; и 9) омогућавање објављивања записника с подацима о резултатима избора по појединачним изборним местима, укључујући и оне записнике који су касније исправљани.⁸⁰

Препоруке посматрача у вези са понашањем актера и надзором у бочним аренама односе се на: 1) промену начина финансирања предизборне кампање; 2) јаснију поделу између јавних и страначких активности; и 3) јачање надзора од стране АБПК и РЕМ у циљу заштите равноправности учесника избора.

Кључне препоруке посматрача у вези са променом начина финансирања предизборне кампање сумиране су у извештаји-

slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 28.

80) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16–18; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 50–55.

ма мисија ОЕБС и ПССЕ из 2017. године, и обухватају следеће: 1) одређивање ограничења за највиши могући потрошени износ у кампањи; 2) снижавање износа за појединачне донације; 3) скраћивање рокова за подношење и објављивање финансијских извештаја; и 4) увођење пропорционалних и дестимулишућих санкција за кршење прописа о финансирању.⁸¹ Овим препорукама би требало додати и начелну препоруку АБПК из 2014. године о смањењу буџетског учешћа у финансирању политичких странака кроз увођење система везаних фондова, који се заснива на принципу да се средства из јавних извора додељују странкама под условом да оне прикупе исти износ донација из приватних извора.⁸²

Када је реч о злоупотреби јавних ресурса у страначке сврхе, препорука ОЕБС, изнета више пута и поновљена 2017. године, гласи да је „потребно строго поделити државне и страначке активности и придржавати се те поделе“.⁸³ Домаће НВО су дале конкретне предлоге тог разграничења, који углавном подразумевају увођење нових забрана и додатног прецизирања законских одређби.⁸⁴

У вези са јачањем надзора од стране АБПК и РЕМ, посматрачи, поред решавања хроничних организационих проблема, предлажу и низ конкретних мера.

Када је у питању АБПК, посматрачи препоручују: 1) скраћивање рокова за подношење и објављивање финансијских извештаја; 2) поштравање санкција за кршење прописа и давање могућности да их АБПК изриче током предизборне кампање; 3) објављивање свих пријава које се током кампање поднесу у вези са злоупотребима јавних ресурса, заједно са одговорима на пријаве и одлукама АБПК; 4) увођење кратких рокова за одлучивање по пријавама у кампањи; и 5) увођење обавезе да АБПК током кампање објављује правна мишљења која се односе на случајеве могућих злоупотреба.⁸⁵

81) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 2.

82) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, нав. дело, стр. 34–35.

83) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16.

84) *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 56; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44.

85) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election*

У медијској сфери, посматрачи препоручују да се надзорне активности РЕМ прошире на све аспекте извештавања о изборима, као и да РЕМ делује самоиницијативно на основу систематског праћења извештавања медија, укључујући и обезбеђивање делотворних санкција које би могле правремено да се примене током кампање. Посебно се препоручује: 1) да се изменама ЗЕМ јасно дефинишу обавезе које РЕМ има током кампање, што се посебно односи на праћење кампање на основу унапред утврђене методологије и периодично објављивање извештаја о резултатима праћења; 2) да РЕМ усвоји правила о начину извештавања медија током кампање, посебно о извештавању о активностима јавних функционера; 3) да се одреди краatak рок за поступање по пријавама у току кампање, као и да се утврди обавеза објављивања образложених одлука; и 4) да се уведу новчане казне за емитере који се понашају супротно прописима.⁸⁶

Кључна препорука, која захтева суштинске промене у систему, истакнута током свих изборних циклуса и поновљена 2017. године, односи се на професионализацију изборне администрације, пре свега РИК.⁸⁷ Професионализацију РИК још од 2001. године препоручује ОЕБС,⁸⁸ а у свим каснијим изборним циклусима тим препорукама су се придруживале и домаће НВО, пре свих ЦеСИД. Као главни разлог за професионализацију РИК посматрачи истичу њен страначки карактер.

Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 16; *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao predušlov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 15–16.

86) *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16; *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao predušlov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 22–23.

87) *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 17; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 54.

88) Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, нав. дело, стр. 263.

