

МЕЂУНАРОДНА ИЗБОРНА ПОСМАТРАЧКА МИСИЈА Босна и Херцеговина– Локални избори 6. октобар 2024. године

ИЗВЈЕШТАЈ О ПРЕЛИМИНАРНИМ САЗНАЊИМА И ЗАКЉУЧЦИМА

ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАКЉУЧЦИ

Локални избори 6. октобра били су такмичарског карактера и учинковито проведени, међутим напори да се повећа интерес јавности били су недовољни. Избори су одржани у окружењу у којем мањка друштвене и политичке кохезије. Обзиром да нису успјели дуготрајни преговори између политичких странака у вези са увођењем неопходних реформи, високи представник наметнуо је опсежне измјене и допуне које су побољшале интегритет процеса. Изборна администрација радила је професионално, али кратки временски рокови за провођење нових задатака, у комбинацији са неадекватним ресурсима, ставили су на њих значајан терет због чега се нису испуниле неке важне одредбе. Кандидати су могли слободно водити предизборну кампању и пружили су бирачима јасне алтернативе, али ипак на етничкој основи. Ограничено медијско извјештавање је негативно утицало на способност бирача да донесу информисан избор. Медији и новинари су све више изложени политичким и законским притисцима. Напори да се повећа активно учешће жена нису дали опипљиве резултате, те су жене биле недовољно заступљене као кандидати, посебно у утркама за начелнике као и током цијеле кампање. Право бирача и кандидата на учинковит правни лијек није било у потпуности загарантовано, те је велики број случајева остао неријешен на дан избора. Због великих поплава и клизишта избори су одгођени у пет опћина, што је утјецало на око 63.000 бирача. Дан избора је протекао мирно, међутим била је присутна забринутост у вези са тајношћу гласања и процедуралних недостатака.

Уопштено, правни оквир пружа чврсту основу за демократске изборе. Иако им није претходило пуни консултативни процес, амандмани из 2024. године наметнути од стране високог представника увели су битне заштитне механизме интегритета и мјере изградње повјерења, те су надаље оснажили одређене аспекте изборног процеса, чиме су се ријешиле многе давно издате препоруке ОДИХР-а и Конгреса. Дошло је до застоја у изборним и уставним реформама, које је и даље неопходно провести, због одсуства политичке воље и немогућности постизања договора у парламенту. Надаље, неколико давно издатих препорука ОДИХР-а и даље је неријешено, а за одређене одредбе, укључујући и неколико нових, неопходна је ревизија како би се уклониле недоследности, те како би се могле провести у потпуности и ускладити са међународним стандардима.

Централна (ЦИК) и готово све општинске изборне комисије (ОИК) управљале су техничким аспектима изборних припрема на учинковит и професионалан начин. Међутим, амандмани донесени пред сами почетак изборног процеса ставили су значајан терет на Централна изборна комисија и напрегнули његове капацитете до крајњих граница, што се нарочито односи на ревидирана правила за именовање предсједника и замјеника предсједника бирачких одбора (БО). ЦИК је редовно одржавала сједнице, међутим смањена је транспарентност процеса доношења одлука услијед чињенице да се већина дискусија водила изван службених сједница ЦИК-а, те да нису све одлуке ЦИК-а биле објављене у потпуности. У складу са препорукама ОДИХР-а за државе учеснице ОЕБС-а, постепено је уведено кориштење информатичких и комуникацијских технологија (ИКТ), уз правилно тестирање и добре пилот-пројекте. Активности на едукацији бирача биле су инклузивне, међутим имале би већи опсег да су додијељена већа средства.

Држављани који су старији од 18 година и који имају стално пребивалиште имају право гласа, осим оних који су осуђени за тешка кривична дјела и оних који су судском одлуком проглашени

правно неспособним, укључујући и на темељу интелектуалне и психосоцијалне неспособности, ово друго је у супротности са обавезама ОЕБС-а и међународним стандардима. Око 3,4 милиона бирача имало је право гласа. Постојало је опште повјерење у инклузивност Централног бирачког списка, а ЦИК је подузела напоре за ажурирање уноса, али остала су питања са његовом тачности, а у вези са преминулима и грађанима који живе у иностранству. Бирачи су имали довољно могућности да провјере своје податке. Захтјев за доказ о пребивалишту утиче на право учествовања ромске националне мањине.

Регистрација кандидата била је инклузивна, а поступак учинковит и транспарентан. Према амандманима из 2024. године, ниједна особа осуђена од стране међународног или домаћег суда за злочин геноцида, злочин против човјечности или ратне злочине не може се кандидовати. Кандидати се могу кандидовати на страначкој или коалицијској листи, самостално или на листи независних кандидата. ЦИК је укупно потврдила 296 политичких субјеката. Укупно 26.089 кандидата је учествовало на овим изборима. По први пут, пријаве су се вршиле искључиво у електронском облику, што је знатно олакшало поступак провјере и регистрације.

Кампања је била суздржана, тако да су кандидати могли слободно да воде кампању и поштоване су основне слободе мирног окупљања и изражавања. Амандмани из 2024. године забрањују сваки вид вођења преурађене кампање, укључујући и на интернету, и ЦИК је изрекла бројне новчане казне у вези са тим. У многим случајевима, ЦИК је утврдила да нема довољно доказа за утврђивање злоупотребе јавних средстава, која је и даље присутна, без обзира на амандмане из 2024. године усмјерене на рјешавање овог проблема. Упркос чињеници да се неке политичке странке дефинишу као мултиетничке или „грађанске”, у пракси се чинило да је велика већина активности кампање усмјерена на надметање за подршку унутар једне етничке групе умјесто циљања на добијање међуетничке подршке. Реторика неких политичких лидера ипак је била усмјерена на ратне трауме и погоршала страхове да би земља опет могла бити насилно подијељена. На интернету, тон предизборне кампање надгледаних политичких актера углавном се кретао од неутралног до позитивног те није било назнака да су ови актери укључени у било какав систематски покушај ширења дезинформација и говора мржње.

Уложени напори да се постигне уравнотеженија родна заступљеност у изабраним и именованим тијелима нису били довољни јер су жене и даље недовољно заступљене у јавном и политичком животу. Надаље, остаје потреба за рјешавањем препрека у вези са честом употребом мизогиног језика и родно специфичних напада и пријетњи. Док су жене чиниле укупно 42 посто кандидата на овим изборима, нису све кандидатске листе испуниле родне квоте од 40 посто, а само 29 од 386 (око 8 посто) кандидата за начелнике и градоначелнике биле су жене. Законски захтјеви да ЦИК и ОИК имају најмање 40 посто заступљености оба пола такође нису досљедно испуњени. Амандмани из 2024. године такође имају за циљ промовисање родне равноправности током предизборне кампање, укључујући и у медијима; међутим, нажалост, ОДИХР ИПМ примјетила је да ова реформа није имала опипљив утицај на улогу жена у кампањама.

Законски оквир прописује ограничења за износе прилога и трошкове кампање, али претходне препоруке ОДИХР-а у вези са сразмјерним и одвраћајућим санкцијама за кршења и ефективним надзором финансирања кампање остају само дјелимично ријешене, тиме ограничавајући транспарентност и одговорност. Амандманима из 2024. повећане су новчане казне за прекршаје у вези с финансирањем кампање како би се постигао ефекат одвраћања. Истовремено, ограничења на трошење средстава, која се рачунају на основу броја регистрованих бирача су нереално ниска у неким општинама, што оставља простор за несразмјерне санкције. У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, амандмани из 2024. године увели су обавезу подношења привремених финансијских извјештаја. Међутим, ЦИК је донијела одлуку да не објављује извјештаје прије дана избора, због недостатка времена и ресурса, што негативно утиче на транспарентност.

Извјештавање о кампањи на главним сервисима било је ограничено. Осим тога, регулаторно тијело за медије није успјело ријешити очигледну пристрасност јавног сервиса Републике Српске, а што је доказано праћењем медија од стране ОДИХР ИПМ. То је, у комбинацији са повећаном рањивошћу медија на политички притисак и подјелом медија по етничким линијама, омогућило бирачима само дјелимичне информације о главним кандидатима, смањујући њихову могућност информисаног избора. Док је медијско окружење плуралистичко, вербални напади и пријетње новинарима те стратешко кориштење тужби за клевету од стране политичара имају обесхрабрујући утицај и поткопавају способност медија да слободно дјелују. Одрживост државних радиотелевизијских станица угрожена је због озбиљног недостатка финансирања. Регулаторно тијело за електронске медије није проводило никакво праћење медија упркос претходним препорукама ОДИХР-а, а саморегулаторно надзорно тијело има само ограничене капацитете за праћење садржаја електронских и писаних медија. Похвално је да су неки локални медији, као и најпопуларнији национални интернетски портали организовали дебате, али сви позвани нису искористили прилику да учествују.

