

Бранко РАКИЋ\*  
Правни факултет  
Универзитет у Београду

УДК 342.53(497.11)  
DOI: 10.5937/adpn2402009R  
Оригинални научни рад

Миодраг САВОВИЋ\*\*  
Институт за упоредно право  
Београд

## ДА ЛИ ЈЕ ДОПУШТЕНО УЧЕШЋЕ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ИЗБОРЕ

### Сажетак

Сврха увођења функционерске кампање у изборно законодавство је обезбеђивање једнаких шанси за све учеснике изборног процеса уз поштовање начела фер и слободних избора. Једна од најчешћих недоумица у вези са овим је везана за учешће председник Републике у изборној кампањи. Поставља се питање да ли шеф државе који је „председник свих грађана“ има право да у току трајања изборне кампање учествује у активностима које су усмерене на оне радње које доприносе давању подршке одређеној политичкој опцији и промовисању њених идеја и кандидата, и које су у функцији постизања политичких циљева конкретне политичке партије, коалиције или њених кандидата. И да ли се на тај начин доводи у питање непристрасност и интегритет избора и крише правила изборног законодавства.

Аутори анализирају постојеће домаће прописе који регулишу ову материју, али и међународне документе који уређују питања од значаја за права појединца као грађанина у остваривању његових људских права, међу којима су и она у вези са изборима. Поред тога, аутори су у више изборних процеса (избори 2020, 2022 и 2023 године) били чланови Надзорног

\* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: branko@ius.bg.ac.rs; ORCID: 0009-0004-9551-2363.

\*\* Аутор је стручни сарадник Института за упоредно право у Београду.

*одбора за изборну кампању који је биран од стране Народне скупштине Србије, па ово питање посматрају и кроз праксу контроле Надзорног одбора у току изборног процеса.*

*Кључне речи: избори, функционерска кампања, сукоб интереса, председник државе, јавни ресурси*

## 1. УВОД

Током трајања изборне кампање за парламентарне изборе 2023. године, Александар Вучић, који је председник Републике Србије, а који је, с друге стране, био носилац изборне листе Српске напредне странке и у том својству учествовао у изборној кампањи, учестало се појављивао у јавности, говорио у прилог Српске напредне странке и позивао грађане да гласају за ту, а не за опозиционе странке.

Поводом већег броја Вучићевих јавних наступа у току трајања изборне кампање, два члана Надзорног одбора за изборну кампању делегираних на предлог опозиционих политичких партија, поднели су Надзорном одбору више притужби тврдећи да је он током тих наступа прекршио забране и ограничења која важећи прописи постављају пред јавне функционере и да је злоупотребио своју председничку функцију да би ставио једну политичку групацију у привилегован положај у односу на ривалске политичке групације.

Грубо посматрано, а према њиховим речима, јавни наступи Александра Вучића се могу поделити на две групе. Једни су наступи на партијским промотивним скуповима СНС на којима је он ословљаван и најављиван као председник Републике, а и сам је током говора помињао то своје својство. Други, наступи у телевизијским емисијама у којима је он такође ословљаван и најављиван као председник Републике, а и сам је током говора помињао то своје својство, мада је током наступа рекао да он учествује у изборној кампањи СНС (саме те емисије нису биле непосредно скопчане са активностима председника Републике).

Према подносиоцима представки, Александар Вучић је током тих јавних наступа прекршио члан 111. Устава РС,<sup>1</sup> члан 1. Закона о председнику Републике,<sup>2</sup> члан 41. Закона о спречавању корупције<sup>3</sup> и

---

<sup>1</sup> Службени гласник РС 98/2006.

<sup>2</sup> Службени гласник РС 111/2007.

<sup>3</sup> Службени гласник РС 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

члан 50, став. 2. истог Закона, и на тај начин извршио кривична дела из чл. 128. и 359. Кривичног законика.<sup>4</sup>

## 2. ДА ЛИ УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗАБРАЊУЈЕ ДА ЛИЧНОСТ КОЈА ОБАВЉА ФУНКЦИЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ УЧЕСТВУЈЕ КАО ГРАЂАНИН У АКТИВНОСТИМА НЕКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ ИЛИ ГРУПАЦИЈЕ?

Тврдња да је председник Републике Александар Вучић учешћем у партијским активностима Српске напредне странке везаним за изборе народних посланика, односно у изборној кампањи те политичке партије, поступао противправно, базирана је пре свега на тврдњи да је учешћем у тим активностима он нарушавао државно јединство Србије и тиме прекршио члан 111. Устава РС и члан 1. Закона о председнику Републике.

Члан 111. Устава Републике Србије који дефинише положај председника Републике, прописује: „Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије“. Члан 1. Закона о Председнику Републике садржи идентичну одредбу.

Поставља се питање да ли ова одредба забрањује лицу које врши функцију председника Републике Србије да буде члан неке политичке партије током трајања председничког мандата и да учествује у активностима политичке партије или неке друге политичке групације, укључујући и предизборну кампању на парламентарним или локалним изборима.

### 2.1. Значење израза „(изражавати) државно јединство Републике Србије“

Да бисмо одговорили на наведено питање, требало би најпре да приступимо језичком тумачењу и да пођемо од чињенице да су аутори Устава употребили израз „државно јединство“, а не неки други израз, попут израза „идеолошко јединство“ и слично. Језички посматрано, овде се може радити једино о јединству државе као организационе и структуралне целине, што на првом месту значи да председник Републике, као шеф државе, при вршењу својих надлежности (од којих је

---

<sup>4</sup> Службени гласник РС 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3

централна и првонаведена у члану 112. Устава, где су побројана његова овлашћења, репрезентативног карактера) мора да поштује одлуке других државних органа донете у оквиру њихових надлежности и да, у мери у којој је то потребно и могуће у оквиру његових овлашћења, доприноси нормалном функционисању институционалне структуре и има модерирајућу улогу у односу на друге државне органе (пре свега Народну скупштину, као легислативну грану власти, и Владу, као други сегмент извршне власти, са много већим оперативним овлашћењима од оних које има председник Републике).<sup>5</sup>

Тумачење уставне одредбе по којој би председникова обавеза (и право) изражавања државног јединства значила обавезу изражавања идеолошког јединства била би у супротности са духом Устава и са већим бројем његових одредби (чак и кад би се изражавање идеолошког јединства тражило само у оквирима председничког вршења његових председничких надлежности, а камоли и изван тога, о чему ће касније бити речи).

Најпре, Устав у члану 1. дефинише Републику Србију као државу засновану „на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“, при чему међу овим последњим, европским вредностима, побројаним у члану 2. Уговора о Европској унији<sup>6</sup> (који наводи вредности на којима се Унија заснива), фигурирају „демократија“ и „плурализам“ (а и у преамбули Статута Савета Европе, европске организације чији је Србија члан,<sup>7</sup> државе чланице потврђују „приврженост духовним и моралним вредностима које су заједничка баштина њихових народа и стварни извор личне и политичке слободе и владавине закона, принципа на којима се заснива свака истинска демократија“). Према Европском суду за људска права:<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ова модерирајућа улога председника Републике је јасније изражена у члану 5. Устава Француске (који је пандан члану 111. Устава РС), која гласи: „Председник Републике се стара о поштовању Устава. Својом арбитражом он осигурава редовно функционисање јавних власти, као и континуитет државе. Она је гарант националне независности, територијалног интегритета и поштовања уговора“ („Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État. Il est le garant de l’indépendance nationale, de l’intégrité du territoire et du respect des traités“).

<sup>6</sup> Службени лист ЕУ С 202/15, 7.6.2016.

<sup>7</sup> *The Statute of the Council of Europe* (познат и као *Treaty of London*), потписан 5.5.1949.

<sup>8</sup> Европски суд за људска права - ECHR (енгл. *European Court of Human Rights*, франц. *Cour européenne des Droits de l’Homme*) је судска институција Савета Европе, основана 1959. године, за заштиту права и слобода гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (1950).

„Нема демократије без плурализма“.<sup>9</sup> Демократска природа Републике Србије, њеног друштва и институција, предвиђена је још на већем броју места у тексту Устава (чл. 5, 18, 19. итд). У држави заснованој на начелима „грађанске демократије“ и „плурализма“ не може се говорити о „идеолошком јединству“, тј. „идеолошко јединство“ у таквој држави не постоји и не може постојати јер је управо супротно демократији и плурализму (тј. демократском плурализму) и некомпатибилно са њим, па је немогуће да је интенција аутора Устава да дајући задатак председнику Републике да „изражава државно јединство Републике Србије“ заправо била да га обавезе да изражава „идеолошко јединство“.<sup>10</sup>

А да се демократско устројство Републике Србије артикулише кроз успостављање и деловање политичких партија предвиђа члан 5, став 1. Устава Републике Србије који гласи: „Јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана“.

