

Studija slučaja:

Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Srbija

Balkanski četvorougao: migracija birača i granice biračkog spiska

Autor/ka:

Dragan Koprivica

Milica Kovačević



Studija slučaja:

Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Srbija

Balkanski čtetvorougao: migracija birača i granice biračkog spiska

Autor/ka:

Dragan Koprivica

Milica Kovačević



Izveštaj je pripremljen od strane Centra za demokratsku tranziciju (CDT) u okviru inicijative IGNITA, koju finansira Open Society Foundations—Zapadni Balkan. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru(ima) i ne odražavaju nužno stavove Open Society Foundations—Zapadni Balkan.

Sadržaj:

Zašto migracija birača više nije tehničko pitanje	4
Metodološki pristup i ograničenja analize	5
Režimi državljanstva i biračko pravo u regionu	6
Obrasci migracije birača u regionu	9
Migracija birača između demokratije, regionalnih odnosa i evropskih integracija	12
Zaključna zapažanja	14
Mogući pravci institucionalnog djelovanja	15

Zašto migracija birača više nije tehničko pitanje

Migracija birača i prekogranično glasanje u zemljama Zapadnog Balkana dugo su posmatrani kao tehnički problemi vezani za ažurnost biračkih spiskova, evidenciju prebivališta ili administrativne procedure registracije birača. Međutim, iskustva iz posljednje decenije pokazuju da ova pojava ima znatno šire političke i institucionalne implikacije. Organizovana migracija birača, odnosno koordinirano prijavljivanje prebivališta ili mobilizacija birača izvan mjesta stvarnog boravka radi uticaja na izborne rezultate, sve češće postaje faktor političkih kriza, sporova između država i narušavanja povjerenja u izborni proces.

Pod pojmom organizovane migracije birača podrazumijevaju se različiti oblici politički motivisanog kretanja birača između izbornih jedinica ili država, uključujući prijavljivanje fiktivnih prebivališta, mobilizaciju birača iz dijaspore za određene izbore, kao i prekogranično glasanje koje je formalno legalno, ali politički kontroverzno. Ove pojave nijesu specifične samo za region Zapadnog Balkana, ali su u ovom prostoru dobile posebnu političku težinu zbog specifičnog historijskog i institucionalnog konteksta.

Raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije početkom devedesetih godina doveo je do nastanka novih država i novih režima državljanstva, često zasnovanih na različitim modelima uređivanja pravne veze između pojedinca i države. Paralelno sa tim procesom formirana je velika regionalna dijaspora, a dvojna državljanstva postala su široko rasprostranjena. Danas značajan broj građana regiona posjeduje državljanstvo više država ili održava snažne političke i društvene veze sa državama u kojima ne živi. U takvom kontekstu granica između rezidentnog biračkog tijela i politički mobilisane dijaspore postaje sve nejasnija.

Dodatni sloj kompleksnosti proizilazi iz činjenice da države regiona imaju značajno različite režime državljanstva i različite pristupe pitanju biračkog prava. Dok neke države podstiču uključivanje dijaspore u politički proces i omogućavaju sticanje državljanstva bez trajnog prebivališta, druge nastoje ograničiti takve prakse kako bi zaštitile demografsku i političku stabilnost. Iako je uređivanje pitanja državljanstva nesporno suvereno pravo svake države, izostanak dijaloga, međusobne saradnje i razmjene informacija o otvorenim pitanjima otežava izgradnju povjerenja i ne doprinosi dobrosusjedskim odnosima. Tako, različiti pravni režimi, u kombinaciji sa nedovoljnom razmjenom administrativnih podataka između država, stvaraju prostor za političke sporove i manipulacije.

Zbog toga se migracija birača u regionu više ne može posmatrati isključivo kao pitanje tehničkog upravljanja biračkim spiskovima. Ona ima najmanje tri međusobno povezane dimenzije. Prva se odnosi na izborni integritet i povjerenje građana u demokratski proces. Druga dimenzija tiče se bilateralnih odnosa između država, jer pitanja državljanstva i biračkog prava često postaju dio političkih i diplomatskih sporova i utiču na dobrosusjedске odnose. Treća dimenzija povezana je sa procesom evropskih integracija, budući da evropski okvir izbornog integriteta sve više naglašava transparentnost biračkih spiskova, jasnu vezu između biračkog prava i prebivališta, kao i mehanizme za sprečavanje višestrukog glasanja.

Metodološki pristup i ograničenja analize

Ova analiza koncipirana je kao studija slučaja usmjerena na identifikovanje i objašnjenje strukturnih obrazaca povezanih sa režimima državljanstva, biračkog prava i migracijom birača u odabranim državama regiona. Cilj rada nije da pruži iscrpan pregled svih država Zapadnog Balkana niti da predstavlja primarno empirijsko istraživanje zasnovano na terenskom radu ili sistematskom prikupljanju podataka, već da kroz odabrane slučajeve ilustruje različite institucionalne i političke modele koji oblikuju pitanje biračkog spiska i prekograničnog političkog učešća.

Analiza se zasniva na pregledu važećih pravnih okvira, zvaničnih dokumenata i izvještaja institucija, izvještaja međunarodnih organizacija, nalaza organizacija civilnog društva, kao i javno dostupnih medijskih izvještaja i dokumentovanih slučajeva koji su imali značajan politički i društveni odjek u regionu. U kontekstu ograničene dostupnosti sistematizovanih regionalnih baza podataka i relativno malog broja akademskih istraživanja koja se bave ovim pitanjima u savremenom regionalnom kontekstu¹, ovakav pristup omogućava analitičko mapiranje ključnih trendova, političkih sporova i institucionalnih izazova povezanih sa migracijom birača i integritetom biračkog spiska.

