

СПЕЦИЈАЛНА ИЗБОРНА ПОСМАТРАЧКА МИСИЈА Босна и Херцеговина – Пријевремени избори за председника Републике Српске, 23. новембар 2025.

ИЗВЈЕШТАЈ О ПРЕЛИМИНАРНИМ САЗНАЊИМА И ЗАКЉУЧЦИМА

ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАКЉУЧЦИ

На пријевременим изборима за председника Републике Српске одржаним 23. новембра, кандидати су могли слободно да воде кампању, али су неоправдане предности које је имала владајућа странка довеле до неједнаких могућности за остале учеснике. Избори су обиљежени поларизујућим наративима о улози државних институција и међународних актера у управљању државом, а изазван је ограничен ангажман. Без обзира на дискриминаторне услове за пријаву кандидата, регистрација кандидата је била инклузивна. Припреме за изборе су свеукупно извршене на професионалан начин, упркос озбиљним организационим и буџетским изазовима који су додатно оптеретили ограничени оперативни капацитет изборне администрације. Мада је окружење у којем је спровођена кампања било отворено, комбинован утицај злоупотребе јавних ресурса, предности коју доноси вршење јавних функција и укидања финансирања из буџета довели су до стварања неравноправних услова на терену. Ограничено плаћено оглашавање и уређивачка заступљеност у приватним медијима, уз недостатак дебата и несразмјерно присуство кандидата владајуће странке на јавном сервису Републике Српске, отежали су бирачима могућност да донесу информисану одлуку о гласању. На ограниченом броју посјећених бирачких мјеста, процес гласања се одвијао професионално, квалитетно и у складу с прописима.

Позадина и политички контекст

Према Уставу, успостављеном Општим оквирним споразумом за мир из 1995. године, који се обично назива Дејтонски мировни споразум, Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.¹ Уставом је Бошњацима, Хрватима и Србима додијељен статус „конститутивних народа”. Грађани се могу изјаснити и као „Остали”, тако што се идентификују као припадници друге етничке групе или одаберу да се не поистовјећују ни са једном групом.² Дејтонским мировним споразумом је успостављена и Канцеларија високог представника (ОХР), међународно тијело задужено за надгледање спровођења грађанских аспеката мировног споразума. ОХР је 1997. године добио овлашћење „да доноси обавезујуће одлуке” и „предузима мјере против јавних званичника у циљу осигурања учинковитог функционисања државних институција”.³

На општим изборима одржаним 2022. године, за председника РС поново је изабран Милорад Додик, лидер Савеза независних социјалдемократа (СНСД). Након оптужби за изборну превару, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине (ЦИК) је извршила контролно пребројавање свих гласова за избор председника РС; резултати контролног пребројавања нису утицали на исход избора. Од 2023. године, Народна скупштина Републике Српске

¹ Поред тога, Брчко Дистрикт има посебан статус под директним државним суверенитетом. Сваки од два ентитета има различит етнички састав и широк степен аутономије, укључујући и сопствени устав, политичку структуру, управне институције, административне и правосудне органе.

² Закон о заштити права припадника националних мањина препознаје 18 националних мањина.

³ Видјети [Закључке Бонске конференције о спровођењу мира](#).

(НСРС) континуирано усваја законе, одлуке и закључке којима се оспорава надлежност државних институција и ОХР-а, а које су ОХР и Уставни суд БиХ ставили ван снаге.⁴

Дана 28. августа 2025. године, ЦИК је расписао пријевремене изборе за предсједника РС за 23. новембар, након осуђујуће пресуде Суда БиХ против Милорада Додика, бившег предсједника РС и накнадног одузимања његовог мандата од стране ЦИК-а.⁵ Избори су одржани у оквиру продубљеног институционалног сукоба између ентитетских и државних органа власти, уз дуготрајне изазове с којима се суочавају државне институције и ОХР.⁶ У широј јавности, ови избори су схваћени двојачко - као испитивање снаге уставног оквира БиХ, али и као провјера да ли владајући СНСД и г. Додик и даље имају лидерску улогу пред опште изборе 2026. године.

Недуго након пресуде, НСРС је усвојила закључке којима одбацује осуђујућу пресуду против г. Додика и расписивање пријевремених избора, те наложила институцијама и политичким актерима у РС да се суздрже од активности у вези са спровођењем избора.⁷ Након оставке предсједника Владе РС, је потврдила именовање г. Сава Минића за предсједника Владе РС, на приједлог г. Додика.⁸ Такође, НСРС је расписала референдум за 25. октобар, који до данас није одржан.⁹ Затим, Уставни суд БиХ је донио привремену мјеру којом се одређени дијелови закључака НСРС-а стављају ван снаге усљед чињенице да постоји могућност да нису у складу с Уставом БиХ, чиме је институцијама и званичницима РС забрањено да предузимају било какве активности у том погледу до доношења коначне одлуке.¹⁰ НСРС је 24. септембра коначно ставила ван снаге суспендоване дијелове закључака.

Г. Додик је најприје најавио да ће његова странка бојкотовати изборе. Међутим, НСРС је 24. септембра позвала политичке странке да самостално донесу одлуку о учешћу на изборима. Дана 18. октобра, НСРС је ставила ван снаге неколико закона које је Уставни суд БиХ прогласио неуставним,¹¹ те је потврђено именовање гђе Ане Тришић-Бабић за вршиоца дужности предсједника РС.¹² Недуго након повлачења спорних закона, САД су укинуле

⁴ Они укључују законе о необјављивању одлука ОХР-а и непримјењивању одлука Уставног суда БиХ, Закон о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција БиХ, Закон о Високом судском и тужилачком савјету РС, Закон о измјенама и допунама Кривичног законика РС, те Одлука о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција БиХ.

⁵ Дана 26. фебруара 2025. године, г. Додик је изречена казна затвора у трајању од једне године, те забрана политичког дјеловања у трајању од шест година, због противљења одлукама ОХР-а, на основу кривичног дјела (члан 203а Кривичног законика) које је ОХР увео у јулу 2023. године. Пресуду је 12. јуна потврдило Жалбено вијеће Суда БиХ. Суд је касније преиначио казну затвора у новчану.

⁶ Видјети [саопштење Делегације ЕУ у БиХ](#) којим се снажно осуђује Кошарчева геста према високом представнику као „неукусна и запаљива”.

⁷ Видјети [Закључке НСРС од 22. августа 2025. године](#) о информацији о Одлуци Централне изборне комисије о одузимању мандата предсједника РС Милорада Додика.

⁸ Уставни суд БиХ тренутно разматра именовања премијера и Владе. Сљедећа сједница Суда је заказана за 27-28. новембар.

⁹ Референдумско питање би гласило: „Да ли прихватате одлуке неизабраног странца Кристијана Шмита и пресуде неуставног Суда БиХ изречене против предсједника РС, као и одлуку ЦИК-а о одузимању мандата предсједнику РС Милораду Додик?” Г. Додик је 6. октобра објавио да се референдум одлаже за 9. јануар 2026. године.

¹⁰ Привремена мјера је донесена на основу захтјева који је поднијело 14 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ. Очекује се да Суд донесе коначну одлуку 27-28. новембра.

¹¹ Видјети списак [закона стављених ван снаге](#) на интернетској страници НСРС-а.

¹² Уставом РС није прописана процедура предлагања и именовања вршиоца дужности предсједника, изузев у случају привремене спријечености, кад предсједник може да именује потпредсједника. Гђу Тришић-Бабић је предложила група посланика НСРС. Жалбу на уставност именовања вршиоца дужности предсједника РС наводно тренутно разматра Уставни суд РС.

санкције против г. Додика других јавних званичника и правних лица из РС.¹³ Након тога је Тужилаштво БиХ обуставило истрагу против г. Додика због „напада на уставни поредак”.¹⁴ Уставни суд БиХ је одбацио жалбе г. Додика на његову осуђујућу пресуду и одузимање мандата.¹⁵

Изборни систем и правни оквир

Предсједник РС се директно бира на четворогодишњи мандат. За предсједника се бира кандидат који освоји највећи број гласова, док два кандидата из реда остала два конститутивна народа која добију највећи број гласова постају потпредсједници.¹⁶ На овим изборима биран је само предсједник, а његов мандат ће трајати до октобра 2026. године, кад се одржавају редовни општи избори.