Да смисао цитиране одредбе члана 111. Устава Републике Србије није у томе да председник Републике нема право да у вршењу својих председничких овлашћења заступа ставове неке идеолошке струје, који могу да буду супротни ставовима неких других идеолошких

<sup>9</sup> „There can be no democracy without pluralism” (ECHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, Yazar and others v. Turkey, para. 46).

<sup>10</sup> Идеја која је присутна код дела грађана да би „државно јединство“ које, по члану 111. Устава РС, изражава председник Републике Србије, требало да представља некакво идеолошко јединство, тј. да личност која обавља функцију председника Републике не би, ни при вршењу председничких надлежности ни ван тога, смела да заузима и изражава политичке ставове који не одговарају ставовима неких делова становништва (тј. да би морала да изражава неутралне или од свих прихваћене политичке ставове и опредељења) у значајној мери је реликт схватања и стања свести изграђиваних током више деценија постојања једнопартијског система у СФРЈ (и пре тога у ДФЈ и ФНРЈ), у чијем Уставу из 1974. године је СФРЈ дефинисана, уз остало, као „социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности“ (чл. 1. и 3), док је Савез комуниста (организација коју карактерише „идеолошка монолитност“), као једина партија у држави, био уставна категорија, па је чак и један члан Председништва СФРЈ, као колективног шефа државе, по положају био Председник Централног комитета Савеза комуниста Југославије (члан 321. Устава СФРЈ: „Председништво СФРЈ сачињавају по један члан из сваке републике и аутономне покрајине, кога бира скупштина републике, односно скупштина аутономне покрајине, тајним гласањем на заједничкој седници свих већа скупштине и, по положају, председник Савеза комуниста Југославије“), док је у Основном начелу број VIII из Устава улога Савеза комуниста одређена, уз остало, на следећи начин: „Савез комуниста Југославије, својим усмеравајућим идејним и политичким радом у условима социјалистичке демократије и друштвеног самоуправљања, основни је покретач и носилац политичке активности ради заштите и даљег развоја социјалистичке револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа, а посебно ради јачања социјалистичке друштвене и демократске свести, и одговоран је за то“. Овакав систем је промењен пре више од тридесет година, али је очигледно још увек присутан у свести дела становништва.

струја у друштву (тј. да је дужан да буде политички, односно идеолошки неутралан), потврђује и чињеница да се председник Републике, према члану 114. Устава, бира на непосредним изборима, на којима се по правилу појављује са одговарајућим политичким програмом, који по правилу одговара политичком програму политичке партије, коалиције политичких партија или групе грађана које га кандидују („Кандидата за председника Републике [...] може предложити политичка странка уписана у Регистар политичких странака [...], коалиција политичких странака [...] и група грађана“).<sup>11</sup> У кампањи која претходи избору, а која се спроводи у складу са Законом о избору народних посланика<sup>12</sup> (сходно се примењује и на избор председника), кандидати за председника сучељавају своје програме, заступајући сопствене и оспоравајући програме ривала. У члану 2. Закона о финансирању политичких активности<sup>13</sup> садржана је дефиниција према којој „изборна кампања представља скуп активности политичких субјеката које почињу од дана расписивања избора и окончавају се даном доношења укупног извештаја о резултатима избора, у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма и позивања бирача да за њих гласају, односно да не гласају за друге учеснике на изборима и које обухватају: рад са бирачима и чланством; организовање и одржавање скупова; промоцију, израду и поделу рекламне материјала, брошура, лифлета и публикација; политичко оглашавање; истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке, ПР и консултантске услуге; спровођење обука за страначке активности, као и друге сличне активности; остале активности чији су трошкови недвосмислено повезани са изборном кампањом“. При вршењу својих овлашћења изабрани председник Републике ће, у мери у којој му обухват и природа његових надлежности дозвољавају,<sup>14</sup> остваривати

<sup>11</sup> Члан 12, став 1. Закона о избору председника Републике, Службени гласник РС 14/2022.

<sup>12</sup> Члан 8, став 1. Закона о избору председника Републике.

<sup>13</sup> Службени гласник РС 14/2022.

<sup>14</sup> Члан 112. Устава, који предвиђа надлежности председника Републике, гласи: „Председник Републике: 1. представља Републику Србију у земљи и иностранству; 2. указом проглашава законе, у складу с Уставом; 3. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа; 4. предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; 5. поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; 6. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; 7. даје помиловања и одликовања; 8. врши и друге послове одређене Уставом. Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије“.

Поред надлежности из члана 112, председник Републике има још одређени број овлашћења у складу са неким другим члановима Устава (у складу са горе цитираним тач. 4. и 8); члан

(по редовном току ствари) ону политичку агенду коју је представио грађанима приликом кандидовања и предизборне кампање. Дакле, и приликом вршења својих Уставом предвиђених надлежности, председник Републике има право (па чак има и политичку обавезу) да заступа идеолошке ставове који могу бити у супротности са ставовима једног дела грађана (оних који нису гласали за њега), поштујући и изражавајући, као што смо рекли, државно јединство Републике Србије у горе описаном структуралном смислу.

Конечно, разумевање (односно пре бисмо рекли неразумеваше) одредбе члана 111. Устава према коме би обавеза „изражавања државног јединства Републике Србије“ значила забрану да личност која врши функцију председника Републике изражава политичке ставове који одговарају само политичким ставовима једног дела грађана, односно неких политичких партија и групација, а у супротности су са политичким ставовима других (или свих) била би у очигледној колизији са правом лица које врши функцију председника Републике на реизбор (према члану 116, став 3. Устава „*(н)ико не може више од два пута да буде биран за председника Републике*“, што значи да може два пута), јер право на реизбор подразумева учешће тог лица у изборној кампањи у време док му још траје функција председника (према члану 114, став 2. Устава), а то значи да он у том периоду има право и треба да износи своје политичке ставове, односно ставове политичке партије, коалиције или групе грађана који га предлажу, и да оспорава политичке ставове противника.

Све скупа, јасно је да је према Уставу председник Републике политички активан субјекат и у оквиру вршења својих надлежности, те да га члан 111. Устава не спутава у томе. Утолико пре, та му одредба омогућава да буде политички активан као грађанин, изван оквира вршења надлежности председника Републике и у циљу промоције своје политичке странке или кандидата.

---

109 – распуштање Народне скупштине; члан 113 - суспензивни вето; члан 168 – сваки државни орган, па и председник, може да покрене поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом; члан 172, став 2 – именоваше пет судија Уставног суда; чл. 200. и 201 – резервно овлашћеше да прогласи са председником Владе и председником Народне скупштине ванредно или ратно стање; члан 203, став 1 – предлог за промену Устава.



## 2.2. Председник Републике Србије као функција (односно државни орган) и личност која обавља функцију председника Републике као грађанин

Напред смо изнели смисао и значење израза „(изражавати) државно јединство Републике Србије“ из члана 111. Устава и показали да он не значи изражавање „идеолошког јединства“, као према Уставу непостојеће категорије (тј. категорије која је супротна устројству које прописује Устав РС), те да председник Републике то „државно јединство“ изражава у описаном структуралном смислу, док има право (па чак и политичку обавезу према грађанима који су гласали за њега) да вршећи председничку функцију, у оквирима својих релативно ограничених надлежности и поштујући њихову специфичну природу, заступа одређено политичко усмерење које не деле сви грађани и све политичке групације у Србији (промовисање политичких ставова, представљање програма, и друге облике комуникације са бирачима с којима дели истоветне програмске циљеве). Тим својим поступцима, тј. залажући се за одређену политичку опцију, председник Републике не нарушава принцип непристрасности и не утиче на интегритет избора, већ само промовише политички програм партије или групације којој припада и које је садржано у његовим предизборним најавама и обећањима.

Следеће питање је да ли члан 111. Устава (или нека друга уставна или законска одредба), представљају препреку да личност која врши функцију председника Републике буде политички активан субјект изван оквира вршења те функције. Ово с обзиром да је председник Републике државни орган, односно (као инокосни орган) функција коју обавља одређено лице, а с друге стране, то лице које обавља функцију председника Републике је грађанин, који изван оквира председничке функције коју обавља има одговарајућа грађанска права.

Иако смо напред о праву лица које врши функцију председника Републике да се кандидује и учествује у кампањи за реизбор говорили у делу где смо говорили о поступању председника Републике при вршењу његових надлежности, лице које је актуелни председник у кампањи за реизбор заправо учествује као грађанин. Да је тако најбољи је показатељ чињеница да и лице које је актуелни председник Републике треба да има одговарајући број потписа као услов за кандидатуру, једнако као и било који кандидат који није председник у



том тренутку<sup>15</sup>. Дакле, актуелна функција председника не квалификује лице које је врши да уђе у трку за други мандат под повољнијим или друкчијим условима од других потенцијалних кандидата. Он је на том плану једнак са сваким другим грађанином, јер се и сам појављује као грађанин. Устав таквом лицу само забрањује да се кандидује за трећи председнички мандат. А важећи прописи му забрањују да председничку функцију коју врши (вршење надлежности из члана 112. Устава и других наведених чланова) користи или злоупотребљава у сврху предизборне кампање, о чему ће касније бити речи.