Иако закон предвиђа административне и правне лијекове у изборним споровима, транспарентност и учинковитост рјешавања спорова и даље су ограниченог карактера, а изузеће ЦИК-ових одлука о именовању предсједника и замјеника предсједника БО који подлијежу судској ревизији није у складу са одређењима ОЕБС-а, узимајући у обзир право на учинковит правни лијек. Уопштено, ЦИК је размотрила 600 предмета, већином у вези са преурањеном кампањом, злоупотребом јавних средстава и саставима БО. У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, продужени су рокови за разматрање приговора за изборне комисије. Међутим, ЦИК није успјела да испоштује продужене рокове у већини случајева, са око 480 неријешених случајева до дана избора. ЦИК-ова база података за приговоре дјелимично је ријешила претходну препоруку ОДИХР-а, међутим закон изричито не тражи објављивање одлука по жалбама, чиме се ограничава транспарентност. Суд Босне и Херцеговине није одржавао јавна саслушања за изборне спорове.

Изборни дан је протекао мирно, а процедуре су углавном испоштоване, али тајност гласања је била често угрожена због неадекватног унутрашњег распореда просторија на бирачком мјести и локације кабина за гласање. Посматрачи МИПМ-а негативно су оцијенили гласање на 7 посто посматраних бирачких мјеста и пријавили неколико случајева већих неправилности које указују на вршења притисак бирача и покушаје утицања на бираче за кога да гласају, као и процедуралне недостатке попут групног гласања или гласања преко посредника. На релативно великом броју посматраних бирачких мјеста гдје су проведени ИКТ пилот пројеката, посматрачи МИПМ-а су уочили проблеме правилног функционисања технологије или су бирачи имали потешкоћа у употреби исте, што је резултирало кашњењем. Упркос законској обавези, више од половине посматраних бирачких мјеста није омогућило самосталан приступ бирачима са тјелесним инвалидитетом. Већина посматраних случајева бројања гласова, посматрачи МИПМ-а оцијенили су позитивно, док су негативне оцјене углавном последица непоштовања прописаних процедура као и процедуралних грешака. Досадашњи табеларни приказ резултата је позитивно оцијењен, осим за три општинске изборне комисије.

ПРЕЛИМИНАРНИ САЗНАЊА

Позадина и политички контекст

8. маја 2024. године, Централна изборна комисија (ЦИК) је у складу са законским одредбама расписала локалне изборе за 6. октобар. Бирачи су позвани да изаберу начелнике и чланове општинских вијећа у 143 општине у земљи.

Према Уставу успостављеном Општим оквирним споразумом за мир из 1995. године (општепознатим као Дајтонски мировни споразум), земљу чине два ентитета: Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска.¹ Устав Бошњацима, Хрватима и Србима даје статус „конститутивних народа“. Грађани се такође могу изјаснити као „Остали“, идентификовањем са неком другом етничком скупином или избором да се не повезују ни са једном скупином.² Дајтонским мировним споразумом такође је основана Канцеларија високог представника (ОХР), међународно тијело задужено за надгледање провођења цивилних аспеката мировног споразума.

Након неколико неуспјешних покушаја политичких странака да постигну договор о уставним и изборним реформама, високи представник је 26. марта 2024. године наметнуо опсежне измјене и допуне (видјети *Правни оквир*).³ Вијеће Европе је 21. марта 2024. године одлучило дати зелено свјетло за почетакзу приступања преговора Босне и Херцеговине након што се подуму сви релевантни кораци наведени у препорукама Комисије од 12. октобра 2022. године, што представља значајан корак ка дуготрајном вањскополитичком циљу. Генерална скупштина УН-а је 23. маја усвојила резолуцију којом се одређује годишње обиљежавање геноцида у Сребреници; дан прије је Народна скупштина Републике Српске (НСРС) затражила повлачење резолуције. Реагујући нарочито на реформе високог представника из марта 2024. године, предсједник Републике Српске Милорад Додик, којем се суди пред Судом Босне и Херцеговине због непровођења одлука високог представника, подузео је низ корака којим је оспорио уставни поредак Босне и Херцеговине.⁴

Традиционално, поруке већине главних политичких странака циљале су на један конститутивни народ, мада је неколико странака потврдило да су заузеле мултиетнички, 'грађански' став према бирачком тијелу.⁵ На државном нивоу, рад власти је и даље углавном у блокади, а главне политичке странке гледају на своје уске интересе, на уштрб интереса шире јавности.⁶ Избори су одржани у атмосфери разочарења јавности у процес, те опћенито у политичку ситуацију.⁷

¹ Уз то, Дистрикт Брчко има посебни статус јединице локалне самоуправе под непосредним суверенитетом државе. Сваки од два ентитета има свој посебан етнички састав и широк ниво аутономије, што укључује властити устав, политичку структуру, институције управе, те административна и правосудна тијела.

² У Закону о заштити права припадника националних мањина, службено је препознато 18 националних мањина.

³ Претходно је високи представник наметнуо низ измјена Изборног закона, у периоду пред изборе 2022. у јуну и јулу, те на сами дан избора, 2. октобра (одмах по затварању бирачких мјеста на општим изборима). Међу тим законским измјенама било је и увођење дефиниције нетолерантног и хушачког језика који сре дефинише као говор мржње (у даљем тексту када се извјештај односи на говор мржње и то се односи на ову законску дефиницију).

⁴ У априлу је Република Српска усвојила посебни изборни закон (видјети *Правни оквир*). Власти Републике Српске су 23. маја 2024. објавиле да ће до краја мјесеца јуна Федерацији БиХ доставити приједлог за „мирно раздруживање“. Г-дин Додик је 8. јуна у Београду присуствовао „Свесрпском сабору“, на којем је предложена декларација „о заштити националних и политичких права и заједничке будућности српског народа“, коју је НСРС усвојила 2. јула. НСРС је 4. јула усвојила државну химну и грб Србије као властита обиљежја.

⁵ У Федерацији Босне и Херцеговине, главне странке су Демократска фронта (ДФ), Хрватска демократска заједница Босне и Херцеговине (ХДЗ БиХ), Народ и правда (НиП), Наша странка (НС), Савез за бољу будућност Босне и Херцеговине (СББ БиХ), Странка демократске акције (СДА) и Социјалдемократска партија (СДП БиХ). СДА се углавном фокусира на гласаче који се изјашњавају као Бошњаци, док се ХДЗ, заједно са мањим странкама, фокусира на хрватско бирачко тијело. Остале странке су заузеле мултиетнички приступ. У Републици Српској, главне странке су Партија демократског прогреса (ПДП), Савез независних социјалдемократа (СНСД) и Српска демократска странка (СДС); све три странке се фокусирају на српско бирачко тијело.

⁶ Прије него је ЕУ донијела одлуку о приступању, земља је имплементирала неколико закона о сукобу интереса и прању новца.

⁷ Коалиција за слободне и поштене изборе *Под лутом*, грађанска поцматрачка организација, [објавила](#) је 27. септембра резултате недавно проведене јавне анкете, која је утврдила да „седам од десет грађан не вјерује да су избори слободни и поштени“.

Упркос обавезама из привремених посебних мјера у Закону о равноправности полова из 2003. године и обавезним изборним квотама, напори власти да ријеше дуготрајну родну пристраност били су недовољни, те су жене и даље недовољно заступљене у јавном и политичком животу. Саговорници ОДИХР ИПМ примијетили су да је изражен мизогини језик, те да масовност родно-специфичних напада и пријетњи у јавном дискурсу одвраћа жене од политичког активизма или их тјера да се престану бавити политиком. Тренутно у државним и ентитетским законодавним тијелима, 17 до 28 посто изабраних чланова су жене. На претходним локалним изборима, само пет жена је изабрано за начелнице (у 140 непосредних утрка), те 618 за општинска законодавна тијела (19,6 посто од укупног броја изабраних чланова).

Правни оквир и изборни систем

Локални избори првенствено су регулисани Уставом и Изборним законом из 2001. године (последње измјене и допуне извршене су 2024.), као и Законом о финансирању политичких странака из 2012. године. Босна и Херцеговина је потписница главних међународних и регионалних инструмената за демократске изборе.

