

SPECIJALNA IZBORNA POSMATRAČKA MISIJA

Bosna i Hercegovina – Prijevremeni izbori za predsjednika Republike Srpske, 23. novembar 2025.

IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Na prijevremenim izborima za predsjednika Republike Srpske (RS) 23. novembra, kandidati su slobodno vodili kampanje, ali su zbog nesrazmjerno povoljnijeg položaja vladajuće stranke kandidati imali nejednake mogućnosti. Tokom izbora su se čuli polarizirajući narativi o funkcijama institucija na državnom nivou i ulozi međunarodnih aktera u upravljanju zemljom, te su doveli do ograničene angažiranosti. Bez obzira na diskriminatorne zahtjeve u pogledu ispunjavanja uvjeta za kandidaturu, registracija kandidata je bila inkluzivna. Pripreme za izbore su se općenito odvijale profesionalno, usprkos ozbiljnim organizacijskim i budžetskim izazovima koji su dodatno opteretile ograničene operativne kapacitete izborne administracije. Iako je okruženje tokom kampanje bilo otvoreno, kombinirani uticaj zloupotrebe javnih resursa, prednosti javne funkcije i zabrane javnog finansiranja doveli su do neravnopravne izborne utrke. Ograničen broj plaćenih oglasa i uredničkog sadržaja u privatnim medijima, uz izostanak debata i neproporcionalno izvještavanje o kandidatu vladajuće stranke u programima javnog emitera Republike Srpske, negativno su uticali na sposobnost birača da donesu informisanu odluku o glasanju. Na ograničenom broju posjećenih biračkih mjesta, proces glasanja je bio profesionalan, dobro vođen i uredan.

Pozadina i politički kontekst

Prema Ustavu uspostavljenom Općim okvirnim sporazumom za mir iz 1995. godine, općepoznatom kao Dejtonski mirovni sporazum, Bosnu i Hercegovinu čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.¹ Ustav Bošnjacima, Hrvatima i Srbima daje status „konstitutivnih naroda“. Građani se također mogu izjasniti kao „Ostali“, identifikiranjem s nekom drugom etničkom skupinom ili izborom da se ne povezuju ni sa jednom skupinom.² Dejtonskim mirovnim sporazumom također je osnovan Ured visokog predstavnika (OHR), međunarodno tijelo zaduženo za nadgledanje provođenja civilnih aspekata mirovnog sporazuma.

Godine 1997., OHR-u su dodjeljene ovlasti da „donosi obavezujuće odluke“ i „poduzima mjere protiv javnih zvaničnika kako bi osigurao efikasan rad državnih institucija“.³

Na općim izborima 2022. godine, Milorad Dodik, lider Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), ponovo je izabran za predsjednika Republike Srpske. Nakon optužbi za izbornu prevaru, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK) je izvršila kontrolno brojanje svih glasova za predsjedničke izbore u RS; rezultati kontrolnog brojanja nisu uticali na ishod izbora. Od 2023. godine, Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) konsistentno donosi zakone, odluke i zaključke kojima se osporavaju ovlasti institucija na državnom nivou i OHR-a, a koje su OHR i Ustavni sud BiH poništili.⁴

¹ Uz to, Distrikt Brčko ima posebni status jedinice lokalne samouprave pod neposrednim suverenitetom države. Svaki od dva entiteta ima svoj poseban etnički sastav i širok stepen autonomije, što uključuje vlastiti ustav, političku strukturu, institucije uprave, te administrativna i pravosudna tijela.

² U Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, službeno je prepoznato 18 nacionalnih manjina.

³ Pogledati [Zaključke Bonske konferencije o provedbi mira](#).

⁴ To uključuje zakone o neobjavlivanju odluka OHR-a i neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda BiH, Zakon o neprimjenjivanju Zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću RS, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS i Odluku o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija BiH.

28. avgusta 2025., CIK je najavio prijevremene izbore za predsjednika RS-a za 23. novembar, nakon što je Sud BiH osudio bivšeg predsjednika RS-a Milorada Dodika, a CIK mu nakon toga oduzeo mandat.⁵ Izbori su se održali u ozračju sve dubljih institucionalnih neslaganja između entitetskih i državnih organa vlasti, uz stalno osporavanje državnih institucija i OHR-a.⁶ Mnogi su ove izbore smatrali dvojnim testom otpornosti ustavnog okvira BiH, kao i vladajućeg SNSD-a i g. Dodika u zadržavanju liderske pozicije u iščekivanju općih izbora 2026. godine.

Ubrzo nakon presude, Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) donijela je zaključke kojima se odbacuje osuđujuća presuda protiv g. Dodika i poziv na prijevremene izbore, i nalaže institucijama RS-a i političkim akterima da se uzdrže od aktivnosti vezanih za provedbu izbora.⁷ Nakon ostavke premijera Republike Srpske, NSRS je potvrdila imenovanje g. Save Minića za premijera, na prijedlog g. Dodika.⁸ Konačno, NSRS je donijela odluku o raspisivanju referenduma za 25. oktobar, koji do danas nije održan.⁹ Nakon toga je Ustavni sud BiH donio privremenu mjeru i stavio van snage određene dijelove zaključaka NSRS kao potencijalno nespojive sa Ustavom BiH, zabranjujući institucijama i zvaničnicima Republike Srpske da rade na njihovoj provedbi do donošenja konačne odluke.¹⁰ Narodna skupština Republike Srpske je na kraju povukla sporne dijelove zaključaka 24. septembra.

G. Dodik je prvobitno najavio da će njegova stranka bojkotovati izbore. Bez obzira na to, Narodna skupština Republike Srpske je 24. septembra pozvala političke stranke da individualno odluče o svom učešću na izborima. NSRS je 18. oktobra stavila van snage nekoliko zakona koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine proglasio neustavnim,¹¹ i potvrdila imenovanje gđe Ane Trišić-Babić za vršiteljicu dužnosti predsjednika RS-a.¹² Ubrzo nakon povlačenja spornih zakona, SAD su ukinule sankcije protiv g. Dodika i drugih javnih zvaničnika i pravnih lica u Republici Srpskoj.¹³ Nakon toga je Tužilaštvo BiH obustavilo istragu protiv g. Dodika zbog „napada na ustavni poredak“.¹⁴ Ustavni sud BiH je odbacio apelacije g. Dodika vezano za osuđujuću presudu protiv njega i oduzimanje mandata.¹⁵

⁵ 26. februara 2025., g. Dodik je osuđen na godinu dana zatvora i izrečena mu je šestogodišnja zabrana obavljanja javne funkcije zbog suprotstavljanja odlukama OHR-a, na osnovu krivičnog djela (član 203.a Krivičnog zakona) koje je uveo OHR u julu 2023. godine. Presudu je potvrdilo vijeće Apelacionog odjeljenja Suda BiH 12. juna. Sud je kasnije zatvorsku kaznu preinačio u novčanu.

⁶ Pogledati [izjavu Delegacije EU u BiH](#) u kojoj se oštro osuđuje postupak Košarca prema Visokom predstavniku kao „neukusan i zapaljiv“.

⁷ Pogledati [Zaključke NSRS od 22. avgusta 2025](#) vezano za informaciju o Odluci Centralne izborne komisije o oduzimanju mandata predsjednika Republike Srpske Miloradu Dodiku.

⁸ Imenovanja premijera i vlade još uvijek čeka na odluku Ustavnog suda BiH. Naredna sjednica Suda zakazana je za 27.-28. novembar.

⁹ Referendumsko pitanje bi bilo: “Da li prihvatate odluke neizabranog stranca Christiana Schmidta i presude neustavnog Suda BiH izrečene protiv predsjednika Republike Srpske, kao i odluku CIK-a o oduzimanju mandata predsjedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku?” G. Dodik je 6. oktobra javno najavio odlaganje za 9. januar 2026.

¹⁰ Privremena mjera je izrečena na zahtjev 14 članova Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Konačna odluka Suda se očekuje 27.-28. novembra.

¹¹ Pogledati listu [povučenih zakona](#) na web stranici NSRS.

¹² Ustavom RS nije propisano kako se predlaže i imenuje vršilac dužnosti predsjednika, osim u slučajevima privremene spriječenosti kada predsjednik može ovlastiti potpredsjednika. Gđu Trišić-Babić je predložila grupa delegata u NSRS. Pitanje ustavnosti imenovanja VD predsjednika RS navodno čeka na odluku Ustavnog suda Republike Srpske.

¹³ Pogledati [izjavu Ureda za kontrolu imovine stranaca Ministarstva finansija SAD-a od 29. oktobra 2025.\(OFAC\)](#).

¹⁴ Pogledati [odluku od 30. oktobra 2025.](#) o obustavljanju istrage protiv g. Dodika.