Исто тако, тренутни положај председника Републике који неко лице врши такође не представља сметњу да он, као грађанин, буде члан и функционер неке политичке партије и да учествује у њеном раду, као и да, изван оквира обављања функције председника Републике (дакле ван вршења надлежности председника Републике), као грађанин на парламентарним или другим изборима подржава неку партију и учествује у њеној предизборној кампањи.

Право да се учествује у оснивању неке политичке партије, да се буде њен члан и функционер и да се учествује у њеним активностима, саставни је део већег броја основних људских права, а пре свега права на слободу удруживања, загарантованог чланом 55. Устава РС<sup>16</sup> (као и члан 11. Европске конвенције о људским правима и члан 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима), права на слободу окупљања, загарантованог чланом 54. Устава РС<sup>17</sup> (као и чланом

<sup>15</sup> Према члану 14, став 1, тачка 3. Закона о избору председника Републике, приликом кандидовања сваког кандидата за избор председника, укључујући и оног који већ врши функцију председника и иде у један Уставом допуштени реизбор, неопходно је поднети „најмање 10.000 писмених изјава бирача да подржавају предлог кандидата.

<sup>16</sup> Члан 55 – Слобода удруживања: Јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.

Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом.

Забрањена су тајна и паравојна удружења.

Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

<sup>17</sup> Члан 54 – Слобода окупљања: Мирно окупљање грађана је слободно.

Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању.

Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом.

Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

11. Европске конвенције о људским правима, те члан 21. Међународног пакта о грађанским и политичким правима) и права на слободу (мишљења и) изражавања, загарантованог члан 46. Устава РС<sup>18</sup> (као и члан 10. Европске конвенције о људским правима и члан 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Ово потврђује и Европски суд за људска права, који у погледу члан 11. Европске конвенције о људским правима констатује следеће: „24. Суд сматра да формулација члана 11. даје почетну назнаку да ли се политичке странке могу позвати на ту одредбу. Напомиње да иако се члан 11. односи на ‘слободу удруживања са другима, укључујући право на оснивање ... синдиката...’, везник ‘укључујући’ јасно показује да су синдикати само један пример између осталих облика у којима се може остварити право на слободу удруживања. Стога није могуће закључити... да су позивањем на синдикате – из разлога који се односе углавном на питања која су била актуелна у то време – они који су састављали Конвенцију намеравали да искључе политичке партије из делокруга члана 11; 25. Међутим, још убедљивија од формулације члана 11, по мишљењу Суда, је чињеница да су политичке странке облик удруживања који је неопходан за правилно функционисање демократије. С обзиром на значај демократије у систему Конвенције..., нема сумње да политичке странке спадају у обухват члана 11“.<sup>19</sup>

А у погледу члана 10. Конвенције ЕСЉП констатује следеће: „46. Суд понавља да, без обзира на његову аутономну улогу и посебну сферу примене, члан 11. такође мора бити разматран у светлу члана 10.

<sup>18</sup> Члан 46 – Слобода мишљења и изражавања: Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје.

Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

<sup>19</sup> 24. The Court considers that the wording of Article 11 provides an initial indication as to whether political parties may rely on that provision. It notes that although Article 11 refers to ‘freedom of association with others, including the right to form ... trade unions ...’, the conjunction ‘including’ clearly shows that trade unions are but one example among others of the form in which the right to freedom of association may be exercised. It is therefore not possible to conclude ... that by referring to trade unions – for reasons related mainly to issues that were current at the time – those who drafted the Convention intended to exclude political parties from the scope of Article 11.

25. However, even more persuasive than the wording of Article 11, in the Court’s view, is the fact that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system ..., there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11 (ECHR, no. 133/1996/752/951, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, paras. 24–25).

*Заштита мишљења и слобода њиховог изражавања један је од циљева слободе окупљања и удруживања. како је садржано у члану 11. То се утолико више односи на политичке партије с обзиром на њихову суштинску улогу у обезбеђивању плурализма и правилног функционирања демократије“.*<sup>20</sup>

Забрана партијског чланства за неке категорије државних функционера и упосленика из члана 55. став 5. Устава РС, о којој ће касније више бити речи, као вид ограничења права на слободу удруживања, јасно показује да Устав право на партијско чланство (које подразумева и стицање и вршење партијских функција и активан партијски ангажман, укључујући и учешће у изборним кампањама) сматра саставним делом тог људског права.

Грађанин који у датом тренутку обавља функцију председника Републике ужива сва Уставом и међународним правом загарантована људска права, укључујући и наведена права која му омогућавају да буде члан и функционер политичких партија и да учествује у њиховом раду, укључујући и предизборне кампање на различитим нивоима избора. Он ради остварења тог свог права нема право да користи свој положај и јавне ресурсе и друге погодности које му стоје на располагању као председнику Републике. Дакле, јасно се мора раздвојити положај грађанина који врши функцију председника Републике од саме те функције и њеног вршења.

Ограничење наведених људских права грађанина који обавља функцију председника Републике могло би да буде уведено само законом и то ако је неопходно ради остварења неког легитимног циља (неког јавног интереса или одговарајућих права других лица). Услови и начин евентуалног ограничавања Уставом загарантованих људских права на општи начин су прописани у члану 20. Устава Републике Србије (поред тога што и сами чланови којима се гарантују три наведена права садрже, у складу са општом одредбом из члана 20. Устава, одредбе којима предвиђају када и под којим условима су могућа тзв. „факултативна“ ограничења тих права).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 46. The Court reiterates that, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (ECHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, *Yazar and others v. Turkey*, para. 46).

<sup>21</sup> Члан 20 – Ограничења људских и мањинских права: Ограничења људских и мањинских права: Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако

Одредба којом се ограничавају људска права у нашем праву мора да буде, према наведеном уставном захтеву, законска одредба. И ЕКЉП предвиђа да се факултативна ограничења људских права могу увести законом када је то неопходно у демократском друштву ради остварења неког легитимног циља. Међутим, судска пракса Европског суда за људска права, полазећи од разноврсности правних поредака у различитим државама чланицама (посебно о различитој природи извора права у англосаксонском и континенталним системима), одредила је која својства треба да има одређени извор права да би одговарао захтеву „прописан законом“ из Конвенције: *„По мишљењу Суда, следећа су два захтева која произилазе из израза „прописано законом“.* Прво, закон мора бити адекватно доступан: грађанину мора бити омогућено да има индикацију, која је адекватна околностима, о томе која се правна правила примењују у датом случају. Друго, норма се не може сматрати „законом“ осим ако није формулисана довољно прецизно да омогући грађанину да регулише своје понашање: он мора бити у стању – ако је потребно уз одговарајући савет – да предвиди, до степена који је разуман у датим околностима, последице које дата радња може изазвати. Те последице не морају бити предвидиве са апсолутном сигурношћу: искуство показује да је то недостижно. Опет, иако је сигурност веома пожељна, она може повући претерану ригидност и закон мора бити у стању да држи корак са променљивим околностима. Сходно томе, многи закони су неизбежно формулисани терминима који су, у већој или мањој мери, нејасни и чије су тумачење и примена питања праксе“.<sup>22</sup>

---

ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

<sup>22</sup> 49. In the Court's opinion, the following are two of the requirements that flow from the expression "prescribed by law". Firstly, the law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case. Secondly, a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are

Наведени захтеви у погледу природе и садржине важе и за прописану норму (норму садржану у Уставу или закону) којом се у нашем праву могу ограничити људска права.

Устав, као највиши закон, и други закони не забрањују грађанину који обавља функцију председника Републике да буде, као грађанин, члан и функционер политичке странке и да учествује у њеним активностима, укључујући и предизборне кампање.

Устав у члану 115. садржи одредбу која предвиђа неспојивост функције председника Републике са неким другим функцијама и делатностима. Али чланство, функција или ангажман у политичкој партији (који није професионална делатност) у њих не спадају. Та одредба гласи: „Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност“.

Треба овде указати на то да је појам јавне функције у нашем праву дефинисан у Закону о спречавању корупције и то у члану 2. (који дефинише „значање појединих појмова“), где је у тач. 4. одређено да је „јавна функција [...] функција коју врши јавни функционер“, а у тач. 3. да је „јавни функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти“.

У ставу 5. наведеног члана 55. Устава Републике Србије предвиђено и које су јавне функције и делатности неспојиве са чланством њихових вршилаца у политичким партијама, али у те функције не спада функција председника Републике: „Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака“.