Analiza se ne bavi iscrpnim regionalnim pregledom, već se fokusira na odabrane slučajeve koji predstavljaju različite regulatorne modele i političke pristupe pitanju državljanstva, prebivališta i biračkog prava u regionu. Poseban fokus stavljen je na kontekste u kojima prekogranične veze, dvojno državljanstvo i migracije birača imaju neposredan uticaj na izborne procese i političke odnose između država. U tom smislu, izdvojeni slučajevi ilustruju kako politike državljanstva oblikovane u kontekstu raspada Jugoslavije i dalje proizvode pravne i političke tenzije na relaciji Bosna i Hercegovina – Crna Gora – Hrvatska – Srbija.

¹ Vidjeti npr. Aleksandar Ivković, *Organized Voter Migration in the Western Balkans* (German Marshall Fund / ReThink.CEE Fellowship, 2025), jedan od rijetkih recentnih regionalnih pregleda koji se sistematski bavi pitanjima migracije birača, prebivališta i integriteta biračkih registara u državama Zapadnog Balkana.

Režimi državljanstva i biračko pravo u regionu

Različiti režimi državljanstva i biračkog prava u državama Zapadnog Balkana predstavljaju jedan od ključnih strukturnih faktora koji oblikuju pojavu migracije birača i prekograničnog glasanja. Iako sve države regiona formalno počivaju na sličnim demokratskim principima, njihov pristup državljanstvu, dijaspori i biračkom pravu značajno se razlikuje. Te razlike proizlaze iz specifičnih historijskih, političkih i demografskih okolnosti nastalih nakon raspada Jugoslavije, ali danas imaju i konkretne političke posljedice u izbornoj praksi.

Države regiona karakterišu različiti modeli državljanstva i političke pripadnosti. Dok neke države podstiču transnacionalnu povezanost sa dijasporom i omogućavaju sticanje prava glasa bez trajnog prebivališta, druge nastoje ograničiti takve prakse kako bi očuvale stabilnost biračkog tijela i spriječile politički uticaj birača koji ne žive na njihovoj teritoriji. Upravo te razlike u režimima državljanstva i biračkog prava stvaraju prostor za zloupotrebe, političke sporove i različite oblike migracije birača.

Bosna i Hercegovina ima specifičan institucionalni okvir koji proizlazi iz ustavnog poretka uspostavljenog Dejtonskim sporazumom. Biračko pravo proizlazi prvenstveno iz državljanstva i upisa u birački spisak, a ne iz prebivališta. Sistem pasivne registracije, uveden 2006. godine, podrazumijeva automatski upis punoljetnih državljana u Centralni birački spisak. Izborni sistem omogućava političko učešće dijaspore putem posebne registracije za glasanje iz inostranstva, bilo putem pošte ili u diplomatsko-konzularnim predstavništvima.

Omogućiti ogromnoj dijaspori da ostvari biračko pravo, makar izvan svog prijeratnog boravišta, pa čak i na lokalnim izborima, je bilo zamišljeno kao djelimičan pokušaj anuliranja rezultata rata i etničkog čišćenja. Udio glasača iz inostranstva koji koriste ovo pravo bio je najviši na prvim poslijeratnim izborima 1996. godine, ali je na svakim narednim izborima opadao i već od početka 2000-ih predstavlja relativno mali dio biračkog tijela.² Istovremeno, Centralni birački spisak se kroz sistem pasivne registracije povećao na više od 3,2 miliona birača, u državi čiji je procijenjeni broj stanovnika manji od tog broja, što je otvorilo dodatni prostor za manipulacije³.

Ovakav institucionalni okvir dodatno je komplikovan široko rasprostranjenim dvojnim državljanstvima u regionu. Prema dostupnim podacima, između 2011. i 2022. godine blizu 180.000 građana Bosne i Hercegovine dobilo je državljanstvo Srbije⁴, dok je prema hrvatskim registarskim podacima tokom posljednjih četrnaest godina više od 32.000 građana BiH steklo hrvatsko državljanstvo. Prema izjavama hrvatske europarlamentarke Željane Zovko, oko 1,1 milion građana Bosne i Hercegovine posjeduje hrvatski pasoš⁵. Ministar unutrašnjih poslova Srbije Ivica

² Službeni izvještaji Centralne izborne komisije BiH, Izvještaj o provođenju Općih izbora 2022. godine. Dostupno na: https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2022/izvjestaj_o_provodjenju_opcih_izbora_2022-bos.pdf. Pristupljeno: 25.3.2026.

³ Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Odluka o zaključivanju Centralnog biračkog spiska sa stanjem na dan 06.10.2024. godine u 24.00 sati. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/mCGMGdntM0k=>. Pristupljeno: 25.3.2026.

⁴ N.V., "Čak 180 hiljada građana BiH je u 11 godina dobilo državljanstvo Srbije: Evo kako RS "gura" Vučića", *Klix.ba*, 13.12.2023. Dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/cak-180-hiljada-gradjana-bih-je-u-11-godina-dobilo-drzavljanstvo-srbije-evo-kako-rs-gura-vucica/231213032>. Pristupljeno: 25.3.2026.

⁵ "Hrvatsku putovnicu posjeduje 1,1 milijuna građana BiH – Bošnjaci i Srbi brojniji 'hrvatski državljani' od bh Hrvata", Republika info, 15.12.2024. Dostupno na: <https://republikainfo.com/hrvatsku-putovnicu-posjeduje-11-milijuna-gradana-bih-bosnjaci-i-srbi-brojniji-hrvatski-drzavljan-od-bh-hrvata/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

Dačić iznio je podatak da je od 1997. godine preko 590.000 bosanskih Srba dobilo srpski pasoš⁶. Kombinacija pasivne registracije birača, velikog broja državljanina koji žive u inostranstvu i široko rasprostranjenih dvojnih državljanstava čini upravljanje biračkim spiskom u Bosni i Hercegovini posebno osjetljivim političkim pitanjem.

Crna Gora je nakon obnove nezavisnosti 2006. godine uspostavila relativno restriktivan režim državljanstva, koji je u velikoj mjeri zasnovan na ideji stabilnog i jasno definisanog biračkog tijela. Prema Ustavu Crne Gore, biračko pravo ima svaki punoljetni državljanin koji ima prebivalište u Crnoj Gori, čime je biračko pravo direktno povezano sa principom rezidentnosti. Za razliku od nekih drugih država regiona, crnogorski sistem ne predviđa posebne mehanizme političkog učešća dijaspore na izborima. Državljanin koji žive u inostranstvu mogu glasati samo ukoliko imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori i glasaju na biračkom mjestu u zemlji.