¹⁵ Pogledati [objavu Ustavnog suda BiH](#). Ustavni sud je odbacio apelaciju na osuđujuću presudu kao neosnovanu, navodeći da nije došlo do kršenja prava apelanta na pravično suđenje, a presuda je zasnovana na zakonskim i jasno formuliranim pravnim osnovama; sud je naveo i da sigurnosne mjere ispunjavaju zahtjeve u pogledu pristupačnosti i predvidljivosti. Sud je odbacio apelaciju na oduzimanje mandata kao nedopuštenu, navodeći da su navodi iz apelacije nespojivi s Ustavom.

Izborni sistem i pravni okvir

Predsjednik Republike Srpske se bira direktno na mandat od četiri godine. Bira se kandidat koji dobije najveći broj glasova, a dva kandidata iz reda ostala dva konstitutivna naroda koji dobiju najviše glasova biraju se za potpredsjednike.¹⁶ Na ovim izborima je biran samo predsjednik, a njegov mandat će trajati do oktobra 2026. godine kada će se održati planirani opći izbori.

Pravni okvir pruža zadovoljavajuću osnovu za demokratske izbore.¹⁷ Nekoliko ranijih preporuka ODIHR-a provedeno je kroz opsežne izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje je OHR nametnuo u martu 2024. godine,¹⁸ kao što je revidiranje sistema imenovanja biračkih odbora kako bi se povećala njihova nepristranost, unapređenje propisa o zloupotrebi javnih sredstava od strane nosilaca izvršnih funkcija vlasti i kršenju pravila tokom kampanje, produžavanje rokova za podnošenje i razmatranje žalbi i pritužbi i unapređenje izvještavanja o finansiranju kampanja. Međutim, nekoliko drugih preporuka ODIHR-a i Kongresa još uvijek nije ispunjeno, uključujući one koje se odnose na pasivno i aktivno biračko pravo, sveobuhvatne propise o zloupotrebi javnih sredstava, učešće žena, transparentnost procesa rješavanja izbornih sporova, odvrćajuće sankcije za kršenje pravila finansiranja kampanja i efikasan nadzor.

Izborna administracija

Izborima je upravljala trostepena struktura koju predvodi CIK, a čine je 64 općinske izborne komisije i 2.350 biračkih odbora.¹⁹ Prema zakonu, sastav izbornih tijela na svim nivoima mora odražavati etnički sastav njihovih izbornih jedinica. CIK je stalno tijelo koje čini sedam članova, ovlašteno da nadgleda i reguliše izborni proces.²⁰ Općinske izborne komisije imenuju odgovarajući općinski i gradski organi na mandat od sedam godina, koji odobrava CIK.²¹ Iako su žene bile dobro zastupljene u općinskim izbornim komisijama, čineći 46 % njihovog članstva, samo 2 od 7 članova CIK-a su žene, čime nije zadovoljena zakonski obavezna kvota.²²

Birački odbori, koji imaju od tri do pet članova, imenuju se prije svakih izbora. Iako predsjednike i njihove zamjenike imenuje CIK iz reda nestranačkih kandidata, članove i zamjenske članove u

¹⁶ Zakonom nisu eksplicitno regulisani prijevremeni izbori samo za mjesto predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske.

¹⁷ Prijevremeni izbori za predsjednika Republike Srpske prvenstveno su regulisani Izbornim zakonom BiH iz 2001. godine i Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH iz 2012. godine. Osim toga, Ustav Republike Srpske sadrži odredbe o izbornom sistemu. Pravni okvir je dopunjen propisima CIK-a. Bosna i Hercegovina je potpisnica glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na demokratske izbore.

¹⁸ Izmjenama i dopunama su u izborni proces postepeno uvedene informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) i digitalizirani su određeni aspekti izborne administracije; međutim, na ovim izborima se nisu koristile nikakve informacijsko komunikacijske tehnologije. Kao odgovor na ovo nametanje, u aprilu 2024. godine, NSRS je usvojila Izborni zakon kojim se Izornoj komisiji Republike Srpske dodjeljuje isključiva nadležnost za izbore u RS-u; ovaj Zakon je Ustavni sud BiH kasnije ukinuo.

¹⁹ To uključuje 139 mobilnih timova za pomoć biračima koji su vezani za kuću i onima koji se nalaze u socijalnim, zdravstvenim i kazneno-popravnim ustanovama. Pored toga, formirana su četiri biračka odbora za glasanje izvan zemlje, u Austriji, Njemačkoj i Srbiji. Angažovano je dodatno osoblje u Glavnom centru za brojanje mobilnih i nepotvrđenih glasačkih listića, listića za glasanje u odsustvu i onih koji su poslani putem pošte.

²⁰ Nakon otvorene konkursne procedure, članove Centralne izborne komisije imenuje *ad hoc* Komisija za izbor i imenovanje, koju čine po dva predstavnika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Zajedničke komisije za administrativne poslove Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH i CIK-a. Nakon toga, članove CIK-a imenuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Sedam članova CIK-a uključuju dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jednog predstavnika „ostalih“.

²¹ Veličina svake općinske izborne komisije zavisi od veličine izborne jedinice i broja registrovanih birača, a može imati tri, pet ili sedam članova.

²² Zakonom je propisano da državna tijela na svim nivoima organizacije moraju uključivati najmanje 40% pripadnika svakog spola. Prema uvriježenoj praksi, neke općinske izborne komisije čiji sastav nije ispunjavao ovaj uslov u pogledu spola po potrebi su izuzete od ove pravne obaveze, jer je uzeta u obzir ukupna zastupljenost spolova u cijeloj zemlji, a ne u pojedinačnim komisijama.

jednakom broju imenuju stranke koje se kandiduju na izborima i imaju delegate u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Budući da su samo SNSD i Srpska demokratska stranka (SDS) imale pravo da predlože članove biračkih odbora, preostala dva člana petočlanih biračkih odbora kao i onih za koje stranke nisu predložile članove birani su sa rezervnih spiskova općinskih izbornih komisija za članove biračkih odbora iz prethodnih izbora. Većina predsjednika, članova i zamjenskih članova biračkih odbora imenovana je blagovremeno, iako su neke općinske izborne komisije imale problema sa popunjavanjem biračkih mjesta zbog niskih naknada, ranijih problema sa plaćanjem i nedostatka motivacije. Međutim, neposredno prije izbornog dana, CIK je zamijenio nekoliko imenovanih predsjednika nakon što je utvrdio da su nepodobni zbog ranijeg političkog djelovanja. Neki članovi i predsjednici su zamijenjeni nakon što su dali ostavke. Budući da se to desilo po završetku obuke, ostavke su umanjile vrijednost i uticaj obuka. Sa pozitivne strane, neke općinske izborne komisije su izvijestile o nastojanjima da se obuke nastave sve do dana izbora.

Izborna administracija je profesionalno izvršavala svoje zadatke; međutim, naišla je na nekoliko izazova, između ostalog i u pogledu ispunjavanja određenih rokova. Zakašnjela isplata sredstava iz budžeta za potrebe CIK-a odložila je početak priprema za izbore za nekoliko sedmica, dok su pravni sporovi u postupku javne nabavke ometali tehničke pripreme.²³ CIK je donio nove propise i ponovo stavio na snagu neka ranija pravila o registraciji birača i kandidata, imenovanju biračkih odbora i izornoj kampanji, prilagodiivši rokove i pravila prijevremenim izborima. Operativni kapacitet izborne administracije i njena sposobnost da nezavisno izvršava svoj mandat pod dodatnim su pritiskom zbog dugotrajno upražnjenih brojnih ključnih pozicija u Sekretarijatu Centralne izborne komisije.²⁴

Centralna izborna komisija je održavala redovne sjednice, koje su bile otvorene za posmatrače i prenošene uživo putem interneta, a snimci su bili dostupni na online platformama CIK-a. Međutim, sjednice CIK-a nisu unaprijed najavljivane, što je zakonska obaveza, i nisu svi akti koje je CIK usvojio dosljedno i sveobuhvatno objavljuvani na njegovoj web stranici, što je smanjilo ukupan nivo transparentnosti. Općinske izborne komisije koje je posjetila Specijalna izborna posmatračka misija (SIPM) ODIHR-a održavale su javne sjednice, objavljuivale svoje odluke i informisale o svojim aktivnostima putem općinskih web stranica i oglasnih ploča. Generalno, nivoi povjerenja aktera u nezavisnost i nepristranost izborne administracije bili su na različitim nivoima, a posebno su bili niski kada se radi o biračkim odborima zbog ranijih loših rezultata i dokazanih zloupotreba na prethodnim izborima.