Дакле, и уставна одредба која се односи на неспојивост функције председника Републике са другим ангажманима (члан 115) и уставна одредба која предвиђа неспојивост чланства у политичким партијама са одређеним функцијама и делатностима не садрже забрану или ограничење за грађанина који обавља функцију председника Републике да буде члан и функционер (непрофесионални) политичких партија, односно да учествује у њиховим активностима. То потврђује и чињеница да председнику Републике чланство у одређеној политичкој организацији не представља основ за било какву санкцију, па не

---

vague and whose interpretation and application are questions of practice (EctHR, no. 6538/74, *The Sunday Times v. United Kingdom*, para. 49).

представља ни основ за престанак функције. *A contrario*, такав ангажман је дозвољен. Ово потврђује, на законском нивоу, и члан 50, став 1. Закона о спречавању корупције који гласи: „Јавни функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено“.

Имајући у виду да право на чланство у политичким партијама и учешће у партијским активностима представља вид уживања наведених Уставом и међународним конвенцијама заштићених људских права, који се могу ограничити, према члану 20. Устава, и то само законом и у уставом допуштеној сврху, онда одредбу „ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено“, треба схватити као кумулативно постављен услов ограничења, а то значи да је ограничење могуће ако је предвиђено законом (да постоји законска забрана вршења партијске функције и учешћа у партијским активностима) зарад уставом допуштене сврхе спречавања угрожавања вршења јавне функције. Оваква врста законске забране у погледу председника Републике у нашем правном систему не постоји (за разлику, рецимо, од лица на које се односи члан 55, став 5. Устава).

Из свега наведеног јасно проистиче да Уставом и законима Републике Србије није забрањено да грађанин који обавља функцију председника Републике буде члан и функционер (непрофесионални) неке политичке партије, односно да учествује у активностима политичке партије, укључујући и предизборну кампању. Одредба члана 111. Устава не односи се на такав ангажман грађанина који врши функцију председника Републике, већ на обавезу председника Републике да изражава државно јединство Републике Србије у напред описаном структуралном смислу.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Да настојање шефа државе, као носиоца дела извршне власти, да кроз подршку одређеној партији обезбеди себи ослонац у парламенту, као носиоцу легислативне власти и посредно у влади, као носиоцу другог дела извршне власти, није страно једном традиционалном и изграђеном демократском систему какав је француски систем (који је, иако су тамо овлашћења председника Републике шира него код нас, сличан нашем утолико што се председник бира на непосредним изборима, а дели извршну власт са Владом) и да се то сматра легалним и легитимним, потврђује већи број примера из политичке историје Пете Републике. Ипак најсвежији и најупечатљивији је пример Емануала Макрона, који је 2017. године први пут изабран за председника Републике као кандидат покрета названог „Напред!“ („*En Marche!*“), основаног 2016. Године, не као политичка партија, већ по Закону о удружењима из 1901. године, са циљем да кандидује и подржи Макрона на председничким изборима. Дакле, не ради се о странци, као идеолошкој организацији, која је из својих редова изродила председничког кандидата, већ о покрету који је оформљен везано за личност једног човека, чији иницијали одговарају првим словима из две речи из



назива покрета и чине лого покрета, а у циљу његовог кандидовања на председничким изборима. Након победе на председничким изборима у мају 2017. године, Макрон, ради учешћа на парламентарним изборима који у Француској долазе увек око два месеца након председничких, са циљем да себи као председнику Републике обезбеди ослонац у Националној скупштини и Влади, трансформише покрет у партију, под именом „Република у покрету“ („*La République En Marche*“), која се, иако јој он формално није председник, сматра „Макроновом партијом“, каја и даље има лого са његовим иницијалима и којој он пружа пуну и у сваком смислу директну и отворену подршку на парламентарним изборима. У самој партији се временом, а након успеха на парламентарним изборима из јуна 2017. године, одржавају протести због грађења „култа личности“ Емануела и Брижит Макрон, па неки чланови напуштају партију због тога, при чему је најзначајније дешавање те врсте било у новембру 2017. године, када је око 100 чланова, укључујући и неке посланике, потписавши проглас насловљен „Трибина 100 демократа“ („*Tribune des 100 démocrates*“), напустило ту партију због мањка интерне демократичности. О томе видети рецимо на следећим интернет страницама:

[https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti\\_5214685\\_5126036.html](https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti_5214685_5126036.html) (5.7.2024); [https://www.gala.fr/l\\_actu/news\\_de\\_stars/le\\_culte\\_de\\_la\\_personnalite\\_autour\\_de\\_brigitte\\_et\\_emmanuel\\_macron\\_agace\\_chez\\_en\\_marche\\_408916](https://www.gala.fr/l_actu/news_de_stars/le_culte_de_la_personnalite_autour_de_brigitte_et_emmanuel_macron_agace_chez_en_marche_408916) (5.7.2024).

Пред председничке, а затим и парламентарне изборе 2022. године, партија мења назив у „Препород“ („*La Renaissance*“), Макрон јој је почасни председник (другу врсту председника и нема) и након нове победе на председничким изборима он учествује у кампањи те партије (и коалиције „Заједно!“ / „*Ensemble!*““) коју је она оформила, позивајући бираче да у име „вишег интереса Нације“ („*l'intérêt supérieur de la Nation*“) дају „чврсту већину“ („*une majorité solide*“) његовој партији (како преносе медији, рецимо са Макроновог обраћања са аеродрома Орли пред полазак у државну посету Румунији, „Шеф државе је позвао Французе да дају ‘чврсту већину земљи, да би осигурали ред изван и унутар наше земље’. ‘Потребна нам је чврста већина да одбранимо нашу економију и ваше економије, да гарантујемо нашу независност’, навео је он... ‘Ништа не би било горе него да се изгубимо у непокретности и блокади’, упозорио је Емануел Макрон, говорећи о ризику да коалиција председничке већине, Заједно!, не добије апсолутну већину у Националној скупштини“ / „*Le chef de l'État a appelé les Français à donner 'une majorité solide au pays, pour assurer l'ordre à l'extérieur, comme à l'intérieur de notre pays'. 'Nous avons besoin d'une majorité solide pour défendre notre économie et vos économies, pour garantir notre indépendance', a-t-il énuméré... 'Rien ne serait pire que de nous perdre dans l'immobilisme et le blocage', a averti Emmanuel Macron, en référence au risque que la coalition de la majorité présidentielle, Ensemble !, n'obtienne pas la majorité absolue à l'Assemblée nationale.*“) - <https://www.ouest-france.fr/elections/legislatives/legislatives-rien-ne-serait-pire-que-de-nous-perdre-dans-l-immobilisme-avertit-emmanuel-macron-10b47c3a-eb66-11ec-9c83-bf6c11f15cab>, 5.7.2024); ово је само један од примера Макроновог обраћања ове врсте током изборне кампање за Националну скупштину Француске). Кандидати за посланике су били дужни и да потпишу „повељу“ којом прихватају 12 обавеза у односу на коалицију „Заједно“ од којих прва експлицитно позива на поштовање обавеза које је Макрон као председнички кандидат преузео према бирачима: „Сви кандидати које је предложила председничка већина, уједињена око Емануела Макрона, за законодавне изборе 12. и 19. јуна 2022, обавезују се да ће поштовати следећих 12 обавеза: 1. Кандидати ће подржати све обавезе које је Емануел Макрон преузео испред Францускиња и Француза у оквиру два круга председничких избора у априлу 2022. ...“ („*Tous les candidats investis par la majorité présidentielle, réunie autour d'Emmanuel Macron, pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022 s'engagent à respecter les 12 engagements suivants: 1. Les candidats soutiendront l'ensemble des engagements pris par Emmanuel Macron devant les Françaises et les Français, dans le cadre des deux tours de l'élection présidentielle d'avril 2022. ...*“). На постављено питање да ли је овакво обавезивање



у складу са Уставом Француске, чији члан 27. прописује ставу 1: „Било који императивни мандат је ништав“ (“*Tout mandat impératif est nul*”), а у ставу 2: „Право гласа посланика је лично“ (“*Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.*”). Француски стручњаци за уставно право су се, истакавши да ово није први случај обавезивања посланичких кандидата на овај начин, сложили да такво обавезивање није противуставно, будући да непридржавање „повељом“ преузетих обавеза нема за последицу губљење статуса посланика, односно да се не ради о правној, већ само о моралној и политичкој обавези (са евентуалним последицама у унутарпартијским оквирима), те да посланик који реши да се не придржава потписаног има право да напусти посланичку групу партије према којој се обавезао, а да остане посланик (о овој теми видети на следећим интернет страницама: [https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKE2HVVH\\_GwhEw81vFWxHFn3w9jMeqFmhJJMax75ONkWZHY45K3i8A](https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKE2HVVH_GwhEw81vFWxHFn3w9jMeqFmhJJMax75ONkWZHY45K3i8A), 5.7.2024; <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/legislatives-quelle-est-la-valeur-des-chartes-qu-imposent-les-partis-a-leurs>, 5.7.2024; <https://www.20minutes.fr/elections/3293847-20220520-legislatives-2022-candidats-lrem-obligation-soutenir-promesses-emmanuel-macron>, 5.7.2024)

Дакле, и у систему једне државе са далеко дужом демократском традицијом у односу на нашу, а чији систем је најближи нашем, постоји пракса активног учешћа лица које врши функцију шефа државе и изборној кампањи за парламентарне изборе, са неким елементима тог учешћа који су израженији него код нас. Али се то сматра правно ваљаним, јер не постоји забрана такве праксе (а сматра се и легитимним и не сматра се супротним демократским начелима). Како забрана ове врсте не постоји ни у нашем правном систему, није било правних сметњи за учешће Александра Вучића на наведени начин у кампањи за посланичке изборе Српске напредне странке 2023. Године, без обзира на то да ли је такво учешће у складу са укусом дела грађана.

