

SPECIJALNA IZBORNA PROMATRAČKA MISIJA

**Bosna i Hercegovina – Prijevremeni izbori za predsjednika Republike Srpske, 23. studeni 2025.
godine**

IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Na prijevremenim izborima za predsjednika Republike Srpske 23. studenog, kandidati su svoje kampanje proveli slobodno, ali neprimjerene prednosti koje je imala vladajuća stranka ostavile su kandidate sa nejednakim mogućnostima. Izbori su pokazali polarizirajuće narative o funkcioniranju državnih institucija i ulozi međunarodnih aktera u vladanju zemljom i generirali ograničen angažman. Bez obzira na diskriminirajuće zahtjeve za podobnost kandidata, registriranje kandidata je bilo inkluzivno. Pripreme za izbore su provedene na posve profesionalan način, unatoč ozbiljnim organizacijskim i proračunskim izazovima koji su nadalje opteretili ograničeni operativni kapacitet izborne administracije. Ozračje kampanje je bilo otvoreno, no kombinirani utjecaj zlouporabe javnih resursa, prednost pozicija javnih funkcija i ukidanje javnog financiranja stvorili su nejednake uvjete na terenu. Ograničeno plaćeno reklamiranje i urednička pokrivenost od strane privatnih medija, skupa sa nedostatkom debata i disproporcionalnim izvješćivanjem o kandidatu vladajuće stranke na javnom emiteru Republike Srpske, umanjili su mogućnost birača da stvore informirani izbor za glasovanje. Na ograničenom broju posjećenih biračkih mjesta, izbornim procesom je bilo dobro i uredno upravljano.

Pozadina i politički kontekst

Prema Ustavu, ustanovljenom Općim mirovnim sporazumom iz 1995. godine, poznatim kao Dejtonski mirovni sporazum (DPA), Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.¹ Ustav dodjeljuje status “konstitutivnih naroda” Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Građani se također mogu izjasniti kao “ostali”, bilo identificirajući se kao neka druga etnička skupina ili birajući da se ne vezuju niti za jednu skupinu.² Dejtonskim mirovnim sporazumom je također ustanovljen Ured visokog predstavnika (OHR), međunarodno tijelo zaduženo za nadgledanje i primjenu civilnih aspekata mirovnog sporazuma. 1997. godine, OHR-u su dodijeljene ovlasti donošenja “obvezujućih odluka” te “poduzimanja mjera protiv javnih zvaničnika kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje državnih institucija”.³

Na općim izborima 2022. godine, Milorad Dodik, lider Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), ponovno je izabran za predsjednika RS. Nakon optužbi za izbornu prevaru, Središnje izorno povjerenstvo Bosne i Hercegovine (SIP) je izvršilo kontrolno prebrojavanje svih glasova za izbor predsjednika RS, a rezultati kontrolnog brojanja nisu utjecali na sam ishod izbora. Od 2023. godine, Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) je dosljedno usvajala zakone, odluke i zaključke koji su osporavali ovlasti državnih institucija i OHR-a, a koje su ukidali OHR i Ustavni sud BiH.⁴

¹ Uz to, Brčko Distrikt ima poseban status pod izravnim državnim suverenitetom. Svaki od dva entiteta ima različit etnički sastav, kao i visoki stupanj autonomije, uključujući svoj ustav, političku strukturu, upravljačke institucije, administrativna i pravosudna tijela.

² Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina prepoznaje 18 nacionalnih manjina.

³ Vidi pod [Zaključci Bonske konferencije o provedbi mira](#).

⁴ Ovo uključuje zakone o neobjavlivanju OHR odluka i neprovođenju odluka Ustavnog suda BiH, Zakon o neprimjenjivanju Zakona i Zabrani rada vanustavnih institucija BiH, Zakon o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću RS, Zakon o izmjenama Krivičnog zakona RS i Odluku o mjerama i zadacima proisteklih iz neustavnih odluka i radnji vanustavnih institucija BiH.

28. kolovoza 2025. godine, SIP je najavio prijevremene izbore za predsjednika RS za 23. studeni, nakon presude Suda BiH protiv prijašnjeg predsjednika RS Milorada Dodika i posljedičnog oduzimanja njegovog mandata od strane SIP-a.⁵ Izbori su se odigrali u ozračju produbljenih institucionalnih neslaganja vlasti na entitetskoj i državnoj razini, usred kontinuiranih izazova za državne institucije i OHR.⁶ Izbori su široko percipirani kao dvojaki test, za jakost ustavnog okvira BiH, kao i za održavanje vodeće uloge za vladajući SNSD i gospodina Dodika u susret općim izborima 2026. godine.

Ubrzo nakon presude, NSRS usvojila je zaključke, odbacujući presudu protiv gospodina Dodika i pozivajući na prijevremene izbore, dajući upute institucijama RS i političkim dionicima da se uzdrže od djelovanja u svezi sa provedbom izbora.⁷ Nakon ostavke predsjednika Vlade RS, NSRS je također potvrdila imenovanje gospodina Save Minića, kojeg je predložio gospodin Dodik.⁸ Naposljetku, NSRS je pozvala na referendum 25. listopada, koji se do danas nije održao.⁹ Potom je Ustavni sud BiH donio privremenu mjeru, suspendirajući zakonske učinke jednog dijela zaključaka NSRS, kao potencijalno nekompatibilne sa Ustavom BiH, time zabranjujući institucijama i zvaničnicima RS djelovanje u svezi sa tim do konačne odluke.¹⁰ Suspendovane stavke zaključaka je na koncu ukinula NSRS 24. rujna.

Gospodin Dodik je u početku najavio da će njegova stranka bojkotirati izbore. Unatoč tomu, NSRS je 24. rujna pozvala političke stranke da same donesu odluku o sudjelovanju na izborima. 18. listopada, NSRS je stavila van snage nekoliko zakona koje je Ustavni sud BiH proglasio neustavnim,¹¹ i potvrdila imenovanje gospođe Ane Trišić-Babić za vršitelja dužnosti predsjednice RS.¹² Ubrzo nakon povlačenja spornih zakona, SAD su ukinule sankcije gospodinu Dodiku i drugim javnim zvaničnicima i pravnim osobama iz RS.¹³ Posljedično, Tužiteljstvo BiH je suspendiralo istragu protiv gospodina Dodika zbog „napada na ustavni poredak”.¹⁴ Ustavni sud BiH je odbacio žalbe gospodina Dodika na osuđujuću presudu i oduzimanje mandata.¹⁵

⁵ 26. veljače, gospodinu Dodiku je izrečena kazna od godinu dana zatvora, te mjera zabrane političkog djelovanja u trajanju od šest godina, zbog suprotstavljanja odlukama OHR-a, na temelju kaznenog djela (članak 203a Kaznenog zakona) koje je utvrdio OHR u srpnju 2023. Presudu je potvrdilo Žalbeno vijeće Suda BiH 12. lipnja. Sud je kasnije preinačio zatvorsku kaznu u novčanu.

⁶ Vidi [Izjavu Delegacije EU u BiH](#) koja oštro osuđuje postupak Košarca prema visokom predstavniku kao “neukusan i zapaljiv”.

⁷ Vidi pod [22. kolovoz 2025, Zaključci NSRS](#).

⁸ Imenovanja premijera i vlade trenutno su u postupku pred Ustavnim sudom BiH. Sljedeća sjednica Suda zakazana je za 27. i 28. studenog.

⁹ Referendumsko pitanje bi bilo: “Da li prihvaćate odluke neizabranog stranca Christiana Schmidta i presudu neustavnog Suda BiH izrečenu protiv Predsjednika RS, kao i odluku SIP-a o oduzimanju mandata predsjedniku RS Miloradu Dodiku?” Gospodin Dodik je 6. listopada javno najavio odgađanje do 9. siječnja 2026. godine.

¹⁰ Privremena mjera uslijedila je nakon zahtjeva koji je uputilo 14 članova Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. U konačnici, NSRS je 24. rujna suspendirala dijelove zaključaka. Konačna odluka Suda se očekuje 27-28. studenog.

¹¹ Vidi listu [zakona stavljenih van snage](#) na internet stranici NSRS.

¹² RS Ustav ne propisuje kako se nominira i imenuje vršitelj dužnosti predsjednika, osim u slučajevima privremene spriječenosti, kada predsjednik može odrediti potpredsjednika. Gospođu Babić predložila je skupina članova NSRS. Spor o ustavnosti imenovanja vršitelja dužnosti predsjednika se navodno nalazi pred Ustavnim sudom RS.

¹³ Vidi pod [Izjava od 29. listopada Ureda za kontrolu imovine stranaca Ministarstva financija SAD \(OFAC\)](#).