Правни оквир пружа довољан основ за спровођење демократских избора.¹⁷ При утврђивању бројних измјена и допуна Изборног закона БиХ, које је ОХР наметнуо у марту 2024. године,¹⁸ узет је у обзир и одређен број ранијих препорука ОДИХР-а, као што је ревидирање система именовања бирачких одбора у циљу повећања њихове непристрасности, побољшање прописа који регулишу злоупотребу јавних ресурса од стране носилаца извршних функција и кршење правила кампање, продужење рокова за подношење и разматрање приговора, те квалитетније извјештавање о финансирању кампање. Међутим, неколико других ранијих препорука ОДИХР-а и Конгреса није узето у обзир, као што су препоруке које се односе на активна и пасивна бирачка права, свеобухватно регулисање злоупотребе јавних ресурса, учешће жена, транспарентност процеса рјешавања изборних спорова, одвраћајуће санкције за кршење правила финансирања кампање и ефикасан надзор.

Изборна администрација

Изборе је спровела тростепена структура на челу с ЦИК-ом, која се састојала од 64 општинске изборне комисије (ОИК) и 2.350 бирачких одбора.¹⁹ Законом је утврђено да састав изборних тијела на свим нивоима мора да одражава етнички састав њихових изборних јединица. ЦИК је

¹³ Видјети [изјаву Канцеларије за контролу имовине странаца Министарства финансија САД \(OFAC\) од 29. октобра 2025. године](#).

¹⁴ Видјети [одлуку од 30. октобра 2025. године](#) о обустављању истраге против г. Додика.

¹⁵ Видјети [саопштење Уставног суда БиХ](#). Суд је одбацио жалбу против осуђујуће пресуде као неосновану, уз напомену да није дошло до повреде права подносиоца жалбе на поштено суђење, те да је осуђујућа пресуда заснована на законитим и јасно формулисаним правним основима; Суд је нагласио и да су безбједносне мјере у складу са захтјевима који се односе на приступачност и предвидивост. Суд је одбацио жалбу на одузимање мандата као недопуштено, уз напомену да оптужбе нису у складу с Уставом.

¹⁶ Закон не садржи одредбу којом се изричито регулишу пријевремени избори за појединачну упражњену позицију предсједника и потпредсједника РС.

¹⁷ Пријевремени избори за предсједника РС првенствено су регулисани Изборним законом БиХ из 2001. године и Законом о финансирању политичких странака БиХ из 2012. године. Поред тога, Устав РС садржи одредбе о изборном систему. Правни оквир је допуњен прописима ЦИК-а. Босна и Херцеговина је чланица најважнијих међународних и регионалних инструмената који се односе на демократске изборе.

¹⁸ Измјенама је извршено постепено увођење информационо-комуникационих технологија у изборни процес, као и дигитализација одређених аспеката изборне администрације; међутим, на овим изборима нису коришћене информационо-комуникационе технологије. Као одговор на наметнуте прописе, НСПС је у априлу 2024. године усвојила Изборни закон, којим је Републичкој изборној комисији РС додијељена изричита надлежност над спровођењем избора у РС, што је Уставни суд БиХ након тога ставио ван снаге.

¹⁹ То подразумијева и 139 мобилних тимова који ће омогућити гласање бирачима који су везани за кућу, као и бирачима у социјалним, здравственим и казним институцијама. Осим тога, успостављена су и четири бирачка одбора за гласање изван земље, и то у Аустрији, Њемачкој и Србији. Ангажовано је и додатно особље у Главном центру за бројање ради пребројавања гласачких листића за гласање путем мобилних тимова, непотврђених гласачких листића, гласачких листића за гласање у одсуству и за гласање путем поште.

стално тијело са седам чланова, надлежно за надзор и регулисање изборног процеса.²⁰ Општинске изборне комисије именују органи општинске и градске власти на период од седам година, уз сагласност ЦИК-а.²¹ Заступљеност жена у општинским изборним комисијама од 46 одсто је на задовољавајућем нивоу, међутим само 2 од 7 чланова ЦИК-а су жене, што је испод законом прописане родне квоте.²²

Бирачки одбори, који се састоје од три или пет чланова, именују се прије сваких избора. Предсједавајуће и њихове замјенике именује ЦИК из реда нестраничких лица, а чланове и њихове замјенике у једнаком броју именују странке које учествују на изборима, а које су заступљене у НСРС. Како су само СНСД и Српска демократска странка (СДС) имале право да номинују чланове бирачких одбора, преостала два члана у петочланим одборима, као и у одборима у којима странке нису извршиле номинације, бирају се са резервних спискова ОИК-а са претходних избора. Већина предсједавајућих, чланова и замјеника бирачких одбора благовремено је именована, мада су неке општинске изборне комисије имале потешкоћа с попуњавањем бирачких одбора, наводећи ниску финансијску надокнаду, раније проблеме с исплатом и мањак мотивације. Међутим, пар дана прије дана избора, ЦИК је смијенио неколико именованих предсједавајућих након што је утврђено да нису подобни због ранијих политичких активности. Извршена је замјена неких чланова и предсједавајућих након што су поднијели оставке. Пошто су се те замјене десиле након реализоване обуке, таквим одустајањима умањена је вриједност и значај обуке. Позитивно је то што су неке општинске изборне комисије доставиле информације да је настављено организовање обуке до дана избора.

Изборна администрација је професионално извршила своје дужности, али се ипак суочила с неколико изазова, укључујући и придржавање одређених рокова. Услјед кашњења исплате буџетских средстава ЦИК-у, припреме за спровођење избора почеле су с неколико седмица закашњења, а правни спорови у процесу набавки отежавали су техничке припреме.²³ ЦИК је усвојио нове и активирао неке раније прописе који се односе на регистрацију бирача и кандидата, именовање бирачких одбора и изборну кампању, те је прилагодио рокове и правила пријевременим изборима. Оперативни капацитети изборне администрације и њена способност да самостално врши свој мандат додатно су отежани дугогодишњим мањком сталног особља на многим кључним позицијама у Секретаријату ЦИК-а.²⁴

ЦИК је одржавао редовне сједнице, које су биле отворене за посматраче и уживо преношене путем интернета, а снимци су били доступни на интернетским платформама ЦИК-а. Међутим, сједнице ЦИК-а нису најављиване унапријед, мада је то прописано законом, а на интернетској страници ЦИК-а нису на досљедан и свеобухватан начин објављивани сви акти које је ЦИК

²⁰ Након јавног конкурса, чланове ЦИК-а кандидовала је *ad hoc* Комисија за избор и именовања, коју чине по два представника Високог судског и тужилачког савјета, Заједничке комисије за административне послове Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ и ЦИК-а. Након тога је Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ извршио именовање чланова ЦИК-а. Од седам чланова ЦИК-а, два су Бошњака, два Хрвата, два Србина и један члан који представља заједницу „осталих”.

²¹ Број чланова сваке општинске изборне комисије зависи од величине изборне јединице и броја регистрованих бирача, при чему исте могу да имају три, пет или седам чланова.

²² Законом је прописано да државна тијела на свим организационим нивоима треба да имају најмање 40 одсто чланства сваког пола. У складу с устаљеном праксом, неким општинским изборним комисијама чији састав није био у складу с родним захтјевом одобрено је изузеће, у случају потребе, јер је у обзир узета свеукупна родна заступљеност на нивоу цијеле државе, а не на нивоу појединачних комисија.

²³ Законом је прописано да је ЦИК требало да прими тражена средства најкасније 15 дана по расписивању пријевремених избора, односно до 12. септембра. Међутим, Министарство финансија и трезора БиХ је средства ставило на располагање тек 22. септембра, што је ЦИК-у омогућило усвајање Упутства о роковима изборних активности, које је ступило на снагу 25. септембра.

²⁴ Према новом правилнику о интерној организацији ЦИК-а, ЦИК-у недостаје 120 чланова особља.

усвојио, чиме је умањена свеукупна транспарентност. Општинске изборне комисије које је посјетио ОДИХР СИПМ су одржавале јавне сједнице, објављивале своје одлуке и постављале информације о својим активностима на интернетским страницама општине и огласним таблама. Све у свему, повјерење заинтересованих актера у независност и непристрасност изборне администрације је варијало, при чему је ниво повјерења у бирачке одборе био нарочито низак, услед ранијег лошег рада и доказаних неправилности на изборима у прошлости.