Од усвајања, Изборни закон је мијењан и допуњаван неколико пута, последњи пут 26. марта 2024. наметањем од стране високог представника (у даљем тексту: амандмани из 2024.).⁸ Прије наметања, високи представник и други домаћи и међународни актери су у више наврата позивали локалне политичке актере да сарађују и усвоје неопходне измјене како би осигурали интегритет избора, међутим није постигнут консензус у погледу шире изборне реформе услијед недостатка политичке воље.⁹ НСРС је 19. априла усвојила свој изборни закон, који је проглашен неуставним зато што би, према Уставном суду, преузео надлежности које припадају државним институцијама.¹⁰

Уопштено, правни оквир пружа чврсту основу за демократске изборе, а амандмани из 2024. увели су важне заштитне механизме за интегритет и надаље оснажили одређене аспекте изборног процеса. Недавно донесене опсежне измјене које се тичу свих аспеката процеса, испуниле су велики број давно донесених препорука ОДИХР-а, те су уопштено поздрављене од стране саговорника ОДИХР ИПМ. Конкретно, амандмани су, у складу са претходним препорукама ОДИХР-а, обухватили питање додјеливања средстава за изборну администрацију, ревидирали систем именувања у изборне комисије на нижим нивоима, дали више времена изборној администрацији да се бави приговорима и жалбама, детаљно описали забране против злоупотребе јавних ресурса, те су појачали одвраћајући ефект санкција за кршење кампање. За постепено увођење информатичких и комуникацијских технологија (ИКТ) у изборни процес, речено је да иза тога стоји намјера да се испуне препоруке ОДИХР-а у погледу јачања интегритета процедура на дан избора, те да се спријече малверзације на дан избора.

⁸ Накнадно је закон допуњен са [Corrigenda](#) (исправкама), којим се *дефакто* продужио мандат неких од чланова ЦИК-а, чиме им је омогућено да буду на функцији за опште изборе 2026. године.

⁹ Државне институције и други саговорници с којим се сусрео ОДИХР ИПМ потврдили су да није дошло до усвајања закона због континуираних политичких несугласица, нарочито у свези са представљањем „конститутивних народа“.

¹⁰ Између осталог, изборни закон Републике Српске утврдио је нову изборну комисију на ентитетском нивоу, које би требало имати искључиву надлежност над изборним процесом у том ентитету. НСРС је у више наврата усвајала законе којим се оспоравају овлашћења државних институција и ОХР-а. На примјер, НСРС је 27. јула 2023. године усвојила закон о непровођењу одлука Уставног суда Босне и Херцеговине на територију Републике Српске (и необјављивању одлука високог представника у Службеном гласнику ентитета).

Одређене измјене само дјелимично проводе препоруке ОДИХР-а, остављајући простора за даљња побољшања.¹¹ Истовремено, неколико других препорука ОДИХР-а још увијек није испуњено, а оне укључују неријешену приоритетну препоруку темељену на међународним стандардима људских права и судској пракси Европског суда за људска права у вези са уклањањем ограничења на пасивно и активно бирачко право за опште изборе заснованих на бравашту и етничкој припадности, за коју је неопходна измјена устава.¹²

У вези са већим бројем амандмана, било би боље да имају већи степен усклађености са постојећим прописима, нарочито у случајевима који укључују надлежности различитих институција. У одсуству пуног консултативног процеса, одржали су се билатерални консултативни састанци са главним актерима, укључујући ЦИК.¹³ С друге стране, нису консултовани неки други актери, укључујући Апелационо одјељење Суда Босне и Херцеговине и Агенцију за заштиту личних података, што је довело до неусклађености унутар текста амандмана или у односу на постојеће законодавство.¹⁴ Одлуке ЦИК-а не подлијежу судској ревизији, што није у складу са одређенима ОЕБС-а (видјети *Рјешавање изборних спорова*). Неколико саговорника ОДИХР ИПМ изразило је мишљење да нису довољно образложени разлози за неке од измјена, што се нарочито односи на увођење ограничења на број преференци, те су се запитали да ли ће оне заиста повећати повјерење бирача и интегритет процеса. Такође, неки сматрају да правила о пријевременом престанку мандата изабраних службеника усмјерена на одређене појединце.

Надаље, доношење амандмана прије самог почетка изборног процеса ставило је значајан терет на ЦИК, а нови обим задатака наметнутих ЦИК-у напреже његове капацитете до крајњих граница. Иако су, уопштено гледајући, амандмани у погледу техничких припрема за дан избора били provedени учинковито и правовремено у сусрет овим изборима, други амандмани, нарочито они који се тичу кампање, злоупотребе јавних средстава, учешћа жена, финансирања кампање и рјешавања изборних спорова, били су само дјеломично provedени.¹⁵ Основни разлог за то је што се широки обим уведених новина морао провести у пракси у скраћеном временском року, чему треба додати и ограничене ресурсе, као и, у одређеном броју случајева, изостанак политичке воље од стране одређених актера.

Чланови општинских вијећа (у Федерацији) и општинских скупштина (у Републици Српској) бирају се на основу пропорционалног изборног система, с преференцијалним гласањем и законским прагом од 3 посто за додјелу мандата. Број одборника варира овисно о броју

¹¹ На примјер, иако амандмани циљају на повећано учешће жена у кампањи, и даље није ријешена [препорука](#) ОДИХР-а и Европске комисије Вијећа Европе за демократију кроз право (Венецијанске комисије) у погледу система који би осигурао минимални постотак припадника сваког пола у изабраним тијелима. Видјети такође став 33. [опште препоруке CEDAW бр. 23 из 1997.](#) Слично томе, иако је ОДИХР претходно препоручио јавно објављивање жалби и одлука, амандмани из 2024. једино обавезују ЦИК да објављује *информације* о жалбама и одлукама, што је довело до ограничене транспарентности пошто се нису објављивале саме одлуке (видјети такође *Рјешавање изборних спорова*).

¹² 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](#). Овај посљедњи предмет упућен је Великом вијећу Европског суда за људска права 14. децембра 2023.

¹³ Став 5.8 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена каже да се закони „усвајају на крају јавног поступка“.

¹⁴ На примјер, амандманима из 2024. омогућује се ЦИК-у да објављује изводе из бирачких спискова на својој интернетској страници; међутим, ЦИК то није урадила због забринутости у погледу заштите личних података. Иако су рокови за разматрање жалби продужени за ЦИК, исто није урађено за судове, што доводи до тога да се судови баве великим бројем жалби у кратким временским роковима (видјети *Рјешавање изборних спорова*). Надаље, закон је поштрио казне за прекорачење трошења средстава, међутим ограничења за трошење средстава остала су иста, што доводи до несразмјера између финансијских прекршаја и казни (видјети *Финансирање кампање*).

¹⁵ Видјети појединачне пасусе овог извјештаја.

регистрованих бирача.¹⁶ У складу са амандманима из 2024., бирачи могу назначити преференцу за највише три кандидата на листи по властитом избору, за разлику од претходно неограниченог броја преференцијалних гласова, или могу гласати за листу без навођења преференце за било којег кандидата.¹⁷ Начелници се директно бирају према према већинском систему, а бира се кандидат који је освојио највећи број гласова. Градоначелнике Сарајева, Мостара и Дистрикта Брчко индиректно бирају законодавна тијела општина. Мандати начелника и одборника додјељују се на четири године.

Изборни закон прописује начин избора кандидата који припадају једној од 18 законско признатих националних мањина у општинска вијећа и скупштине. У општинама у којим је укупан број припадника ових мањина најмање три посто од укупног становништва, најмање једно мјесто мора припасти представнику националних мањина.

Изборна администрација

Изборима управља тростепена структура, која се састоји од ЦИК-а, 143 општинске изборне комисије (ОИК) и 5.400 бирачких одбора.¹⁸

ЦИК је спровела све техничке аспекте изборних припрема на професионалан начин. ЦИК је дјеловала ефикасно и испунила већину законских рокова.¹⁹ ЦИК је редовно одржавала сједнице, које су отворене за јавност и могу се уживо пратити путем интернета. ЦИК је доносила одлуке на сједницама двотрећинском већином укупног броја чланова, у складу са законом, а у већини случајева консензусом. Међутим, транспарентност је смањена чињеницом да је већина питања, која су била у поступку рјешавања пред ЦИК-ом расправљана између чланова ЦИК-а током неформалних састанка, а изван формалних сједница ЦИК-а.²⁰ Надаље, све одлуке ЦИК-а нису у потпуности објављене на интернетској страници ЦИК-а, што је негативно утицало на транспарентност (видјети *Рјешавање изборних спорова*).