CIK je osigurao obaveznu obuku uključujući online sesije za predsjednike biračkih odbora i njihove zamjenike, kao i sesije uživo za sve članove biračkih odbora, a priručnici za obuku su bili dostupni na internetu. Zbog vremenskih ograničenja, korišteni su video materijali koji su proizvedeni za lokalne izbore 2024. godine uz dodatna objašnjenja o specifičnostima ovih izbora, što nije pružilo dovoljno jasnoće oko popunjavanja dokumenata i protokola biračkih odbora. CIK nije pokrenuo kampanju za edukaciju birača za ove izbore, navodeći nedostatak dodijeljenih finansijskih sredstava kao razlog. Ograničene aktivnosti na informiranju birača oslanjale su se na vizuelne materijale na web stranici CIK-a i društvenim mrežama, fokusirajući se na opće informacije o izborima, registraciju za glasanje izvan zemlje i aktivnosti CIK-a.

Registracija birača

Pravo glasa imaju građani sa navršenih 18 godina starosti. Onima koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnima, uključujući i na osnovu intelektualnog ili psihosocijalnog invaliditeta, oduzeto

²³ CIK je prema zakonu morao primiti tražena sredstva najkasnije 15 dana nakon raspisivanja prijevremenih izbora, tj. do 12. septembra. Međutim, Ministarstvo finansija i trezora BiH je odobrilo isplatu tek 22. septembra, omogućavajući CIK-u da donese Uputstvo o rokovima za provođenje izbornih aktivnosti koje je stupilo na snagu 25. septembra.

²⁴ Na osnovu novog pravilnika CIK-a o unutrašnjoj organizaciji, nedostaje im 120 uposlenika.

je pravo glasa, protivno međunarodnim standardima i usprkos ranijim preporukama ODIHR-a.²⁵ Osobe koje služe zatvorsku kaznu ili su optužene za teška krivična djela, uključujući ratne i zločine protiv čovječnosti također nemaju pravo glasa. Samo građani sa prijavljenim stalnim prebivalištem u Republici Srpskoj i Brčko distriktu i oni koji su se opredijelili da glasaju za institucije entiteta Republika Srpska imali su pravo glasa na ovim izborima.²⁶

Centralni birački spisak (CBS) je trajan i centraliziran. Vodi ga Centralna izborna komisija, na osnovu pasivne i kontinuirane registracije birača. Međutim, budući da se podaci o biračima uzimaju iz matičnih evidencija i drugih relevantnih javnih baza podataka, tačnost CBS-a zavisi od napora koje ulažu druge institucije nadležne za ažuriranje matične evidencije. Birači koji imaju prebivalište u zemlji automatski se stavljaju na birački spisak na osnovu adrese prebivališta. Građani koji privremeno žive u inostranstvu mogu se aktivno registrovati za glasanje putem pošte ili u diplomatskim predstavništvima prije svakih izbora; u suprotnom, mogu glasati u zemlji prema posljednjem prijavljenom prebivalištu. Prema pravilima CIK-a, birači koji su se registrovali da glasaju u inostranstvu na lokalnim izborima 2024. godine automatski su bili registrovani za glasanje izvan zemlje, dok su se novi birači mogli prijaviti do 14. oktobra. Sastavljeni su posebni birački spiskovi za birače koji su zahtijevali da glasaju putem mobilne glasačke kutije.²⁷

Tokom godine, birači imaju brojne mogućnosti da provjere svoje podatke na biračkim spiskovima i zatraže ispravke, bilo online ili u općinskim centrima za registraciju. CIK je omogućio javni pristup i kontrolu preliminarnih biračkih spiskova u štampanoj formi u općinskim centrima za registraciju birača i drugim naznačenim mjestima prije izbora. Suprotno Izbornom zakonu BiH, CIK nije omogućio pristup preliminarnom biračkom spisku online. CIK smatra da ovaj format ne štiti lične podatke i da nije u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka.²⁸ U skladu sa zakonom, CIK je dvjema političkim strankama dostavio elektronski primjerak registra na zahtjev.

Na konačnom biračkom spisku, koji je zatvoren 3. novembra, nalazila su se 1.264.364 birača, uključujući 20.531 registrovanog za glasanje izvan zemlje.²⁹ Iako sagovornici ODIHR-ove specijalne posmatračke misije nisu iznosili bojazni oko sveobuhvatnosti CBS-a, neki su naveli da se na njemu nalazi značajan broj preminulih osoba i građana koji su zadržali službeno prebivalište u zemlji, iako žive u inostranstvu.³⁰

²⁵ Pogledati članove 12. i 29. [Konvencije o pravima osoba s invaliditetom](#) (CRPD) iz 2006. godine. U stavu 9.4 [Priopćenja Odbora CRPD-a br. 4/2011](#) navodi se da “isključenje iz prava glasa na osnovu percipiranog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta, uključujući ograničenje prema individualiziranoj procjeni, predstavlja diskriminaciju po osnovu invaliditeta u smislu člana 2. Konvencije”.

²⁶ Stanovnici Distrikta Brčko moraju biti državljani Republike Srpske kako bi mogli glasati na entitetskim izborima u Republici Srpskoj. Osobe sa dvojnim državljanstvom mogu glasati samo ako imaju prijavljeno prebivalište u Bosni i Hercegovini.

²⁷ Ova opcija je na raspolaganju biračima koji su vezani za kuću, između ostalog i zbog invaliditeta, i onima koji su u bolnicama, staračkim domovima ili kazneno-popravnim ustanovama.

²⁸ Stanovište CIK-a zasnovano je na ranijoj obavijesti koju je poslala Agencija za zaštitu ličnih podataka o objavljivanju biračkog spiska za glasanje izvan zemlje na internetu; međutim, ova je obavijest izdata prije stupanja na snagu izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH kojima se propisuje da CBS mora biti javan i nalaže objavljivanje preliminarnih biračkih spiskova.

²⁹ CIK je odbacio 82 zahtjeva za glasanje izvan zemlje zbog nepotpune ili netačne dokumentacije.

³⁰ Matična evidencija se može ažurirati na službeni zahtjev srodnika preminulih osoba, uključujući one koji žive u inostranstvu, ili nakon odjavljivanja stalnog prebivališta u zemlji. Pogledati i Preporuku Kongresa [369\(2015\)](#) o izbornim listama i biračima koji *de facto* žive u inostranstvu.

Registracija kandidata

Pravo na kandidaturu za predsjednika Republike Srpske imaju birači iz reda tri konstitutivna naroda, na osnovu vlastitog izjašnjenja kandidata o pripadnosti.³¹ Takvi diskriminatorni zahtjevi prema građanima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijednog od tri konstitutivna naroda suprotni su obavezama OSCE-a i međunarodnim standardima, uključujući praksu Evropskog suda za ljudska prava.³² Potencijalni kandidati također moraju imati stalno prebivalište na teritoriji entiteta. Zakonom su isključene osobe koje su osuđene ili optužene pred međunarodnim ili domaćim sudom za genocid, zločine protiv čovječnosti ili ratne zločine. Neke kategorije državnih zvaničnika i državnih službenika, uključujući pripadnike policije, oružanih snaga i diplomatsko osoblje, mogu se kandidirati samo ako daju ostavku ili privremeno odstupe.

Predsjedničke kandidate mogu predložiti političke stranke i koalicije, ili se mogu kandidirati kao nezavisni. Od 25. do 29. septembra, prije nominacije, političke stranke koje su predložile kandidate i oni koji su se željeli kandidirati kao nezavisni morali su CIK-u podnijeti zahtjev za ovjeru. Podnosioci zahtjeva su bili dužni platiti naknadu za ovjeru³³ i dostaviti minimalno 3.000 potpisa birača koji su registrovani za glasanje na izborima u RS;³⁴ međutim, u skladu sa zakonom, svi koji su se prijavili za ove izbore bili su izuzeti od ovih zahtjeva, s obzirom na to da su već bili ovjereni za prethodne entitetske izbore. Suprotno dobroj međunarodnoj praksi, birači su mogli potpisom podržati samo jednog kandidata.³⁵ Ograničeni rok za ovjeru od pet dana i pravo birača da potpisom podrže samo jednog kandidata nepotrebno su opteretili nove učesnike na izborima.

Proces registracije kandidata je bio inkluzivan. Svih sedam kandidata je ovjereno, a šest je nominovalo kandidate za ove izbore, od čega su četiri imenovala stranke, a dva su kandidata nezavisna.³⁶ Nije se kandidirala nijedna žena. Sudu je podnesena žalba na ovjeru kandidata SNSD-a, a apelant je tvrdio da je zahtjev potpisalo neovlašteno lice, s obzirom na osuđujuću presudu protiv g. Dodika.³⁷

³¹ [Odluka CIK-a](#) odnosi se na „izbor predsjednika RS iz reda srpskog naroda“. Pod uslovom da su dva aktuelna potpredsjednika RS iz reda bošnjačkog, odnosno hrvatskog konstitutivnog naroda, predsjednik RS se bira iz konstitutivnog naroda koji nema svog predstavnika, tj. iz reda Srba.