Zakon o crnogorskom državljanstvu u pravilu ne dopušta dvojno državljanstvo, osim u ograničenim slučajevima predviđenim bilateralnim sporazumima ili posebnim odlukama države. Nakon obnove nezavisnosti sticanje dvojnog državljanstva je ograničeno, pa se otpust iz prethodnog državljanstva kao uslov za prijem u crnogorsko državljanstvo izostavlja samo u izuzetnim slučajevima. Punoljetni crnogorski državljani koji nakon 3. juna 2006. godine dobrovoljno steknu državljanstvo druge države po pravilu gube crnogorsko državljanstvo po sili zakona. To znači da oni koji i nakon toga steknu i zadrže oba državljanstva to čine suprotno važećem pravnom okviru Crne Gore. Ovakav pristup proizlazi iz političke i demografske osjetljivosti pitanja državljanstva u maloj državi sa relativno ograničenim biračkim tijelom.

Istovremeno, uprkos restriktivnom režimu državljanstva, Crna Gora ima izrazito visok broj birača u odnosu na demografsku strukturu: uz oko 633 hiljade stanovnika uključujući i veliki broj stranaca, birački spisak broji oko 550 hiljada upisanih birača, što značajno premašuje procijenjeni broj punoljetnih državljanina i ukazuje na ozbiljne nedostatke u vođenju evidencija.⁷ Promjene u strukturi biračkog tijela često se u političkom diskursu posmatraju kao potencijalni faktor političke destabilizacije. Zbog toga pitanje odnosa između državljanstva, prebivališta i biračkog prava ostaje jedno od centralnih pitanja izbornog integriteta u zemlji.

Hrvatska predstavlja primjer modela koji institucionalno uključuje dijasporu u politički sistem. Ustav Republike Hrvatske garantuje opšte biračko pravo svim državljanima starijim od 18 godina, bez obzira na to imaju li prebivalište u zemlji. Državljanin koji žive u inostranstvu učestvuju na parlamentarnim izborima kroz posebnu izbornu jedinicu za dijasporu, pri čemu je nakon reformi izbornog zakonodavstva broj zastupnika koje bira dijaspora ograničen na tri. Glasanje birača koji žive izvan Hrvatske organizuje se u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, dok je biračko pravo u osnovi vezano za državljanstvo.

Ovaj model predstavlja kompromis između političkog uključivanja dijaspore i ograničavanja njenog uticaja na ukupni izborni rezultat. Posebnu dimenziju hrvatskog sistema predstavlja činjenica da veliki broj građana Bosne i Hercegovine posjeduje hrvatsko državljanstvo, što je posljedica dugogodišnje politike dodjele državljanstva pripadnicima hrvatskog naroda izvan države. Time se politička zajednica formalno proteže i izvan teritorije države, što povremeno otvara političke rasprave o ulozi dijaspore u izborima.

⁶ Ivica Dačić: Više od 590.000 Srba iz BiH dobilo srpski pasoš od 1997.godine", *Tanjug.rs*, 7.6.2024. Dostupno na: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/92707/ivica-dacic-vise-od-590000-srba-iz-bih-dobilo-srpski-pasos-od-1997godine/vest>. Pristupljeno: 25.3.2026.

⁷ Dan, "Po popisu nas je manje, ali nas u biračkom spisku ne fali", *RTNK*, 9.2.2024. Dostupno na: <https://rtnk.me/drustvo/po-popisu-nas-je-manje-ali-nas-u-birackom-spisku-ne-fali/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

Istovremeno, Hrvatska je tokom prethodne decenije značajno reformisala sistem evidencije prebivališta i biračkog registra kako bi smanjila nepravilnosti u evidenciji birača i povećala pouzdanost biračkog spiska. Uprkos ovim reformama, pitanje tačnosti registra birača i dalje se povremeno otvara u političkom prostoru. U raspravi u Hrvatskom saboru u martu 2026. godine, navedeno je da je krajem septembra 2025. u registru bilo upisano 3.609.130 birača, što je približno 400 hiljada više od broja punoljetnih stanovnika prema popisu iz 2021. godine⁸. Ovaj nesklad se objašnjava strukturom biračkog tijela, koja uključuje značajan broj osoba sa prijavljenim prebivalištem u Hrvatskoj, ali faktički nastanjenih u inostranstvu, uključujući novije iseljene građane, državljane iz Bosne i Hercegovine sa prijavljenim prebivalištem u Hrvatskoj, kao i dio pripadnika srpske manjine koji je izbjegao iz Hrvatske tokom ratnih devedesetih i danas uglavnom živi u Srbiji.

Srbija je razvila relativno ekspanzivan model državljanstva koji omogućava pripadnicima srpskog naroda izvan teritorije države da steknu državljanstvo Republike Srbije bez obaveze trajnog boravka u zemlji i bez odricanja od prethodnog državljanstva. Ovaj pristup zasniva se na ideji transnacionalne političke zajednice i održavanja političkih i kulturnih veza sa Srbima u regionu, posebno u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Prema zakonodavnom okviru Srbije, biračko pravo proizlazi iz državljanstva, dok je za glasanje na izborima potrebno prethodno upisivanje u birački spisak. Državljanima Srbije koji žive u inostranstvu mogu ostvariti biračko pravo ukoliko se prethodno registruju za glasanje u diplomatsko-konzularnim predstavništvima ili na posebnom biračkom mjestu u inostranstvu.