ОИК су одржавале сједнице углавном по потреби, а само је око 12 посто свих ОИК објавило записнике са својих састанака. Иако је 79 посто свих ОИК објавило неке изборне информације, нису све одлуке једнообразно објављене на интернетским страницама општина што је смањило транспарентност рада ОИК-а. Према оцијени дугорочних посматрача ОДИХР ИПМ, чланови ОИК били су компетентни, упознати са релевантним процедурама и располагали су одговарајућим ресурсима.²¹ ЦИК и ОИК стекли су повјерење изборних актера.²²

¹⁶ Општине са мање од 8.000 регистрованих бирача бирају између 11 и 17 чланова; општине које имају између 8.000 и 20.000 регистрованих бирача бирају између 17 и 25 чланова; те општине са преко 20.000 бирача бирају између 25 и 31 члана.

¹⁷ Претходно није био ограничен број преференцијалних гласова. Према амандманима из 2024., ако су означена више од три кандидата, сматра се да је листа добила важећи глас али се не броје преференцијални гласови. Прво добијају мандат кандидати са освојеним бројем преференцијалних гласова од најмање 10 посто од гласова датих одређеној листи; остали добијају мандате на основу редног броја на листи.

¹⁸ Бројање гласова проводе БО одмах након затварања бирачких мјеста. ОИК накнадно објављује резултате табеларно. ЦИК је успоставила Главни центар за пребројавање који је примао резултате у табеларном приказу од ОИК и бројао гласачке листиће који су одбрани алтернативним методама гласања (гласање у одсуству, мобилно гласање, гласање не потврђеним гласачким листићима, поштом и гласање изван земље).

¹⁹ ОДИХР ИПМ примјетила је кашњење у именовану предсједника БО, њихових замјеника и чланова. Законски рок за запошљавање особља у центрима за бројање на националном нивоу и на нивоу ОИК (21. септембар) није испуњен због изазова у запошљавању потребног броја људи и недостатка расположивог особља.

²⁰ Посматране сједнице углавном су биле усмјерене на доношење одлука. Према подацима ЦИК-а детаљи појединих тачака дневног реда разматрани су прије јавних сједница на „колегијима” чланова ЦИК-а.

²¹ Од расписивања избора, 9,1 посто чланова ОИК је промијењено, углавном због истека мандата. Чини се да те промјене нису утицале на институционално знање ОИК-а.

²² Међутим, неки актери су изразили забринутост у вези са непристрасношћу ОИК, јер су их именовала општинска вијећа или скупштине, а именовање одобрио ЦИК.

Амандмани из 2024. године које се односе на рад изборне администрације, укључујући промјене у саставу и поступцима именовања бирачких одбора, као и доставу свих изборних материјала бирачким одборима 12 сати прије отварања бирачких мјеста и provedбу ИКТ пилот пројеката, пружа чврсту основу за повећање учинковитости изборне администрације. Међутим, додатни задаци и кратки временски рокови за њихово провођење доводили су у питање капацитете ЦИК-а и довели су до кашњења у самом провођењу.

Нови поступци именовања, који захтјевају да предсједници и замјеници предсједника БО немају никакву политичку припадност, представљали су значајан изазов ЦИК-а, која је морала именовати, обучавати и оцјењивати предсједнике и замјенике предсједника БО.²³ Ипак, у многим случајевима, ЦИК није могла пронаћи одговарајуће кандидате и ОИК је морала осигурати особље са резервних листа обучених кандидата за чланство у БО. Због тога је неколико саговорника ОДИХР ИПМ поставило питање јесу ли предсједници и замјеници БО који су ангажовани према новим правилима заиста независни. Приликом ревизије механизма именовања других чланова БО узете су у обзир претходне препоруке ОДИХР-а, посебно ограничење права именовања чланова бирачких одбора странкама које су заступљење у одговарајућем општинском вијећу или скупштини. Упркос свему, обуке за БО су проведене на вријеме. Дугорочно ангажовани посматрачи ОДИХР ИПМ оцијенили су посматрање обуке чланова БО као практичне, свеобухватне и сажете.

Законски захтјеви да ЦИК и ОИК имају најмање 40 посто заступљености сваког пола нису досљедно испуњени. Од седморице чланова ЦИК, укључујући предсједницу, само су двије чланице су биле жене (28,5%). Иако су укупно 46% свих чланова ОИК жене, захтјев за родну заступљеност није испуњен у 24 ОИК (16,7%), а што утиче на оба пола.²⁴ Како би се ријешила питања родне заступљености на изборима, ЦИК је именовла два представника у Координацијски одбор за провођење Акционог плана родне равноправности и који годишње подноси извјештај државној Агенцији за родну равноправност.²⁵ У складу са међународним стандардима и обавезама ОЕБС-а, ЦИК је прикупила податке разврстане по полу за различите аспекте изборног процеса и представила збирне податке јавно.²⁶

У складу са амандманима из 2024. године, и уз финансијску помоћ донатора, ЦИК је провела четири пилот пројекта у подручју информацијских и комуникацијских технологија.²⁷ Постепено увођење технологија, као и испитивање пилот пројекта прије избора представљало је средство за рјешавање изазова прије потпуног провођења у складу са препорукама ОДИХР-а државама

²³ Од 22. августа, крајњег рока за именовање БО, идентификовао је око 8.900 предсједника и замјеника предсједника од око 10.800 потребних, док су изборни приговори против именовања још увијек у току рјешавања. Међу главним утврђеним разлозима за недовољан број именовања били су недостатак заинтересовања, недостатак квалификованог особља без политичке опредјељености и мали финансијски потицаји, без обзира на наведено повећање накнада. Тродневна обавезна обука тако је била фактор одустајања за она лица која раде са пуним радним временом.

²⁴ Жене су биле недовољно заступљене у 13 ОИК, а мушкарци у 11 ОИК.

²⁵ Вијеће министара Босне и Херцеговине донијело је у октобру 2023. године [Гендер Акциони План](#) за период 2023–2027. [Одбор за праћење имплементације Гендер Акционог Плана](#) основало је Вијеће министара у новемберу 2023. ЦИК је такође објавио Извјештај о опредјељености за равноправност полова.

²⁶ Општи коментар 23, став 48 [CEDAW](#) наводи да „државне странке треба да укључују статистичке податке разврстане по половима”. Став 40.13 Московског документа ОЕБС-а из 1999. године обавезује државе чланице „да осигурају прикупљање и анализу података ради одговарајуће процјене, праћење и побољшања полошаја жена”. ЦИК је прикупио податке по половима и по општинама за регистроване бираче, кандидате, изборне администрације и акредитоване посматраче.

²⁷ Пилот пројекти укључују провјеру аутентичности отисака прстију и пренос резултата избора на гласачким мјестима директно у сједиште ЦИК-а (предвиђен у 65 гласачких мјеста у 11 општина), оптички скенери гласачких листића за бројање истих (145 гласачких мјеста у 7 општина), и биометријска идентификација бирача на 138 гласачких мјеста у Брчком. Посљедњи пројекат, систем видео надзора који ће бити тестиран на 10 бирачких мјеста у пет општина, финансирао је Министарство финансија.

чланицама ОЕБС-а за увођење информацијских и комуникацијских технологија у изборне процесе. Међутим, ОДИХР ИПМ је уочила нека спорна питања током фазе тестирања оптичких скенера. У неколико случајева гласачких листића које оптички скенери нису правилно прочитали и који су накнадно враћени гласачу. Ако се догоде на дан избора, такви случајеви могли би угрозити тајност гласања и потребно их је ријешити. Ангажовање техничких оператера за пилоте пројекте било је проведено неколико дана прије избора, због потешкоћа у проналажењу квалификованог особља. Сви саговорници ОДИХР ИПМ подржали су прилот пројекте као средство за повећање транспарентности и вјеродостојности изборног процеса.

Амандмани из 2024. године предвиђају да се приступачност бирачима са инвалидитетом узима у обзир при одређивању бирачког мјеста.²⁸ Изборни закон, такође, прописује потпомогнуто гласање као и могућност гласања путем мобилних гласачких кутија. Неки саговорници ОДИХР ИПМ навели су да је рани рок (40 дана прије дана избора) за регистрацију за мобилно гласање и потреба за пружањем медицинске документације отежали процес. Укупно 17.465 бирача регистровано је за мобилно гласање, а на дан избора, ЦИК је распоредила 397 мобилних тимова широм земље.