ЦИК је организовао обавезну обуку, укључујући и сесије путем интернета за предсједавајуће бирачких одбора и њихове замјенике, као и класичне сједнице за све чланове бирачких одбора, а на интернету су били доступни и приручници за обуку. Услед временског ограничења, коришћени су видео материјали припремљени за локалне изборе одржане 2024. године, уз додатна појашњења специфичности у вези с овим изборима, што није осигурало довољно јасна упутства за попуњавање докумената и протокола бирачких одбора. ЦИК није покренуо кампању за информисање бирача за ове изборе, наводећи као разлог недостатак додијељених финансијских средстава. Ограничене активности информисања бирача ослањале су се на визуелне материјале на интернетској страници ЦИК-а и на друштвеним мрежама, с нагласком на опште информације о изборима, регистрацију бирача за гласање изван земље и активности ЦИК-а.

Регистрација бирача

Грађани старији од 18 година имају право гласа. Лицима која су судском одлуком лишена пословне способности, укључујући одлуке донесене на основу интелектуалног или психосоцијалног инвалидитета, право гласа је ускраћено, што је у супротности с међународним стандардима и ранијим препорукама ОДИХР-а.²⁵ Лица која се налазе на издржавању казне или лица против којих је подигнута оптужница за тешка кривична дјела, укључујући и ратне злочине и злочине против човјечности, такође немају право гласа. Право гласа на овим изборима имали су искључиво грађани с пријављеним пребивалиштем у Републици Српској и Брчко Дистрикту, као и грађани који су одабрали опцију гласања за ентитетске институције РС.²⁶

Централни бирачки списак (ЦБС) је сталан и централизован. Одржава га ЦИК, на основу пасивне и континуиране регистрације бирача. Међутим, пошто се подаци о бирачима добијају из матичних књига и других релевантних јавних база података, тачност ЦБС-а зависи од активности других институција надлежних за ажурирање матичних књига. Бирачи с правом гласа који имају пребивалиште у држави аутоматски се уписују у бирачки списак, на основу њихове сталне адресе. Грађани који привремено бораве у иностранству имају могућност активне регистрације за гласање путем поште или у дипломатским представништвима прије сваких избора; у супротном, они могу да гласају у земљи у складу с посљедњим мјестом пребивалишта. У складу с правилом ЦИК-а, бирачи регистровани за гласање у иностранству на изборима одржаним 2024. године били су аутоматски регистровани за гласање изван земље,

²⁵ Видјети чланове 12. и 29. [Конвенције о правима особа с инвалидитетом](#) из 2006. године (CRPD). У ставу 9.4 [Саопштења Одбора CRPD-а бр. 4/2011](#) из 2013. године наводи се да „одузимање права гласа на основу могућег или постојећег психосоцијалног или интелектуалног инвалидитета, укључујући и ограничење на основу појединачне процјене, представља дискриминацију на основу инвалидитета, у смислу члана 2 Конвенције”.

²⁶ Грађани Брчко Дистрикта морају бити држављани Републике Српске да би имали право гласа на ентитетским изборима. Лица с двојним држављанством могу да гласају искључиво ако је Босна и Херцеговина њихова регистрована држава пребивалишта.

док су се нови бирачи такође могли пријавити до 14. октобра. Посебни бирачки спискови су сачињени и за бираче који су поднијели захтјев за гласање путем мобилне гласачке кутије.²⁷

Током цијеле године, бирачи имају довољно могућности да провјере своје податке на бирачким списковима и да затраже исправке, како путем интернета, тако и у општинским центрима за регистрацију. ЦИК је припремио одштампане примјерке прелиминарних бирачких спискова, који су јавно доступни у општинским центрима за регистрацију бирача и другим одређеним мјестима прије избора. ЦИК није објавио прелиминарне бирачке спискове на интернету, што је у супротности с Изборним законом БиХ. ЦИК сматра да овај формат не гарантује адекватну заштиту личних података, односно да није у складу с одредбама Закона о заштити личних података.²⁸ У складу са законом, ЦИК је електронски примјерак списка доставио двијема политичким странкама на њихов захтјев.

Коначни бирачки списак, закључен 3. новембра, садржао је имена 1.264.364 бирача с правом гласа, укључујући и 20.531 бирача регистрованих за гласање изван земље.²⁹ Иако саговорници ОДИХР СИПМ-а нису изразили забринутост за инклузивност ЦБС-а, неки од њих су ипак навели да он садржи значајан број имена преминулих лица и грађана који су задржали званично пребивалиште у земљи упркос чињеници да живе у иностранству.³⁰

Регистровање кандидата

Право на кандидатуру за предсједника РС имају бирачи из реда три конститутивна народа, на основу самоизјашњења или опредјељења кандидата.³¹ Тај услов представља дискриминацију према грађанима који се не изјашњавају као припадници једног од три конститутивна народа, те је као такав у супротности с обавезама ОЕБС-а и међународним стандардима, укључујући и судску праксу Европског суда за људска права.³² Од потенцијалних кандидата се захтијева и да имају стално пребивалиште на територији ентитета. Законом су дисквалификована лица која су осуђена или против којих је подигнута оптужница пред међународним или домаћим судом за кривично дјело геноцида, злочина против човјечности или ратних злочина. Неке категорије државних функционера и државних службеника, укључујући и припаднике полиције, оружаних снага и дипломатског особља могу се кандидовати искључиво ако дају оставку или привремено одступе с положаја.

²⁷ Ова опција је доступна за бираче који су везани за кућу, између осталог и због инвалидитета, као и за бираче у здравственим установама, у домовима за старија лица, те у казним институцијама.

²⁸ Стајалиште ЦИК-а се заснива на ранијем обавјештењу које је послала Агенција за заштиту личних података о објављивању бирачког списка за гласање изван земље на интернету; међутим, ово обавјештење је издато прије ступања на снагу измјена и допуна Изборног закона БиХ којима се регулише јавни карактер ЦБС-а и којима се налаже објављивање прелиминарних бирачких спискова.

²⁹ ЦИК је одбио 82 захтјева за гласање изван земље због непотпуне или неисправне документације.

³⁰ Уноси у матичним књигама могу се ажурирати на основу званичног захтјева чланова породице преминулих лица, укључујући и оне који живе у иностранству, или након одјаве пребивалишта у држави. Видјети и Препоруку Конгреса [369\(2015\)](#) о изборним списковима и бирачима који *де факто* имају пребивалиште у иностранству.

³¹ [Одлука ЦИК-а](#) се односи на „избор предсједника РС из реда српског народа”. С обзиром на то да су тренутна два потпредсједника РС из реда конститутивног бошњачког и хрватског народа, предсједник РС се бира из реда незаступљеног конститутивног народа, тј. из реда српског народа.

³² У ставу 7.3 [Документа ОЕБС-а из Копенхагена](#) из 1990. године наводи се да су државе учеснице дужне да „гарантују универзално и једнако право гласа свим одраслим грађанима”. Став 7.5 обавезује државе учеснице да „поштују право грађана на кандидатуру за политичку или јавну функцију [...] без дискриминације”. Видјети и члан 21.3 [Универзалне декларације о људским правима](#) Уједињених нација (УН) и чланове 2 и 25 [Међународног пакта о грађанским и политичким правима](#) (ICCPR); Видјети, између осталог, пресуде Европског суда за људска права у предметима *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, *Зорнић против Босне и Херцеговине*, *Пилав против Босне и Херцеговине*, *Шлаку против Босне и Херцеговине* и *Ковачевић против Босне и Херцеговине*.

Кандидате за председника могу да номинују политичке странке и коалиције, или могу да наступају као независни кандидати. Од 25. до 29. септембра, прије кандидатуре, политичке странке које пријављују кандидате и они који наступају као независни кандидати били су у обавези да поднесу пријаву за овјеру ЦИК-а. Подносиоци пријаве су били у обавези да плате таксу за овјеру,³³ те да доставе најмање 3.000 потписа бирача регистрованих за гласање на изборима у РС;³⁴ међутим, у складу са законом, сви који су поднијели пријаву за ове изборе били су изузети од овог услова, пошто су били овјерени за претходне изборе на ентитетском нивоу. За разлику од добре међународне праксе, бирачима је било допуштено да свој потпис дају само за једног кандидата.³⁵ Ограничени период за овјеру од пет дана и право да бирачи својим потписом подрже само једног кандидата представљали су непотребно оптерећење за нове кандидате.