Такође, у Француској речимо није сматрана правно проблематичном изјава Емануела Макрона дата регионалној штампи током трајања кампање за парламентарне изборе 2022. године (који су одржани око два месеца након председничких избора на којима је Макрон освојио други мандат) у којој је Макрон јавно спекулисао, износећи своје тумачење одредбе прве реченице члана 8, става 1. Устава Француске („Председник Републике именује председника Владе“ (“*Le Président de la République nomme le Premier ministre*”)), око тога која би била његова председничка овлашћења за случај да победи опозициона левичарска коалиција NUPES (*Nouvelle Union populaire écologique et sociale*), прецизније да ли би био дужан да повери мандат Жан-Лик Меланшону, који је био на челу те коалиције. Иако је оваква изјава могла да утиче на бираче (на њихово опредељење да ли ће да гласају за NUPES ако знају да председник Републике неће поверити мандат предводнику листе те коалиције), овде посебно треба имати у виду чињаницу да је Макрон овде износио садржину уставне одредбе (онако како је он тумачи), која се сматра општепознатом. Међу стручњацима за уставно право касније је предмет расправе било само то да ли је разумевање члана 8. које је изнео Макрон исправно (сложили су се да формалноправно јесте, јер Устав нимом не ограничава слободу председника Републике у избору премијера), као и то какве последице повлачи избор премијера који нема парламентарну већину. Међутим могућност да председник Републике оваквом изјавом утиче на бираче и питање да ли је таква изјава правно дозвољена током изборне кампање нису ни били предмет коментара и расправе, тј. нико није ни покушао да доводи у питање правну дозвољеност такве изјаве. Видети на следећим интернет адресама:

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/cohabitation-en-cas-de-victoire-de-la-nupes-emmanuel-macron-pourrait-il-faire-sans>, 5.7.2024.

[https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre\\_5179780.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre_5179780.html), 5.7.2024.

### 3. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНИНА КОЈИ ОБАВЉА ФУНКЦИЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ У ПРЕДИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ НЕКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИЗБОРИМА И ПИТАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

Видели смо, дакле, да лице које обавља функцију председника Републике има право да као грађанин, изван оквира вршења својих председничких надлежности, буде члан и функционер и да учествује у активностима неке политичке партије, укључујући и предизборну кампању те партије на парламентарним изборима.

Могућност да јавни функционер, укључујући и председника Републике, дође у ситуацију сукоба интереса из чл. 40–44. Закона о спречавању корупције могућа је само онда када лице које обавља ту функцију поступа као председник Републике, тј. када врши надлежности које му припадају као председнику Републике (укључујући и ситуацију када је, поступајући као председник Републике, прекорачио своје надлежности), али не и када поступа као грађанин, изван оквира вршења председничке функције. Јер према члану 41, став 1. Закона о спречавању корупције „сукоб интереса је ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције“ (при чему, према ст. 2. истог члана „приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице“). Дакле, да би приватни интерес могао да утиче на обављање јавне функције неопходно је да се дато лице налази у ситуацији обављања јавне функције, а не у ситуацији поступања у својству грађанина изван оквира обављања јавне функције.

Стога, лице које обавља функцију председника Републике у ситуацији када, не поступајући као председник Републике, као грађанин учествује у партијским активностима (укључујући и предизборну кампању дате партије) не може да се нађе у позицији да, супротно члану 40, став 2. Закона о спречавању корупције, „користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице“. У тој позицији он може да се нађе само онда када потупа као јавни функционер, односно председник Републике.

#### 4. ДВЕ ВРСТЕ МОГУЋИХ ЗЛОУПОТРЕБА ПОГОДНОСТИ КОЈЕ ИМА ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ У ЦИЉУ ВРШЕЊА ПРЕДСЕДНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ

Одвојено питање од питања права грађанина који врши функцију председника Републике да буде члан и функционер (непрофесионални) неке политичке партије, односно да учествује у активности-ма политичке партије, укључујући и предизборну кампању, је питање забране коришћења (тј. злоупотребе) јавних ресурса и других погодности које пружа председничка функција, који су дати председнику Републике у циљу обављања његових председничких надлежности, за потребе предизборне кампање у којој грађанин који врши функцију председника учествује (и има право да учествује).

Видели смо да члан 50, став 1. Закона о спречавању корупције, прописује да јавни функционер, па и председник Републике *„може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима“*, те да ни у погледу председника Републике не постоји законом предвиђена забрана (или друго ограничење) за то.

Међутим, исти члан у ставовима 2. и 5. управо садржи забрану коришћења (тј. злоупотребе), зарад партијских потреба (у партијске промотивне сврхе), јавних ресурса и других погодности које пружа јавна функција, тј. у случају председника Републике председничка функција, који су дати председнику Републике у циљу вршења његових председничких надлежности. Члан 50. ст. 2. гласи: *„Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.“*

Ова одредба се мора читати заједно са одредбом члана 2, тачка 4а. истог закона која одређује да је *„јавни ресурс [...] непокретност, покретна ствар и свако друго добро које је у јавној својини, односно*

у другом облику својине које користе органи Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва, установе и друге организације чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе“ и са одредбом члана 50, став 3. тог закона, према којој „изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера“. Дакле, јавни ресурси су јавна материјална добра која су функционеру додељена у циљу вршења функције и он их не може користити у сврхе партијске промоције (као ни у било које друге сврхе изван потреба за које су му додељене), са цитираним безбедносним изузетком под рестриктивним условима.

Приговора о коришћењу јавних материјалних ресурса додељених председнику Републике у сврхе партијске промоције није ни било током предизборне кампање за изборе народних посланика 2023. године, а позивања на члан 50, став 2. била су израз неразумевања појма „јавни ресурси“, тј. нечитања те одредбе заједно са одредбом члана 2. тачка 4а. Члан 50, став 5. Закона о спречавању корупције гласи: „Јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе“.

Дакле, као што према члану 50, став 2. Закона о спречавању корупције нема право да користи јавне ресурсе за сврху за коју му нису додељени на коришћење већ за партијску промоцију, јавни функционер, укључујући и председника Републике, који по члану 50, став 1. као грађанин има право на партијски ангажман и активности, нема право да погодности које му пружају јавни скупови и сусрети које има у својству функционера (председника Републике), тј. време, простор, медијску испраћеност и ауторитет који проистиче из природе и значаја догађаја, користи у сврхе партијске промоције и тиме ствара нелегитимну предност за партију коју заступа.

Овде треба имати у виду да како је партијски ангажман јавног функционера (чланство у партији, стицање и вршење партијске

функције и учешће у партијским активностима, укључујући и предизборне) саставни део уживања наведених људских права, те како се у сфери људских права тумачење релевантних норми врши увек у прилог титулара људских права, односно што потпунијег уживања датог права/слободе (*in favorem libertatis*) онда се наведене забране/ограничења морају тумачити стриктно, те се схватање појмова „јавни ресурси“ и „скупови на којима учествује и сусрети које има у својству јавног функционера“ не смеју екстензивно тумачити и примењивати на ситуације ван тих појмова схваћених *stricto sensu*. Односно, када се ради о правилима која су везана за уживање људских права и слобода, укључујући и правила о којима је реч, принцип *in favorem libertatis* мора да буде примењен увек у случају сумње.

Да би се олакшало разликовање између поступања лица које је вршилац државне функције као грађанина који ужива право на партијски ангажман (као сегмент наведених људских права) и његовог поступања у оквирима вршења његове функције, Закон о спречавању корупције је у члану 50, став 4. прописао: „*Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта*“.