Едукација бирача проводила се углавном путем аудио-визуелних средстава на локалним и државним медијима. Истовремено, могућности за допирање широј публици прутем друштвених мрежа нису биле добољно искориштене. ЦИК и друге институције које се баве едукацијом бирача указали су на недостатак довољног финансирања за провођење активности едукације бирача на ширем нивоу. Одређени облици едукације бирача су такође проведени од стране челника заједнице у селима или су објављени на интернетским страницама општине или ОИК-а. ЦИК је уз подршку Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини организовала инклузивне кампање усмјерене на одређене скупине бирача, укључујући и Роме, особе са инвалидитетом, као жене и младе. Међутим, употреба знаковног језика учинила би едукацију доступнијом бирачима са оштећењем слуха.

Регистрација бирача

Право гласа имају грађани са навршених 18 година старости, и са сталним пребивалиштем, осим оних који су осуђени за тешка кривична дјела, укључујући ратне злочине, и оне који су судском одлуком проглашени правно неспособнима, укључујући и на основу интелектуалног или психосоцијалног инвалидитета. Ограничења изборних права на основу менталног инвалидитета у супротности су са обавезама ОЕБС-а и других међународних стандарда.²⁹

Регистрација бирача у земљи је пасивна. Закон такође омогућава гласање изван земље, за које су бирачи обавезни да изврше електронску регистрацију пред сваке нове изборе. ЦИК има општу одговорност за интегритет и одржавање Централног бирачког списка (ЦБС), а који се издваја из матичког регистра. Међутим, тачност ЦБС зависи о подацима које достављају друге институције одговорне за ажурирање матичног регистра. Неколико саговорника ОДИХР ИПМ изразили су забринутост у погледу тачности података о регистрацији бирача. Иако је ЦИК уложио напоре да

²⁸ У случају да гласачко мјесто није доступно за бираче са инвалидитетом, за њих се припрема посебно мјесто са гласачким кабинама изван бирачког мјеста.

²⁹ Видјети чланове 12 и 29 Конвенције УН-а о правима особа са инвалидитетом ([CRPD](#)). Видјети такође став 9.4 Саопштење одбора за права особа са инвалидитетом из 2013. године, бр. 4/2011 у којем се наводи да члан 29 не предвиђа никакво разумно ограничење или изузеће за било коју групу особа са инвалидитетом. Стога, искључиво право гласа на темељу замишљене или стварне психолошке или интелектулане неспособности, укључујући ограничење на темељу појединачне процјене, представља дискриминацију на темељу инвалидитета”. Погледати такође публикацију Конгреса [Electoral lists and voters residing de facto abroad](#).

уклони поједине застарјеле уносе³⁰, механизам за уклањање преминулих грађана и особа које су напустиле земљу, из локалних база података о грађанској евиденцији, зависи о иницијативи грађана у пријављивању промјена грађанског статуса и не осигурава потпуну тачност података о регистрацији бирача.³¹

За ове изборе, ЦБС је закључен 22. августа, са 3,400.204 регистрованих бирача, укључујући 44.789 регистрованих за гласање у иностранству; 50.17 посто регистрованих бирача биле су жене. Иако већина саговорника ОДИХР ИПМ-е није доводила у питање инклузивност ЦБС-а, ОДИХР ИПМ је примјетила да захтјев за доказивање боравишта утиче на право учествовања представника ромске мањине.³²

Током године, бирачи су имали довољно могућности провјерити своје податке и затражити исправку својих података од надлежних општинских институција. Амандманима Изборног закона из 2024. године, ЦИК се обавезује да омогући јавни приступ изводима из ЦБС-а путем „своје интернетске странице или било којег другог одговарајућег средства”, а истовремено осигуравајући заштиту личних података.³³ ЦИК је одлучила не чинити потуне изводе доступним наводећи на својој интернет страници, између осталог, забринутост због заштите личних података и преоптерећења интернетске странице. Ипак, ЦИК је у потпуности поступила у складу са законом, те је изводе из пописа ставила на увид јавности, од 8. јуна до 8. јула на општинском нивоу. Сваки бирач је такође имао директан приступ својим подацима путем интернетске странице ЦИК-а.

Регистровање кандидата

Право на учешће даје се грађанима са бирачким правима. Након амандмана из 2024. године, ниједна особа која је осуђена од стране било којег међународног или домаћег суда за злочин геноцида, злочине против човјечности или ратне злочине не може се кандидовати на изборима нити обављати било коју изборну, именовану или другу дужност.³⁴ Кандидати на локалним изборима могу бити на страначким или коалицијским листама, могу бити независни кандидати или на листи независних кандидата. Кандидат се може кандидовати само у једној изборној јединици и на једној листи.

Да би их ЦИК прихватила, листа кандидата мора садржавати најмање 40% кандидата из мање заступљеног пола, уз посебне захтејеве за постављање. Укупно 42 посто кандидата на овим изборима биле су жене. Међутим, саговорници ОДИХР ИПМ изнијели су мишљење да захтјеви за постављање нису довољни да би се осигурала једнака заступљеност жена, јер по њиховом мишљењу преференцијално гласање често иде на штету жена. Само 29 од 386 кандидата за начелника су жене (8 посто), укључујући 4 од 5 актуелних жена начелница.

³⁰ Након проведених провјера о доказивању пребивалишта и држављанства, ЦИК је утврдила неправилности у евиденцији за 165 избјеглица који су регистровани за гласање изван земље. ЦИК је такође донијела неколико одлука да из централног бирачког списка уклони особе које служе затворску казну, у складу са Изборним законом.

³¹ Институције које су одговорне за ажурирање регистра становништва укључују општине, као и кантоналну и ентитетску полицију. Одговорност за пријављивање преминулих грађана општини је обавеза породице преминуле особе, која мора да покаже штампани извод из матичне књиге умрлих надлежним тијелима. Према Закону о сталном и привременом боравку грађана Босне и Херцеговине, регистрација и одјава пребивалишта одговорности су самих грађана.

³² Амандмани на Закон о пребивалишту из 2014. године захтијевају доказ о пребивалишту. Значајан број чланова ромске заједнице нема доказа о пребивалишту, стога нема приступа личним документима и не могу бити уписани у ЦБС.

³³ Перма Агенцији за заштиту личних података, ЦИК је имао право одредити у којем ће облику учинити ЦБС доступним.

³⁴ ЦИК је обавијестио ОДИХР ИПМ да је провјера тешко проводива због недостатка базе података осуђених ратних злочинаца и да податке морају доставити појединачни судови и Министарство правде.

Регистрација кандидата је била инклузивна, а процес регистрације учинковит и проведен на транспарентан и правовремен начин, и уопштено ОДИХР ИПМ није изразила забринутост у вези са самим процесом. Регистрација кандидата започела је 9. маја и завршена је 4. августа. Укупно је било потврђено 296 политичких субјеката, укључујући 110 политичких странака, 58 коалиција, 76 независних кандидата, 43 независна кандидата која представљају националне мањине и 9 листа независних кандидата. Укупно, 26.089 кандидата је учествовало на овим изборима. У 13 општина, само се један кандидат се кандидовао за начелника.

У складу са амандманима из 2024. године, пријаве су се вршиле искључиво у електронском облику, путем посебне онлајн платформе.³⁵ То је знатно олакшало процес верификације и регистрације, јер платформа омогућава аутоматску верификацију свих потписа подршке, али и аутоматски провјерава да ли су испуњени и неки други услови, а што укључује и родне услове. Међутим, анализа ОДИХР ИПМ показала је, да супротно законодавним мјерама, 61 листа није била у складу са квотом од 40 посто поле равноправности и исте нису биле одбијене. ОДИХР ИПМ је упозната са једном жалбом у вези са регистрацијом кандидата.³⁶ Тај случај је ријешен у прописаним роковима.

Окружење кампање

Кампања је била суздржана, тако да су кандидати могли слободно да воде кампању, а поштоване су основне слободе мирног окупљања и изражавања.³⁷ Званични период кампање од 30 дана почео је 6. септембра и завршио 5. октобра.³⁸ Током званичног периода кампање, власти су „дужне да обезбиједи праведан и правичан третман кандидата“ у њиховим захтјевима да користе јавна мјеста и објекте у сврху кампање. Закон, између осталог, забрањује кандидатима кориштење „говора мржње“, као и ширење дезинформација, спрјечавање новинара да обављају свој посао те обећавање новчане награде с циљем добивања подршке бирача. Амандмани из 2024. године такође детаљније прецизирају дефиницију злоупотребе административних ресурса те забрањују сваки вид вођења кампање од дана расписивања избора (8. маја) до периода службеног почетка кампање, те овлашћују ЦИК да санкционише кандидате за било који од ових прекршаја.³⁹

ЦИК се није устручавала да изрекне многобројне новчане казне за преурађену кампању, али је много ријеђе изрицала санкције за злоупотребу административних ресурса упркос великом броју пријављених случајева (видјети *Рјешавање изборних спорова*). Саговорници из сектора цивилног друштва обавијестили су ОДИХР ИПМ да су посумњали те ЦИК-у пријавили значајан број кршења, а објавили су и јавне извјештаје у којима се наводи широка злоупотреба

³⁵ Политички субјекти такође су морали доставити штампани примјерак своје документације ЦИК-у, у истом року као и за регистрацију путем интернета.