Процес регистрације кандидата је био инклузиван. Свих седам пријава је овјерено, а шест их је истакло кандидате за учешће на овим изборима, укључујући и четири кандидата која су номиновале политичке странке и два независна кандидата.³⁶ Ниједан кандидат није био женског пола. Овјера СНСД-а била је предмет судског спора, при чему је подносилац жалбе тврдио да је пријаву потписало неовлашћено лице с обзиром на осуђујућу пресуду против г. Додика.³⁷

Изборна кампања

Скраћени период за кампању од 15 дана започео је 8. новембра, а закључен је 22. новембра. Све у свему, кампања је имала такмичарски карактер, а кандидатима је било омогућено да кампању спроведу слободно, уз поштовање основних слобода изражавања и окупљања. СНСД и Српска демократска странка (СДС) су кампању путем интернета водили и прије званичног периода, што је довело до неколико жалби, а сходно томе и до новчаних казни које је изрекао ЦИК.³⁸

Уопштено узевши, у политичком спектру је постојало оклијевање кад је у питању учешће на пријевременим изборима, које су многи политички актери сматрали наметнутим од власти

³³ Право на поврат таксе за овјеру пријаве имају политички субјекти чији кандидат освоји мандат или осигура једну трећину гласова које освоји изабрани кандидат.

³⁴ Подносиоци пријаве су дужни да потписе подршке физички прикупе на прописаном обрасцу и да их доставе ЦИК-у путем електронске пријаве, што омогућује верификацију података о бирачима на основу ЦБС-а након што се они ручно унесу.

³⁵ У ставу 196 [Смјерница о регулсању политичких странака ОДИХР-а и Венецијанске комисије](#) из 2020. године препоручује се да би „услов да се грађанину допусти да свој потпис подршке да само за једну странку требало избјежавати, јер би такав пропис утицао на његово/њено право на слободу удруживања и лако би могао да дисквалификује странке”.

³⁶ Од пет овјерених политичких странака, четири су истакле своје кандидате. Регистровани кандидати су били: Бранко Блануша – СДС, Драган Ђокановић – Савез за нову политику (СНП), Игор Гашевић – независни кандидат, Сениша Каран – СНСД, Славко Драгичевић – независни кандидат, Никола Лазаревић – Еколошка партија Републике Српске (ЕП).

³⁷ Странка За правду и ред (ЗПР) поднијела је жалбу Суду БиХ против ЦИК-ове овјере СНСД-а, тврдећи да г. Додик није био овлашћен да поднесе пријаву за овјеру због његове осуђујуће пресуде. Суд је одбацио жалбу, уз напомену да је у вријеме овјере г. Додик био регистрован као овлашћени представник странке. У свом допису, Суд је такође наложио ЦИК-у да евидентира и спроведе правне последице пресуде, које му онемогућују вршење званичних дужности, укључујући и вршење функције председника странке. Дана 19. новембра, Уставни суд БиХ је одбацио жалбу као недопуштену, наводећи да подносилац жалбе није доказао да је ЦИК-ова овјера СНСД-а за пријевремене изборе за председника РС 2025. године имала утицај на било које од његових Уставом заштићених права.

³⁸ ЦИК је заприлио 22 приговора: 15 против СДС-а, 4 против СНСД-а, и 1 против Социјалистичке партије (СП) и ЗПР-а. Изречено је 5 санкција, укључујући и новчане казне од 17.000 КМ за СДС, 3.000 КМ за г. Бланушу, и 6.500 КМ за СНСД.

БиХ и ОХР-а, наводећи да се ради о значајном притиску на финансијске ресурсе уочи избора који ће бити одржани 2026. године. Кампања је била фокусирана на питања националног идентитета и државне структуре, а нису помињана шира социјална и економска питања. Главни фаворити, Синиша Каран из СНСД-а и Бранко Блануша из СДС-а одлучили су се за скромну кампању, док су преостала четири кандидата била неактивна и мање видљива. Оба кандидата који се сматрају фаворитима добили су подршку својих коалиционих партнера из НСРС-а, уз примјену поларизујуће реторике.³⁹ У кампањи кандидата СНСД-а наглашавана је заштита државности Републике Српске од институција на државном нивоу, као и уплитање међународне заједнице и ОХР-а. Била је видљива и снажна подршка бившем предсједнику РС и лидеру СНСД-а, г. Додику, који је имао истакнуту улогу у материјалима за кампању и на скуповима као најважнија личност. У осталим порукама из кампање наглашавана су постигнућа Владе Републике Српске, уз обећања о привредном развоју и инфраструктурним пројектима. С друге стране, кандидат СДС-а је базирао своју кампању на оптужбама за корупцију и злоупотребу службеног положаја владајуће странке, залагању за једнакост и правду, враћању достојанства, борби против корупције, те правичном управљању државним ресурсима за све грађане ентитета.

Кандидати су представили своје платформе и обраћали се бирачима путем друштвених мрежа, скупова и састанака у заједницама, билборда, летака и других материјала за кампању. Поред тога, ослањали су се на базе и регионална упоришта својих странака како би мобилисали бирачко тијело. Међутим, кампања СДС-а је била скромнија, услед финансијских ограничења због санкција САД-а према банковним рачунима странке и укидања јавног финансирања политичких странака (*видјети Финансирање кампање*). У два наврата, ЦИК је санкционисао СНСД због незаконитог коришћења дјецe на једном скупу у склопу кампање.⁴⁰

Поред поларизујућег наратива, кампању је обиљежила и употреба запаљиве реторике, иако је ЦИК позвао све странке да се суздрже од изјава које могу довести до тензија.⁴¹ Дана 10. новембра, током скупа у Источно Сарајеву, г. Додик је користио запаљиве изјаве о Бошњацима, наводећи пријетње „Исламизацијом БиХ” од муслиманске заједнице.⁴² Исламска заједница БиХ, Међурелигијско вијеће БиХ, као и неколико високоранжираних званичника и политичара, осудили су те изјаве и поднијели жалбе због говора мржње код Тужилаштва БиХ и ЦИК-а (*видјети Рјешавање изборних спорова*).⁴³

Неколико чланова Владе, укључујући и Жељку Цвијановић, члана Предсједништва БиХ из РС, било је активно укључено у кампању СНСД-а.⁴⁴ Иако закон забрањује носиоцима високих извршних функција да користе јавне ресурсе, укључујући и превоз, комуникацију и опрему за потребе кампање, он им не забрањује да учествују у кампањи или да дају јавну подршку одређеним кандидатима ако су носиоци јавних функција. У више наврата током кампање, функционери СНСД-а, представници и њихов предсједнички кандидат најављивали су нове програме финансијске подршке, финансирање развојних пројеката и повећања социјалних

³⁹ Владајућу коалицију чине СНСД, СП, Демократски народни савез, Народни демократски покрет, Социјалистичка партија Српске, Уједињена Српска, те Народна партија Српске. Опозициони блок чине: СДС, Партија демократског прогреса, Народни фронт, ЗПР, Социјалдемократска партија, Странка демократске акције, те БХ Зелени.

⁴⁰ СНСД-у и његовом кандидату изречене су новчане казне у укупном износу од 12.000, односно 4.000 КМ.

⁴¹ Видјети [изјаву ЦИК-а](#) објављену 7. новембра.

⁴² Видјети [чланак од 12. новембра](#) са Радија Слободна Европа. Видео снимци са скупа постављени на налозима на друштвеним мрежама странке и г. Додика касније су уклоњени.

⁴³ Дана 14. новембра, Тужилаштво БиХ је проследило предмет Окружном тужилаштву у Источно Сарајеву. Видјети и [изјаву](#) Међурелигијског вијећа БиХ.

⁴⁴ На примјер, дана 12. новембра, Министар финансија и трезора БиХ на скупу СНСД-а у Челинцу. Дана 10. новембра, градоначелник Источног Сарајева и Министар вањске трговине БиХ на скупу СНСД-а у Источно Сарајеву.