³² U stavu 7.3 [OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta](#) iz 1990. godine navedeno je da će države članice „garantirati univerzalno i jednako pravo glasa svim odraslim građanima“. Stavom 7.5 se države članice obavezuju da „poštuju prava građana da se kandidiraju za političku ili javnu funkciju [...] bez diskriminacije“. Pogledati i član 21.3 [Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima](#) Ujedinjenih nacija (UN) i članove 2. i 25. [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) (ICCPR). Pogledati, između ostalog, presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine* i *Kovačević protiv Bosne i Hercegovine*.

³³ Naknada se refundira političkim subjektima čiji kandidat osvoji mandat ili osigura trećinu glasova koje je dobio izabrani kandidat.

³⁴ Potpise podrške aplikanti moraju fizički prikupiti na propisanom obrascu i dostaviti putem elektronske aplikacije CIK-a, koja omogućava provjeru podataka birača u odnosu na CBS nakon ručnog unosa.

³⁵ U paragrafu 196. [Smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o reguliranju političkih stranaka](#) iz 2020. godine data je preporuka da „treba izbjegavati uslov da građanin potpisom smije podržati isključivo jednu stranku, jer bi takvo pravilo uticalo na njegovo/njeno pravo na slobodu udruživanja i lako bi moglo dovesti do diskvalifikacije stranaka“.

³⁶ Od pet ovjerenih političkih stranaka, četiri su predložile kandidate. Registrovani su sljedeći kandidati: Branko Blanuša – SDS, Dragan Đokanović – Savez za novu politiku (SNP), Igor Gašević – nezavisni, Siniša Karan – SNSD, Slavko Dragičević – nezavisni, Nikola Lazarević – Ekološka partija Republike Srpske (EP).

³⁷ Stranka Za pravdu i red (ZPR) je podnijela žalbu Sudu BiH na ovjeru SNSD-a od strane CIK-a, tvrdeći da g. Dodik nije bio ovlašten da podnese zahtjev za ovjeru zbog osuđujuće presude. Sud je odbacio žalbu, navodeći da je u vrijeme ovjere g. Dodik bio registrovan kao ovlašteni predstavnik ove stranke. Sud je u dopisu naložio CIK-u da evidentira i provede pravne posljedice osuđujuće presude, koja mu onemogućava obavljanje službenih dužnosti, uključujući onu stranačkog predsjednika. Ustavni sud BiH je 19. novembra odbacio apelaciju kao nedopuštenu, utvrdivši da apelant nije dokazao da je CIK-ova ovjera SNSD-a za prijevremene predsjedničke izbore u Republici Srpskoj 2025. godine uticala na bilo koje njegovo ustavom zaštićeno pravo.

Izborna kampanja

Skraćeni 15-dnevni period za kampanju počeo je 8. novembra, a završen je 22. novembra. Generalno, kampanja je bila konkurentska, a kandidati su mogli slobodno voditi kampanje, uz poštivanje osnovnih sloboda izražavanja i okupljanja. SNSD i Srpska demokratska stranka (SDS) su vodili kampanje online prije početka zvaničnog perioda, što je dovelo do nekoliko žalbi i izricanja novčanih kazni od strane CIK-a.³⁸

Generalno, cijeli politički spektar je nevoljko učestvovao u prijevremenim izborima, koje su mnogi politički akteri smatrali nametnutim od strane organa vlasti BiH i OHR-a, kao i značajnim finansijskim naprezanjem pred izbore 2026. godine. Kampanja se fokusirala na pitanja nacionalnog identiteta i državne strukture i nije se bavila širim socijalnim i ekonomskim pitanjima. Izborni favoriti, Siniša Karan iz SNSD-a i Branko Blanuša iz SDS-a, odlučili su se za ograničenu kampanju, a ostala četiri kandidata su bili neaktivni i manje vidljivi. Oba vodeća kandidata imala su podršku koalicijskih partnera iz Narodne skupštine Republike Srpske i koristila polarizirajuću retoriku.³⁹ U kampanji SNSD-ovog kandidata, naglasak je stavljen na zaštitu državnosti Republike Srpske od državnih institucija i uplitanja međunarodne zajednice i OHR-a. Iskazana je i snažna podrška bivšem predsjedniku Republike Srpske i lideru SNSD-a, g. Dodiku, koji se često isticao u materijalima i na skupovima u okviru kampanje kao glavna figura. U ostalim porukama kampanje, naglašena su postignuća vlade RS i data obećanja za ekonomski razvoj i infrastrukturne projekte. S druge strane, kandidat SDS-a se u svojoj kampanji fokusirao na optužbe za korupciju i zloupotrebu ovlasti protiv vladajuće stranke, promicanje ravnopravnosti, pravdu, vraćanje dostojanstva, mjere za borbu protiv korupcije i ravnopravno upravljanje državnim resursima za sve građane entiteta.

Kandidati su informisali o svojim platformama i komunicirali sa biračima putem društvenih mreža, organiziranjem skupova, postavljanjem bilborda, dijeljenjem letaka i drugih materijala u okviru kampanje. Također su se oslanjali na svoje stranačke baze i regionalna uporišta kako bi mobilizirali biračko tijelo. Međutim, kampanja SDS-a je bila skromnija, sputana finansijskim ograničenjima koja proizlaze iz sankcija SAD-a prema bankovnim računima stranke i ukidanjem finansiranja političkih stranaka iz javnih sredstava (*Pogledati Finansiranje kampanje*). CIK je u dva navrata kaznio SNSD zbog zloupotrebe djece na skupovima u okviru kampanje.⁴⁰

Pored polarizirajućih narativa, kampanju su obilježile i zapaljive izjave, usprkos pozivima CIK-a upućenim svim strankama da se uzdrže od davanja izjava koje bi mogle izazvati tenzije.⁴¹ Tokom skupa u Istočnom Sarajevu 10. novembra, g. Dodik je davao zapaljive izjave o Bošnjacima, tvrdeći da postoji prijetnja „islamizacije BiH“ od strane muslimanske zajednice.⁴² Islamska zajednica BiH, Međureligijsko vijeće BiH i nekoliko visokih zvaničnika i političara osudili su ove izjave i podnijeli prijave Tužilaštvu BiH i CIK-u (pogledati *Rješavanje izbornih sporova*).⁴³

³⁸ CIK je zaprimio 21 pritužbu: 15 na SDS, 4 na SNSD i 1 na Socijalističku partiju (SP) i ZPR. Izrekao je 5 sankcija, uključujući novčane kazne u iznosu od od 5.500 KM SDS-u, 3.000 KM g. Blanuši i 3.500 KM SNSD-u.

³⁹ Vladajuću koaliciju čine SNSD, SP, Narodni demokratski pokret, Demokratski narodni savez, Socijalistička partija Srpske, Ujedinjena Srpska i Narodna partija Srpske. Opoziciju čine: SDS, Partija demokratskog progresa, Narodni front i ZPR, Socijalnodemokratska stranka, Stranka demokratske akcije i BH Zeleni.

⁴⁰ SNSD-u i njegovom kandidatu su izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 12.000 KM, odnosno 4.000 KM.

⁴¹ Pogledati [izjavu CIK-a](#) koja je objavljena 7. novembra.

⁴² Pogledati [članak od 12. novembra](#) Radija Slobodna Evropa. Video snimci sa okupljanja koji su objavljeni na profilima društvenih mreža ove stranke i g. Dodika kasnije su izbrisani.

⁴³ 14. novembra, Tužilaštvo BiH je predmet prebacilo Okružnom javnom tužilaštvu u Istočnom Sarajevu. Pogledati i [izjavu](#) Međureligijskog vijeća BiH.

Nekoliko članova vlade, uključujući članicu Predsjedništva BiH iz Republike Srpske Željku Cvijanović, aktivno su učestvovali u aktivnostima u okviru kampanje SNSD-a.⁴⁴ Iako je nosiocima visokih izvršnih funkcija zakonski zabranjeno da koriste javna sredstva, uključujući prevoz, komunikaciju i opremu za potrebe kampanje, to ih ne sprečava da učestvuju u aktivnostima u okviru kampanje ili javno podrže određene kandidate dok su na funkciji. U više navrata tokom kampanje, zvaničnici SNSD-a, predstavnici i njihov predsjednički kandidat najavljivali su nove programe finansijske podrške, finansiranje razvojnih projekata i povećanja socijalnih naknada.⁴⁵ Iako se takvim praksama ne krši zakon, one zamagljuju liniju između države i stranke, donoseći nesrazmjernu izbornu prednost, što je u suprotnosti sa obavezama OSCE-a.⁴⁶ Mnogi sagovornici ODIHR SIPM-a izrazili su zabrinutost i zbog zloupotrebe javnih resursa i pritiska na zaposlene u javnom sektoru kako bi se uticalo na njihove odluke. Oskudna finansijska sredstva koja su na raspolaganju kandidatima koje su predložile stranke opozicije i prednost trenutnog položaja stvorili su neravnopravno okruženje u izbornoj utrci koje pogoduje vladajućoj stranci.