³⁶ Најзначајнији случај се односи на одбијање СДС-а, чији је банковни рачун блокиран због америчких санкција и стога се није могао користити у сврхе кампање (видјети *Финансирање кампање*).

³⁷ Једна странка је пријавила да јој је одбијен приступ; ХДЗ 1990 је обавијестила ОДИХР ИПМ да су затражили приступ општинском простору у Мостару, али им је речено да је тај простор већ резервисан за друге намјене.

³⁸ Изборна шутња, која се односи и на вођење кампање путем интернета, наступила је у седам сати ујутро 5. октобра и траје до затварања бирачких мјеста на дан избора.

³⁹ Током трајања ове предизборне кампање, медијима је дозвољено информисати јавност о активностима службеника, али без навођења њихове страначке припадности нити да су кандидати на изборима.

административних ресурса.⁴⁰ Босна и Херцеговина не забрањује повећано трошење државних средстава током изборног периода или увођење нових инфраструктурних пројеката, што је супротно доброј пракси.⁴¹ Иако су амандмани из 2024. године добродошли као средство за побољшање једнаких услова за све, сви политички саговорници ОДИХР ИПМ-а су признали да је проблем злоупотребе административних ресурса и даље широко распрострањен; ОДИХР ИПМ је идентификовала неке конкретне и кредибилне наводе у вези са тим.⁴²

Амандмани из 2024. године такође имају за циљ промовисање родне једнакости током вођења кампање, потицањем политичких странака да осигурају једнаку промоцију кандидата оба пола у медијским наступима, на јавним окупљањима и другим видовима вођења изборне кампање. Ова реформа није имала одређен утицај на улогу жена у изборним кампањама. На 19 од 43 догађаја кампање које су посматрали дугорочно ангажовани посматрачи ОДИХР ИПМ-а није било женских говорника, а само једна жена је била говорник на других 11 догађаја иако је на већини тих догађаја било три или више говорника. Дугорочни посматрачи ОДИХР ИПМ-а посматрали само два догађаја кампање на којем су говорници посветили посебну пажњу женским питањима или родним питањима у ширем смислу.

Са службеним почетком кампање 6. септембра, широм земље појавили су се плакати, постери и леци који промовишу широк распон кандидата, као и предизборни штандови. Кандидати су се такође промовисали користећи инфо картице и друге промотивне материјале, а у најмање једној општини користећи и предизборне билтене. Кандидати су се оглашавали и путем телевизије, интернет страница и друштвених мрежа, укључујући Фацебоок и Х, на којим су се такође обраћали бирачима. Саговорници из политичких странака су досљедно указивали на то да сматрају да су директан контакт са бирачима путем предизборних штандова, вођење кампање од врата до врата и на друштвеним мрежама најучинковитији вид обраћања бирачима. Док је број већих догађаја кампање био ограничен, ОДИХР ИПМ посматрала је 40 догађаја кампање у различитим општинама широм земље, од којих су сви протекли без инцидента.⁴³ Након разарајућих поплава и клизишта у неколико општина последњег дана кампање, већина главних политичких странка у Федерацији је завршила своју кампању прије времена.

⁴⁰ Transperansy International у Босни и Херцеговини (ТИ БиХ) [извјестио је](#) да су у два мјесеца прије званичног почетка кампање једнократне исплате пензионерима и осталим грађанима износиле око 53 милиона КМ (око 27,1 милиона евра). ТИ БиХ је до између 6. јула и 4. октобра [идентификовало](#) 805 државних инфраструктурних пројеката, укупне вриједности 601, 840.622 КМ (око 307,7 милиона евра). Грађанска посматрачка коалиција Под Лупом [извјестила је](#) да је између 22. јула и 29. септембра забиљежила 1.367 неправилности, укључујући 372 потенцијалних случајева злоупотребе административних ресурса.

⁴¹ Видјети [Заједничке смјернице ОДИХР-а и Венецијанске комисије за спрјечавање и одговор на злоупотребу административних ресурса током изборног процеса](#), став ИИ.Б.1.3: „правни оквир треба навести да током кампање не смије бити значајнијих најава које су повезане са или имају за циљ стварање повољне перцепције о датој странци или кандидату.”

⁴² На предизборном скупу СНСД-а у Бања Луци 13. септембра, Милорад Додик, говорећи о кандидатури носиоца страначке листе за општину, кардиохирургу у локалној болници, изјавио је: „неко дође у болницу код шефа хирургије... а гласао је против њега. Већ има мање шансе да преживи.” Градоначелник Бања Луке Драшко Станивуковић (ПДП) обезбједио је бесплатне аутобуске карте за пензионере током посљедњих шест мјесеци, а наводно је и обећао „картице пријатељства” пензионерима чија је пензија мања од 400 КМ мјесечно (око 205 евра) које им могу осигурати попуст у одређеним трговинама. Више саговорника је изразило забринутост ОДИХР ИПМ-у у вези са злоупотребом административних ресурса од стране ХДЗ-а, укључујући службена возила и кориштење јавног запослења као средство којим се врши притисак на бирачко тијело да не подржи опозицију.

⁴³ Двадесет и два кандидата организовало је ове догађаје кампање: СНСД (11) СДА (4), и СДП (3), Демократска странка Српске, НиП, НС, ПДП, СДС и странка за Правду и ред (свака по 2). Двадесет и шест догађаја су одржана у Републици Српској, 11 у Федерацији Босне и Херцеговине, и 6 у Брчко дистрикту. Ови догађаји су одржани у 16 општина. Двадесет и седам догађаја је одржано на српском, а дванаест на босанском језику, 2 на хрватском и 2 на више језика.

Постојећи прописи о кампањи односе се и на друштвене мреже на интернету. Током званичног периода кампање, ОДИХР ИПМ је пратила 63 политичка актера на Фацебооку и Х-у, иако је само 49 њих било активно на овим друштвеним мрежама.⁴⁴ Број пратилаца ових актера се није значајно промијенио током званичног периода кампање. Тон који су ови актери усвојили током званичног периода кампање углавном се кретао од неутралног до позитивног. Објаве су у великој мјери биле посвећене промоцији кандидата, те инфраструктури и вањској и економској политици, у ширем смислу. СНСД је на друштвеним мрежама објављивао садржај много чешће него било који други актер којег је посматрала ОДИХР ИПМ, а актери са сједиштем у Републици Српској објављивали су чешће него они из Федерације. ОДИХР ИПМ није уочила никакав систематски покушај ширења дезинформација и говора мржње преко посматраних актера. Мали број објављивача садржавао је запаљиву реторику.

Све у свему, док огласи из кампање често нису давали информације о томе шта би кандидати учинили ако буду изабрани, дискурс кампање је био више фокусиран на локална питања него националне проблеме. Реторика неких политичких лидера ипак је била усмјерена на ратне трауме и погоршала страхове да би земља опет могла бити насилно подијељена.⁴⁵ Иако су саговорници политичких странака препознали говор мржње као озбиљан проблем, поједини су мислили да је локални карактер ових избора смањивао употребу истог, а ОДИХР ИПМ-а је уочила неколико одређених инцидента.⁴⁶ Упркос чињеници да се неке политичке странке дефинишу као мултиетничке или „грађанске”, у пракси се чинило да је велика већина активности кампање усмјерена на надметање за подршку унутар једне етничке групе умјесто циљања на добијање међуетничке подршке. Дана 4, октобра, србијански премијер Милош Вучевић, србијански замјеник премијера Александар Вулин и мађарски министар вањских послова Петер Сцијарто учествовали су на завршном скупу СНСД-а у Бања Луци.