Непредочавање од стране јавног функционера саговорницима и јавности чији став износи (свој или органа у којем врши јавну функцију) представља кршење наведене одредбе и кажњиво је као и прекршај предвиђен чланом 103, став 2. Закона о спречавању корупције.<sup>24</sup> Међутим, то кршење члана 50, став 4. и извршење прекршаја према члану 103, став 2. Закона о спречавању корупције, не мења природу става који се износи, тј. не утиче на то да ли се ради о ставу органа у којем дато лице врши јавну функцију или о ставу политичке странке (односно другог политичког субјекта) у чијим активностима то лице као грађанин учествује.

---

<sup>24</sup> Члан 103, став 2: Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и учествује у њиховим политичким активностима супротно члану 50. ст. 1, 2, 4. и 5. овог закона.

## 5. ПИТАЊЕ ПРИРОДЕ НАСТУПА И НАЧИНА ОСЛОВЉАВАЊА

О томе да ли се лице које је вршилац политичке функције (укључујући и функцију председника Републике) појављује у својству функционера или у својству грађанина који користи своје право на партијски ангажман, у великом броју случајева се може закључити на основу природе самог догађаја на коме се он појављује. Тако, ако председник Републике учествује, вршећи своја председничка овлашћења, у разговорима са представницима страних држава или међународних организација, са представницима других државних органа или са грађанима, ако се обраћа медијима у вези са тим дешавањима (конференције за штампу након таквих сусрета и слично), ако образлаже свој став везан за доношење указа о проглашењу закона или за коришћење суспензивног вета или износи и образлаже свој предлог кандидата за председника Владе или друга кадровска решења за која је надлежан, ако додељује одликовања и образлаже разлоге за то или ако објављује и образлаже одлуку о помиловању, јасно је да он то чини као председник Републике и да такве догађаје и наступе не сме да користи за партијску промоцију. Наравно, ово се не односи на чињеницу да сваки поступак функционера који је на функцију дошао тако што је предложен од неке политичке партије или групације јавност по природи ствари приписује као плус или као минус тој политичкој партији или групацији.

С друге стране, ако се лице које је вршилац неке јавне функције, укључујући и функцију председника Републике, учествује на састанку неког партијског тела, на обраћању медијима пре или након таквог састанка, на промотивном скупу (митингу и слично) политичке партије, у партијској промотивној емисији (споту или слично) или другој медијској (новински партијски рекламни оглас и слично) или другој рекламној објави (билборду, партијском промотивном интернет сајту и слично), очигледно је да се он ту појављује као грађанин који остварује своје право на партијски ангажман, те је јасно и да је све што је изнео став партије и њега лично као партијског активисте. Ако се ради о медијском наступу који по својој природи није стриктно партијски промотивни, а не припада ни оном кругу наступа где се функционер појављује као вршилац функције, уколико функционер истакне да промовише партију и њене ставове (рецимо констатацијом да учествује у партијској изборној кампањи), тиме је учињена јасним

природа његовог наступа као наступа у коме се он појављује као грађанин који остварује своје право на партијски/политички ангажман, као облик остарјења права на слободу удруживања, окупљања и изражавања. Наравно, када се ради о јавним сервисима, овде се може појавити питање временског трајања, односно простора који је дат појединим партијама и политиким групацијама и да ли је на том плану поштована њихова равноправност, али то је одвојено питање и на жалост, правно посматрано, односи се само на јавне медијске сервисе.

У ситуацији када је на наведени начин јасно или учињено јасним која је природа наступа датог лица, односно у ком својству оно наступа, може се сматрати задовољеним захтев из члана 50, став 4. Закона о спречавању корупције, тј. знаће се да наступом у функционерском својству он износи став органа јавне власти, а да наступом у својству партијског активисте он износи став партије или свој лични став као члана политичке странке. *Ratio legis* наведене одредбе је у томе да буде јасно и очигледно чији став дато лице износи и ако је то јасно из саме природе догађаја и наступа тог лица, било би бесмислено тражити и очекивати да приликом (непосредно пре или непосредно након) сваке констатације или става који изнесе током тог наступа он указује на то да ли је у питању став државног органа или став партије којој припада.

У друштвима са демократском традицијом и друштвима која настоје (или би требало да настоје) да такву традицију граде, ословљавање лица које врши неку државну функцију по тој функцији у свакој ситуацији када се појављује у јавности, без обзира да ли се појављује у својству функционера или у другом својству (па и када се у јавности појављује као грађанин који остварује своје право на партијски ангажман), питање је политичке културе и етикеције. У државама са демократском традицијом председник републике, председник владе, министар и слично, ословљавају се у јавности са „господине председниче“, „господине председниче владе“, „господине министре“ и слично (односно у женском роду ако је функционер жена), у свим ситуацијама, и то не само док им траје функција, већ и након њеног престанка, све до краја живота (сем ако стекну нову функцију, у ком случају ће бити ословљавани по актуелној функцији). Исто важи и за његово најављивање приликом појављивања на датом догађају, као и друго евентуално помињање чињенице да је то лице, које наступа као грађанин у партијској промотивној активности, вршилац јавне функције. Такво ословљавање или најављивање лица које врши јавну функцију (па и функцију председника Републике) по тој функцији, или помињање



чињенице да он врши јавну функцију, на јавном догађају на коме он наступа, не као функционер већ као грађанин који остварује своје право на партијски/политички ангажман као облик остваривања права на слободу удруживања, окупљања и изражавања, није од утицаја, тј. не мења ништа у погледу природе његовог наступа и ставова које износи (у погледу тога да се он појављује као грађанин који, у личном својству учествује у партијској активности и износи одговарајуће ставове). Било би бесмислено закључити да помен чињенице (код ословљавања, најављивања итд.) да је грађанин који у личном својству учествује у партијској активности вршилац јавне функције може да доведе до некакве његове инстант трансформације из позиције грађанина партијског активисте у позицију јавног функционера. Такође, ако се пође од тога да је *ratio legis* цитиране одредбе члана 50, став 5. Закона о спречавању корупције да се спречи да јавни функционер, користећи „јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката“, стекне нелегитимну погодност за политичку странку/ субјекат кога промовише, на уштрб вршења јавне функције и доводећи друге политичке странке/субјекте у неравноправан положај. Такав ризик не постоји код наведеног помињања јавне функције (приликом ословљавања, најављивања и слично) лица које се на јавном догађају које није у оквирима вршења јавне функције појављује као грађанин који користи своје Уставом, законом и међународним актима загарантовано право на партијски/политички ангажман. Јер тешко да се може сматрати да ће неку нелегитимну (или било какву) погодност за дату партију или политичку групацију донети чињеница што ће грађани чути да је личност која им се обраћа председник Републике, председник Владе, министар или слично, дакле што ће чути нешто што је општепознато. Потцењивање интелигенције грађана (народа, демоса) није нешто што је својствено демократском друштву, и разумевање и тумачење правних норми на начин који полази од претпоставке о интелектуалној инсуфицијенцији грађана није примерено и прихватљиво у држави коју први члан њеног устава дефинише као „државу засновану „на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Иако је прошло више од 35 година од тада, још увек се као анегдота препричава сегмент телевизијског дуела одржаног 28. априла 1988. године, пред други круг председничких избора у Француској, између Франсоа Митерана, у том тренутку председника Републике,

## 6. ПИТАЊЕ МЕРЕ ПОЈАВЉИВАЊА ПОЈЕДИНАЦА У ЈАВНОСТИ

Утиску дела грађана да постоји нешто правно проблематично у учешћу председника Републике Србије Александра Вучића, као грађанина, у предизборној кампањи Српске напредне странке на

---

и Жака Ширика, у том тренутку председника Владе. Тада је Ширак предложио да један другога ословљавају по презимену, а не по функцији, позивајући се на потребу равноправног положаја током предизборне кампање, што Митеран није прихватио:

- Жак Ширак: „... Желим, господине Митеран, да Ви и Ваша странка имате исту концепцију непристрасности државе коју сам одувек имао...“ (Jacques Chirac: “... Je souhaite, Monsieur Mitterrand, que vous et votre parti ayez la même conception de l’impartialité de l’Etat que celle que j’ai toujours eue.”).
- Франсоа Митеран: „Посматрао сам Вас две године, дајете ми веома лош пример, али нећу даље да се бавим тиме... Нећу ништа посебно да кажем у погледу вашег начина изражавања, имате право... И даље ћу да Вас зовем ‘господине премијеру’ јер сам Вас тако звао две године и Ви то јесте. Па, као премијер, приметио сам да имате, и поштено је рећи, врло реалне квалитете; али немате непристрасност или осећај за правду у понашању државе“ (François Mitterrand: “Je vous ai observé pendant deux ans, vous me donnez là un bien mauvais exemple mais je ne vais pas m’engager davantage... moi, je vous appelle, je ne fais aucune observation particulière sur votre façon de vous exprimer, vous en avez le droit... moi, je continue à vous appelez ‘Monsieur le Premier ministre’ puisque c’est comme cela que je vous ai appelé pendant deux ans et que vous l’êtes. Eh bien, en tant que Premier ministre, j’ai constaté que vous aviez, et c’est bien juste de le dire, de très réelles qualités ; vous n’avez pas celle de l’impartialité ni du sens de la justice dans la conduite de l’Etat.”).
- Жак Ширак: „Само да Вам кажем, вечерас ја нисам премијер а ни Ви нисте председник Републике, нас двојица смо равноправни кандидати, изложени суду Француза, што се једино рачуна, па ми дозволите дакле да Вас ословљавам са господине Митеран“ (Jacques Chirac: “Permettez-moi juste de vous dire que, ce soir, je ne suis pas le Premier ministre et vous n’êtes pas le président de la République, nous sommes deux candidats à égalité, qui se soumettent au jugement des Français, le seul qui compte, vous me permettez donc de vous appeler Monsieur Mitterrand.”).
- Франсоа Митеран: „Али потпуно сте у праву, господине премијеру...“ (François Mitterrand: “Mais vous avez tout à fait raison Monsieur le Premier ministre.”).