Nijedna kandidatkinja se nije kandidirala na ovim izborima, a učešće žena u kampanji je bilo ograničeno. Samo mali broj istaknutih žena u politici, kao što su Željka Cvijanović, članica Predsjedništva BiH iz Republike Srpske, Jelena Trivić, liderka NF-a i Aleksandra Pandurević iz SDS-a bile su vidno aktivne, podržavajući svoje kandidate na javnim skupovima i internetu.

Izbornim zakonom BiH nije adekvatno regulisano vođenje kampanje na internetu i društvenim mrežama. Dva vodeća kandidata koristila su platforme kako bi predstavili poruke i aktivnosti u okviru svojih kampanja. Kandidat SNSD-a je na privatnom profilu i profilima stranke vodio najaktivniju kampanju na internetu, objavljujući sadržaje do 25 puta dnevno na Facebooku, Instagramu i X-u, a slične aktivnosti su imali njegove ključne pristalice, g. Dodik i članica Predsjedništva BiH iz Republike Srpske, kao i ostali istaknuti stranački zvaničnici. Objave su često govorile o dostignućima i prikazivale izbore kao odabir između SNSD-ovog kandidata i opasnosti od političke nestabilnosti. Neke poruke su uključivale negativnu retoriku protiv OHR-a. Online kampanja SDS-ovog kandidata je bila manje intenzivna, a uglavnom su je činile objave sa skupova i sastanaka sa biračima u kojima su ponavljane poruke kampanje. Generalno, ton online kampanje je uglavnom bio neutralan, ali je SNSD u nekim slučajevima pribjegavao korištenju zapaljivog jezika.⁴⁷ Kandidati su objavili nekoliko oglasa u okviru kampanje na YouTube-u, Facebooku, kao i putem skočnih prozora na internetu (pop-up baneri).⁴⁸

⁴⁴ Na primjer, 12. novembra, Ministar finansija i trezora BiH na skupu SNSD-a u Čelincu. 10. novembra, gradonačelnik Istočnog Sarajeva i Ministar vanjske trgovine BiH na SNSD-ovom skupu u Istočnom Sarajevu.

⁴⁵ Dana 9. novembra, kandidat SNSD-a i g. Dodik obećali su pomoći organizaciji Sveta Marija Magdalena, koja vodi humanitarni vrtić, iznosom od 10.000 eura. Istog dana, kandidat SNSD-a i g. Dodik posjetili su parohijski dom u Tesliću, koji je u izgradnji, i tom prilikom obećali iznos od 125.000 eura do kraja mjeseca te 1 milion eura iz budžeta RS-a naredne godine. Dana 14. novembra, predsjednik SNSD-a je navodno obećao milion KM za izgradnju stambene zgrade u Milićima, dok je kandidat SNSD-a obećao povećanje plata policijskim službenicima. Dana 20. novembra, na predizbornom skupu SNSD-a, gospodin Dodik obećao je povećanje penzija za 6,25 posto, s isplata koje bi počele prije decembra. Pogledati SNSD-ovu [objavu na Facebooku](#).

⁴⁶ Paragraf 5.4 [OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990](#) obavezuje države članice da osiguraju „jasno razdvajanje države i političkih stranaka; posebno, političke stranke se ne smiju spajati sa državom.“ Pogledati i Preporuku Kongresa (CG31(2016)7) o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa: uloga izabranih lokalnih i regionalnih predstavnika i javnih zvaničnika. Pogledati i paragraf II. B. 1.1 [Zajedničkih smjernica](#) ODIHR-a i Venecijanske komisije za sprečavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornog procesa iz 2016. godine, u kojem se navodi da „pravni okvir treba pružiti efikasne mehanizme zabrane organima vlasti da iskorištavaju nepravednu prednost svog položaja ...korištenjem određenih sredstava (državni ili lokalni budžet) i institucionalnih resursa.“

⁴⁷ 14. novembra, SNSD je u [objavi na platformi X](#) optužio Bošnjake da namjeravaju ukinuti RS i uvesti šerijatski zakon.

⁴⁸ Kandidat SDS-a je imao 11 plaćenih objava na Facebook-u koje su koštale oko 1.500 eura i 25 Google oglasa, od čega 2 na YouTube-u. Kandidat SNSD-a je imao 6 plaćenih objava na Facebook-u koje su koštale oko 850 eura i ukupno 34 plaćena Google oglasa, uključujući 7 video oglasa na YouTube-u.

Finansiranje kampanje

Finansiranje stranaka i kampanja prvenstveno je regulisano Izbornim zakonom BiH i Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH. Ova dva zakona nisu potpuno usklađena;⁴⁹ osim toga, odredbe Zakona o finansiranju političkih organizacija Republike Srpske iz 2025. godine razlikuju se od zakona na državnom nivou. Pravni okvir je dopunjen propisima CIK-a.⁵⁰ Usprkos izmjenama i dopunama iz 2024. godine, regulatorni okvir za finansiranje kampanja ne osigurava transparentnost i odgovornost, a dugogodišnje preporuke ODIHR-a i Kongresa još uvijek nisu provedene.⁵¹

Zakonom je propisano da političke stranke imaju pravo na godišnji iznos javnih sredstava iz državnog, entitetskih i općinskih budžeta, koja se mogu koristiti i za finansiranje kampanja. U aprilu 2025. godine, OHR je obustavio svako javno finansiranje SNSD-a i njegovog koalicijskog partnera Ujedinjene Srpske (US), uslovljavajući nastavak finansiranja njihovim poštivanjem Dejtonskog sporazuma.⁵² Kao odgovor na to, Narodna skupština Republike Srpske je ukinula finansiranje stranaka iz entitetskog i lokalnih budžeta, obrazlažući to potrebom za budžetskim uštedama, a zadržala je finansiranje skupštinskih klubova.⁵³ Većina sagovornika ODIHR SIPM-a i Kongresa ocijenila je da su te odluke zapravo koristile SNSD-u jer su opozicijske stranke u Republici Srpskoj ostale bez finansijskih sredstava, a one ne dobijaju značajne privatne donacije. Također, opozicijske stranke smatraju da su prijevremeni izbori predstavljali dodatni finansijski teret pred opće izbore 2026. godine.

Stranke i nezavisni kandidati mogu primati privatne donacije i koristiti vlastita sredstva za kampanju, dok su donacije od javnih subjekata, anonimnih i većine stranih izvora zabranjene. Zabranjene su donacije od onih koji imaju sklopljene javne ugovore, ali se to odnosi samo na ugovore sa institucijama izvršne vlasti.⁵⁴ Za ove izbore, limit potrošnje je iznosio oko 380.000 KM, a zapriječena novčana kazna za njegovo prekoračenje iznosila je do 30.000 KM, što nije imalo odvraćajući učinak.⁵⁵ Suprotno dobroj međunarodnoj praksi, zakonom nije regulisano vođenje kampanje od strane trećih lica.⁵⁶ ODIHR SIPM je dobio informacije od nekih stranaka koje nisu predložile svoje kandidate da su imale troškove u okviru kampanje u korist kandidata.

⁴⁹ Na primjer, Izbornim zakonom BiH je dozvoljeno uzimanje kredita i pozajmica kao valjanih sredstava za kampanju, dok Zakon o finansiranju političkih stranaka zabranjuje uzimanje kredita od banaka i priznaje samo doprinose koji su uplaćeni putem redovnih računa sjedišta stranke. U maju 2025., Narodna skupština RS je usvojila Zakon o finansiranju političkih organizacija, koji nije u potpunosti usklađen sa zakonom BiH; limiti u pogledu donacija se razlikuju između ova dva zakona, a za razliku od zakona na nivou BiH, zakonom RS nisu utvrđeni zabranjeni izvori finansiranja stranaka. Osim toga, zakonom RS su dodijeljene nadležnosti entitetskoj komisiji. CIK je obavijestio ODIHR SIPM da uzima u obzir samo zakone na državnom nivou kada nadgleda finansiranje kampanja.

⁵⁰ CIK je 2024. godine izdao uputstva o otvaranju i korištenju posebnih bankovnih računa; te pravilnike o godišnjim finansijskim izvještajima stranaka i predizbornom i post-izbornom finansijskom izvještavanju kandidata.