Финансирање кампање

Финансирање је превентивно прописано Изборним законом и Законом о финансирању политичких странака.⁴⁷ Законски оквир уређује приватно и јавно финансирање изборних кампања.⁴⁸ Закон ограничава износе прилога физичких и правних лица, те забрањује одређене

⁴⁴ ОДИХР ИПМ је пратила Фацебоок и/или Х налоге 10 парламентарних странака, осам политичких лидера, 34 кандидата, 10 „инфлуенсера” и ЦИК-а. Кандидати су бирани тако што су се идентификовале значајне изборне утрке, а затим пратили кандидати који учествују у датој утрци. Међутим, 14 од ових 34 кандидата нису имали налоге који су се могли идентификовати на Фацебоок-у или Х-у.

⁴⁵ Дана 16. септембра, градоначелница Сарајева Бењамина Карић (СДА), у чијим је предизборним лецима детаљно описана између осталог њена посвећеност побољшању канализационог система, локалних спортских стадиона и медицинске обуке, поставила је тенк у центру Сарајева, наводно у знак сјећања на припаднике специјалне јединице, који нису користили тенкове. Министар унутрашњих послова Федерације Босне и Херцеговине Рамо Исак (Снага Народа; СН) је на конференцији за медије 17. септембра изјавио да је прије седам мјесеци „спријечио грађански рат.” На службеном Фацебоок налогу СДА 27. септембра објављена је серија слика предсједника странке Бакира Изетбеговића како се диви новим дроновима које је држава купила од Турске, иако Изетбеговић није директно учествовао у куповини.

⁴⁶ Предсједавајући Скупштине Херцеговачко-неретванског кантона Џафер Алић је у интервјуу за БиР ТВ 5. септембра Хрвате и Србе назвао „подстанарима”. Предсједник Републике Српске Милорад Додик је на скупу СНСД-а у бањалучком насељу Старчевица говорио о опозиционој странци ПДП користећи хомофобне изразе.

⁴⁷ Закони Републике Српске и Дистрикта Брчко о политичким странкама и упутства ЦИК-а такође регулишу одређене аспекте финансирања изборне кампање.

⁴⁸ Политичке странке имају право на годишње финансирање из државног, ентитетских, кантоналних и општинских буџета које се може користити за финансирање кампање. Многе политичке странке заступљене у државним и локалним законодавним тијелима обавијестили су ОДИХР ИПМ да већину трошкова своје кампање покривају из средстава добијених из одговарајућих буџета.

изворе финансирања.⁴⁹ Иако су амандмани из 2024. године који се односе на финансирање кампање усмјерени на повећање транспарентности и одговорности, они нису у потпуности и учинковито одговорили на претходне препоруке ОДИХР-а и дугогодишње забринутости, посебно у погледу пропорционалних и одвраћајућих санкција за кршења и ефективног надзора финансирања кампања.

За локалне изборе, ограничења на трошење средстава се рачунају на основу броја регистрованих бирача у општини и увелико се разликују, од 59,4 КМ (око 30 евра) до 58.120 КМ (око 29.651 евра).⁵⁰ Многе општине имају мали број бирача, а самим тим и нереална ограничења на трошење средстава.⁵¹ Неколико саговорника ОДИХР ИПМ-а сматра да је, с обзиром на тренутну стопу инфлације, тешко поштовати ова ограничења у неким општинама.⁵² Они сматрају да су нереална ограничења на трошење средстава довела до тога да кандидати траже начине да их заобиђу, укључујући и кроз непријављене готовинске трансакције. Истовремено, амандманима из 2024. године су значајно повећане новчане казне за прекршаје у вези са финансирањем кампање како би се постигао ефект одвраћања; међутим, систем израчунавања ограничења на трошење средстава остао је непромијењен, што је довело до несразмјерности између прекршаја и казни у малим општинама, а што је у супротности са међународним стандардима и добрим праксама.⁵³ Поред тога, неки од саговорника ОДИХР ИПМ-а нису били упознати са недавно повећаним санкцијама и очекивали су да ће платити „безначајне“ новчане казне за непоштовање ограничења на трошење средстава.⁵⁴

У складу са амандманима из 2024. године, кандидати на изборима обавезни су да отворе посебан банковни рачун за приходе и расходе у кампањи. Пошто је под санкцијама САД-а, СДС није могла отворити посебан рачун. Странка је након тога доставила регистрацијска документа под другим именом.⁵⁵ У својој коначној одлуци 19. септембра Уставни суд Босне и Херцеговине је навео да право учешћа на изборима и политичко дјеловање не смије бити угрожено санкцијама економске природе.⁵⁶

ЦИК има мандат за надзор над финансирањем политичких странака и кампања и може, или *по службеној дужности* или на основу жалбе, изрећи казне у случају кршења.⁵⁷ Након амандмана из 2024. године и у складу са претходном препоруком ОДИХР-а, кандидати морају ЦИК-у

⁴⁹ Физичко лице може уплатити новчани прилог странци у годишњем износу до 10.000 КМ (5.112 евра), члан странке до 15.000 КМ (7.669 евра), те правно лице до 50.000 КМ (25.562 евра). Забрањени су новчани прилози из иностранства, од анонимних особа и вјерских организација, такође из извора јавних средстава и од особа које имају уговоре о јавној набавци у вриједности од преко 10.000 КМ у текућој години.

⁵⁰ Изборни закон ограничава трошење средстава за кампању политичким субјектима на 0,30 КМ (око 0,15 евра) по бирачу. Према подацима ЦИК-а, 198 бирача регистровано је у најмањој општини, а 193.734 у највећој.

⁵¹ На примјер, 198 бирача регистровано је у Источном Мостару, 226 у Источном Дрвару и 319 у Купресу (Република Српска), што значи да су трошкови кампање ограничени на 59,40 КМ (око 30 евра) односно 67,80 (око 34,60 евра) односно 95,70 (око 48,80 евра).

⁵² На примјер, саговорници ОДИХР ИПМ-а рекли су да су цијене билборда удвостручене у односу на изборе 2022. године.

⁵³ [Препорука Вијећа Европе Рец\(2003\)4 Комитета министара](#) захтијева да санкције за кршење правила финансирања кампање буду сразмјерне тежини прекршаја.

⁵⁴ Примјенљиве санкције су повећане на 30.000 КМ (око 15.303 евра). ЦИК је потврдила да су ниска ограничења на трошење раније била прекорачена јер су кандидати сматрали да су санкције безначајне.

⁵⁵ Странка је након тога доставила регистрацијска документа под именом „СДС – Воља народа“, те је била регистрована од стране ЦИК-а под тим именом

⁵⁶ Одлуком Уставног суда, СДС је такође остао регистрован под изворним именом, без посебног рачуна, у једној општини. Уставни суд није прецизирао како ће тужилац финансирати своју изборну кампању у складу са законом.

⁵⁷ Амандмани из 2024. године обавезују све државне, ентитетске, кантоналне и општинске институције да сарађују са ЦИК-ом и доставе све податке, информације и документе неопходне за учинковиту верификацију тачности података.

доставити привремене финансијске извјештаје три дана прије дана избора и завршне извјештаје у року од 30 дана од дана објављивања коначних изборних резултата.⁵⁸ Ипак, ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ да ће објавити привремене извјештаје тек након дана избора с обзиром на своје техничке могућности, временски оквир за подношење извјештаја и период предизборне тишине од 24 сата.⁵⁹ Иако нове одредбе доприносе већој транспарентности и одговорности, додатно су повећале обавезе ЦИК-а чији су капацитети, као и људски и технички ресурси представљали изазов за спровођење учинковитог и благовременог надзора финансирања кампање.

Медији

Ограничено извјештавање о кампањи у главним националним медијима и неуспјех медијског регулаторног тијела да се бави евидентном пристрасношћу јавног сервиса Републике Српске РТРС, у комбинацији са повећаном рањивошћу медија на политички притисак и подјелом медија по етничким линијама, дали су бирачима само дјелимичне информације о главним кандидатима, чиме су ограничили њихову могућност да донесу информисан избор.