накнада.⁴⁵ Иако такве праксе не представљају кршење закона, њима се брише граница између државе и странке, чиме се остварује непримјерена изборна предност, што је у супротности с обавезама ОЕБС-а.⁴⁶ Поред тога, многи саговорници ОДИХР СИПМ-а су изразили забринутост због злоупотребе јавних ресурса и притиска на запослене у јавном сектору којим се покушава утицати на њихов избор. Исцрпљени финансијски ресурси доступни кандидатима које су кандидовале опозиционе странке, заједно с предношћу коју доноси вршење јавне функције, довели су до стварања неравноправне изборне трке у којој је фаворизована владајућа странка.

Ниједан кандидат на овим изборима није био женског пола, а учешће жена у кампањи је било ограничено. Свега неколико истакнутих политичарки, као што су Жељка Цвијановић, члан Предсједништва БиХ из РС, Јелена Тривић, лидер Народног фронта, те Александра Пандуревић из СДС-а, биле су видљиво активне, пружајући подршку својим кандидатима на јавним скуповима и путем интернета.

Изборним законом БиХ није на адекватан начин регулисано спровођење кампање путем интернета и на друштвеним мрежама. Два кандидата која се сматрају фаворитима користила су платформе за представљање својих порука и активности током кампање. Кандидат СНСД-а је водио најактивнију кампању путем свог личног налога, као и налога странке на интернету, постављајући и до 25 објава дневно на платформама као што су Facebook, Instagram и X, уз сличну активност његових најзначајнијих присталица, г. Додика и члана Предсједништва БиХ из РС, те других истакнутих страначких званичника. У објавама су често описивана постигнућа, а избори су приказивани као избор између кандидата СНСД-а и пријетње политичком нестабилношћу. Неке од порука су садржале негативну реторику против ОХР-а. Кампања путем интернета кандидата СДС-а била је мање интензивна, а углавном се састојала од објава са скупова и састанака с бирачима у којима су преношене поруке из њихове кампање. Све у свему, тон кампање путем интернета углавном је био неутралан, иако је СНСД у неким случајевима прибјегавао употреби запаљиве реторике.⁴⁷ Кандидати су објавили већи број реклама током кампање на платформама као што су YouTube и Facebook, те путем искачућих прозора с рекламама на интернету.⁴⁸

⁴⁵ Дана 9. новембра, кандидат СНСД-а и г. Додик обећали су да ће помоћи организацији Света Марија Магдалена, која води хуманитарно обданиште, износом од 10.000 евра. Истог дана, кандидат СНСД-а и г. Додик посјетили су парохијски дом у Теслићу, који је у изградњи, и том приликом обећали износ од 125.000 евра до краја мјесеца и 1 милион евра из буџета РС сљедеће године. Дана 14. новембра, председник СНСД-а је наводно обећао милион КМ за изградњу стамбене зграде у Милићима, док је кандидат СНСД-а обећао повећање плата полицијским службеницима. Дана 20. новембра, на предизборном скупу СНСД-а, господин Додик је обећао повећање пензија за 6,25 одсто, с исплатама које би почеле прије децембра.

⁴⁶ Ставом 5.4 [Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године](#) државе учеснице су се обавезале да ће осигурати „јасно одвајање државе од политичких странака; посебно, политичке странке се неће повезивати са државом.” Видјети и Препоруку Конгреса (CG31(2016)7) о злоупотреби административних ресурса током изборних процеса: улога локалних и регионалних изабраних представника и јавних званичника. Видјети и став II. В. 1.1 [Заједничких смјерница](#) ОДИХР-а и Венецијанске комисије из 2016. године за спречавање и одговор на злоупотребу административних ресурса током изборних процеса, у којима се наводи да „правни оквир треба да обезбједи ефикасне механизме којима ће органима власти бити забрањено да остварују неправедну предност због свог положаја ... коришћењем специфичних финансијских средстава (из државног или локалног буџета) као и институционалних ресурса.”

⁴⁷ Дана 14. новембра, СНСД је у [објави на свом налогу на платформи X](#) оптужио Бошњаке да намјеравају да укину РС и усвоје шеријатско право.

⁴⁸ Кандидат СДС-а је имао 11 плаћених објава на Facebook-у за око 1.500 евра и 25 Google огласа од којих 2 на YouTube. Кандидат СНСД-а је имао 6 плаћених објава на Facebook-у за око 850 евра и укупно 34 плаћена Google огласа, укључујући и 7 видео огласа на YouTube.

Финансирање кампање

Финансирање политичких странака и изборне кампање регулисани су првенствено Изборним законом БиХ и Законом о финансирању политичких странака БиХ. Та два закона нису у потпуности усклађена;⁴⁹ поред тога, одредбе Закона о финансирању политичких организација РС из 2025. године разликују се од одредаба закона на државном нивоу. Правни оквир је допуњен прописима ЦИК-а.⁵⁰ Без обзира на измјене и допуне усвојене 2024. године, законодавни оквир за финансирање кампање не осигурава транспарентност и одговорност, а дугогодишње раније препоруке ОДИХР-а и Конгреса нису узете у разматрање.⁵¹

У складу са законом, политичке странке имају право на годишња јавна финансијска средства из државног, ентитетског и општинског буџета, која се могу користити и за потребе кампање. У априлу 2025. године, ОХР је укинуо сва буџетска средства за финансирање СНСД-а и његовог коалиционог партнера Уједињене Српске (УС), условљавајући наставак вршења исплата њиховим поштовањем Дејтонског споразума.⁵² Као одговор на то, НСРС је укинула финансирање политичких странака из ентитетског и локалних буџета, наводећи потребу за штедњом буџетских средстава, мада је задржано финансирање клубова посланика.⁵³ Већина саговорника ОДИХР СИПМ-а и Конгреса је изнијела мишљење да су ове одлуке у суштини ишле у корист СНСД-а, јер су опозиционе странке у РС остале без финансирања, а оне не добијају значајне приватне донације. Осим тога, опозиционе странке су сматрале и да пријевремени избори представљају додатно финансијско оптерећење уочи општих избора који ће бити одржани 2026. године.

Странке и независни кандидати могу да примају приватне донације и да користе властита финансијска средства за кампању, а забрањене су донације од јавних субјеката, из анонимних и већине страних извора. Забрањене су и донације од носилаца јавних уговора, али та забрана је ограничена искључиво на уговоре с извршним институцијама.⁵⁴ За ове изборе, граница потрошње је износила око 380.000 КМ, а за кршење ове одредбе могле су бити изречене новчане казне у износу до 30.000 КМ, што није била одвраћајућа санкција.⁵⁵ Законом нису регулисане кампање трећих лица, што је у супротности с добром међународном

⁴⁹ На примјер, Изборним законом БиХ кредити и позајмице су дозвољени као важећи ресурси за спровођење кампање, док Закон о финансирању политичких странака забрањује узимање позајмица од банака, те допушта искључиво прилоге са редовних рачуна сједишта странке. У мају 2025. године, НСРС је усвојила Закон о финансирању политичких организација, који није у потпуности усклађен са законом БиХ; највиши дозвољени износ донације се разликује у два закона, док за разлику од закона БиХ, законом у РС нису дефинисани забрањени извори финансирања странака. Поред тога, закон у РС додјељује надлежности комисији на ентитетском нивоу. ЦИК је обавијестио ОДИХР СИПМ да он за надгледање финансирања изборне кампање у обзир узима искључиво законе на државном нивоу.

⁵⁰ ЦИК је 2024. године издао упутства за отварање и коришћење посебних банковних рачуна; правилнике о годишњим финансијским извјештајима политичких странака и предизборним и постизборним финансијским извјештајима кандидата.

⁵¹ У складу с измјенама и допунама из 2024. године, кандидати су дужни да отворе посебан банковни рачун за приходе и расходе у кампањи, уведено је привремено извјештавање о финансирању кампање, а кандидати су дужни да наведу готовинске донације и трансакције, као и трошкове дистрибуције материјала путем интернета у свом завршном извјештају.

⁵² Видјети [одлуку ОХР-а из априла 2025. године](#).