Istovremeno, Srbija široko dopušta dvojno državljanstvo, što znači da značajan broj građana susjednih država može posjedovati državljanstvo Srbije bez gubitka državljanstva države u kojoj živi. Podaci o novoprimljenim državljanima Srbije pokazuju razmjere transnacionalne političke zajednice koju ovaj model stvara: prema podacima Komesarijata za izbjeglice i migracije Republike Srbije, u periodu 2012–2023. više od 300.000 osoba dobilo je državljanstvo Srbije, od čega oko 180.000 iz Bosne i Hercegovine, približno 31.000 iz Crne Gore i oko 21.000 iz Hrvatske⁹. Takav institucionalni okvir proširuje krug građana koji formalno mogu učestvovati u političkom životu države, ali istovremeno otvara političke rasprave o odnosu između državljanstva, prebivališta i stvarnog političkog učešća u izborima.

Razlike između režima državljanstva i biračkog prava u državama regiona pokazuju da pitanje političke pripadnosti nije uređeno na jedinstven način. Dok Srbija i Hrvatska razvijaju modele koji omogućavaju snažnu političku vezu sa dijasporom, Bosna i Hercegovina funkcioniše u složenom postkonfliktnom institucionalnom okviru, a Crna Gora nastoji ograničiti uticaj transnacionalnog biračkog tijela kroz restriktivniju politiku državljanstva. Istovremeno, administrativna saradnja između država regiona u oblasti evidencije državljanstva, prebivališta i biračkih registara ostaje ograničena. Nedostatak systemske razmjene podataka otežava provjeru prebivališta i statusa birača koji posjeduju državljanstvo više država, što dodatno komplikuje upravljanje biračkim spiskovima. Sve ovo stvara prostor za situacije u kojima određeni broj građana može ostvarivati pravo glasa u dvije ili više država, što otvara potencijal za ozbiljne izborne manipulacije i spoljne političke uticaje na izborne procese.

⁸ Izvješće o broju birača upisanih u registar birača i broju birača po izbornim jedinicama za III. tromjesečje 2025. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/izvjesce-o-broju-biraca-upisanih-u-registar-biraca-i-broju-biraca-po-izbornim-4?t=158599&tid=214178>. Pristupljeno: 25.3.2026.

⁹ Stefan Slavković, "Glasovi iz Republike Srpske: Stara igra, nova runda", NIN, 18.12.2023. Dostupno na: <https://www.nin.rs/politika/vesti/42139/glasovi-iz-republike-srpske-na-izborima-u-srbiji>. Pristupljeno: 19.5.2026.

Obrasci migracije birača u regionu

Fenomen migracije birača u zemljama Zapadnog Balkana najbolje se može razumjeti kroz konkretne izborne sporove i političke krize koje su se pojavile u različitim državama regiona tokom posljednje decenije. Iako se institucionalni okviri razlikuju, u praksi se pojavljuju slični obrasci: manipulacije registracijom prebivališta na izborima, politička mobilizacija birača iz susjednih država i dijaspore, kao i sporovi oko tačnosti biračkih registara. U pojedinim slučajevima ovi problemi doveli su do ozbiljnih političkih kriza, osporavanja izbornih rezultata i dugotrajnih institucionalnih blokada.

U **Bosni i Hercegovini** migracija birača posebno dolazi do izražaja u politički osjetljivim lokalnim sredinama, gdje relativno mali broj glasova može odlučiti izborni rezultat. Najpoznatiji primjer predstavljaju lokalni izbori u Srebrenici i Bratuncu, gdje su izborni procesi već godinama praćeni intenzivnom političkom mobilizacijom birača iz dijaspore i iz susjednih država.

U pojedinim izbornim ciklusima u javnosti su zabilježene optužbe o tzv. „busing-in“ praksi, odnosno organizovanom dovoženju birača autobusima iz susjednih država kako bi glasali na lokalnim izborima. Istovremeno su evidentirani i slučajevi formalne promjene prebivališta neposredno prije izbora, pri čemu su birači prijavljivani na adresama u tim opštinama kako bi mogli glasati, ponekad u veoma kratkom roku koji je omogućavao korišćenje nepotvrđenih listića.

Problemi povezani sa migracijom birača nijesu ograničeni samo na lokalni nivo. Tokom izbora za predsjednika Republike Srpske zabilježene su brojne prijave izbornih manipulacija, uključujući optužbe o organizovanom dolasku birača iz Srbije¹⁰, glasanje mrtvih¹¹ i falsifikovanje potpisa. Zbog utvrđenih nepravilnosti izborni proces je poništen na 136 biračkih mjesta¹², što predstavlja jedan od rijetkih slučajeva tako širokog poništavanja izbora u regionu.

U regionalnim javnim raspravama često se kao ilustrativan primjer navodi i slučaj Milorada Dodika, čije je učešće na lokalnim izborima u Srbiji, uz istovremeno političko djelovanje i prebivalište u Bosni i Hercegovini, otvorilo pitanja odnosa između prebivališta, državljanstva i ostvarivanja biračkog prava u državama regiona. Ove polemike dodatno su ukazale na ograničene mehanizme međudržavne razmjene podataka i neujednačene kontrole biračkih evidencija među državama Zapadnog Balkana.¹³

U **Crnoj Gori** migracija birača najčešće se pojavljuje u kontekstu političkih sporova o prebivalištu i tačnosti biračkog spiska. Zbog relativno malog biračkog tijela i čestih tijesnih izbornih rezultata, promjene u strukturi birača često postaju predmet političkih kontroverzi. Analize nevladinih organizacija ukazuju da su političke rasprave o biračkom spisku u Crnoj Gori redovno povezane sa sumnjama u fiktivna prebivališta i nedovoljnu kontrolu prijave boravka. Takve optužbe posebno