⁵¹ Izmjenama i dopunama iz 2024. godine uvedena je obaveza kandidata da otvore poseban bankovni račun za prihode i rashode u okviru kampanje, propisano je privremeno finansijsko izvještavanje o kampanji, a kandidatima je naloženo da u finalni izvještaj uključe donacije u gotovini i transakcije i troškove vezane za distribuiranje materijala na internetu

⁵² Pogledati [odluku OHR-a iz aprila 2025.](#)

⁵³ U maju 2025. godine, NSRS je ukinula Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine Republike Srpske. Stranka Za pravdu i red osporila je ukidanje javnog finansiranja pred Ustavnim sudom Republike Srpske, navodeći da zakon nije usklađen sa zakonom BiH; apelacija je još u proceduri.

⁵⁴ Na primjer, javna preduzeća i institucije ne podliježu takvoj zabrani. CIK provjerava ugovore na komercijalnoj online platformi [Akta.ba](#), kako bi utvrdio da li donator ima sklopljen ugovor o javnim nabavkama.

⁵⁵ Potrošnja je ograničena na 0,30 KM po registriranom biraču. 1 KM= 0,51 eura. Kazne za nedostavljanje izvještaja iznose do 10.000 KM.

⁵⁶ Član 6. [Preporuke Rec\(2003\)4](#) Komiteta ministara Vijeća Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja glasi da „pravila o donacijama političkim strankama, izuzev onih koja se odnose na porezne odbitke iz člana 4., također se po potrebi trebaju primjenjivati na sve subjekte koji su direktno ili indirektno povezani sa nekom političkom strankom ili su na drugi način pod kontrolom neke političke stranke“. U paragrafu 256. Zajedničkih smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulisanju političkih stranaka navodi se da „aktivnosti trećih lica ne trebaju biti bezuvjetno zabranjene“

Kandidati su dužni otvoriti posebne bankovne račune za transakcije u okviru kampanje. U skladu sa zakonskom obavezom, 20. novembra su svi kandidati dostavili privremene finansijske izvještaje, koje je CIK objavio već 21. novembra, čime je povećana transparentnost.⁵⁷ Finalni izvještaji se moraju dostaviti u roku od 30 dana od objavljivanja konačnih izbornih rezultata. Iako CIK ima mandat da nadzire finansiranje kampanja, pregleda finansijske izvještaje i vodi istrage zbog kršenja, nije utvrđen rok za završetak tog pregleda, a CIK je obavijestio ODIHR SIPM da nema potrebne resurse.⁵⁸ Zbog toga je smanjena efikasnost nadzornog mehanizma i sankcija. Uz činjenicu da vođenje kampanje od strane trećih lica nije regulisano, ovo je ograničilo nivo transparentnosti, odgovornosti i integriteta u finansiranju kampanja.

Mediji

Medijsko okruženje je aktivno sa značajnim brojem medija koji su registrirani i posluju u Republici Srpskoj, često sa velikim brojem publike širom BiH i regije. Online mediji i društvene mreže, naročito Facebook, neprestano dobijaju na značaju i umnogome oblikuju javno mnijenje. Velika većina medija u Republici Srpskoj podijeljena je duž stranačkih linija kada se radi o uredničkoj politici i sadržaju, a mnogi od njih promovišu vladajući SNSD, dok ga drugi kritikuju. Nedostatak transparentnosti u pogledu vlasništva nad medijima, što je suprotno dobroj međunarodnoj praksi i ranijim preporukama ODIHR-a, omogućava subjektivno izvještavanje.⁵⁹

Ustavima BiH i RS garantira se sloboda izražavanja. Suprotno međunarodnim standardima, uvreda i kleveta su ponovo kriminalizirane u Republici Srpskoj 2023. godine i propisane su novčane kazne.⁶⁰ Iako su navodno podnesene prijave protiv 38 novinara, još uvijek niko nije optužen, niti osuđen.⁶¹ Ova zakonska ograničenja, u kombinaciji sa prijetnjama medijima i izoliranim fizičkim napadima, negativno utiču na medijsko okruženje, što dovodi do autocenzure medijskih radnika.⁶² Osim toga, visokorangirani političari iz SNSD-a često verbalno vrijeđaju i etiketiraju novinare koji su povezani s kritičkim medijima.⁶³ 2025. godine, Narodna skupština Republike Srpske je usvojila zakon o transparentnosti neprofitnih organizacija, koji se primjenjuje i na mnoge medije koji su registrirani kao

⁵⁷ Prema izvještajima kandidata, pet kandidata je prijavilo da nisu ništa potrošili na vođenje kampanje, dok je SNSD naveo iznos od 190.347 KM. SNSD je naveo i 129.000 KM u donacijama, SDS je prijavio iznos od 20 KM, dok ostali nisu prijavili nikakve troškove.

⁵⁸ CIK je izvijestio da trenutno vrši pregled izvještaja o finansiranju izbornih kampanja iz 2022. godine.

⁵⁹ *Alternativna TV* je navodno povezana sa Igorom Dodikom, sinom Milorada Dodika, što, kako tvrdi nekoliko sagovornika ODIHR SIPM-a, utiče na njihovo izvještavanje o SNSD-u. Prema [Media Ownership Monitoru](#), osam vlasnika velikih medija u BiH, uključujući javne emitere imaju tržišni udio od 89,29 %, dok njihov tržišni udio bez javnih emitera iznosi 80,14 %, što predstavlja veliki rizik. Pogledati član 6.d. [Zajedničke deklaracije UN-a, OSCE-a, OAS-a i ACHPR-a o nezavisnosti i raznovrsnosti medija u digitalnoj eri](#) i [Preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima](#).

⁶⁰ U paragrafu 47. [Općeg komentara br. 34 uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#), države se pozivaju da „razmotre dekriminalizaciju klevete“.

⁶¹ [Članom 208.a Krivičnog zakonika](#) propisane su novčane kazne u iznosu od 1.000 KM do 3.000 KM. *BH Novinari*, najveće novinarsko udruženje BiH izvijestilo je da je od 2023. do novembra 2025. godine podneseno 218 krivičnih prijava za klevetu, a od toga 38 protiv novinara.

⁶² U [oktobru 2024. godine](#), glavna i odgovorna urednica portala *Spin Info* Sanja Vasković podvrgnuta je ispitivanju policije Republike Srpske nakon prijave za klevetu; u avgustu 2025., istraživačka novinarka zaposlena na RTRS-u, Nataša Miljanović-Zubac privedena je od strane Granične policije BiH, pogledati [Izjavu OSCE-ove predstavнице za slobodu medija i Misije OSCE-a u BiH o pravnom postupku protiv Nataše Miljanović Zubac](#); u [septembru 2025.](#), načelnik policije u Zvorniku podnio je prijavu za klevetu protiv novinskog portala *Drina Media*.

⁶³ Pogledati [Media Freedom Rapid Response Monitor](#); [Izvještaji Safe Journalists](#); [Izjava predstavnice za slobodu medija Ribeiro i šefa Misije OSCE-a u BiH Aggelera o prijetnjama upućenim medijima od strane predsjednika Republike Srpske Dodika](#).

neprofitne organizacije, zbog čega se mnogi nezavisni mediji plaše za svoju finansijsku održivost i opstanak.⁶⁴ Ustavni sud BiH je poništio ovaj zakon u maju 2025. godine.

Prema Izbornom zakonu BiH i Zakonu o komunikacijama, javni emiteri Radio-Televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) i entitetska Radio-Televizija Republike Srpske (RTRS) dužni su osigurati jednak pristup besplatnim terminima emitovanja i jednake uslove za plaćeno oglašavanje svim kandidatima.⁶⁵ Pravilnik Regulatorne agencije za komunikacije za lokalne izbore 2024. godine i dalje je primjenjiv i predviđa za šest kandidata istu količinu besplatnog vremena emitovanja kao i za kandidate na lokalnim izborima.⁶⁶ Iako su i BHRT i RTRS poštovali zahtjev da kandidatima osiguraju besplatne termine za emitovanje tokom kratke 14-dnevne kampanje, nisu svi kandidati iskoristili tu mogućnost. Samo je SNSD objavio plaćen politički oglas na RTRS-u. Osim toga, sagovornici ODIHR SIPM-a su naveli da je izvještavanje RTRS-a o izborima uglavnom bilo posvećeno okupljanjima i skupovima SNSD-a na kojima se pojavljivao g. Dodik, što je negativno uticalo na povjerenje aktera u nepristranost ovog emitera. U kombinaciji sa ograničenim brojem plaćenih političkih oglasa koje su emitovali privatni mediji, to je dovelo do ograničene ponude nezavisnih informacija biračima. Osim toga, nije bilo debata među kandidatima, čime je biračima oduzeta prilika da direktno upoređuju stavove kandidata.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) ovlaštena je da nadgleda da li emiteri poštuju zakone o izborima i komunikacijama, razmatra žalbe i izriče kazne. Nekoliko sagovornika ODIHR SIPM-a dovelo je u pitanje njenu efikasnost i nepristranost.⁶⁷ Suprotno dobroj međunarodnoj praksi i usprkos ranijim preporukama ODIHR-a, RAK nije vršio monitoring medijskog sadržaja o izborima, pravdajući to nedostatkom kapaciteta i ljudskih resursa. RAK razmatra žalbe vezane za izvještavanje emitera o izbornoj kampanji, dok Vijeće za štampu i online medije razmatra žalbe na sadržaje o izborima koje objavljuju štampani i online mediji. Budući da im to nije zakonska obaveza, ova tijela nisu objavila nikakve informacije o eventualnim žalbama koje su zaprimili.