⁵³ У мају 2025. године, НСРС је укинула Закон о финансирању политичких странака из буџета Републике, града и општине. Странка За правду и ред је поднијела жалбу на укидање јавног финансирања код Уставног суда РС, наводећи неусклађеност са законом БиХ; поступак по жалби је у току.

⁵⁴ На примјер, јавна предузећа и институције не подлијежу овој забрани. ЦИК верификује уговоре на комерцијалној платформи на интернету [Akta.ba](#), односно утврђује да ли донатор има уговор о набавци.

⁵⁵ Потрошња је ограничена на износ од 0,30 КМ по регистрованом бирачу. 1 КМ = 0,51 евра. Казне за недостављање извјештаја крећу се до 10.000 КМ.

праксом.⁵⁶ ОДИХР СИПМ је добио информације од неких странака које нису истакле своје кандидате да су сносиле трошкове кампање у корист кандидата.

Кандидати су дужни да отворе намјенске банковне рачуне за трансакције повезане с кампањом. У складу са законом, дана 20. новембра, сви кандидати су доставили своје прелиминарне финансијске извјештаје, које је ЦИК објавио већ 21. новембра, чиме се осигурава већа транспарентност.⁵⁷ Завршни извјештаји се подносе у року од 30 дана од дана објављивања коначних изборних резултата. Иако ЦИК има мандат за надгледање финансирања кампање и преглед финансијских извјештаја и истрагу у случају кршења законских одредаба, не постоји крајњи рок за завршетак тог прегледа, а ОДИХР СИПМ је упознат и с чињеницом да је ЦИК суочен с недостатком неопходних ресурса.⁵⁸ Као резултат, долази до смањења ефикасности механизма за надгледање и изрицање санкција. Ово, у комбинацији са изостанком регулисања учешћа трећих лица у кампањи смањило је транспарентност, одговорност и интегритет финансирања изборне кампање.

Медији

Медијски простор је веома живописан, с великим бројем медијских кућа које су регистроване и које послују у Републици Српској, често са значајним бројем читалаца у цијелој БиХ и широј регији. Све је већи значај интернетских медија и друштвених мрежа, нарочито Facebook-а, које имају велики утицај на формирање јавног мњења. Што се тиче уређивачке политике и садржаја, велика већина медија у РС је подијељена по страначкој линији, при чему многи медији промовишу владајући СНСД, док га други критикују. Мањак транспарентности власништва над медијима, у супротности с добром међународном праксом и ранијим препорукама ОДИХР-а, омогућује субјективно извјештавање.⁵⁹

Слобода изражавања гарантована је и Уставом БиХ и Уставом РС. У РС је 2023. године извршена рекриминализација увреде и клевете, уз прописане новчане казне, што је у супротности с међународним стандардима.⁶⁰ Иако су наводно поднесене тужбе против 38 новинара, до данас ни против једног лица није подигнута оптужница нити је донесена

⁵⁶ У члану 6 [Препоруке Рес\(2003\)4](#) Одбора министара Савјета Европе о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања наводи се да „правила која се тичу донација политичким странкама, с изузетком оних које се односе на пореске олакшице из члана 4, треба да се примјењују, ако је то прикладно, на све субјекте који су директно или индиректно повезани с политичком странком или су на други начин под контролом политичке странке”. У ставу 256 Заједничких смјерница о регулисању политичких странака ОДИХР-а и Венецијанске комисије наводи се да „активности трећих лица не треба безусловно забрањивати”.

⁵⁷ Према извјештајима кандидата, пет кандидата је пријавило да нису имали никакву потрошњу, док је СНСД пријавио потрошени износ од 190.347 КМ. СНСД је пријавио и да је примио донације у износу од 129.000 КМ, СДС је пријавио 20 КМ, а остали су пријавили да нису имали донација.

⁵⁸ Према ЦИК-у, он тренутно врши преглед извјештаја о финансирању кампање за изборе одржане 2022. године.

⁵⁹ *Алтернативна ТВ* је наводно повезана с Игором Додиком, сином Милорада Додика, који према изјавама неколико саговорника ОДИХР СИПМ-а остварује утицај на присуство СНСД-а у програмским садржајима те куће. Према [Media Ownership Monitor](#), у БиХ, осам најзначајнијих власника медијских кућа, укључујући и јавне емитере, остварује тржишни удио од 89,29 одсто, док њихов тржишни удио без јавних емитера износи 80,14 одсто, што представља висок ризик. Видјети члан 6.d. [Заједничке декларације УН-а, ОЕБС-а, ОАС-а и АСНПР-а о независности и разноликости медија у дигиталном добу](#) и [Препоруку Одбора министара Савјета Европе земљама чланицама о медијском плурализму и транспарентности власништва над медијима](#).

⁶⁰ У ставу 47 [Општег коментара бр. 34 за ICCPR](#) државе се позивају да „размотре декриминализацију клевете”.

осуђујућа пресуда.⁶¹ Таква законска ограничења, заједно с пријетњама медијима и изолованим физичким нападима, имала су негативан утицај на медијско окружење, што је довело до самоцензуре медијских професионалаца.⁶² Штавише, високорангирани политичари из СНСД-а често износе вербалне увреде и етикетирају новинаре повезане с критичким медијима.⁶³ НСРС је 2025. године усвојила Закон о посебном регистру и јавности рада непрофитних организација, који се односи и на многе медијске куће регистроване као непрофитне организације, што је изазвало страх многих независних кућа за њихову финансијску одрживост и опстанак.⁶⁴ Уставни суд БиХ је укинуо тај закон у мају 2025. године.

У складу с Изборним законом БиХ и Законом о комуникацијама, јавни емитери Радио-телевизија Босне и Херцеговине (БХРТ) на државном нивоу и Радио-телевизија Републике Српске (РТРС) на ентитетском нивоу били су дужни да омогуће равноправан приступ бесплатним терминима за емитовање и једнаке услове за плаћено оглашавање за све кандидате.⁶⁵ Правилник РАК-а за локалне изборе одржане 2024. године остао је на снази, а истим је предвиђено да шест кандидата добију исти број бесплатних термина за емитовање као и кандидати на локалним изборима.⁶⁶ Иако су се и БХРТ и РТРС придржавали захтјева да кандидатима омогуће бесплатне термине за емитовање током 14 дана кампање, ову могућност нису искористили сви кандидати. Једино је СНСД пласирао плаћени политички оглас на РТРС-у. Штавише, саговорници ОДИХР СИПМ-а су навели да је предизборни информативни програм РТРС-а углавном покривао скупове СНСД-а и догађаје којима је присуствовао г. Додик, што је имало негативан утицај на повјерење заинтересованих актера у непристрасност емитера. Ово, у комбинацији с ограниченим бројем плаћених политичких огласа у приватним медијима, довело је до ограничених независних информација за бираче. Осим тога, дебате нису одржане, ускраћујући на тај начин могућност бирачима да изврше директно поређење ставова кандидата.

Регулаторна агенција за комуникације (РАК) је надлежна за надгледање поштовања изборног закона и закона о комуникацијама од емитера, разматрање жалби и изрицање санкција. Неколико саговорника ОДИХР СИПМ-а је довело у питање њену ефикасност и

⁶¹ [Чланом 208а Кривичног законика](#) прописане су новчане казне од 1.000 до 3.000 КМ. *БХ Новинари*, највеће удружење новинара у БиХ, извјестило је да је у периоду од 2023. до новембра 2025. године поднесено 218 тужби за кривично дјело клевете, укључујући и 38 тужби против новинара.

⁶² У [октобру 2024. године](#), службеници Полиције РС испитали су главну уредницу *Spin Info* Сању Васковић поводом тужбе за клевету; у августу 2025. године, од стране Граничне полиције БиХ је приведена Наташа Миљановић-Зубац, истраживачка новинарка запослена у РТРС-у, видјети [Изјаву ОЕБС-овог представника за слободу медија и Мисије ОЕБС-а у БиХ о судском поступку против Наташе Миљановић-Зубац](#); у [септембру 2025. године](#), начелник полиције у Зворнику поднио је тужбу за клевету против информативног портала *Drina Media*.

⁶³ Видјети [Media Freedom Rapid Response Monitor](#); [извјештаји Safe Journalists](#); [изјава представника за слободу медија Ribeiro и шефа Мисије ОЕБС-а у БиХ Aggelera о пријетњама медијима које је упутио предсједник Републике Српске Додик](#).