¹⁰ "Nebojša Vukanović za portal Radiosarajevo.ba: "Opozicija jedino gubi u graničnom pojasu sa Srbijom"", *Radiosarajevo.ba*, 24.11.2025. Dostupno na: <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/nebojsa-vukanovic-za-portal-radiosarajevoba-opozicija-jedino-gubi-u-granicnom-pojasu-sa-srbijom/615369>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹¹ Dragan Maksimović, "Izborna drama u RS: Masovno vaskrsenje mrtvih", *Deutsche Welle*, 10.12.2025. Dostupno na: <https://www.dw.com/bs/izborna-drama-u-rs-od-pokojnika-do-pukovnika/a-75086402>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹² Kemal Zorlak, "CIK BiH poništio prijevremene izbore za predsjednika RS-a na 136 biračkih mjesta", *Agencija Anadolu*, 25.12.2025. Dostupno na: <https://www.aa.com.tr/ba/politika/cik-bih-ponisti-prijeviemene-izbore-za-predsjednika-rs-a-na-136-bira%C4%8Dkih-mjesta/3780012>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹³ Anđelija Stojković, "Dodik glasao na lokalnim izborima u Beogradu", *Anadolu Agency*, 4.3.2018. Dostupno na: <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/dodik-glasao-na-lokalnim-izborima-u-beogradu/1079424>. Pristupljeno: 19.5.2026;
Beta, "Najviši funkcioneri RS, Dodik i Stevandić, glasali na lokalnim izborima u Beogradu", *Danas*, 2.6.2024. Dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/najvisi-funkcioneri-rs-dodik-i-stevandic-glasali-na-lokalnim-izborima-u-beogradu/>. Pristupljeno: 19.5.2026.

se pojavljuju u pograničnim sredinama i lokalnim zajednicama gdje relativno mali broj glasova može odlučiti izborni rezultat.

Jedan od ilustrativnih primjera prekogranične dimenzije problema biračkog spiska zabilježen je tokom izbora 2021. godine u opštini Nikšić, gdje su javnosti predstavljene analize koje su pokazale postojanje blizu 1.000 birača koji su istovremeno upisani u biračke spiskove Crne Gore i Srbije, suprotno važećem pravnom okviru¹⁴. Slični nalazi evidentirani su 2021. i u Herceg Novom, gdje su organizacije civilnog društva objavile analize prema kojima je više od 10% ukupnog biračkog tijela upisano u registre prebivališta i biračke spiskove susjednih država, Srbije i Bosne i Hercegovine¹⁵.

U kontekstu Crne Gore, ovakvi nalazi imaju dodatnu političku težinu jer je riječ o maloj državi sa relativno ograničenim biračkim tijelom, u kojoj i male promjene u broju birača mogu imati odlučujući uticaj na izborni rezultat. Na lokalnim izborima u najvećem crnogorskom gradu Podgorici 2024. godine razlika između političkih blokova iznosila je manje od 3.000 glasova, dok je u uslovima visoke društvene polarizacije na parlamentarnim izborima 2020. godine razlika između vlasti i opozicije bila manja od 7.000 glasova. U manjim sredinama razlike su još i manje, pa u takvom kontekstu i relativno ograničen broj spornih ili neregularno upisanih birača može imati disproporcionalan politički efekat.

Pitanje migracije birača dodatno je politizovano kroz šire rasprave o mogućem uvođenju dvojnog državljanstva između Crne Gore i Srbije. Kritičari takvih inicijativa upozoravaju da bi liberalizacija režima državljanstva mogla značajno promijeniti strukturu biračkog tijela u zemlji sa relativno malim brojem birača, dok zagovornici takvih reformi ističu prava dijaspore i regionalnu mobilnost stanovništva. Zbog toga pitanje biračkog spiska, prebivališta i državljanstva u Crnoj Gori redovno prerasta iz administrativnog pitanja u jedno od ključnih političkih pitanja izbornog integriteta i institucionalne stabilnosti.

Hrvatska je tokom prethodne decenije sprovela jednu od najopsežnijih reformi biračkog registra i evidencije prebivališta u regionu, upravo kao odgovor na dugogodišnje probleme sa tačnošću biračkih spiskova. U javnim raspravama početkom 2010-ih često se ukazivalo na veliki broj birača prijavljenih na adresama na kojima faktički nijesu živjeli, kao i na pojave da je na jednoj adresi prijavljeno više desetina birača.

Kao odgovor na ove probleme usvojeni su novi zakoni o registru birača i prebivalištu, nakon čega su sprovedene opsežne administrativne provjere stvarnog boravka građana. Tokom tih provjera sistematski je kontrolisano prijavljeno prebivalište i pokretani su postupci odjave za osobe koje faktički nijesu živjele na prijavljenoj adresi.

Rezultat tih reformi bio je značajno smanjenje broja birača u evidencijama. Ukupan broj birača u registru smanjen je za približno 750.000, pri čemu je oko 412.000 birača evidentirano kao osobe koje imaju prebivalište u inostranstvu, dok je dodatnih oko 340.000 osoba uklonjeno iz registra zbog nevažećih identifikacionih dokumenata¹⁶. Istovremeno, između 2012. i 2017. godine iz evidencije prebivališta izbrisano je oko 270.000 građana za koje je utvrđeno da faktički ne žive na prijavljenim adresama¹⁷.

¹⁴ Bojan Bugarin, Crnogorsko državljanstvo i prebivalište: Kako doći do ažurnog biračkog spiska, *CEMI*, Podgorica, jun 2021. Dostupno na: <https://cemi.org.me/storage/uploads/pq91cFZOyKaM5Y7AhidsZDrHwF8HOzZzNqsaHJIS.pdf>;

Vidjeti i "Vujović: Skoro hiljadu birača iz Nikšića upisano i u birački spisak Srbije", *CDM*, 16.3.2021. Dostupno na: <https://www.cdm.me/politika/vujovic-skoro-hiljadu-biraca-iz-niksica-upisano-i-u-biracki-spisak-srbije/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹⁵ "CEMI: U Herceg Novom preko 2.500 birača iz drugih država", *Radio Slobodna Evropa*, 13.4.2021. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/31201473.html>. Pristupljeno 25.3.2026.