На првим вишестраначким изборима у Србији, одржаним 1990. године, чланови изборних комисија су биле судије, које је изабрала владајућа странка. На захтев тадашње опозиције, на свим наредним изборима у састав изборних комисија улазили су и представници странака. Испуњење таквог захтева, правданог потребом да опозиција добије могућност да контролише монополизвану државну администрацију, представљало је увод у страначку контролу над РИК.⁸⁹ Одредбама ЗИНП, који су у октобру 2000. године усвојиле заједно странке власти и опозиције, РИК у потпуности добија страначки карактер.⁹⁰ Иако је на изборима у децембру 2000. године дошло до промене власти у Србији, страначки карактер РИК није промењен. Мада је ОЕБС препоручивала професионализацију РИК, нова власт то није учинила. Задржан је страначки кључ као решење које би омогућило независно и непристрасно спровођење избора. Суштина тог решења је да странке контролишу изборни процес, али да се контролишу и међусобно, чиме се спречава монополизација изборних тела.⁹¹

Након промене устава 2006. године и два циклуса парламентарних избора 2007–2008. године, у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу, формирана је радна група за израду неколико нацрта закона у вези са изборима. У тој радној групи је учествовао и ЦеСИД.⁹² Међу нацртима које је Радна група припремила 2009. године, био је и Нацрт Закона о Државној изборној комисији (ДИК).⁹³ Нацрт је предвидео потпуно професионализовану и *de jure* самосталну ДИК, док би њене чланове у коначном поступку бирала Скупштина на предлог Владе.⁹⁴ Суштинска последица оваквог решења, имајући у виду резултате налаза посматрања избора, јесте да би се контрола над РИК преместила из руку свих парламентарних странака у руке само владајућих странака. У складу са важећим ЗИНП, ниједна политичка странка, страначка коалиција или друга политичка организација не може да има више од половине чланова у сталном саставу РИК и БО (чл. 29), а томе

89) Дејан Бурсаћ, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 102.

90) Душан Вучићевић, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, нав. дело, стр. 20.

91) Дејан Бурсаћ, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, нав. дело, стр. 103.

92) Виолета Сретеновић, „Рад ЦеСИД-а током општинских избора 2012. године“, у зборнику: *ОКО избора 18: председнички и парламентарни избори мај 2012* (приредио: Ђорђе Вуковић), НДИ, ЦеСИД, Београд, 2012, стр. 48.

93) *Нацрт Закона о Државној изборној комисији*, 2009, Internet, www.soinfo.org/attachment/download/172/Nacrt+Zakona+o+Drzavnoj+izbornoj+komisiji.doc, 17/10/2018.

94) Исто.

треба додати и право подносилаца изборних листа да именују по једног члана у проширени састав (чл. 33). С друге стране, према решењу из Нацрта, чланове ДИК би бирале владајуће странке, а управо против таквог стања су се опозиционе странке бориле још почетком 1990-их година. Иако су током изборних циклуса 2012–2017. године, и ОЕБС и домаће НВО препоручивале професионализацију РИК, суштински по моделу Нацрта из 2009. године, у њиховим извештајима је стајала оцена да је РИК радила транспарентно и у складу са прописима, као и то да су политички актери имали начелно поверење у њен рад. С друге стране, такву оцену нису добијала тела попут АБПК, РРА и РЕМ, у којима формално не постоји страначки утицај као у РИК. Налази посматрача указују да ова тела нису била у стању да спрече злоупотребе у изборном процесу, чији су главни виновници владајуће странке, које, према постојећим законским решењима, бирају руководеће органе ових тела. С друге стране, налази посматрача показују да је РИК, иако на њен рад више странака врши утицај, једино тело које успешно делује, упркос постојању одређених проблема. Усвајање препорука о професионализацији РИК, у условима који су описани у налазима посматрача избора, носи ризик да једино тело, у коме опозиција има могућности да контролише власт и коригује њено деловање, буде монополизовано од стране владајућих странака, чиме би се Србија вратила на стање са самог почетка вишестраначког система.

ЛИТЕРАТУРА

- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, Београд, мај 2014, Internet, www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kampanjaizvestaj_2014.doc, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, Београд, децембар 2016, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf>, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, Београд, 23. март 2017, Internet, <http://www.acas.rs/агенција-за-борбу-против-корупције-пр/>, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о трошковима изборне кампање за избор Председника Републике 2017. године*, Београд, новембар 2017, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf>, 25/10/2018.
- Атлагић Сениша, Сучурлија Милојевић Јелена, „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: случај Регулаторног

- тела за електронске медије“, *Српска политичка мисао*, vol. 61, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 123–140.
- Бурсаћ Дејан, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 99–116.
- Вучићевић Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 26, бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 1–28.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције – ЗАБПК, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009, 107/2012.
- Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016.
- Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 36/2011.
- Закон о јединственом бирачком списку – ЗЈБС, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011.
- Закон о политичким странкама – ЗПС, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 61/2015.
- Закон о финансирању политичких активности – ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.
- Јањић Стефан, Валић Недељковић Дубравка, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, *Српска политичка мисао*, vol. 58, бр. 4/2017, Институт за политичке студије, Београд, стр. 67–84.
- Младеновић Слађана, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, *Политичка ревија*, vol. 33, бр. 3/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 251–275.
- Младеновић Слађана, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 139–153.
- Младеновић Слађана, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2014. године: Политичка рокада* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 263–279.
- Младеновић Слађана, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2016. године: „Историјска“ или „Пирова“ победа* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 231–256.