¹⁴ Vidi pod [odluka od 30. listopada](#) o obustavi istrage protiv gospodina Dodika zbog „napada na ustavni poredak”.

¹⁵ Vidi pod [Priopćenje Ustavnog suda BiH](#). Ustavni sud je odbacio žalbu na presudu kao neutemeljenu, dodajući da nije bilo kršenja prava podnositelja žalbe na pravično suđenje, te da je osuda temeljena na zakonitim i jasno formuliranim zakonskim temeljima; uz napomenu da su mjere sigurnosti u sukladnosti sa zahtjevima za pristupačnost i predvidljivost. Sud je odbio žalbu u svezi sa oduzimanjem mandata kao nedopuštenu, uz napomenu da njeni navodi nisu u sukladnosti sa Ustavom.

Izborni sustav i zakonski okvir

Predsjednik RS se izravno bira na četvorogodišnji mandat. Kandidat koji dobije najveći broj glasova postaje predsjednik, dok dva kandidata iz druga dva konstitutivna naroda koji dobiju najviše glasova postaju potpredsjednici.¹⁶ Na ovim izborima, biran je samo predsjednik, a mandat će trajati do listopada 2026. godine, kada će se održati opći izbori.

Zakonski okvir osigurava dovoljan temelj za provedbu demokratskih izbora.¹⁷ Izvjestan broj ranijih preporuka ODIHR-a su uzete u razmatranje putem brojnih izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, koji je nametnuo OHR u ožujku 2024. godine,¹⁸ poput revidiranja sustava imenovanja biračkih odbora kako bi se osigurala njihova nepristranost, poboljšala regulativa o zlouporabi javnih resursa od strane zvaničnika i kršenja pravila kampanje, produžujući rok za podnošenje i razmatranje primjedbi, kao i kvalitetnije izvješćivanje o financijama kampanje. No, nekoliko drugih ranijih preporuka ODIHR-a i Kongresa nisu razmatrane, uključujući one koje se odnose na aktivna i pasivna biračka prava, sveobuhvatno reguliranje zlouporabe javnih resursa, sudjelovanje žena, transparentnost procesa rješavanja izbornih sporova, odvrćajuće kazne za kršenja financiranja kampanje, kao i učinkovit nadzor.

Izborna administracija

Izborima je upravljala struktura na tri razine, na čelu koje je SIP, a koju sačinjavaju 64 općinska izborna povjerenstva (OIP) i 2.350 biračkih odbora.¹⁹ Prema zakonu, sastav izbornih tijela na svim razinama mora odražavati etnički sastav svake od izbornih jedinica. SIP je stalno tijelo, sastoji se od sedam članova, koji imaju mandat da nadgledaju i reguliraju izborni proces.²⁰ OIP imenuju odgovarajuće općinske i gradske vlasti na mandat u trajanju od sedam godina, nakon odobrenja SIP-a.²¹ Žene su dosta zastupljene u OIP-ima, čineći 46% njihova članstva, dok su u SIP-u samo 2 (od 7) članova žene, što je manje od zakonski propisane rodne kvote.²²

Birački odbori, koji broje tri do pet članova, imenuju se prije svakih izbora. Predsjednike i njihove zamjenike imenuje SIP iz reda nestranačkih osoba, članove i njihove zamjenike u jednakim brojevima imenuju stranke koje sudjeluju na izborima, a zastupljene su u NSRS-u. Obzirom da su samo SNSD i

¹⁶ Zakon izrijekom ne regulira prijevremene izbore za jedno upraznjeno mjesto predsjednika i potpredsjednika RS.

¹⁷ Prijevremeni izbori za predsjednika RS su primarno regulirani Izbornim zakonom BiH iz 2001. godine i Zakonom o financiranju političkih stranaka iz 2012. godine. K tome, Ustav RS sadrži odredbe o izbornom sustavu. Zakonski okvir je dopunjen propisima SIP-a. Bosna i Hercegovina je članica glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na demokratske izbore.

¹⁸ Izmjene su postupno uvodile informacijske i komunikacijske tehnologije u izborni proces i digitalizirale određene aspekte izborne administracije; no na ovim izborima nisu bile korištene. Kao odgovor na nametnute propise, NSRS je u travnju 2024. godine usvojila Izborni zakon kojim se RS Izornoj komisiji daje izričita nadležnost nad izborima u RS, što je potom Ustavni sud BiH stavio van snage.

¹⁹ Ovo uključuje 139 mobilnih timova koji će omogućiti glasovanje birača vezanih za kuću i onih u socijalnim, zdravstvenim ili kaznenim institucijama. K tome, četiri biračka odbora za glasovanje van zemlje su uspostavljena u Austriji, Njemačkoj i Srbiji. Dodatno osoblje je angažirano u Glavnom centru za brojanje glasačkih listića birača koji su glasovali putem mobilnih timova, nepotvrđenih glasačkih listića, glasačkih listića za glasovanje u odsustvu, kao i onih poslanih putem pošte.

²⁰ Nakon javnog natječaja, članove SIP-a je nominiralo ad hoc Povjerenstvo za izbor i imenovanje, koje se sastoji od po dva predstavnika Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća, Zajedničkog administrativnog povjerenstva Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, kao i SIP-a. Nakon toga, članove SIP-a imenuje Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Sedam članova SIP-a čine dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jedan član koji predstavlja zajednicu "ostalih".

²¹ Veličina OIP-a ovisi o veličini izborne jedinice i broja registriranih birača, i sastoji se od tri, pet ili sedam članova.

²² Prema zakonu, državna tijela na svim razinama organizacije treba da obuhvaćaju bar 40% članova svakog pola. Na temelju ustaljene prakse, nekim OIP-ima čiji sastav nije bio u sukladnosti sa rodnim zahtjevima dozvoljeno je izuzeće, ako je bilo potrebno, jer je u obzir uzeta rodna zastupljenost na razini cijele države, a ne na razini pojedinih povjerenstava.

Srpska demokratska stranka (SDS) imale pravo da nominiraju članove biračkih odbora, preostala dva člana u petočlanim biračkim odborima, kao i tamo gdje stranke nisu nominirale članove, birani su sa rezervne liste članova biračkih odbora sa prošlih izbora. Većina predsjednika biračkih odbora, članova i zamjenika imenovani su pravodobno, iako su pojedini OIP-i imali poteškoće sa popunjavanjem biračkih odbora, navodeći niske naknade, problem u prošlosti u svezi s plaćanjem, kao i nedostatak motivacije. No, par dana prije izbornog dana, SIP je zamijenio nekoliko imenovanih predsjednika nakon utvrđivanja da nisu podobni zbog ranijih političkih djelovanja. Neki članovi i predsjednici su zamijenjeni nakon podnošenja ostavki. Kako se to dogodilo nakon obavljene obuke, odustajanje umanjuje značaj i utjecaj obuke. Pozitivno je da su neki OIP-i izvijestili o naporima za nastavak obuke do izbornog dana.

Izborna administracija je svoje dužnosti obavljala profesionalno; no, susrela se sa nekoliko izazova, uključujući poštivanje određenih rokova. Kašnjenje isplate proračunskih sredstava Središnjem izbornom povjerenstvu odložilo je početak izbornih priprema za nekoliko tjedana, dok su zakonski sporovi u procesu nabavke otežali tehničke pripreme.²³ SIP je usvojio nove propise i aktivirao neke ranije, a koji se odnose na registraciju birača i kandidata, imenovanje biračkih odbora, kao i izbornu kampanju, usuglašavajući rokove i pravila sa prijevremenim izborima. Operativni kapacitet izborne administracije i njezina sposobnost da neovisno ispuni svoj mandat je dodatno bilo ugroženo dugotrajnim nedostatkom stalnog osoblja na mnogim ključnim pozicijama u okviru Sekretarijata SIP-a.²⁴

SIP je održavao redovne sjednice, koje su bile otvorene promatračima i prenošene uživo, a snimci su bili dostupni na internet platformi SIP-a. No, sjednice SIP-a nisu najavljivane unaprijed, kako je to zakonski regulirano, niti su svi akti koje je usvojio SIP objavljivani na internet stranici povjerenstva na dosljedan i sveobuhvatan način, što je smanjilo ukupnu vidljivost. Općinska izborna povjerenstva koja je posjetila ODIHR-ova Specijalna izborna promatračka misija držala su javne sjednice, objavljivala svoje odluke i informirala o svojim aktivnostima putem općinskih internet stranica i oglasnih ploča. Sve u svemu, uvjerenost dionika u neovisnost i nepristranost je varirala, a posebice je bila niska po pitanju biračkih odbora, usljed ranijeg lošeg rada i dokazane nesavjesnosti na prošlim izborima.