⁶⁴ Видјети [Закон о посебном регистру и јавности рада непрофитних организација](#). Неколико саговорника СИПМ-а је тврдило да прекомјерни услови извјештавања и додатне финансијске обавезе имају одвраћајући ефекат на медије и грађанско друштво у РС. Видјети [Изјаву комесара за људска права Савјета Европе](#) и [изјаву Media Freedom Rapid Response](#).

⁶⁵ ОДИХР СИПМ није извршио надзор над медијима и није у позицији да процијени да ли јавни емитери придржавају законских захтјева. Два јавна емитера имају међусобне спорове о својим финансијским обавезама, при чему БХРТ оптужује РТРС да не уплаћује свој дио РТВ таксе у заједнички буџет јавних емитера у БиХ, а РТРС оптужује БХРТ да не дијели свој приход од маркетинга с РТРС-ом.

⁶⁶ [Правилником РАК-а из 2024. године](#) додијељена су прописана су три минута бесплатног термина за емитовање за сваког кандидата на свим емитерима који послују у Републици Српској, као и 15, односно 30 минута плаћених термина за политичко оглашавање по кандидату на јавним, односно приватним емитерима.

непристрасност.⁶⁷ РАК није спровео надзор медија по питању изборног садржаја, наводећи мањак капацитета и људских ресурса, што је у супротности с добром међународном праксом и ранијим препорукама ОДИХР-а. РАК разматра жалбе које се односе на извјештавање емитера о изборној кампањи, док Вијеће за штампу и интернетске медије разматра жалбе на изборни садржај који објављују штампани и интернетски медији. У недостатку законске обавезе, ова два тијела нису објавила никакве информације о евентуално запримљеним жалбама.

Рјешавање изборних спорова

ЦИК разматра приговоре на кршење одређених правила кампање, укључујући и говор мржње и злоупотребу административних ресурса, кршење медијских правила од политичких субјеката, као и жалбе на одлуке општинских изборних комисија, док саме комисије рјешавају приговоре који се односе на регистрацију бирача и остала питања у вези с кампањом.⁶⁸ Док је активна легитимација ограничена на бираче и кандидате чија права су угрожена, ЦИК је дужан да по службеној дужности поступа по пријему информација о кршењу правила.⁶⁹ На одлуке ЦИК-а може се поднијети жалба код Жалбеног вијећа Суда БиХ, које доноси одлуке у посљедњем степену; међутим, не подлијежу све одлуке ЦИК-а судском надзору, што је у супротности с обавезама ОЕБС-а.⁷⁰ Иако је законом прописано убрзано рјешавање спорова, није било довољно труда да се изгради независност и непристрасност правосуђа, што утиче на повјерење јавности.⁷¹

ЦИК је разматрао приговоре на отворен начин и рокови су углавном испоштовани. Иако ЦИК води базу података о приговорима, она није свеобухватна и не врши се њено редовно ажурирање. Осим тога, текст приговора и одлука се не објављује, чиме се ограничава транспарентност, што је у супротности с ранијим препорукама ОДИХР-а.⁷² До дана избора, ЦИК је запримио око 60 приговора и информација на основу којих је ЦИК покренуо процедуре по службеној дужности. Већина спорова односила се на спровођење кампање прије званичног почетка кампање, именовање предсједавајућих бирачких одбора, говор мржње и злоупотребу јавних ресурса. ЦИК је изрекао финансијске санкције у пет случајева против СНСД-а и СДС-

⁶⁷ Тренутни генерални директор РАК-а је Драшко Милиновић, који је раније био генерални директор РТРС-а, а у периоду од 2006. до 2014. године био је под надзором г. Додика и његове владе. У [Годишњем извјештају РАК-а](#) за 2024. годину наведено је укупно девет прекршаја, од чега шест случајева кршења Програмских стандарда и услова дозволе и три случаја кршења Кодекса о програмским садржајима, без икаквих додатних информација. У поглављу о локалним изборима одржаним 2024. године споменут је само број запримљених приговора, без информација о њиховом карактеру.

⁶⁸ Приговори према изборним комисијама и жалбе према ЦИК-у морају бити поднесени у року од 72 сата; општинске изборне комисије и ЦИК доносе одлуку у року од 48 сати након истека периода за одговор од 24 сата, при чему ЦИК може да продужи тај рок за највише пет дана у сложеним предметима. Суд БиХ рјешава жалбе у року од три дана.

⁶⁹ Саопштење ЦИК-а којим се одбија покретање или наставак поступка по службеној дужности не представља формалну одлуку, тако да на њега није могуће уложити жалбу, што је потврђено и одлуком Жалбеног вијећа Суда БиХ од 19. фебруара 2025. године, којом је утврђено да Transparency International није имао активну легитимацију према Изборном закону.

⁷⁰ Видјети став 18 [Документа ОЕБС-а из Москве](#) из 1991. године.

⁷¹ Према [Радном документу](#) Европске комисије из 2025. године, неопходни су додатни напори на изградњи повјерења јавности и повећању независности и непристрасности правосуђа.

⁷² Сходно одлуци Агенције за заштиту личних података из октобра 2025. године, ЦИК не објављује имена подносилаца приговора ако се ради о физичким лицима.

а због преурањеног спровођења кампање,⁷³ једну против СНСД-а због наводног коришћења говора мржње г. Додика, због чега је ЦИК отворио и предмет по службеној дужности, те двије против СНСД-а због објављивања материјала у кампањи у којима су се појављивала дјеца. ЦИК је разматрао и једну жалбу против одлуке општинске изборне комисије, која је одбачена као неоснована,⁷⁴ те 7 жалби на именовање предсједавајућих бирачких одбора, од којих су пет одбачене као неосноване, а једна је усвојена.⁷⁵ Жалбено вијеће Суда БиХ је разматрало пет жалби на одлуке ЦИК-а и све их је одбило; неколико жалби је у фази разматрања.⁷⁶ У складу са законом, одлуке Суда су објављене, мада не увијек благовремено. Сједнице суда о изборним споровима нису биле јавне, што је у супротности с претходним препорукама ОДИХР-а.

Уставни суд БиХ доноси одлуке у предметима који се односе на кршења основних права појединаца након што се исцрпе сви други правни лијекови. Суд тренутно не функционише у пуном капацитету услед одбијања органа власти РС да именују судије.⁷⁷ Прије избора, Уставни суд БиХ је запримио неколико приговора на одређена питања која се односе на изборе, укључујући и жалбу на ЦИК-ову овјеру СНСД-а, која је одбијена и именовање привремене владе.⁷⁸

Грађански и међународни посматрачи

Законом је прописано да изборе у земљи и у иностранству могу да посматрају грађанске и међународне организације, као и посматрачи које именују кандидати. Ради веће транспарентности, законом је посматрачима омогућен приступ цјелокупном изборном процесу, те су осигурана њихова права, укључујући и право да захтијевају информације и документе, да присуствују сједницама изборних комисија на свим нивоима, да имају приступ свим просторијама које се користе за изборе, те да обавјештавају изборне комисије о неправилностима. На инклузиван начин, ЦИК је извршио акредитацију 529 грађанских посматрача, 100 међународних посматрача и 25 посматрача које су именовали кандидати. Општинске изборне комисије су извршиле акредитацију 4.243 посматрача из политичких субјеката.

⁷³ Ови случајеви су се односили на преурањену кампању на друштвеним мрежама и у традиционалним медијима. У једном случају, кандидат СДС-а за предсједника и странка су санкционисани због објављивања видео снимка на страници странке на Facebook-у. У друга два случаја, СНСД је санкционисан због преурањене кампање својих чланова који су подржавали кандидата СНСД-а за предсједника. ЦИК је такође изрекао казну од 7.000 КМ СДС-у због кампање на друштвеним мрежама, поступајући по службеној дужности на основу информација добијених од „Под луном“.

⁷⁴ Општинска изборна комисија је одбацила приговор, наводећи да подносилац приговора нема право гласа на изборима у РС, те да не може бити уврштен на резервни списак бирачког одбора.