- Нацрт Закона о Државној изборној комисији, 2009, Internet, www.soinfo.org/attachment/download/172/Nacrt+Zakona+o+Drzavnoj+izbornoj+komisiji.doc, 17/10/2018.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Питања и одговори*, Internet, <http://rem.rs/sr/predsednicki-izbori-2017/pitanja-i-odgovori>, 28/10/2018.
- Сретенковић Виолета, „Рад ЦеСИД-а током општинских избора 2012. године“, у зборнику: *ОКО избора 18: председнички и парламентарни избори мај 2012* (приредио: Ђорђе Вуковић), НДИ, ЦеСИД, Београд, 2012, стр. 47–61.
- Уставни суд Републике Србије, ИУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/2010.
- Biro за друштвена истраживања, *Mediji, javnost i izbori 2017*, Београд, 2017, Internet, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf>, 17/10/2018.
- Centar за електронске медије, *Elektronski mediji u kampanji: Prolazno vreme na polovini puta*, Београд, март 2017, Internet, <http://www.cem.rs/PRVA%20POLOVINA%20KAMPANJE.pdf>, 21/10/2018.
- Centar за електронске медије, *Zašto su srpski elektronski mediji u permanentnoj kampanji* (ono što se od brojki ne vidi), Београд, април 2017, Internet, <http://www.cem.rs/aktivnosti.html>, 21/10/2018.
- Centar за истраживање, транспарентност и одговорност – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, Београд, мај 2017, Internet, <http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf>, 12/10/2018.
- Centar за истраживање, транспарентност и одговорност – CRTA, *Predizborna tišina u REM-u: uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu*, Београд, јануар 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf, 12/10/2018.
- Centar за истраживање, транспарентност и одговорност – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, Београд, јануар 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf, 12/10/2018.
- Centar за слободне изборе и демократију, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, Београд, мај 2017, Internet, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/05/CeSID-Izveštaj-sa-predsednickih-izbora-2017.pdf>, 17/10/2018.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, 8 Warsaw, June 2017, Internet, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>, 23/10/2018.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, Prague, 29 May 2017,

Internet, https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1497353349_observation-of-the-presidential-election-in-serbia-2-april-2017.pdf, 23/10/2018.

Sartori Giovanni, *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

Transparentnost Srbija, *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, Beograd, april 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti_monitoring_kampanje_2017.pdf, 11/10/2018.

Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, Beograd, 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti_funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf, 11/10/2018.

Trivić Branka, Nešić Milan, Zorić Ognjen, „Predizborno zaključavanje parlamenta Srbije“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. mart 2017, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/predsednica-skupstine-srbije-blokada-parlament/28342983.html>, 15/10/2018.

Sladjana Mladenovic

OBSERVATION OF 2012–2017 ELECTION CYCLES IN SERBIA: KEY ACTORS, FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Resume

The findings of the 2012–2017 election cycles observations show that the normative framework formally provides a solid basis for holding free elections, but that its incomplete implementation and the lack of oversight during the pre-election campaign generate an increase in the inequality of the election participants and call into question the achievement of conditions for fair elections. In fact, the conditions are the worst in the so-called side electoral arenas: 1) the financing of the pre-election campaign is not transparent, and the inequality of the participants regarding the available funds increases, with the participation of the ruling parties exceeding 70%; 2) in the media sphere, in terms of ownership there is a financial and personal connection between the privatised local media and the parties, while in the electronic media with the national frequency and the most influential daily and weekly newspapers there are “two-floor elections” with complete domination of the Serbian progressive party and its president, party camera phenomenon, functionary campaign and the lack of critical

role; and 3) observers regularly record dozens of cases of misuse of public resources for party purposes. There is no genuine oversight over the election process, since the Supervisory Board envisaged by the law has never been formed, while the regulatory bodies such as the Anti-Corruption Agency and the Regulatory Authority for Electronic Media are becoming more passive, working under the influence of the ruling parties and without the ability to prevent their abuses in the electoral process. The only aspect of the electoral process that is not under the full monopoly of the ruling parties is the Republic Electoral Commission, but observers recommend its professionalisation, which would *de facto* transfer the control over its work from the hands of all parliamentary parties and electoral lists into the hands of the ruling parties.

Keywords: presidential elections in Serbia, parliamentary elections in Serbia, election observation in Serbia, financing the electoral campaign, media in electoral campaign, professionalisation of the Republic Electoral Commission

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.