¹⁶ Kristina Buljubašić, "Konačno uvođenje reda: Broj birača smanjen je za 750.000!", *Dnevnik.hr*, 4.1.2013. Dostupno na: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/konacno-uvodenje-reda-broj-biraca-smanjen-je-za-750-000---269125.html?amp-article>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹⁷ "Ne smije biti diskriminacije kod odjava prebivališta", *GONG*, 1.6.2017. Dostupno na: <https://gong.hr/2017/06/01/ne-smije-biti-diskriminacije-kod-odjava-prebivalis/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

Ove mjere značajno su smanjile razliku između broja birača u registru i broja punoljetnih stanovnika, kao i prostor za manipulacije putem fiktivnih prebivališta. Iako političke rasprave o ulozi dijaspore i dalje povremeno postoje, hrvatski primjer pokazuje da je kroz administrativne reforme moguće u velikoj mjeri smanjiti probleme povezane sa migracijom birača i netačnošću biračkih registara. To, međutim, ne znači da su političke kontroverze povezane sa biračkim pravom dijaspore i pitanjima prebivališta u Hrvatskoj u potpunosti nestale, već prije da su administrativni mehanizmi kontrole i evidencije razvijeniji nego u većem dijelu regiona.

Migracija birača i politička mobilizacija birača iz susjednih država su vidljive na lokalnim izborima u politički osjetljivim sredinama i u **Srbiji**. U javnim raspravama i izvještajima organizacija civilnog društva često se ukazuje na prakse organizovanog dolaska birača iz Republike Srpske na izbore u Srbiji.

Posebnu pažnju izazvali su izbori u Beogradu u decembru 2023. godine, kada su organizacije za posmatranje izbora ukazale na neuobičajene promjene u biračkom spisku i moguće organizovano dovoženje birača iz drugih država. Iako promjena u ukupnom broju birača nije velika, analize su ukazale na neuobičajene obrasce promjena na pojedinim biračkim mjestima. U javnosti su se pojavile i tvrdnje o prijavljivanju većeg broja birača na istim adresama i o administrativnim promjenama prebivališta u periodu neposredno prije izbora. Prema preliminarnim nalazima nevladinih organizacija, posmatrači su tokom izbornog dana prijavili 71 biračko mjesto u Beogradu sa slučajevima organizovanog dovoženja birača, nadziranog glasanja ili drugih neregularnosti koje su ukazivale na moguće manipulacije identitetom birača, što je predstavljalo oko 14% posmatranih biračkih mjesta u glavnom gradu.¹⁸

Ove pojave izazvale su ozbiljne političke sporove nakon izbora, masovne proteste opozicije i značajnu međunarodnu pažnju¹⁹. U svojim preliminarnim nalazima posmatračka misija OSCE/ODIHR ukazala je i na navode o organizovanom dovoženju birača i mogućim manipulacijama prebivalištem, ocjenjujući da takve prakse mogu uticati na povjerenje javnosti u izborni proces²⁰.

Kontroverze nakon izbora u Beogradu 2023. godine otvorile su i šire pitanje povjerenja u birački spisak i mehanizme kontrole prebivališta u Srbiji. Nakon izbora uslijedile su intenzivne domaće i međunarodne rasprave o tačnosti i transparentnosti biračkog registra, uključujući i više mišljenja ODIHR-a o izmjenama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku Srbije. ODIHR je ukazivao na dugogodišnje preporuke vezane za transparentnost i tačnost biračkog registra, potrebu za nezavisnim revizijama biračkog spiska, kao i zabrinutosti u vezi sa političkom ravnotežom i povjerenjem u mehanizme kontrole registra.

Iako se institucionalni i politički konteksti u državama regiona razlikuju, predstavljeni slučajevi ukazuju na postojanje nekoliko zajedničkih obrazaca. Pitanja biračkog spiska i prebivališta u svim posmatranim državama prevazilaze okvir tehničkog upravljanja izbornim procesom i otvaraju šira pitanja izbornog integriteta, političkih odnosa između država i funkcionisanja demokratskih institucija u kontekstu evropskih integracija.

¹⁸ CRTA, Preliminarni nalazi Crte o organizovanoj migraciji birača uoči izbora u Srbiji 17. decembra 2023., 22.12.2023. Dostupno na: <https://crtars/preliminarni-nalazi-o-organizovanoj-migraciji-biraca/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

¹⁹ Milica Stojanović, "European Parliament Urges International Investigation Into Serbian Election Fraud Claims", *Balkan Insight*, 8.2.2024. Dostupno na: <https://balkaninsight.com/2024/02/08/european-parliament-urges-international-investigation-about-serbian-elections/bi/>. Pristupljeno: 25.3.2026.

²⁰ OSCE/ODIHR, Republic of Serbia, Early Parliamentary Elections, 17 December 2023: Final Report, 28.2.2024. Dostupno na: https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf. Pristupljeno: 25.3.2026.

Migracija birača između demokratije, regionalnih odnosa i evropskih integracija

Migracija birača u državama Zapadnog Balkana ima posljedice koje prevazilaze pojedinačne izborne procese i lokalne političke sporove. Pitanja prebivališta, državljanstva i biračkog prava u ovom regionu često postaju dio šire političke dinamike koja istovremeno utiče na kvalitet demokratskih procesa unutar država, odnose između susjednih država i percepciju političke stabilnosti u kontekstu evropskih integracija.

U praksi, izborna pitanja nerijetko prerastaju u bilateralne političke sporove. Optužbe o organizovanom dovođenju birača, zloupotrebama dvojnog državljanstva ili političkoj mobilizaciji dijaspore redovno se pojavljuju u raspravama između političkih aktera ili država regiona. Takve polemike u prethodnom periodu posebno su bile vidljive u odnosima između Srbije i Bosne i Hercegovine, kao i između Bosne i Hercegovine i Hrvatske u vezi sa političkom ulogom birača koji posjeduju državljanstvo više država i učestvuju u izbornim procesima izvan države stvarnog boravka. Slične rasprave povremeno se pojavljuju i u političkim odnosima između Crne Gore i Srbije, i Crne Gore i Bosne i Hercegovine. U takvim okolnostima izborni sporovi prestaju biti isključivo unutrašnje političko pitanje i postaju dio šire regionalne političke dinamike.