Rješavanje izbornih sporova

CIK razmatra žalbe na određene vrste kršenja pravila vođenja kampanje, uključujući govor mržnje i zloupotrebu administrativnih resursa, kršenja medijskih pravila od strane političkih subjekata i žalbe na odluke općinskih izbornih komisija, dok općinske izborne komisije rješavaju žalbe vezane za registraciju birača i druga pitanja vezana za kampanje.⁶⁸ Iako samo birači i kandidati čija su prava ugrožena imaju aktivnu legitimaciju, CIK je dužan da postupi po službenoj dužnosti kada dobije

⁶⁴ Pogledati [Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija](#). Nekoliko sagovornika SIPM-a je ustvrdilo da su pretjerani zahtjevi u pogledu izvještavanja i dodatne finansijske obaveze obeshrabrile medije i civilno društvo u Republici Srpskoj. Pogledati [Izjavu komesara za ljudska prava Vijeća Evrope](#) i [Izjavu Media Freedom Rapid Response](#).

⁶⁵ ODIHR SIPM nije vršio monitoring medija i nije u poziciji da procjenjuje jesu li javni emiteri poštovali zakonske zahtjeve. Dva javna emitera međusobno vode pravne sporove oko finansijskih obaveza, gdje je BHRT optužio RTRS za neuplaćivanje njegovog dijela RTV pretplate u zajednički budžet javnih emitera u BiH, a RTRS je optužio BHRT da ne dijeli svoje prihode od marketinga sa RTRS-om.

⁶⁶ [Pravilnikom RAK-a iz 2024. godine](#) propisane su tri minute besplatnog vremena emitovanja za svakog kandidata u programima svih emitera koji posluju na teritoriji RS, kao i 15 i 30 minuta plaćenog vremena za političko oglašavanje po kandidatu u programima javnih, odnosno privatnih emitera.

⁶⁷ Aktuelni direktor RAK-a je Draško Milinović, koji je ranije bio direktor RTRS-a, i time od 2006. do 2014. godine pod vodstvom g. Dodika i njegove vlade. U [Godišnjem izvještaju RAK-a](#) za 2024. godinu spominje se samo devet kršenja: šest slučajeva kršenja Programskih standarda i uslova dozvole i tri slučaja kršenja Kodeksa o programskim sadržajima, bez navođenja pojedinosti. U poglavlju o lokalnim izborima održanim 2024. godine, spominje se samo broj primljenih žalbi, bez objašnjenja o kojoj vrsti žalbi se radi.

⁶⁸ Pritužbe izbornim komisijama i žalbe CIK-u moraju se podnijeti u roku od 72 sata; općinske izborne komisije i CIK donose odluke u roku od 48 sati po isteku 24-satnog perioda za odgovor, a CIK može produžiti ovaj rok za najviše pet dana u složenim predmetima. Sud BiH rješava po žalbama u roku od tri dana.

informaciju o kršenjima.⁶⁹ Na odluke CIK-a se može uložiti žalba Apelacionom odjeljenju Suda BiH kao najvišoj instanci; međutim, ne podliježu sve odluke CIK-a sudskoj kontroli, što je suprotno obavezama OSCE-a.⁷⁰ Iako se zakonom nalaže da se sporovi rješavaju ekspeditivno, ne ulaže se dovoljno napora na izgradnji nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa, što utiče na povjerenje javnosti.⁷¹

CIK je bio otvoren u razmatranju žalbi i rokovi su uglavnom poštovani. Iako CIK vodi javnu bazu podataka o žalbama, ona nije bila sveobuhvatna i ne ažurira se redovno. Osim toga, tekstovi žalbi i odluka nisu objavljeni, što je negativno uticalo na transparentost i u suprotnosti je sa ranijim preporukama ODIHR-a.⁷² Prije dana izbora, CIK je zaprimio oko 60 žalbi i informacija na osnovu kojih je pokrenuo postupke po službenoj dužnosti. Većina sporova je pokrenuta oko pitanja vođenja kampanje prije njenog službenog početka, imenovanja predsjednika biračkih odbora, govora mržnje i zloupotrebe javnih sredstava. CIK je u pet slučajeva izrekao novčane kazne SNSD-u i SDS-u zbog prijevremenog vođenja kampanje,⁷³ jednu SNSD-u zbog navodnog govora mržnje g. Dodika, gdje je CIK formirao i predmet po službenoj dužnosti, i dvije SNSD-u zbog objavljivanja materijala u kojima se pojavljuju djeca u okviru kampanje. CIK je razmatrao i jednu žalbu na odluku općinske izborne komisije, koja je odbačena kao neosnovana,⁷⁴ i sedam žalbi na imenovanje predsjednika biračkih odbora, od kojih je pet odbijeno u meritumu, a jedna je prihvaćena.⁷⁵ Vijeće Apelacionog odjeljenja Suda BiH razmatralo je pet žalbi na odluke CIK-a i sve su prihvaćene; nekoliko žalbi je još uvijek u proceduri.⁷⁶ Odluke suda su objavljene u skladu sa zakonom, iako ne uvijek blagovremeno. Suprotno ranijim preporukama ODIHR-a, sjednice suda u izbornim sporovima nisu bile javne.

Ustavni sud BiH sudi u predmetima kršenja osnovnih prava pojedinaca tek kada se iscrpe svi drugi pravni lijekovi. Sud trenutno ne radi u punom kapacitetu zbog odbijanja nadležnih organa u Republici Srpskoj da imenuju sudije.⁷⁷ Prije izbora, Ustavni sud BiH je zaprimio nekoliko žalbi vezanih za provođenje izbora, uključujući osporavanje ovjere SNSD-a od strane Centralne izborne komisije koja je odbačena i imenovanja privremene vlade Republike Srpske.⁷⁸

⁶⁹ Saopćenje CIK-a o odbijanju pokretanja ili nastavka postupka po službenoj dužnosti ne predstavlja službenu odluku i na njega se ne može uložiti žalba, što je potvrdilo i vijeće Apelacionog odjeljenja Suda BiH u svojoj odluci od 19. februara 2025., u kojoj je utvrđeno da Transparency International nema aktivnu legitimaciju prema Izbornom zakonu.

⁷⁰ Pogledati paragraf 18. [OSCE-ovog dokumenta iz Moskve](#) iz 1991. godine.

⁷¹ Prema [Radnom dokumentu](#) Evropske komisije iz 2025. godine, potrebno je uložiti dodatne napore na izgradnji povjerenja javnosti i unapređenju nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa.

⁷² Nakon odluke Agencije za zaštitu ličnih podataka iz oktobra 2025. godine, CIK ne objavljuje imena podnosilaca žalbi kada se radi o fizičkim licima.

⁷³ Ovi slučajevi su se odnosili na prijevremeno vođenje kampanje na društvenim mrežama i u tradicionalnim medijima. U jednom slučaju, predsjednički kandidat SDS-a i njegova stranka kažnjeni su zbog objavljivanja video snimka na Facebook stranici stranke. U druga dva slučaja, SNSD je kažnjen zbog prijevremenog vođenja kampanje od strane njegovih članova kako bi podržali predsjedničkog kandidata SNSD-a. CIK je i SDS-u izrekao novčanu kaznu u iznosu od 7.000 KM zbog vođenja kampanje na društvenim mrežama, postupajući po službenoj dužnosti na osnovu informacija koje je dobio od koalicije *Pod Lupom*.

⁷⁴ Općinska izborna komisija je odbacila žalbu, navodeći da podnosilac nema pravo glasa na izborima u Republici Srpskoj i stoga se ne može uvrstiti na rezervnu listu biračkog odbora.

⁷⁵ CIK je prihvatio žalbu u kojoj se tvrdi da su tri imenovana predsjednika biračkih odbora bila povezana sa SNSD-om.