SIP je osigurao obveznu obuku, uključujući sjednice putem interneta za predsjednike biračkih odbora i njihove zamjenike, kao i klasične sjednice za sve članove biračkih odbora, a priručnici za obuku su bili dostupni putem interneta. Zbog vremenskog ograničenja, koristili su se video materijali koji su proizvedeni za izbore 2024. godine, uz dodatna pojašnjenja o posebnostima ovih izbora, što nije osiguralo jasnoću oko ispunjavanja dokumenata i protokola biračkih odbora. SIP nije pokrenuo kampanju edukacije birača za ove izbore, navodeći nedostatak dodijeljenih financijskih sredstava. Ograničeni napori i doseg u informiranju birača oslanjali su se na vizualne materijale na internet stranici SIP-a i na društvenim mrežama, fokusirajući se na opće informacije o izborima, registraciji za glasovanje van zemlje i aktivnosti SIP-a.

Registracija birača

Građani u dobi od 18 godina ili više imaju pravo glasovanja. Onima koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnim, na temelju intelektualne ili psihosocijalne invalidnosti, oduzeto je pravo glasa, što je u nesuglasju sa međunarodnim standardima i unatoč ranijim preporukama ODIHR-

²³ Zakonom je propisano da SIP primi tražena sredstva najkasnije 15 dana nakon raspisivanja prijevremenih izbora, to jest, do 12. rujna. No, Ministarstvo financija i trezora BiH je ta sredstva uputila tek 22. rujna, što je Središnjem izbornom povjerenstvu omogućilo da usvoji Upute o rokovima za izborne aktivnosti, na snazi od 25. rujna.

²⁴ Na temelju novog pravilnika SIP-a o internoj organizaciji, Središnjem izbornom povjerenstvu nedostaje 120 zaposlenih.

a.²⁵ Osobama koje služe aktivnu kaznu ili su pod optužbom za ozbiljne zločine, uključujući ratne zločine i zločine protiv humanosti, također je oduzeto pravo glasovanja. Samo građani sa registriranim stalnim boravištem u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu, kao i oni koji su se opredijelili za glasovanje za entitetske institucije RS, imaju pravo glasovanja na ovim izborima.²⁶

Središnji birački popis je stalan i centraliziran. Održava ga SIP, na temelju pasivne i stalne registracije birača. No, kako se podaci o biraču izvlače iz matičnog registra i drugih relevantnih javnih baza podataka, točnost Središnjeg biračkog popisa ovisi o naporima drugih institucija koje su odgovorne za ažuriranje matičnog registra. Birači s pravom glasa koji borave u zemlji su automatski uključeni u birački spisak, na temelju njihove stalne adrese. Građani koji privremeno borave u inozemstvu mogu se aktivno registrirati da glasuju putem pošte ili pri diplomatskim predstavništvima prije svakih izbora; ili mogu glasovati u zemlji prema svom posljednjem mjestu boravka. U skladnosti sa pravilima SIP-a, birači koji su 2024. godine bili registrirani za glasovanje u inozemstvu automatski su registrirani za glasovanje u inozemstvu, dok su novi birači mogli da se registriraju do 14. listopada. Također su sačinjene posebne liste za birače koji su tražili da glasuju putem mobilne glasačke kutije.²⁷

Tijekom godine, birači imaju dovoljno mogućnosti za verificiranje svojih podataka na biračkom spisku, kao i da traže ispravke, putem interneta ili u općinskim centrima za registraciju. SIP je učinio preliminarne biračke spiskove dostupnim za javnost, kao otiskane primjerke pri općinskim centrima za registraciju birača i drugim specificiranim mjestima prije izbora. SIP smatra da ovaj format ne čuva sigurno osobne podatke i nije konzistentan sa odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka.²⁸ Kao što je propisano zakonom, SIP je dostavio elektronske kopije spiska dvjema političkim strankama, po njihovom zahtjevu.

Konačni birački popis, zaključen 3. studenog, uključivao je 1.264.364 birača sa pravom glasa, skupa sa 20.531 birača registriranih za glasovanje u inozemstvu.²⁹ Iako sugovornici ODIHR-ove Specijalne izborne promatračke misije nisu iskazali zabrinutost u svezi sa inkluzivnošću Središnjeg biračkog popisa (SBP), neki od njih su primijetili da se na istom nalazi značajan broj umrlih, kao i građana koji su zadržali boravište u zemlji, iako žive u inozemstvu.³⁰

Registracija kandidata

Pravo kandidiranja za predsjednika RS je dozvoljeno pripadnicima tri konstitutivna naroda, na temelju opredjeljenja ili izjašnjenja.³¹ Takvi diskriminativni uvjeti na štetu građana koji se ne izjašnjavaju kao

²⁵ Vidi članke 12 i 29 [Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom](#) (CRPD) iz 2006. godine. Paragraf 9.4 iz CRPD [Komunikacija Odbora br. 4/2011](#) iz 2013. godine navodi da "isključivanje prava na glasovanje na temelju percipiranog ili stvarnog psihosocijalnog ili intelektualnog invaliditeta, uključujući ograničenja u suglasju sa individualiziranom procjenom, predstavlja diskriminaciju na temelju invalidnosti, unutar značenja članka 2 Konvencije".

²⁶ Stanovnici Brčko Distrikta moraju biti građani Republike Srpske kako bi imali pravo glasovanja na entitetskim izborima. Osobe sa dvojnim državljanstvom mogu glasovati samo ako je Bosna i Hercegovina njihova registrirana država prebivališta.

²⁷ Ova opcija je moguća za birače vezane za kuću, uključujući one sa invaliditetom, kao i one koji su smješteni u bolničkim, umirovljeničkim ili kaznenim objektima.

²⁸ Stajalište SIP-a se temelji na ranijoj obavijesti poslanoj od strane Agencije za zaštitu osobnih podataka o objavi putem interneta biračkog popisa za glasovanje u inozemstvu; no, ova obavijest je dana prije no što su amandmani na Izborni zakon BiH koji propisuju javnu narav SBP-a i traže objavljivanje preliminarne biračkog popisa stupili na snagu.

²⁹ SIP je odbio 82 prijave za glasovanje u inozemstvu zbog nepotpune ili netočne dokumentacije.

³⁰ Unosi u matične knjige mogu biti ažurirani po zvaničnom zahtjevu rođaka preminulih osoba, uključujući one koji žive u inozemstvu ili po odjavi stalnog boravišta u zemlji. Vidi također [Preporuke Kongresa 369 \(2015\) o biračkim spiskovima i biračima koji de facto žive u inozemstvu](#).

³¹ [Odluka SIP-a](#) tiče se "izbora predsjednika RS iz redova srpskog naroda". Pod uvjetom da su dva potpredsjednika RS iz redova Bošnjaka i Hrvata kao konstitutivnih naroda, predsjednik RS se bira iz nezastupljenih konstitutivnih naroda, to jest, Srba.

pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda su u suprotnosti sa obvezama OEES-a i međunarodnim standardima, uključujući sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava.³² Od potencijalnih kandidata se traži da imaju stalno boravište na teritoriji entiteta. Zakon diskvalificira osobe osuđene ili pod optužnicom od strane bilo kojeg međunarodnog ili domaćeg suda za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti ili ratne zločine. Neke kategorije državnih dužnosnika i državnih službenika, uključujući pripadnike policije, vojne snage i diplomatsko osoblje, mogu da se kandidiraju samo ako daju ostavku ili privremeno odstupe sa dužnosti.

Predsjedničke kandidate mogu imenovati političke stranke i koalicije ili se mogu kandidirati kao neovisni kandidati. Od 25. do 29. rujna, prije nominacije, političke stranke koje imenuju kandidate ili neovisni kandidati morali su se prijaviti kako bi bili certificirani od strane SIP-a. Od podnositelja prijave se traži da plate pristojbu za prijavu,³³ i da podnesu bar 3.000 potpisa birača registriranih za glasovanje na izborima u RS;³⁴ no, u skladnosti sa zakonom, svi prijavljeni za ove izbore su izuzeti od ovih obveza obzirom da su bili certificirani na prošlim izborima na entitetskoj razini. Suprotno međunarodnoj dobroj praksi, biračima je bilo dozvoljeno potpisati potporu samo jednom kandidatu.³⁵ Ograničeni period od pet dana za certificiranje/potvrdu skupa, pored prava birača na potpis potpore samo jednom kandidatu, doveli su do nepotrebnog otežavanja novim sudionicima izbornog natječaja.