Istovremeno, migracija birača ima direktne posljedice po kvalitet demokratskog procesa unutar država regiona. Sumnje u tačnost biračkih spiskova, prijavljivanje fiktivnih prebivališta ili politička mobilizacija birača koji faktički ne žive u određenoj izbornoj jedinici mogu ozbiljno narušiti povjerenje građana u izborni proces. Slične zaključke nalaze i novije regionalne analize koje ukazuju da organizovana migracija birača i manipulacije prebivalištem mogu dodatno erodirati povjerenje u tačnost biračkih registara i integritet izbornog procesa, posebno u političkim sistemima sa slabim institucionalnim kontrolama i visokim stepenom političke polarizacije.²¹ U državama sa relativno malim biračkim tijelom ili u lokalnim sredinama gdje relativno mali broj glasova može odlučiti izborni rezultat, ovakve pojave mogu imati posebno snažan politički efekat. Izborni sporovi povezani sa migracijom birača nerijetko dovode do osporavanja izbornih rezultata, dugotrajnih političkih konflikata ili institucionalnih blokada, čime dodatno slabe povjerenje u demokratske institucije.

Ova pitanja imaju i važnu dimenziju u kontekstu evropskih integracija država Zapadnog Balkana. Evropska unija sve snažnije naglašava značaj izbornog integriteta, transparentnosti biračkih spiskova i pouzdanih evidencija prebivališta kao ključnih elemenata funkcionisanja demokratskih sistema. U evropskom pravnom okviru posebno se ističe princip da birač može ostvariti biračko pravo samo jednom na istim izborima, što podrazumijeva efikasne mehanizme razmjene podataka između država i pouzdane evidencije birača. Direktivom 93/109/EZ²², koja uređuje ostvarivanje biračkog prava na izborima za Evropski parlament za građane EU koji žive u drugoj državi članici, uspostavljen je mehanizam čiji je cilj sprečavanje višestrukog glasanja na istim

²¹ Aleksandar Ivković, Organized Voter Migration in the Western Balkans, German Marshall Fund / ReThink.CEE Fellowship, 2025, posebno djelove koji se odnose na uticaj organizovane migracije birača na povjerenje u biračke registre i integritet izbornog procesa.

²² Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329, 30.12.1993. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31993L0109>. Pristupljeno: 25.3.2026.

izborima. Iako se Direktiva odnosi isključivo na izbore za Evropski parlament, ona istovremeno odražava širi evropski značaj koji se pridaje transparentnosti biračkih evidencija, jasnoj vezi između prebivališta i ostvarivanja biračkog prava, kao i administrativnoj saradnji između država u cilju zaštite izbornog integriteta.

U širem evropskom pravnom prostoru sve veći značaj dobija koncept uobičajenog boravišta (habitual residence), odnosno mjesta u kojem osoba faktički i kontinuirano živi i sa kojim ima najčvršće životne veze²³. Ovaj koncept, koji potiče iz međunarodnog privatnog prava, već se koristi u više oblasti prava EU, uključujući socijalnu zaštitu²⁴, dok se srodni koncepti primjenjuju i u poreskim režimima kroz kriterijum središta životnih interesa. Iako države članice zadržavaju značajnu autonomiju u uređivanju izbornog sistema, u evropskom institucionalnom i pravnom prostoru sve više jača pristup prema kojem birački spiskovi treba da odražavaju stvarnu demografsku strukturu stanovništva, dok administrativni sistemi treba da omoguće efikasnu kontrolu prebivališta²⁵.

Istovremeno, iskustva država članica Evropske unije pokazuju da problemi povezani sa migracijom birača nijesu ograničeni samo na zemlje u procesu tranzicije. U pojedinim državama članicama, poput Mađarske, organizovane promjene prebivališta u izbornim jedinicama i mobilizacija birača iz susjednih država bile su predmet kritika međunarodnih posmatrača i organizacija civilnog društva. Ovi slučajevi ukazuju da pitanje integriteta biračkog spiska predstavlja širi evropski izazov, zbog čega Evropska unija sve više podstiče administrativnu saradnju i razmjenu podataka između država kako bi se smanjio prostor za manipulacije biračkim spiskovima i višestruko glasanje.

U regionu su u prethodnim godinama pokretane i inicijative za uspostavljanje mehanizama razmjene podataka o biračima i prebivalištu između država Zapadnog Balkana, sa ciljem sprečavanja višestrukog glasanja i zloupotreba biračkih spiskova²⁶. Takvi predlozi najčešće podrazumijevaju administrativnu saradnju državnih organa i razmjenu osnovnih podataka koji bi omogućili provjeru da li ista osoba istovremeno ostvaruje biračko pravo u više država. Međutim, većina tih inicijativa ostala je na nivou političkih najava i stručnih preporuka. Države regiona uglavnom ne pokazuju spremnost da međusobno razmjenjuju podatke o državljanima i biračima.

Za države Zapadnog Balkana ova pitanja imaju dodatnu političku težinu jer izborni integritet predstavlja jedno od temeljnih mjerila demokratskog poretka na kojem počiva Evropska unija. Slobodni i poštenu izbori, pouzdani registri birača i jasna pravila o prebivalištu nijesu samo tehnički aspekti izbornog sistema, već osnovni uslov demokratske legitimnosti vlasti.

Ulazak država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju bez prethodnog rješavanja ovih pitanja nosi rizik da se postojeće slabosti u upravljanju biračkim spiskovima „evropeizuju“. U uslovima slobodnog kretanja ljudi i kapitala, kao i različitih režima državljanstva među državama članicama, problemi prekograničnih migracija birača mogli bi postati kompleksniji i teže uočljivi, uz potencijalne implikacije po povjerenje u izborne procese na širem, evropskom nivou. U krajnjem, ukoliko bi Crna Gora uskoro postala članica EU bez rješavanja ovih pitanja, otvorilo bi se i pitanje da li bi građani

²³ Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, revised edition, Council of Europe, 2025. Dostupno na: https://www.venice.coe.int/files/Code%20de%20conduite_GBR%202025_WEB_A5.pdf. Pristupljeno: 25.3.2026.