⁷⁶ Nekoliko žalbi, uključujući i one kojima se osporavaju kazne koje je CIK izrekao SNSD-u zbog navodnog govora mržnje i objavljivanja materijala u kojima se pojavljuju djeca u okviru kampanje, još uvijek je u proceduri

⁷⁷ Sud je 2023. godine dopunio svoja pravila kako bi omogućio donošenje odluka u odsustvu sudija iz RS ili FBiH. Nakon objavljivanja [Mišljenja](#) Venecijanske komisije 2024. godine, dodatno je izmijenio pravila kako bi omogućio sudijama koji steknu uslove za starosnu penziju da nastave obavljati funkciju dok se ne imenuju njihovi nasljednici. Sud trenutno u radu ima 13.500 predmeta. Sagovornici ODIHR SIPM-a su ocijenili da je kontinuirano odbijanje Narodne skupštine RS da imenuje sudije Ustavnog suda politički motivisano i povezano sa činjenicom da organi vlasti u Republici Srpskoj ne priznaju ovaj Sud. U oktobru 2025. godine, NSRS je povukla Zakon o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda.

⁷⁸ Delegati iz Doma naroda i Predstavničkog doma BiH uložili su žalbe na zakonitost imenovanja premijera i vlade Republike Srpske.

Građanski i međunarodni posmatrači

Zakonom je propisano posmatranje izbora u zemlji i inostranstvu od strane građanskih i međunarodnih organizacija, kao i posmatrača koje imenuju kandidati. Doprinoseći transparentnosti, zakonom je posmatračima omogućen pristup cjelokupnom izbornom procesu uz osiguravanje njihovih prava, uključujući pravo da zatraže informacije i dokumente, prisustvuju sjednicama izbornih komisija na svim nivoima, pristupe svim izbornim prostorijama i obavijeste izborne 100 o nepravilnostima. CIK je na inkluzivan način akreditovao 529 građanskih posmatrača, 99 međunarodnih posmatrača i 25 posmatrača koje su imenovali kandidati. Općinske izborne komisije su akreditovala oko 4.243 posmatrača iz političkih subjekata.

Dan izbora

Zajednička posmatračka misija pratila je otvaranje, glasanje i brojanje na ograničenom broju biračkih mjesta širom Republike Srpske; međutim, u skladu s metodologijom za izborne posmatračke misije, nije vršila sistematsku ili sveobuhvatnu procjenu procedura tokom izbornog dana.

Tokom dana, na ograničenom broju posjećenih biračkih mjesta, proces je ocijenjen kao profesionalan, dobro organizovan i uredan. Svi posmatrani birački odbori su bili kadrovski popunjeni, usprkos početnim bojaznima o mogućem nedostatku osoblja. Većina predsjednika i članova biračkih odbora imali su iskustvo sa prethodnih izbora i prošli su obuku, te se činilo se da poznaju procedure. Žene su bile dobro zastupljene u biračkim odborima na nekoliko posmatranih biračkih mjesta, a članovi SIPM-a su primijetili prisustvo stranačkih posmatrača, dok su građanski posmatrači bili prisutni samo u ograničenom broju slučajeva. U većini posjećenih prostorija za glasanje, nije omogućen pristup osobama s invaliditetom.

U skladu sa propisima, glasačke kabine su postavljene tako da otvorena strana bude okrenuta prema prostoriji, kako bi se osigurala zaštita od pokušaja kontrole birača. Međutim, na posjećenim biračkim mjestima, ovakav položaj glasačkih kabina često nije mogao zaštititi tajnost glasanja. Članovi SIPM-a su primijetili da na nekim posjećenim biračkim mjestima glasačke kutije nisu bile propisno zapečaćene.

Tokom dana, CIK je redovno objavljivao najnovije informacije o procesu glasanja.⁷⁹ Prema tim izvještajima, otvaranje nekih biračkih mjesta je kasnilo zbog snježnih padavina i nestanka struje, dok je na jednom biračkom mjestu koje nije ni otvoreno određen novi termin za glasanje.⁸⁰ CIK je redovno obavještavao o izlaznosti birača, što je doprinijelo transparentnosti.⁸¹ Na konferenciji za medije u 21:00 h, CIK je izvijestio o tri žalbe (koje su riješene bez prekidanja izbornog procesa)⁸². CIK je na svojoj web stranici objavio prve preliminarne rezultate u 23.00h, razvrstane prema biračkim mjestima, čime je omogućena javna kontrola. Objavljeno je da je izlaznost birača iznosila 35.78 %.⁸³

Koalicija za slobodne i poštene izbore „Pod Lupom“ rasporedila je preko 400 posmatrača, čime je obuhvatila skoro 20 % biračkih mjesta širom Republike Srpske. Vodila je pozivni centar za prijavljivanje nepravilnosti i objavljivala saopćenja za medije.⁸⁴

***Verzija ovog izvještaja na engleskom jeziku jedini je službeni dokument.
Neslužbeni prevodi su dostupni na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.***

⁷⁹ CIK je objavio da nekoliko biračkih mjesta nije otvoreno na vrijeme, jer su bila nepristupačna zbog snježnih padavina ili nestanka struje, ili izborni materijali nisu dostavljeni na vrijeme.

⁸⁰ Dodatno, za glasanje na biračkom mjestu 068B005 „Korićani“ u općini Kneževu zakazan je novi termin 30. novembra.

⁸¹ CIK je prikupljao podatke od općinskih izbornih komisija i objavljivao podatke o izlaznosti na redovnim biračkim mjestima. Izlaznost je iznosila 9,76% u 11:00 h, 25,49% u 15.00 h; i 35,78% at 19:00 h.

⁸² Žalbe su uložene na biračkim mjestima u Laktašima, Bijeljini i Banja Luci.

⁸³ Pogledati [web stranicu CIK-a](#).

⁸⁴ Pogledati [Saopćenja za medije koje je izdala Pod Lupom](#).

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Banja Luka, 24. novembar 2025. – Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su učestvovali OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (Kongres) i Evropski parlament (EP). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u skladu s obavezama OSCE-a, standardima Vijeća Evrope, drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, te s domaćim zakonodavstvom. Svaka od institucija uključenih u ovaj zajednički poduhvat podržala je Deklaraciju o principima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine.

Mátyás Eörsi je šef ODIHR SIPM-a, angažovan od 28. oktobra. ODIHR SIPM uključuje 11 eksperata u Banja Luci i četiri regionalna analitičara koji su raspoređeni u dvočlanim timovima širom Republike Srpske. 21 član misije dolaze iz 11 država članica OSCE-a. Za dan izbora, ODIHR SIPM-u se pridružila 17-člana delegacija iz Kongresa koju je predvodio Bernd Vohringer i 7-člana delegacija iz EP-a na čijem je čelu Sérgio Humberto. Među posmatračima je bilo 49% žena.

U skladu s ODIHR-ovom metodologijom izbornih posmatračkih misija, članovi misije su obišli ograničen broj biračkih mjesta na dan izbora, ali nisu vršili sistematsko niti sveobuhvatno posmatranje procesa glasanja, brojanja i tabeliranja.

Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Konačna procjena izbora djelimično će zavisi od provođenja preostalih faza izbornog procesa, uključujući tabelarni prikaz i objavu rezultata, te rješavanje mogućih prigovora ili žalbi nakon dana izbora. ODIHR će izdati opsežan završni izvještaj, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekoliko mjeseci nakon završetka izbornog procesa. Šef delegacije Kongresa predstaviti će preporuke na 50. sjednici Kongresa, u maju 2026. godine. Šef izborne posmatračke delegacije EP predstaviti će izvještaj na narednom sastanku delegacije EP-a u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje EU - Bosna i Hercegovina, u Strasburu, u četvrtak, 18. decembra 2025.

ODIHR, Kongres i EP zahvaljuju se vlastima Bosne i Hercegovine na pozivu da posmatraju izbore, a Centralnoj izbornoj komisiji na pomoći. Članovi misije se zahvaljuju i ostalim državnim, entitetskim i lokalnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva te predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za dodatne informacije kontaktirajte:

- Mátyás Eörsi, šef ODIHR SIPM-a, u Banja Luci (telefon), do 28. novembra;
- Katya Andrusz, glasnogovornica ODIHR-a (+48 609 522 266), ili Vittoria Zanellati, Savjetnica za izbore ODIHR-a, u Varšavi (+48 695 917 357);
- Stéphanie Poiriel, šefica, Odjel za zaštitu lokalne demokratije, Kongres (+33 390215244);
- Raffaele Luise, Administrator EP, +32 470880101.

Adresa ODIHR SIPM-a:

8 Vidovdanska ulica, peti sprat 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina Email: office@odih-r-ba.org