Proces registriranja kandidata je bio uključiv. Svih sedam prijava je bilo certificirano, a šest ih je istaknulo kandidate za sudjelovanje na ovim izborima, uključujući 4 kandidata koje su predložile političke stranke, kao i dva neovisna kandidata.³⁶ Niti jedna žena se nije kandidirala za dužnost. Certificiranje SNSD-a je bila osporavana na sudu, gdje se apelant žalio da je prijava potpisna od strane neovlaštenog lica, obzirom na osudu gospodina Dodika.³⁷

Izborna kampanja

Skraćeni petnaestodnevni period kampanje započeo je 8. studenog, a završio 22. studenog. Sveukupno, kampanja je bila natjecateljska, a kandidati su mogli slobodno voditi kampanju, uz poštivanje slobode

³² Paragraf 7.3 [OEES-ovog dokumenta iz Copenhagena](#) iz 1990. godine navodi da će zemlje sudionice “garantirati univerzalno i jednako pravo glasa odraslim građanima”. Paragraf 7.5 obvezuje zemlje sudionice na “poštivanje prava građana da traže političku ili javnu funkciju [...] bez diskriminacije”. Vidi također članak 21.3 [Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima](#) Ujedinjenih naroda (UN), kao i članke 2 i 25 [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) (ICCPR). Vidi, među ostalim, presudu Europskog suda za ljudska prava u slučaju [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), [Zorić protiv Bosne i Hercegovine](#), [Pilav protiv Bosne i Hercegovine](#), [Šlaku protiv Bosne i Hercegovine](#) i [Kovačević protiv Bosne i Hercegovine](#).

³³ Povrat pristojbe je moguć kod onih političkih subjekata čiji kandidati ili osvoje mandat ili osiguraju jednu trećinu glasova koje je osvojio izabrani kandidat.

³⁴ Potpisi potpore moraju biti fizički prikupljeni na propisanom obrascu od strane kandidata i podneseni putem elektronske prijave SIP-u, koja dozvoljava verifikiranje podataka birača u usporedbi sa SBP-om nakon njihovog manualnog unosa.

³⁵ Paragraf 196 iz [Smjernice o reguliranju političkih stranaka ODIHR-a i Venecijanske komisije](#) preporučuje da “odredba da je građaninu dozvoljeno da potpiše potporu samo jednoj stranci treba biti izbjegnuta, jer takva odredba može utjecati na njegovo/njeno pravo na slobodu udruživanja i mogla bi lako diskvalificirati stranke”.

³⁶ Od pet certificiranih političkih stranaka, četiri su naknadno nominirale kandidate. Registrirani kandidati su bili: Branko Blanuša – SDS, Dragan Đokanović – Savez za novu politiku (SNP), Igor Gašević – neovisni kandidat, Siniša Karan – SNSD, Slavko Dragičević – neovisni kandidat, Nikola Lazarević – Ekološka partija Republike Srpske (EP).

³⁷ Stranka Za pravdu i red (ZPR) uputila je pritužbu Sudu BiH na certificiranje SNSD-a od strane SIP-a, navodeći da gospodin Dodik nije imao ovlasti da podnese prijavu za ovjeru zbog njegove presude. Sud je odbacio pritužbu, navodeći da je u vrijeme ovjere gospodin Dodik bio registriran kao ovlaštena osoba stranke. U pismu, Sud također instruiira SIP da evidentira i provede zakonske konzekvence presude, a koje ga sprječavaju u izvršenju službenih dužnosti, uključujući dužnost predsjednika stranke. Ustavni sud BiH je 19. studenog odbio apelaciju kao nedopuštenu, nalazeći da je apelant propustio demonstrirati da je ovjera SNSD-a od strane SIP-a za prijevremene predsjedničke izbore u RS 2025. godine povrijedila bilo koje od njegovih/njenih ustavom zaštićenih prava.

izražavanja i okupljanja. SNSD i Srpska demokratska stranka (SDS) su započeli internet kampanju prije zvaničnog početka, što je dovelo do više žalbi i posljedično novčanih kazni od strane SIP-a.³⁸

Diljem političkog spektruma postojala je opća nevoljkost za sudjelovanje u prijevremenim izborima, koje su mnogi politički akteri vidjeli nametnutima od strane vlasti BiH i Ureda visokog predstavnika (OHR), i kao značajno naprezanje finansijskih resursa pred izbore 2026. godine. Kampanja se fokusirala na nacionalni identitet i državnu strukturu, a nije se bavila socijalnim ili ekonomskim pitanjima. Predvodnici u kampanji, Siniša Karan iz SNSD-a i Branko Blanuša iz SDS-a, odlučili su se za suzdržanu kampanju, dok je preostalih četvero kandidata ostalo neaktivno i manje vidljivo. Obojica kandidata predvodnika su dobili potporu od svojih koalicijskih partnera iz NSRS i koristili polarizirajuću retoriku.³⁹ Kampanja kandidata ispred SNSD-a naglašavala je zaštitu državnosti RS od institucija na državnoj razini i uplitanje međunarodne zajednice i OHR-a. Također je pokazala jaku potporu bivšem predsjedniku RS-a i lideru SNSD-a, gospodinu Dodiku, koji je bio vrlo istaknut u materijalima i skupovima u kampanji kao glavni lik. Ostale poruke u kampanji isticale su postignuća Vlade RS, i uključivale obećanja ekonomskog razvoja i infrastrukturnih projekata. Nasuprot tome, kandidat SDS-a je fokusirao svoju kampanju na optuže za korupciju i zlouporabu vlasti od strane vladajuće stranke, promovirajući jednakost, pravdu, povrat dostojanstva, mjere protiv korupcije i pravično upravljanje državnim resursima za sve građane ovog entiteta.

Kandidati su komunicirali svoje platforme i obraćali se biračima putem društvenih mreža, organiziranjem skupova, sastanaka u zajednici, postavljanjem reklamnih panoa, distribuiranjem letaka i drugih materijala kampanje. Također su se oslanjali na svoje stranačke baze i regionalna uporišta kako bi mobilizirali biračko tijelo. Kampanja SDS-a je, međutim, bila skromnija, sputana finansijskim ograničenjima koja proizlaze iz sankcija SAD prema bankovnim računima stranke i ukidanja javnog financiranja za političke stranke (vidi *Financiranje kampanje*). U dva navrata je SIP sankcionirao SNSD zbog nezakonite upotrebe djece u dešavanjima u kampanji.⁴⁰

Osim polarizirajućeg narativa, kampanja je bila narušena zapaljivom retorikom, unatoč tomu što je SIP urgirao kod svih stranaka da se uzdrže od izjava koje mogu izazvati tenzije.⁴¹ Tijekom skupa u Istočnom Sarajevu 10. studenog, gospodin Dodik je dao zapaljive izjave o Bošnjacima, navodeći prijetnje od “islamizacije BiH” od strane muslimanske zajednice.⁴² Islamska zajednica BiH, Međureligijsko vijeće BiH, skupa sa nekoliko visoko pozicioniranih zvaničnika i političara, osudilo je ove izjave i podnijelo žalbe zbog govora mržnje Tužiteljstvu BiH i SIP-u (vidi *Rješavanje izbornih sporova*).⁴³

Nekoliko članova Vlade, skupa sa članicom Predsjedništva BiH, Željkom Cvijanović, bili su aktivno uključeni u aktivnosti u kampanji SNSD-a.⁴⁴ Dok zakon zabranjuje nositeljima visokih izvršnih dužnosti korištenje javnih resursa, što uključuje transport, komunikacije i opremu u svrhe kampanje, ne sprječava dužnosnike da sudjeluju u aktivnostima kampanje ili javnom davanju potpore određenim kandidatima dok su na dužnosti. U više navrata tijekom kampanje, dužnosnici SNSD-a, predstavnici i njihov predsjednički kandidat najavljivali su nove programe finansijske potpore, financiranje razvojnih

³⁸ SIP je primio 21 pritužbu: 15 protiv SDS, 4 protiv SNSD, i 1 protiv Socijalističke partije (SP) i ZPR. Nametnuo je 5 sankcija, uključujući 5.500 KM novčane kazne za SDS, 3.000 KM za gospodina Blanušu, i 3.500 KM za SNSD.

³⁹ Vladajuća koalicija se sastoji od SNSD-a, SP-a, Narodnog demokratskog pokreta, Demokratskog narodnog saveza, Socijalističke partije Srpske, Ujedinjene Srpske i Narodne partije Srpske. Opoziciju čine: SDS, Partija demokratskog progresa, Narodni front, ZPR, Socijaldemokratska partija, Stranka demokratske akcije i BH Zeleni.

⁴⁰ SNSD i njihov kandidat su kažnjeni novčanim kaznama u iznosu od 12.000 KM, odnosno 4.000 KM.