⁷⁵ ЦИК је усвојио приговор у ком се наводи да су три именована предсједавајућа бирачких одбора повезани с СНСД-ом.

⁷⁶ Неколико жалби, укључујући и жалбе на санкције ЦИК-а против СНСД-а због наводног говора мржње и због објављивања материјала током кампање у којима су се појављивала дјеца, налазе се у фази разматрања.

⁷⁷ Суд је 2023. године измјенио своја правила како би омогућио доношење одлука у одсуству судија из РС или ФБиХ. Сходно [Мишљењу](#) Венецијанске комисије из 2024. године, Суд је додатно измјенио правила како би судијама које наврше године старости за пензионисање било омогућено да остану на функцији до именовања судија које ће их замијенити. Суд тренутно има 13.500 неријешених предмета. Саговорници ОДИХР СИПМ-а су изразили мишљење да је константно одбијање НСРС-а да именује судије у Уставни суд политички мотивисано, што се повезује са ставом органа власти РС према којем они не признају Суд. У октобру 2025. године, НСРС је ставио ван снаге Закон о непримјењивању одлука Уставног суда.

⁷⁸ Делегати Дома народа и Представничког дома БиХ поднијели су жалбе на законитост поступка именовања премијера и Владе Републике Српске.

Дан избора

Током ове заједничке мисије извршено је посматрање отварања, гласања и пребројавања на ограниченом броју бирачких мјеста широм Републике Српске; међутим, у складу с методологијом за спровођење мисија посматрања избора, није вршено посматрање процедура током дана избора на систематски или свеобухватан начин.

Током цијелог дана, на ограниченом броју посјећених бирачких мјеста, процес је оцијењен као професионалан, квалитетно организован и спроведен у складу с прописима. Сви посматрани бирачки одбори су били попуњени у складу с планом, упркос првобитној бојазни да би могло доћи до недостатка особља. Већина предсједавајућих и чланова бирачких одбора имала је искуство с претходних избора и прошла је обуку, те су дјеловали упознато с процедурама. Заступљеност жена у бирачким одборима на посјећеним бирачким мјестима била је задовољавајућа, а чланови СИПМ-а су евидентирали присуство страначких посматрача, док су грађански посматрачи били присутни само у ограниченом броју случајева. Већина посјећених бирачких локација није имала осигуран приступ за лица с инвалидитетом.

У складу с прописима, гласачке кабине су биле постављене на начин да је отворена страна била окренута према просторији, у циљу спречавања било каквих покушаја контроле бирача. Међутим, на посјећеним бирачким мјестима, оваквим распоредом гласачких кабина често није била заштићена тајност гласања. Чланови СИПМ-а су учили да гласачке кутије на неким од посјећених бирачких мјеста нису биле прописно запечаћене.

Током цијелог дана, ЦИК је објављивао редовне информације о процесу гласања.⁷⁹ Према тим извјештајима, нека бирачка мјеста су отворена са закашњењем због снијезних падавина и нестанка електричне енергије, а на једном бирачком мјесту које није отворено гласање је одложено.⁸⁰ ЦИК је објављивао и редовне податке о излазности бирача, чиме је осигурана транспарентност.⁸¹ На конференцији за медије у 21.00, ЦИК је извјестио о три приговора (која су ријешена без прекидања изборног процеса).⁸² ЦИК је на својој интернетској страници објавио прве прелиминарне резултате у 23.00, с прегледом по бирачким мјестима, чиме је омогућен јавни увид у исте. Објављено је да је излазност износила 35,78 одсто.⁸³

Коалиција за слободне и поштене изборе „Под лупом” ангажовала је преко 400 посматрача и покрила готово 20 одсто бирачких мјеста широм РС. Коалиција је успоставила и позивни центар за пријаву неправилности, те објављивала саопштења за медије.⁸⁴

***Верзија овог извјештаја на енглеском језику је једини званични документ.
Незванични преводи доступни су на босанском, хрватском и српском језику.***

⁷⁹ ЦИК је објавио да је неколико бирачких мјеста отворено са закашњењем, јер им је приступ био онемогућен због снијезних падавина или нестанка електричне енергије, или због тога што изборни материјали нису били достављени на вријеме.

⁸⁰ Поред тога, гласање на бирачком мјесту 068В005 „Корићани” у општини Кнежево одложено је за 30. новембар.

⁸¹ ЦИК је прикупио податке од општинских изборних комисија и објавио податке о излазности бирача на редовним бирачким мјестима. Забиљежена излазност износила је 9,76 одсто у 11.00; 25,49 одсто у 15.00; те 35,78 одсто у 19.00.

⁸² Приговори су поднесени на бирачким мјестима у Лакташима, Бијељини и Бањој Луци.

⁸³ Видјети [интернетску страницу ЦИК-а](#).

⁸⁴ Видјети [Саопштења за медије коалиције „Под лупом”](#).

ИНФОРМАЦИЈЕ О МИСИЈИ И ЗАХВАЛЕ

Бања Лука, 24. новембар 2025 – Овај Извјештај о прелиминарним сазнањима и закључцима представља резултат заједничког рада ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР), Конгреса локалних и регионалних власти Савјета Европе (Конгрес) и Европског парламента (ЕП). Процјена је извршена како би се утврдило да ли су избори у складу с обавезама ОЕБС-а, стандардима Савјета Европе, другим међународним обавезама и стандардима за демократске изборе, те са националним законодавством. Свака од институција укључених у ову заједничку мисију подржала је Декларацију о принципима за међународно посматрање избора из 2005. године.

Mátyás Eörsi је шеф ОДИХР СИПМ-а, ангажован од 28. октобра. ОДИХР СИПМ чини 11 експерата у Бањој Луци и четири регионална аналитичара у тимовима од по двије особе широм Републике Српске. Укупно 21 члан Мисије долази из 11 земаља чланица ОЕБС-а. На дан избора, ОДИХР СИПМ-у се придружила делегација од 16 чланова Конгреса, које је предводио Bernd Vohringer, те делегација од 6 чланова ЕП-а, које је предводио Sérgio Humberto. Међу посматрачима је било 49 одсто жена.

У складу с методологијом ОДИХР-а за мисије посматрања избора, чланови мисије посјетили су ограничен број бирачких мјеста на дан избора, међутим они нису вршили систематско или свеобухватно посматрање процеса гласања, пребројавања и прављења збирног прегледа.

Овај Извјештај о прелиминарним сазнањима и закључцима доставља се прије завршетка изборног процеса. Коначна оцјена избора дјелимично ће зависити од спровођења преосталих фаза изборног процеса, укључујући и прављење збирног прегледа и објављивање резултата, те рјешавање могућих приговора или жалби након дана избора. ОДИХР ће издати свеобухватни завршни извјештај, укључујући и препоруке за потенцијална побољшања, неколико мјесеци након завршетка изборног процеса. Шеф делегације Конгреса ће представити препоруке на 50. сједници Конгреса, у марту 2026. године. Шеф Изборне посматрачке делегације ЕП-а представиће извјештај на сљедећем састанку Делегације ЕП-а Парламентарном одбору за стабилизацију и придруживање између ЕУ и Босне и Херцеговине у Стразбуру, у четвртак, 18. децембра 2025. године.

ОДИХР, Конгрес и ЕП желе да се захвале органима власти Босне и Херцеговине на позиву да посматрају изборе, те Централној изборној комисији на помоћи. Чланови Мисије желе да изразе захвалност и другим државним, ентитетским и локалним институцијама, политичким странкама, медијима и организацијама цивилног друштва, те представницима међународне заједнице на сарадњи.

За додатне информације, можете се обратити:

- Mátyás Eörsi, шеф ОДИХР СИПМ-а, у Бањој Луци (телефон), до 28. новембра;
- Katya Andrusz, гласноговорница ОДИХР-а (+48 609 522 266), или Vittoria Zanellati, савјетница за изборе ОДИХР-а, у Варшави (+48 695 917 357);
- Stéphanie Poiriel, шефица Одјелења за заштиту локалне демократије, Конгрес (+33 663550710);
- Raffaele Luise, администратор у ЕП-у, +32 470952199.

Обраћање ОДИХР СИПМ-а:

Улица Видовданска 8, пети спрат

78000 Бања Лука, Босна и Херцеговина

Имејл: office@odihhr-ba.org