Након овог ироничног одговора, Митеран је наставио да ословљава Ширика са „господине председниче Владе“, да би се даље током дебате и Ширазу „омакло“ да Митерана ослнови са „господине председниче“.

Ово питање ословљавања није имало нити је икад попримило карактер правног питања, већ пре питања неке врсте политичке културе. У пракси је, код каснијих избора, преовладала Митеранова верзија, тј. ословљавање кандидата према функцији коју у том тренутку врше, што се сматра питањем етике и не сматра се да је од утицаја на резултате избора будући да се кроз такво ословљавање пред грађане износи ноторна чињеница, која им је и иначе позната. Legavre Jean-Baptiste. 1990. Le débat télévisé Mitterrand/Chirac de 1988 raconté par plusieurs de ses acteurs. Politix, vol. 3, n°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout? L’écologie en politique. pp. 86-93. [https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1990\\_num\\_3\\_9\\_2163](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2163) (5.7.2024).

Снимак овог дела дебате доступан на: <https://www.ina.fr/ina-eclair-actu/video/i04261065/francois-mitterrand-a-jacques-chirac-vous-avez-tout-a-fait-raison-monsieur> (5.7.2024).

парламентарним изборима доприноси мера његовог учешћа (донекле очекивана будући да је он носилац листе) у кампањи. Он је био присутан и говорио је на великом броју предизборних скупова те партије, практично свим значајнијим, као и у бројним предизборним медијским представљањима партије. Ако се овоме додају његова појављивања у јавности у својству председника Републике, дакле као јавног функционера, онда је тај утисак о омниприсутности исте личности, конкретнио Александра Вучића, још јачи.

Правно посматрано, политичке партије и групације имају слободу да бирају у којој ће мери која личност да се појављује на њиховим промотивним скуповима и у њиховим промотивним активностима. Одлука о томе понајвише зависи од процене да ли учешће ужег или ширег круга лица у кампањи и мера учешћа појединих личности више доприноси позитивном опредељењу бирача према датој партији. Готово искључиво учешће неких појединаца у партијским изборним кампањама присутно је и код неких других политичких странака и групација, до те мере да већи део јавности не би знао ни да наведе име неког другог њиховог члана, али је мера присуства Александра Вучића у јавности већа због кумулације његовог појављивања као грађанина у кампањи Српске напредне странке и његовог појављивања у јавности у својству председника Републике. Притом, природа наступа Александра Вучића (његов лични стил, енергија коју уноси у наступ итд.) је таква да додатно доприноси поларизацији јавности, тј. изазива велику меру отпора код једних и велику меру симпатије код других.

Посматрано *de lege lata*, дакле, у самој великој мери присуства и учешћа одређене личности, укључујући и личност која врши функцију председника Републике, као грађанина у изборној кампањи, нема ничег противправног уколико су испоштовани наведени захтеви из члана 50, ст. 2, 4. и 5. Закона о спречавању корупције. Посматрано *de lege ferenda*, можда би враћање већинског изборног система, које подразумева гласање за по једног посланика у свакој изборној јединици (којих би било онолико колико има посланика у Народној скупштини) било пожељно, јер код тог изборног система грађани имају непосреднији увид у то ко су кандидати између којих бирају оног посланика који ће их представљати у Скупштини, а политичке партије су приморане да што квалификованија и што угледнија лица кандидују за посланике и да их као такве лично промовишу, јер у изборној кампањи они не могу да буду готово у потпуности заклоњени и „покривени“ личношћу и угледом носиоца листе или уже групе лица који учествују у кампањи

## 7. КРИВИЧНА ДЕЛА НА ЧИЈЕ СЕ ИЗВРШЕЊЕ УКАЗУЈЕ

### 7.1. Повреда равноправности

Део приговора поводом учешћа Александра Вучића у предизборној кампањи Српске напредне странке за избор народних посланика за Народну скупштину Републике Србије представља констатацију да је он, подржавајући Српску напредну странку и критикујући опозиционе партије извршио дискриминацију ових других по основу њиховог политичког убеђења и тиме извршио кривично дело Повреда равноправности из члана 128. Кривичног законика.<sup>26</sup>

Најпре треба подсетити да је у природи партијског ангажмана неког лица, који је, како смо рекли, облик остваривања Уставом и међународним правом загарантованих људских права на слободу удруживања, окупљања и изражавања, и које је сегмент демократског устројства једне државе, залагање за привлачење гласова за своју партију или политичку групацију и за одбијање гласача од ривалских групација. Појављујући се као грађанин (а не у својству председника Републике, о чему је напред било речи) на промотивним скуповима своје политичке партије и кроз друга јавна појављивања у својству грађанина и партијског члана и активисте, на шта има право (према наведеним одредбама Устава РС и члан 50. Закона о спречавању корупције), Александар Вучић је учествовао у изборној кампањи, легалној и правом уређеној активности, која је члан 2. Закона о финансирању политичких активности дефинисана као „*скуп активности политичких субјеката које почињу од дана расписивања избора и окончавају се даном доношења укупног извештаја о резултатима избора, у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма и позивања бирача да за њих гласају, односно да не гласају за друге учеснике на изборима ...*“. Дакле у самој природи изборне кампање као легалне и правом уређене активности је различито третирање једних

---

<sup>26</sup> Члан 128 – Повреда равноправности: (1) Ко због националне или етничке припадности, расе или вероисповести или због одсуства те припадности или због разлика у погледу политичког или другог убеђења, пола, инвалидитета, сексуалне оријентације, родног идентитета, језика, образовања, друштвеног положаја, социјалног порекла, имовног стања или неког другог личног својства, другоме ускрати или ограничи права човека и грађанина утврђена Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима или му на основу ове разлике даје повластице или погодности, казниће се затвором до три године.

(2) Ако дело из става 1. овог члана учини службено лице у вршењу службе, казниће се затвором од три месеца до пет година.

(својих) и других (опонентских) учесника на изборима. Самим тим, то различито третирање (позивање бирача да гласају за једне и да не гласају за друге) није противправно, па не може бити кривичног дела.

Поред наведеног, биће кривичног дела Повреда равноправности подразумева да је извршилац, због неког личног својства, које може бити и политичко уверење, на различит, неравноправан начин третирао нека лица у односу на друга (која та лична својства немају), на плану уживања „права човека и грађанина утврђен(их) Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима“, ускраћујући или ограничавајући та права једнима или дајући повластице или погодности другима.<sup>27</sup> Резултат учествовања у изборној кампањи и, према законској дефиницији изборне кампање „позивања бирача [...] да гласају (за једне), односно да не гласају за друге учеснике на изборима“ је то што ће, ако то позивање уроди плодом, бирачи гласати за једне, а неће гласати за друге учеснике у изборима, па ће једни бити изабрани, а други неће. Изборно право грађана загарантовано чланом 52. Устава Републике Србије<sup>28</sup> подразумева право грађанина да учествује на изборима у активном и у пасивном својству, тј. „да бира и да буде биран“. Међутим то право не укључује у себе и право датог лица да бирачи гласају за њега, односно да оно буде изабрано. Такво право не постоји. Постоји само могућност да бирачи гласају на одређени начин и да одређени кандидат буде изабран, односно да одређена политичка партија/групација дође на власт. Како не постоји такво право, не постоји ни кривично дело из члана 128. КЗ

<sup>27</sup> Говорећи о природи одредбе члана 14. Европске конвенције о људским правима, којим се забрањује дискриминација, заснована на неком личном својству, у уживању неког од Конвенцијом загарантованих права и слобода (а исто важи и за одредбу члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију о људским правима, само што се ту ради забрани дискриминације у уживању „сваког права које закон предвиђа“), у ком погледу је та одредба једнака одредби члана 128. нашег КЗ, Европски суд за људска права је констатовао: „Суд је доследно сматрао да члан 14. Конвенције допуњује друге материјалне одредбе Конвенције и њених протокола. Члан 14. нема независно постојање јер има дејство искључиво у односу на ‘уживање права и слобода’ које се њима штите“ (The Court has consistently held that Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols thereto. Article 14 has no independent existence since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded thereby). ECHR, no. 20452/14, Molla Sali v. Greece, para. 123.