⁴¹ Vidi [priopćenje SIP-a](#) objavljeno 7. studenog.

⁴² Vidi [novinski članak od 12. studenog](#). Radio Slobodna Evropa. Video snimci sa skupa, postavljeni na nalogima društvenih mreža stranke i gospodina Dodika, su kasnije izbrisani.

⁴³ Tužiteljstvo BiH je 14. studenog uputilo slučaj Okružnom javnom tužiteljstvu u Istočnom Sarajevu. Vidi također [saopćenje](#) Međureligijskog vijeća BiH.

⁴⁴ Na primjer, 12. studenog, ministar financija i trezora BiH na SNSD-ovom skupu u Čelincu. 10. studeni, gradonačelnik Istočnog Sarajeva i ministar vanjskih poslova BiH na SNSD skupu u Istočnom Sarajevu.

projekata i povećanja socijalnih naknada.⁴⁵ Iako takve prakse ne krše zakon, gubi se granica između države i stranke pružajući neprimjerenu izbornu prednost, koja je u neskladu sa OEES-ovim obvezama.⁴⁶ Mnogi sugovornici ODIHR-ove Specijalne izborne promatračke misije su također iskazali zabrinutost zbog zlouporabe javnih resursa i pritiska na uposlene u javnom sektoru kako bi se utjecalo na njihov izbor. Iscrpljeni financijski resursi dostupni kandidatima koje su nominirale opozicione stranke, u kombinaciji sa prednošću postojećeg položaja, stvorili su nejednake uvjete koji favoriziraju vladajuću stranku.

Nema kandidata iz reda žena i sudjelovanje žena u kampanji je bilo ograničeno. Samo vrlo malo prominentnih ženskih političkih figura, poput Željke Cvijanović, članice Predsjedništva BiH iz RS, Jelene Trivić, liderice NF-a i Aleksandre Pandurović iz SDS-a, bilo je vidno aktivno, dajući potporu svojim kandidatima na javnim skupovima i putem interneta.

Izborni zakon BiH ne regulira na odgovarajući način vođenje kampanje putem interneta i društvenih mreža. Dva vodeća kandidata su koristila ove platforme tijekom kampanje kako bi predstavili svoje poruke i aktivnosti. SNSD-ov kandidat je putem osobnih i stranačkih naloga vodio vrlo aktivnu kampanju putem interneta, objavljujući do 25 puta dnevno na Facebooku, Instagramu, i X-u, što se zrcalilo u sličnim aktivnostima njegovih ključnih podupiratelja, gospodina Dodika i RS člana Predsjedništva BiH, kao i drugih prominentnih stranačkih zvaničnika. Objave su često opisivale postignuća i prikazivale izbore kao izbor između SNSD-ovog kandidata i opasnosti od političke nestabilnosti. Neke poruke su uključivale negativnu retoriku protiv OHR-a. Internetska kampanja kandidata SDS-a je bila manje intenzivna, sastojeći se mahom od objava sa skupova i sastanaka sa biračima koji su odražavali njihove poruke u kampanji. Općenito, ton internetske kampanje je bio uglavnom neutralan, ali SNSD je u nekoliko navrata pribjegavao zapaljivoj retorici.⁴⁷ Kandidati su objavljivali više puta reklamne kampanje na YouTube kanalu, Facebook stranicama, kao i iskačućim prozorima reklamnih oglasa na internetu.⁴⁸

⁴⁵ Dana 9. studenoga, 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 župni dom u Tesliću, koji je u izgradnji, te tom prilikom [obećali](#) iznos od 125.000 eura do kraja mjeseca i 1 milijun eura iz proračuna RS-a sljedeće godine. Dana 14. studenoga, predsjednik SNSD-a [navodno je obećao](#) milijun KM za izgradnju stambene zgrade u Milićima, dok je kandidat SNSD-a [obećao](#) povećanje plaća policijskim službenicima. Dana 20. studenoga, na predizbornom skupu SNSD-a, gospodin Dodik [obećao je](#) povećanje mirovina za 6,25 posto, s isplatama koje bi započele prije prosinca. Vidi SNSD-ovu [Facebook objavu](#).

⁴⁶ Paragraf 5.4 [OEES-ovog dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.](#) obvezuje zemlje sudionice da osiguraju “jasno odvajanje države i političkih stranaka; osobito, političke stranke neće biti spajane sa državom.” Vidi, također, Preporuke Kongresa ([CG31\(2016\)7](#)) o zlouporabi administrativnih resursa tijekom izbornog procesa: uloga lokalnih i regionalnih predstavnika i javnih zvaničnika. Vidi također paragraf II. B. 1.1 [Zajedničkih smjernica](#) ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2016. godine za prevenciju i odgovor na zlouporabu administrativnih resursa tijekom izbornog procesa, koji kaže da “zakonski okvir treba osigurati učinkovite mehanizme koji bi branili javnim zvaničnicima korištenje nepoštene prednosti njihovih pozicija ... korištenjem posebnih fondova (državnog ili lokalnog proračuna), kao i institucionalnih resursa.”

⁴⁷ 14. studenog, SNSD-ova [objava sa X naloga](#) optužila je Bošnjake za namjeru ukidanja RS i usvajanje šerijatskog zakona.

⁴⁸ SDS-ov kandidat je imao 11 plaćenih objava na Facebook stranici za oko 1.500 EUR i 25 Google reklama od kojih 2 na YouTube kanalu. SNSD-ov kandidat je imao 6 plaćenih Facebook objava za oko 850 EUR i sveukupno je objavio 34 plaćene Google reklame, uključujući 7 video snimaka na YouTube kanalu.

Financiranje kampanje

Stranačko i financiranje kampanje su primarno regulirani Izbornim zakonom BiH i Zakonom o financiranju političkih stranaka BiH. Ova dva zakona nisu u potpunosti harmonizirana;⁴⁹ k tomu, odredbe Zakona o financiranju političkih organizacija RS iz 2025. godine razlikuju se od državnih zakona. Zakonski okvir je dopunjen propisima SIP-a.⁵⁰ Unatoč izmjenama iz 2024. godine, regulatorni okvir za financiranje kampanje ne osigurava transparentnost i odgovornost, a preporuke ODIHR-a i Kongresa sugerirane prije više godina ostaju neprimijenjene.⁵¹

Prema zakonu, političke stranke imaju pravo na godišnje financiranje od strane državnog, entitetskog i općinskog proračuna, što također može biti korišteno u svrhe kampanje. U travnju 2025. godine OHR je suspendirao sva javna financiranja za SNSD i njihovog koalicijskog partnera, Ujedinjenu Srpsku (US), uvjetujući ponovnu uspostavu nakon usuglašavanja sa Daytonskim mirovnim sporazumom.⁵² Kao odgovor, NSRS je ukinula financiranje stranaka iz entitetskih i lokalnih proračuna, navodeći potrebu za proračunskim uštedama, dok je zadržala financiranje za parlamentarne klubove.⁵³ Većina sagovornika ODIHR-ove Specijalne izborne promatračke misije i Kongresa ocijenili su da su ove odluke donijele dobrobit za SNSD, jer su ostavili opozicione stranke RS bez sredstava, a one ne primaju značajne privatne donacije. Nadalje, opozicione stranke smatraju da prijevremeni izbori predstavljaju dodatni financijski teret pred opće izbore 2026. godine.

Stranke i neovisni kandidati mogu primati privatne donacije i koristiti vlastita sredstva za kampanju, dok su donacije javnih subjekata, anonimne donacije i većina stranih sredstava zabranjeni. Postoji zabrana za donacije od nositelja javnih ugovora, ali je ovo ograničeno samo na ugovore sa izvršnim institucijama.⁵⁴ Za ove izbore, gornja granica troškova bila je oko 380.000 KM, a prekoračenje limita nosilo je sa sobom kazne do 30.000 KM, što i nije bio potez koji odvraća od sankcija.⁵⁵ U suprotnosti sa međunarodnom dobrom praksom, zakon ne regulira kampanju treće strane.⁵⁶ ODIHR-ovu Specijalnu izbornu promatračku misiju su neke od stranaka koje nisu nominirale kandidate informirale da su imale troškove kampanje u korist kandidata.