²⁴ Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, OJ L 166, 30.4.2004. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:en:PDF>. Pristupljeno: 25.3.2026.

²⁵ Directive (EU) 2025/1788 of the European Parliament and of the Council, OJ L, 2025. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1788/oj/eng>. Pristupljeno: 25.3.2026.

²⁶ Miloš Rudović, "Inicijativa iz Crne Gore da Brisel stane na kraj 'seobama birača' u regionu", *Radio Slobodna Evropa*, 12.12.2025. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/inicijativa-biraci-seoba-glasanje-bih-srbija-crna-gora/33620804.html>. Pristupljeno: 25.3.2026.

država koje nijesu članice EU, poput Srbije i Bosne i Hercegovine, kroz postojeće veze državljanstva i prebivališta, mogli direktno uticati na izbor predstavnika Crne Gore u Evropskom parlamentu, odnosno imati tamo svoje predstavnike.

Evropska komisija u izvještajima o napretku zato redovno naglašava značaj transparentnih biračkih spiskova, pouzdanih evidencija prebivališta i efikasnih mehanizama za sprečavanje izbornih manipulacija. Države koje te standarde ne mogu dosljedno obezbijediti teško mogu uvjerljivo demonstrirati spremnost za članstvo u političkoj zajednici zasnovanoj na vladavini prava i demokratskoj odgovornosti. Zbog toga pitanja povezana sa migracijom birača i integritetom biračkog spiska nijesu samo unutrašnja administrativna pitanja, već i važan test demokratske zrelosti država koje teže članstvu u Evropskoj uniji.

Zaključna zapažanja

Iskustva država Zapadnog Balkana pokazuju da pitanja državljanstva, prebivališta i biračkog prava više nije moguće posmatrati isključivo kao tehnička ili administrativna pitanja. Različiti modeli političkog uključivanja dijaspore, neusklađene evidencije prebivališta i državljanstva, kao i ograničena međudržavna saradnja u vođenju biračkih registara stvaraju prostor za političke sporove, osporavanje izbornog integriteta i dodatno opterećuju regionalne odnose.

Istovremeno, ne postoji jedinstven model uređenja ovih pitanja koji bi bio primjenjiv na sve države regiona.

Različiti istorijski, demografski i politički konteksti usloveli su razvoj različitih pristupa odnosu između državljanstva, prebivališta i biračkog prava. Ipak, iskustva regiona ukazuju da dugoročna stabilnost izbornih procesa u velikoj mjeri zavisi od pouzdanosti biračkih registara, transparentnosti evidencija prebivališta i jasnih pravila koja uređuju ostvarivanje biračkog prava u prekograničnom kontekstu.

Mogući pravci institucionalnog djelovanja

Pitanje tačnosti i transparentnosti biračkih registara sve se više posmatra kao pitanje demokratskog integriteta, institucionalnog povjerenja i regionalne stabilnosti. Potreba za unapređenjem tačnosti biračkih spiskova, transparentnosti evidencija prebivališta i uspostavljanjem jasnih mehanizama revizije biračkih registara već je prepoznata i u preporukama međunarodnih organizacija, uključujući ODIHR i Evropsku komisiju, za više država regiona. U prethodnim godinama ODIHR je u više navrata ukazivao na potrebu sistematskih i transparentnih revizija biračkih registara, unapređenja kontrole prebivališta i jačanja institucionalnog povjerenja u procese registracije birača.²⁷

U tom kontekstu, jedan od mogućih pravaca daljeg razvoja moglo bi biti snažnije uključivanje pitanja integriteta biračkog spiska i evidencija prebivališta u okvir pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, posebno u dijelu koji se odnosi na vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija i javnu upravu. Usljed sve intenzivnijih migracija stanovništva i složenih režima državljanstva u regionu, ova pitanja imaju potencijal da u budućnosti postanu i širi evropski izazov. Pitanje migracije birača i integriteta biračkih registara već se pojavljuje i u širim regionalnim analizama koje upozoravaju da bi neriješeni problemi povezani sa prebivalištem, višestrukim registracijama i ograničenom međudržavnom saradnjom mogli predstavljati dodatni izazov u kontekstu budućeg članstva država Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji.²⁸

Dodatno, države regiona mogle bi razmotriti razvoj održivijih mehanizama međusobne administrativne saradnje u oblasti evidencija prebivališta i biračkih registara, uz puno poštovanje standarda zaštite ličnih podataka i nacionalnih zakonodavstava. Dosadašnje iskustvo pokazuje da odsustvo institucionalne saradnje i razmjene podataka ostavlja značajan prostor za političke sporove, osporavanje izbornih rezultata i dugoročno slabljenje povjerenja u izborni proces.

Istovremeno, važno je da rasprave o biračkom spisku i prebivalištu ne ostanu isključivo predmet dnevno-političkih sukoba, već da budu vođene kroz inkluzivan i institucionalni dijalog koji uključuje državne institucije, stručnu javnost, civilno društvo i međunarodne partnere. Dugoročna održivost reformi u ovoj oblasti zavisi prije svega od povjerenja u institucije i sposobnosti država da obezbijede transparentne, kredibilne i politički nepristrasne izborne procese.

²⁷ Vidjeti npr. OSCE/ODIHR, *Opinion on the Laws of Montenegro Governing Voter Registration (2025)*, posebno djelove koji se odnose na potrebu za sistematskim revizijama biračkog spiska, provjerama prebivališta i unapređenjem transparentnosti biračkih registara; kao i OSCE/ODIHR mišljenja o izmjenama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku Srbije (2025), koja naglašavaju potrebu za unapređenjem tačnosti i transparentnosti biračkih registara i uspostavljanjem nezavisnih mehanizama revizije biračkog spiska.

²⁸ Vidjeti: Aleksandar Ivković, *Organized Voter Migration in the Western Balkans*, German Marshall Fund / ReThink.CEE Fellowship, 2025, posebno djelove koji se odnose na regionalnu saradnju, višestruke registracije i implikacije migracije birača u kontekstu evropskih integracija.