<sup>28</sup> Тај члан Устава гласи: Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.

Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

## 7.2. Злоупотреба службеног положаја

У оквиру притужби против Александра Вучића због његовог учешћа у изборној кампањи за избор народних посланика и позивања бирача да гласају за Српску напредну странку и њене кандидате а да не гласају за друге партије и политичке групације и њихове кандидате, изнета је и тврдња да је у својим јавним наступима током кампање он извршио кривично дело Злоупотреба службеног положаја из члана 359, став 1. Кривичног законика.<sup>29</sup>

Најпре, видели смо да је Александар Вучић у наведеним ситуацијама поступао не као председник Републике, већ као грађанин који учествујући у партијској активности ужива своје Уставом и међународним конвенцијама загарантовано право на слободу удруживања, окупљања и изражавања. Дакле, он није поступао као службено лице и самим тим није могао том приликом да искоришћава (и злоупотребљава) свој службени положај.

Осим тога, видели смо напред да у учешћу одређеног лица као грађанина (дакле изван оквира вршења јавне функције чији је евентуално носилац) у предизборној кампањи одређене политичке партије, као легалној и правом уређеној активности, нема ничег противправног. А искоришћавање службеног положаја у смислу кривичног дела о коме је реч подразумева противправност.

Из наведених разлога може се констатовати да у наведеним активностима Александра Вучиће нису садржани елементи бића кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359, став 1. КЗ-а.

## 8. ЗАКЉУЧАК

Један од постулата демократије којима се изражава политичка воља грађана представља изборно право као значајно људско право. У нашој земљи ово право је зајемчено грађанима Србије највишим правним актом који прописује да грађанин има право да бира и да буде биран под условима прописаним Уставом: да је пунолетан, пословно способан и да поседује држављанство (члан 52. Устава Србије). Пред овог гарантованог личног права, Устав прецизира да је изборно

---

<sup>29</sup> Члан 359, став 1 – Злоупотреба службеног положаја: (1) Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни и да је гласање тајно и лично. Да би се испуниле претпоставке за несметано уживање изборног права, и гарантовала његова примена, Устав је предвидео његову правну заштиту у складу са законом (члан 52, став 3. Устава РС). Обезбеђујући правну заштиту овог права уставотворац се свакако руководио и гаранцијом непосредне примене људских и мањинских права („јемчи се“), не само нормама унутрашњег права, него и општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (члан 18, став 2. Устава РС).

Имајући у виду значај избора и изборног права, као и инструментална која јемче његово остваривање и путем унутрашњих норми и међународних докумената, утолико је већа обавеза да се у изборном процесу омогуће једнаки и фер услови у свим његовим фазама почев од расписивања избора да проглашења резултата. Битан услов за то је постојање адекватног изборног законодавства и његова доследна примена.

Међутим, често се дешава да у имплементацији изборног законодавства долази до одређених проблема. Понекад је у питању погрешно тумачење тих прописа, кадкад се ради о њиховом намерно погрешном „читању“ из чисто политичких разлога и интереса, па се у том случају они користе у пропагандне и у промотивно изборне циљеве.

Овим текстом се на примеру који се најчешће понавља од једног до другог изборног процеса анализира учешће председника Републике у изборној кампањи за парламентарне изборе. То питање је до сада тумачено на веома различите, често дијаметрално супротне начине, од тога да шеф државе има право да „у сваком случају“ учествује у изборној кампањи, па до тоталног негирања његовог права да се „у било ком својству“ ангажује у том изборном процесу. Разлози за такве ставове су били такође различити и мотивисани више политичко-идеолошким, интересним и сличним образложењима, а мање правним тумачењима, иако су се и једни и други позивали на позитивне прописе.

На конкретном примеру оправданости учешћа „председника свих грађана“ у изборним активностима које укључују подршку одређеној политичкој опцији, односно политичкој партији или кандидату, може се видети сва комплексност овог питања. То значи да се учешће председника Републике може оквалификовати као недопуштено, односно незаконито у једној ситуацији, а као допуштено и легално у другој, зависно од тога у ком својству изабрани председник државе поступа у промовисању политичких идеја и кандидата оне политичке опције којој припада.



У мери у којој се позитивни прописи буду објективно и непристрасно тумачили, утолико ће поступање политичких функционера, па и председника Републике, бити квалификовано на објективан начин. То је и претпоставка да ће се изборни процес одвијати у атмосфери која ће бити погодан амбијент за реализацију воље бирача, што је и крајњи циљ демократских избора.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Legavre Jean-Baptiste. 1990. Le débat télévisé Mitterrand/Chirac de 1988 raconté par plusieurs de ses acteurs. Politix, vol. 3, n°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout? L'écologie en politique. pp. 86-93. [https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1990\\_num\\_3\\_9\\_2163](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2163) (5.7.2024).

[https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti\\_5214685\\_5126036.html](https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti_5214685_5126036.html) (5.7.2024)

[https://www.gala.fr/l\\_actu/news\\_de\\_stars/le\\_culte\\_de\\_la\\_personnalite\\_autour\\_de\\_brigitte\\_et\\_emmanuel\\_macron\\_agace\\_chez\\_en\\_marche\\_408916](https://www.gala.fr/l_actu/news_de_stars/le_culte_de_la_personnalite_autour_de_brigitte_et_emmanuel_macron_agace_chez_en_marche_408916) (5.7.2024)

<https://www.ouest-france.fr/elections/legislatives/legislatives-rien-ne-serait-pire-que-de-nous-perdre-dans-l-immobilisme-avertit-emmanuel-macron-10b47c3a-eb66-11ec-9c83-bfcc11f15cab> (5.7.2024)

[https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKgE2HVVH\\_GwhEw81vFWxHF3w9jMeqFmhJJMax75OHkWZHY45K3i8A](https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKgE2HVVH_GwhEw81vFWxHF3w9jMeqFmhJJMax75OHkWZHY45K3i8A) (5.7.2024)

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/legislatives-quelle-est-la-valeur-des-chartes-qu-imposent-les-partis-a-leurs> (5.7.2024)

<https://www.20minutes.fr/elections/3293847-20220520-legislatives-2022-candidats-lrem-obligation-soutenir-promesses-emmanuel-macron> (5.7.2024)

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/cohabitation-en-cas-de-victoire-de-la-nupes-emmanuel-macron-pourrait-il-faire-sans> (5.7.2024)

[https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre\\_5179780.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre_5179780.html) (5.7.2024)

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007.

Закон о спречавању корупције, Службени гласник РС 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

Кривични законик, Службени гласник РС 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3.

Закон о финансирању политичких активности, Службени гласник РС 14/2022.

Уговор о Европској унији, Службени лист ЕУ С 202/15, 7.6.2016.

*The Statute of the Council of Europe*, signed 5.5.1949.

## СУДСКА ПРАКСА

ECtHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, Yazar and others v. Turkey

ECtHR, no. 133/1996/752/951, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey

ECtHR, no. 6538/74, The Sunday Times v. United Kingdom

ECtHR, no. 20452/14, Molla Sali v. Greece

Branko Rakić

Miodrag Savović

## IS THE PARTICIPATION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA ALLOWED IN THE ELECTION CAMPAIGN FOR PARLIAMENTARY ELECTIONS

### Resume

The purpose of introducing public official's campaigns into election legislation is to ensure equal chances for all participants in the election process while respecting the principles of fair and free elections. One of the most common dilemmas regarding this issue is related to the participation of the President of the Republic in the election campaign. The question arises whether the head of state, who is the "president of all citizens" has the right to participate in activities during the election campaign that are aimed at supporting a specific political option and promoting its ideas and candidates, and which serve the purpose of achieving the political goals of a particular political party, coalition, or its candidates. Additionally, whether this participation calls into question the impartiality and integrity of the elections and violates the rules of election legislation.

The authors analyzes existing domestic regulations related to this matter, as well as international documents that address issues significant to the rights of individuals as citizens in exercising their human rights, including those related to elections. Moreover, the authors have served as members of the Supervisory Committee for the election campaign, elected by the National Assembly of Serbia, in several election processes (elections in 2020, 2022, and 2023), and therefore, they also examine this issue through the practice of the Supervisory Committee during the election process.

Keywords: elections, public official's campaign, conflict of interest, head of state, public resources