⁴⁹ Na primjer, Izborni zakon BiH dozvoljava kredite i zajmove kao valjana sredstva kampanje, dok Zakon o financiranju političkih stranaka zabranjuje zajmove od banaka i priznaje samo kontribucije putem redovnih naloga stranačkih stožera. U maju 2025. godine, NSRS je usvojila Zakon o financiranju političkih organizacija, koji nije u potpunoj sukladnosti sa BiH zakonom; gornje granice za donacije razlikuju se u ova dva zakona, dok, a što nije u BiH zakonu, zakon RS ne definira zabranjena sredstva stranačkog financiranja. K tomu, RS zakon daje kompetencije povjerenstvu na entitetskoj razini. SIP je informirao ODIHR-ovu Specijalnu izbornu promatračku misiju da u obzir uzima samo državne zakone kod nadgledanja financiranja kampanja.

⁵⁰ 2024. godine SIP je izdao upute o otvaranju i korištenju posebnih bankovnih računa; pravilnike o godišnjim financijskim izvješćima političkih stranaka i financijsko izvještavanje kandidata prije i nakon izbora.

⁵¹ Izmjene iz 2024. godine o otvaranju posebnog bankovnog računa za prihode i troškove kampanje uvele su privremeno izvješćivanje o financiranju kampanje, i tražile od kandidata da opravdaju gotovinske donacije i transakcije, kao i troškove za distribuciju materijala putem interneta u svom konačnom izvješću.

⁵² Vidi [OHR-ovu odluku, travanj 2025.](#)

⁵³ U svibnju 2025. godine, NSRS je ukinula RS Zakon o financiranju političkih stranaka iz proračuna Republike, gradova i općina. Stranka Za pravdu i red osporila je ukidanje javnog financiranja pred Ustavnim sudom RS, navodeći nekonzistentnost sa Zakonom BiH; žalba je još u tijeku.

⁵⁴ Na primjer, javna poduzeća i institucije ne potpadaju pod ovu zabranu. SIP verificira ugovore na internetskoj platformi [Akta.ba](#) da li donor ima ugovor o nabavi.

⁵⁵ Potrošnja je ograničena na 0,30 KM po registriranom biraču. 1 KM = 0,51 EUR. Kazne za nepodnošenje izvješća idu do 10.000 KM.

⁵⁶ Članak 6 [Preporuke \(2003\)4](#) Odbora ministara Vijeća Europe (CoE) o zajedničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornim kampanjama navodi da "pravila koja se tiču donacija političkim strankama, s iznimkom onih na koje se odnose poreske olakšice, a koje se pominju u članku 4, treba da se odnose na sve subjekte koji su, izravno ili neizravno, povezani sa političkom strankom ili su na drugi način pod kontrolom političke stranke". Paragraf 256 Zajedničkih smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o reguliranju političkih stranaka navodi da "aktivnosti trećih strana ne treba bezuvjetno zabraniti".

Od kandidata se traži da otvore poseban bankovni račun za transakcije u svezi sa kampanjom. Kao što zakon predviđa, 20. studenog, svi su kandidati podnijeli svoja privremena financijska izvješća, koja je SIP objavio 21. studenog, poboljšavajući transparentnost.⁵⁷ Konačna izvješća se očekuju u roku od 30 dana od objavljivanja konačnih rezultata izbora. Dok SIP ima mandat da nadgleda financiranje kampanje, pregled financijskih izvješća i istraga o mogućem kršenju, ne postoji krajnji rok za kompletiranje ovog pregleda, i SIP je informirao ODIHR SIPM da mu nedostaju neophodni resursi.⁵⁸ Kao rezultat, učinkovitost mehanizma nadgledanja i sankcija je reduciran. Ovo, u kombinaciji sa nedostatnim reguliranjem kampanja treće strane, je limitiralo transparentnost, odgovornost i integritet financiranja kampanje.

Mediji

Medijski krajolik je dinamičan, sa značajnim brojem medija koji su registrirani i koji rade u RS, često sa prominentnim čitateljstvom diljem BiH i u regiji. Online medijima i društvenim mrežama, posebno Facebooku, raste važnost, umnogome oblikujući javno mnijenje. Velika većina medija u RS su podijeljeni u svojim uredničkim politikama i sadržaju po stranačkoj opredijeljenosti, od kojih mnogi promoviraju vladajuću SNSD, a drugi ih kritiziraju. Nedostatak transparentnosti glede vlasništva medija, što je u neskladu sa međunarodnom dobrom praksom i ranijim preporukama ODIHR-a, čini subjektivno izvješćivanje mogućim.⁵⁹

I Ustav BiH i Ustav RS garantiraju slobodu izražavanja. Protivno međunarodnim standardima, uvreda i kleveta su rekriminalizirane u RS 2023. godine, uz propisane novčane kazne.⁶⁰ Navodno su podnesene prijave protiv 38 novinara, ali do danas niko nije optužen ili osuđen.⁶¹ Ova zakonska ograničenja, u kombinaciji sa prijetnjama medijima izoliranim fizičkim napadima, negativno utječu na medijski okoliš, rezultirajući u samocenzuri medijskih profesionalaca.⁶² Štoviše, visoko pozicionirani političari iz reda SNSD-a često verbalno vrijeđaju i etiketiraju novinare povezane sa kritičkim medijima.⁶³ U 2025. godini, NSRS je usvojila zakon o transparentnosti neprofitnih organizacija, koji je primjenjiv također i na mnoge medijske kuće, koje su registrirane kao neprofitne organizacije, a što je dovelo do straha mnogih neovisnih medija za svoju financijsku održivost i trajanje.⁶⁴ Ovaj zakon je Ustavni sud BiH poništio u svibnju 2025. godine.

⁵⁷ Prema izvješćima kandidata, pet kandidata je navelo nula troškova kampanje, dok je SNSD izvijestio o potrošenih 190.347 KM. SNSD je također izvijestio o 129.000 KM u donacijama. SDS je izvijestio o 20 KM, a svi ostali nula.

⁵⁸ Prema SIP-u, on trenutno provodi pregled financijskih izvješća za izbore 2022. godine.

⁵⁹ *Alternativna TV* je navodno povezana sa Igorom Dodikom, sinom Milorada Dodika, što, prema nekolicini sugovornika ODIHR SIPM-a, utječe na njeno pokrivanje SNSD-a. Prema [Media Ownership Monitor](#), u BiH, osam glavnih vlasnika medija uključujući javne emitere imaju tržišni udio od 89,29%, dok je njihov tržišni udio bez javnih emitera 80,14%, što predstavlja veliki rizik. Vidi članak 6.d. iz [Zajedničke deklaracije UN, OESS, OAS i ACHPR o medijskoj neovisnosti i različitosti u digitalnoj eri](#) i [Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama o medijskom pluralizmu i transparentnosti medijskog vlasništva](#).

⁶⁰ Paragraf 47 iz [Općeg komentara br. 34 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) poziva zemlje da "razmotre dekriminaliziranje klevete".

⁶¹ [Članak 208a Krivičnog zakona](#) propisuje novčane kazne od 1.000 KM do 3.000 KM. *BH Novinari*, najveće novinarsko udruženje u BiH, izvijestilo je da je od 2023. do studenog 2025. godine, uloženo 218 krivičnih prijavi za klevetu, uključujući 38 protiv novinara.

⁶² U [listopadu 2024. godine](#), glavna urednica *Spin Info* Sanja Vasković je bila ispitivana od strane policije RS nakon tužbe za klevetu; u kolovozu 2025. godine, istraživačka novinarka uposlena na RTRS-u, Nataša Miljanović-Zubac je bila privedena od strane Granične policije BiH, vidi [Izjavu OESS predstavnika za slobodu medija i OESS Misije u BiH o pravnom postupku protiv Nataše Miljanović Zubac](#); u [rujnu 2025. godine](#), načelnik policije u Zvorniku podnio je tužbu za klevetu protiv informativnog portala *Drina Media*.

⁶³ Vidi [Media Freedom Rapid Response Monitor](#); [Safe Journalists Reports](#); [Izjava predstavnice za slobodu medija Ribeiro i Šefa Misije OESS-a u BiH Aggelera o prijetnjama predsjednika Republike Srpske Dodika medijima](#).

⁶⁴ Vidi [Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija](#). Nekolicina sugovornika ODIHR SIPM-a ustvrdili su da su pretjerani zahtjevi za izvješćivanje, kao i dodatne financijske obveze, imali odvrćajući učinak na medije i građansko društvo u RS. Vidi [Izjavu komesara za ljudska prava Vijeća Europe](#) i [Izjavu Media Freedom Rapid Response](#).

U skladnosti sa Izbornim zakonom BiH i Zakonom o komunikacijama, državna Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) i entitetska Radio-televizija Republike Srpske (RTRS), kao javni emiteri, obvezni su da osiguraju jednak pristup besplatnim terminima emitiranja i jednake uvjete za plaćeno reklamiranje za sve kandidate.⁶⁵ Pravilnik Regulatorne agencije za medije (RAK) za izbore 2024. godine ostaje primjenjiv, predviđajući istu količinu besplatnih termina za emitiranje za šest kandidata kao što je to bilo za kandidate na lokalnim izborima.⁶⁶ I BHRT i RTRS su se pridržavali zahtjeva za osiguravanje kandidatima besplatnih termina tijekom kratke četrnaestodnevne kampanje, no nisu svi kandidati iskoristili ovu priliku. Samo je SNSD imao plaćeno političko reklamiranje na RTRS-u. Štoviše, sugovornici ODIHR SIPM-a primijetili su da su vijesti RTRS-a i pokrivanje izbora bili većinom posvećeni skupovima SNSD-a i događajima sa gospodinom Dodikom, što je negativno utjecalo na uvjerenost sugovornika u neovisnost emitera. Ovo, u kombinaciji sa ograničenim brojem plaćenih političkih reklama emitiranim na privatnim medijima, pružilo je limitirane neovisne informacije biračima. Štoviše, nije bilo održanih debata među kandidatima, lišavajući birače prilike da izravno usporede stajališta kandidata.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) je nadležna za nadgledanje medijskih emitera i utvrđivanje njihove usuglašenosti sa izbornim zakonima i zakonima o komunikacijama, sagledavanje pritužbi i izricanje kazni. Nekoliko sugovornika ODIHR SIPM-a je učinkovitost i nepristranost agencije dovelo u pitanje.⁶⁷ Protivno međunarodnoj dobroj praksi i unatoč prijašnjim preporukama ODIHR-a, RAK nije proveo praćenje medija u svezi sa izbornim sadržajem, navodeći nedostatak kapaciteta ljudskih resursa. RAK razmatra pritužbe koje se odnose na izborni sadržaj emitiran u medijima, Vijeće za tisak i elektronske medije razmatra izborni sadržaj objavljen u tiskanim i internetskim medijima. U odsustvu zakonskih zahtjeva, ova tijela nisu objavila nikakve informacije o pritužbama koje su primile.

Rješavanje izbornih sporova

SIP razmatra pritužbe na određena kršenja u kampanji, uključujući govor mržnje i zlouporabu administrativnih resursa, kršenja medijskih pravila od strane političkih subjekata, kao i žalbe na odluke OIK-a, a OIK se bave žalbama na registriranje birača i drugim pitanjima kampanje.⁶⁸ Iako je pravna sposobnost ograničena biračima i kandidatima čija prava su ugrožena, SIP je obavezan da postupi *ex officio* po primitku informacije o kršenju.⁶⁹ Na odluke SIP-a žalbe mogu biti uložene Žalbenom vijeću Suda BiH kao krajnjoj instanci; no, nisu sve odluke SIP-a predmet sudske kontrole, protivno obavezama

⁶⁵ ODIHR SIPM nije proveo praćenje medija i nije u poziciji da procijeni usuglašenost javnih emitera sa pravnim zahtjevima. Dva javna emitera imaju međusobne sporove u svezi svojih finansijskih obveza, kako je BHRT optuživao RTRS da ne plaća svoj dio RTV takse u zajednički proračun javnih emitera BiH, a RTRS je optuživao BHRT da ne dijeli svoj prihod od marketinga sa RTRS-om.

⁶⁶ [Pravilnik RAK-a iz 2024. godine](#) dodijelio je tri minute besplatnog emitiranja za svakog kandidata na svim emiterima koji rade u RS, kao i 15 i 30 minuta plaćenog reklamiranja po kandidatu i na javnim i na privatnim emiterima.

⁶⁷ Trenutačni generalni direktor RAK-a je Draško Milinović, koji je prethodno bio direktor RTRS-a, i od 2006. godine do 2014. godine pod nadzorom gospodina Dodika i njegove vlade. [Godišnje izvješće RAK-a iz 2024. godine](#) navelo je tek devet kršenja ukupno, od kojih je šest bilo kršenja Programskih standarda i uvjeta dozvole, a tri kršenje Kodeksa o programskim sadržajima, ne navodeći detalje. Poglavlje o lokalnim izborima 2024. godine pominje samo broj primljenih pritužbi, ne specificirajući njihovu narav.

⁶⁸ Prigovori izbornim povjerenstvima i pritužbe SIP-u moraju se uložiti u roku od 72 sata; OIP-i i SIP odlučuju u roku od 48 sati nakon dvadesetčetverosatnog perioda za odgovor, s tim da SIP može produljiti taj rok do pet dana u kompleksnim slučajevima. Sud BiH rješava žalbe u roku od tri dana.

⁶⁹ Odluka SIP-a da odbije da inicira i nastavi postupak *ex officio* ne predstavlja formalnu odluku i stoga se na nju ne može uložiti žalba, što je potvrdilo Žalbeno vijeće Suda BiH u svojoj odluci od 19. veljače 2025. godine, kojom se smatralo da Transparency International, po Izbornom zakonu, nije imao pravni temelj.

OESS-a.⁷⁰ Dok zakon propisuje brzo rješavanje sporova, nedovoljni su naponi da se izgradi neovisnost i nepristranost pravosuđa, što ima učinak na povjerenje javnosti.⁷¹

SIP je razmatrao pritužbe na otvoren način i rokovi su uglavnom bili respektirani. Iako održava javnom bazu podataka pritužbi, ona nije sveobuhvatna, i nije redovito ažurirana. Štoviše, tekstovi pritužbi i odluka nisu objavljeni, što limitira transparentnost i protivno je ranijim preporukama ODIHR-a.⁷² Prije izbornog dana, SIP je zaprimio oko 50 pritužbi i informacija po kojima je SIP započeo postupke *ex officio*. Većina pritužbi odnosila se na vođenje kampanje prije zvaničnog početka kampanje, postavljanje vodstva biračkih odbora, govor mržnje i zlouporabu javnih resursa. SIP je izrekao novčane kazne u pet slučajeva protiv SNSD-a i SDS-a zbog preuranjene kampanje,⁷³ jednu protiv SNSD-a zbog navodnog govora mržnje gospodina Dodika, za što je SIP također otvorio postupak *ex officio*, i dva protiv SNSD-a zbog objavljivanja materijala u kampanji gdje se pojavljuju djeca. SIP je također razmatrao jednu žalbu protiv odluke OIP-a, koja je odbijena kao neutemeljena,⁷⁴ i šest pritužbi na imenovanje predsjednika biračkih odbora, odbacujući pet, a prihvativši jednu.⁷⁵ Žalbeno vijeće Suda BiH razmatralo je pet žalbi protiv odluka SIP-a i prihvatilo ih je svih pet.⁷⁶ U skladnosti sa zakonom, odluke Suda su objavljene, iako ne uvijek pravodobno. Protivno ranijim preporukama ODIHR-a, sjednice suda nisu bile javne.

Ustavni sud BiH presuđuje u slučajevima koji se odnose na kršenje temeljnih prava pojedinaca onda kada svi drugi pravni lijekovi budu iscrpljeni. Sud trenutačno ne funkcioniše u punom kapacitetu zbog odbijanja vlasti RS da imenuju suce.⁷⁷ Prije izbora, Ustavni sud BiH je zaprimio nekoliko pritužbi koje se odnose na pitanja u svezi sa izborima, uključujući spor oko certificiranja SNSD-a koji je odbačen, i imenovanja privremene Vlade RS.⁷⁸

Građanski i međunarodni promatrači

Zakon predviđa promatranje izbora i u zemlji i u inozemstvu od strane građana i međunarodnih organizacija, te promatrača koje imenuju politički subjekti. Pridonoseći transparentnosti, zakon promatračima dopušta pristup čitavom izbornom procesu i osigurava njihova prava, uključujući pravo traženja informacija i dokumenata, prisustvovanja sjednicama izbornih povjerenstava na svim razinama, pristupa svim izbornim prostorijama i izvješćivanja izbornih povjerenstava o

⁷⁰ Vidi paragraf 18 iz 1991. godine [OESS-ovog Moskovskog dokumenta](#).

⁷¹ Prema [Radnom dokumentu](#) Europske komisije iz 2025. godine, potrebni su dalji naponi da bi se izgradilo povjerenje javnosti i poboljšala neovisnost i nepristranost pravosuđa.

⁷² Nakon odluke iz listopada 2025. godine o Agenciji za zaštitu osobnih podataka, SIP ne objavljuje imena podnositelja pritužbi kada se radi o pojedincima.

⁷³ Ovi slučajevi odnose se na uranjenе kampanje na društvenim i tradicionalnim medijima. U jednom slučaju, predsjednički kandidat SDS-a i stranka bili su kažnjeni zbog objavljivanja video snimka na Facebook stranici stranke. U dva druga slučaja, SNSD je sankcioniran zbog uranjenе kampanje svojih članova u potpori predsjedničkom kandidatu SNSD-a. SIP je također kaznio SDS novčanom kaznom od 7.000 KM zbog kampanje na društvenim mrežama, reagirajući *ex officio* po dobivanju informacije od udruge „Pod lupom.”

⁷⁴ OIP je odbio pritužbu, navodeći da podnositelj nema pravo glasa na RS izborima, i time ne može biti stavljen na rezervnu listu biračkog odbora.

⁷⁵ SIP je prihvatio pritužbu u kojoj se tvrdilo da se tri nominirana predsjednika biračkih odbora mogu dovesti u svezu sa SNSD-om.

⁷⁶ Nekoliko žalbi, uključujući one koje osporavaju sankcije protiv SNSD-a za navodni govor mržnje i za objavljivanje materijala u kampanji koji prikazuje djecu, ostaju na čekanju.

⁷⁷ 2023. godine, Sud je izmijenio svoja pravila kako bi se dozvolilo donošenje odluka u odsustvu sudaca iz RS ili BiH. Nakon [Mišljenja](#) Venecijanske komisije iz 2024. godine, nadalje su izmijenjena pravila kako bi se dopustilo sucima koji mogu u mirovinu da ostanu na poziciji do imenovanja njihovih nasljednika. Trenutačno, sud ima 13.500 neriješenih slučajeva. Sugovornici ODIHR SIPM-a ocijenili su kontinuirano odbijanje NSRS da imenuje suce Ustavnog suda kao politički motivirano, povezano sa izrečenim nepriznavanjem Suda od strane RS vlasti. U listopadu 2025. godine, NSRS je ukinula Zakon o neprovođenju odluka Ustavnog suda.

⁷⁸ Delegati iz BiH Doma naroda i Zastupničkog doma uložili su žalbe na zakonitost postavljenja predsjednika Vlade i Vlade RS.

nepravilnostima. Na inkluzivan način, SIP je akreditirao 529 građana promatrača, 100 međunarodnih promatrača i 25 promatrača nominiranih od strane političkih subjekata. OIP-i su akreditirali oko 4.243 promatrača iz reda političkih subjekata.

Dan izbora

Zajednička promatračka misija promatrala je otvaranje, glasovanje i prebrojavanje na ograničenom broju biračkih mjesta diljem Republike Srpske; no, u skladnosti sa metodologijom promatračke misije, nije provela sustavnu ili sveobuhvatnu procjenu postupaka na izborni dan.

Tijekom dana, na ograničenom broju posjećenih biračkih mjesta, proces je ocijenjen kao profesionalan, dobro organiziran i uredan. Sva promatrana biračka mjesta bila su u potpunosti popunjena osobljem, unatoč početnoj zabrinutosti o mogućem nedostatku osoblja. Većina predsjednika i članova biračkih odbora imala je iskustvo sa ranijih izbora, prošli su obuku, stoga se činilo da su upoznati sa procedurama. Žene su bile dobro zastupljene u biračkim odborima na nekoliko biračkih mjesta koja su posjećena, a članovi SIPM-a su primijetili prisustvo stranačkih promatrača, dok su građanski promatrači bili prisutni u tek nekolicini slučajeva. Većina posjećenih prostorija nisu bile dostupne osobama sa invaliditetom.

U uskladnosti sa pravilima, biračke kabine su bile smještene otvorenom stranom prema prostoriji, kao osiguranje protiv bilo kakve kontrole glasovanja. No, na posjećenim biračkim mjestima, ovaj način postavljanja kabine često nije mogao garantirati tajnost glasovanja. Članovi SIPM-a su primijetili da na nekim biračkim mjestima biračke kutije nisu bile ispravno zapečaćene.

Tijekom dana, SIP je redovito izvješćivao o tijeku procesa glasovanja.⁷⁹ Prema ovim izvješćima, otvaranje je na nekim biračkim mjestima bilo odloženo zbog snježnih padalina i nestanka električne energije, dok je glasovanje odgođeno na jednom biračkom mjestu koje nije bilo otvoreno.⁸⁰ SIP je također redovito izvješćivao o izlaznosti birača, time pridonoseći transparentnosti.⁸¹ Na konferenciji za medije u 21:00, SIP je izvijestio o tri pritužbe (koje su razriješene bez prekidanja izbornog procesa). SIP je na svojoj internet stranici objavio prve preliminarne rezultate u 23:00 sata, raščlanjene po biračkim mjestima, skupa sa zapisnicima biračkih odbora, omogućujući javni nadzor. Objavljeno je da je izlaznost birača bila 35.78%.⁸²

Koalicija za slobodne i poštene izbore „Pod lupom” angažirala je preko 400 promatrača koji su pokrili gotovo 20% biračkih mjesta diljem RS. Pozivni centar je primao informacije o nepravilnostima i objavljivao priopćenja za medije.⁸³

***Engleska verzija ovog izvješća je jedini zvanični dokument.
Nezvanični prijevodi su dostupni na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.***

⁷⁹ SIP je objavio da nekoliko biračkih mjesta nije otvoreno na vrijeme, jer su mjesta bila nepristupačna zbog snježnih padalina ili nestanka električne energije, kao i kasnog dostavljanja biračkog materijala.

⁸⁰ Glasovanje na biračkom mjestu 068B005 "Korićani" u općini Kneževu odloženo je za 30. studenog. SIP je objavio da je izlaznost birača bila 9.76 % u 11:00; 25.49% u 15:00; 35.78% u 19.00.

⁸¹ SIP je prikupio podatke o izlaznosti od OIP-a i objavio ih u 12.00, xx.00, xx.00

⁸² Vidi [SIP stranica](#).

⁸³ Vidi [Priopćenje za medije „Pod lupom”](#).

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Banja Luka, 24. studeni 2025 – Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima je rezultat zajedničkog pothvata u kojemu su sudjelovali OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (Kongres) i Europski parlament (EP). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u sukladnosti sa obvezama OESS-a, standardima Vijeća Europe, drugim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore, te s domaćim zakonodavstvom. Svaka od institucija uključenih u ova zajednička nastojanja je podržala Deklaraciju o načelima za međunarodno promatranje izbora.

Mátyás Eörsi je šef ODIHR SIPM-a, angažiranog od 28. listopada. ODIHR SIPM uključuje 11 stručnjaka u Banja Luci i četiri regionalna analitičara raspoređena u dvočlane timove diljem Republike Srpske. 21 član Misije dolazi iz 11 država sudionica OESS-a. Na dan izbora, ODIHR SIPM-u se pridružilo 17 članova delegacije iz Kongresa, predvođena Berndom Vohringerom, i sedmočlana delegacija iz EP, koju vodi Sérgio Humberto. Među promatračima je bilo 49% žena promatrača.

U sukladnosti sa ODIHR-ovom metodologijom za misije procjene izbora, članovi Misije su posjetili određeni broj biračkih mjesta na dan izbora, no nije bilo sustavnog ili sveobuhvatnog promatranja procesa glasovanja, prebrojavanja i tabeliranja.

Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Konačna procjena izbora djelomično će ovisiti o provođenju preostalih faza izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabeliranje i objavu rezultata, te rješavanje mogućih postizbornih prigovora ili žalbi. ODIHR će izdati opsežno završno izvješće, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekoliko mjeseci nakon završetka izbornog procesa. Šef delegacije Kongresa predstaviti će preporuke na 50. sjednici Kongresa u ožujku 2026. Šef delegacije EP za promatranje izbora predstaviti će izvješće na narednom sastanku delegacije EP-a u Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje EU–Bosna i Hercegovina, u Strazburu, u četvrtak, 18. prosinca 2025.

ODIHR, Kongres i EP žele se zahvaliti vlastima Bosne i Hercegovine na pozivu da promatraju izbore, kao i Središnjem izbornom povjerenstvu na pomoći. Članovi Misije također žele iskazati zahvalnost i drugim državnim, entitetskim i lokalnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva, te predstavnicima međunarodne zajednice na suradnji.

Za dodatne informacije, molimo kontaktirajte:

- Mátyás Eörsi, šef ODIHR SIPM-a, u Banja Luci (phone), do 28. studenog;
- Katya Andrusz, glasnogovornica ODIHR-a (+48 609 522 266), ili Vittoria Zanellati, ODIHR-ova savjetnica za izbore, u Varšavi (+48 695 917 357);
- Stéphanie Poirel, šefica Odjela za zaštitu lokalne demokracije, Kongres (+33 390215244);
- Raffaele Luise, EP administrator (+32 470880101).

ODIHR SIPM adresa:

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