Постоји плуралистичко медијско окружење, са великим бројем медијских кућа, нарочито у Федерацији, а електронски медији, укључујући друштвене мреже, а нарочито Фацебоок, постају све важнији. Међутим, већина саговорника ОДИХР ИПМ навела је да постоји велики политички утицај на многе медије, напомињући да мало и неразвијено тржиште оглашавања, на којем доминирају корпорације у државном власништву, не осигурава финансијску одрживост. Законски оквир, у супротности са добром међународном праксом и претходним препорукама ОДИХР-а, не осигурава довољну транспарентност власништва над медијима, нити одражава брзо растући значај дигиталних медијских садржаја.⁶⁰

Државни и ентитетски уставни гарантују слободу изражавања. Упркос томе, клевета је рекриминализована у Републици Српској у јулу 2023. године,⁶¹ што је изазвало велику домаћу и међународну забринутост и који имају обесхрабрујући утицај на новинаре и цивилно друштво, а нарочито у том ентитету.⁶² Саговорници ОДИХР ИПМ, као и бројни извјештаји, истакли су повећани притисак на медије и новинаре, посебно односећи се на вербалне нападе и пријетње,⁶³

⁵⁸ ЦИК ће објавити извјештаје о финансирању кампање на својој интернетској страници у року од 30 дана од дана примитка. Непоштивање обавеза о извјештавању може довести до укидања регистрације или одузимања мандата.

⁵⁹ Рокови за подношење привремених извјештаја о финансирању кампање не узимају у обзир вријеме изборне шутње и не дају ЦИК-у довољно времена да осигура њихово објављивање прије дана избора. ЦИК је такође навела да има само 5 запосленика за обраду привремених и завршних извјештаја свих 296 политичких субјеката.

⁶⁰ Став 4.1 [Препорука Вијећа Европе ЦМ/Рец \(2018\)1](#) Смјерница одбора министара о медијском плурализму и транспарентности власништва медија позива државе чланице да „промовишу режим транспарентности власништва медија који осигуравају јавну доступност и приступ тачним, ажурним подацима о директном и стварном власништву медија”.

⁶¹ Став 47 [Општи коментар бр. 34 ИЦЦПР](#) позива државе да „размотре декриминализацију клевете”. Према локалном стручном удружењу БХ Новинари, од јула 2023. године, када су усвојени амандмани Казненог закона Републике Српске, поднесено је најмање 100 пријава за клевету, а у пет случајева су тужени новинари и уредници .

⁶² Видјети између осталог, [извјештај](#) представника ОЕБС-а о Слободни медија, [реаговање](#) Уреда високог комесара УН-а за људска права, и [заједничку изјаву](#) УН, Мисије ОЕБС-а, Савјета Европе и уреда ЕУ у Босни и Херцеговини.

⁶³ Видјети између осталог, [извјештај](#) представника ОЕБС-а о Слободи медија, ЕУ [Извјештај о Босни и Херцеговини 2023](#). БХ новинари објавили су 87 случајева пријетњи и напада у 2023. години, док је око 40 таквих случајева регистровано у првих шест мјесеци 2024.

кориштење тужби за клевету од стране политичара с циљем ушуткавања медија, као и тешку финансијску ситуацију јавним телевизијских кућа, посебно на државном нивоу.⁶⁴

Јавни РТВ сервис пружа Радио-телевизија Босне и Херцеговине (БХРТ) на државном нивоу, те Радио-телевизија Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ) и Радио-телевизија Републике Српске (РТРС) на ентитетском нивоу. Недовољно финансирање је дуготрајан проблем, обзиром да претходне препоруке ОДИХР-а нису проведене, што наглашава потребу за увођењем стабилнијег система финансирања. Постојећи системи плаћања такси и накнадна интерна прерасподјела средстава, укључујући и приходе од оглашавања, између ова три главна емитера угрожава стабилно функционисање, а посебно БХРТ-а. Комбинација укоријењеног политичког утицаја и неспремности да се баве проблемима јавних радио-телевизијских станица не само да поткопава њихов кредибилитет и штетно дјелује на свеобухватније извјештавање, укључујући и изборе, већ у цјелини представља егзистенцијалну пријетњу систему јавних услуга као таквом.⁶⁵

Медијско праћење избора прописано је Изборним законом, што укључује и амандмане из 2024. године, те је надопуњено прописима из јула 2024. године. Електронски медији су обавезни поштовати начела равнотеже и непристраности, посебно у информативним и другим политичким програмима. Јавни телевизијски сервиси су се придржавали своје законске обавезе да кандидатима пруже одређену количину бесплатног емитовања, а два јавна телевизијска сервиса потпуно су испунила захтјев емитовања у терминима са највећом гледаношћу.⁶⁶ Јавни емитери одлучили су да не емитују дебате, углавном због децентрализоване природе избора и великог броја изборних субјеката. Најпопуларнији интернетски портал *Klix.ba*, као и око 25 локалних медија, искључиво из Федерације, организовали су низ расправа, углавном са кандидатима за градиначелника или начелника. Међутим, многе странке нису истакле жене кандидаткиње, ни у тим дебатама као ни у бесплатном емитовањима, на штету уравнотеженије заступљености полова у медијима.⁶⁷

Праћење 14 медија које је спровела ОДИХР ИПМ, показало је да су и државна јавна телевизија БХРТ и јавни државни емитер РТВ пружили само врло ограничену покривеност изборних активности кандидата. Њихова политичка и изборна информативна покривеност углавном је била усмјерена на изборне припреме и активности државних, ентитетских и локалних власти, при чему добивале само 70 посто комбинованог емитовања на сваком сервису. Јавни сервис Републике Српске РТРС показао је повлаштени третман у корист ентитетских власти и СНСД-а, додијеливши 11 посто извјештавања о политичким и изборним информацијама о предсједнику и 14 посто о Влади Републике Српске, и 13 посто СНСД-у. Извјештавање је било искључиво позитивно и неутрално. Тако извјештавање засјенило је разлику између службених активности и активности кампање.⁶⁸

Регулаторно тијело за медије, односно Регулаторна Агенција за комуникације (РАК), надлежна је за надзор поштовања закона од стране емитера, што укључује и изрицање казни. РАК, упркос вишеструким препорукама ОДИХР-а, није проводила медијски надзор кампање, а своју

⁶⁴ Репортери без граница недавно су значајно смањили статус слободе медија у земљи, видјети [Индекс 2024 Слобода медија – Босна и Херцеговина](#).

⁶⁵ Видјети Брзи одговор слободе медија 2024, [Босна и Херцеговина – Слобода медија у начину преживљавања](#).

⁶⁶ Јавни телевизијски сервиси (државни БХРТ, Република Српска РТРС) емитовали су бесплатна обраћања око 18:00 сати. (између 17:40 и 18:00 сати.), што се сматра почетком ударног термина. С друге стране, ентитетска РТВ је свој блок бесплатног обраћања емитовала у средишњем термину (11:30 и 11:55 сати) изван ударног времена.

⁶⁷ Иако је најмање једна жена учествовала у 32 од 103 медијских дебата које су током кампање организовали медији, жене су чиниле само 13 посто учесника. Жене су заступале стране у 15 посто својих обраћања у државним и ентитетским јавним медијима.

⁶⁸ Став 5.4. ОЕБС-ов Копенхагеншки документ из 1990. године предиђа „јасно раздвајање између државе и политичких странака, а нарочито да се политичке странке неће спајати са државом“.

надзорну функцију је обављала искључиво на темељу притужби. Од 8. маја, када су избори расписани, РАК је заприлио пет приговора, од којих су два одбијена, док преостала три приговора нису била ријешена прије самог дана избора. РАК није успио да ријешити проблем кориштења предности обнашања дужности, нарочито у вези са очитом пристрасношћу у политичком извјештавању јавног сервиса РТРС-а.

Приватни медији Нова БХ, Н1 и Хајат, који су били праћени, само су ограничено извјештавали о кандидатима. Насупрот томе, БН из Републике Српске, интензивно је извјештавао о политичким догађајима, углавном критикујући. Иако се фокусирао на ентитетске власти (предсједника и владу), додјеливши им око 18 посто заједно, у врло негативном тону, такође се осврну на активности кампање водећих кандидата. СНДС је била странка о којој се највише извјештавало, око 17 посто, на сличан негативан начин, док су неке странке представљене на уравнотеженији или позитивнији начин, а нарочито СДС.

Писани и електронски медији које је пратила ОДИХР ИПМ, а нарочито Klix.ba и Radiosarajevo.ba, пружили су разноврснију покривеност кампање. Међутим, неке медијске куће су показале страначку уређивачку политику. Према закону, приговори у вези са штампањем и електронским медијима спадају под одговорност Вијећа за писане и електронске медије, које је као саморегулаторно тијело овисно о властитим ресурсима и капацитетима. У току трајања кампање, заприлило је око 25 приговора. Међутим, Вијеће је одлучило да исте разматра након избора, што је додатно умањило било какав одређени ефекат необавезујућих одлука Вијећа.

Рјешавање изборних спорова

Закон предвиђа административне и правне лијекове у изборним споровима, али без обзира на амандмане из 2024., транспарентност и учинковитост рјешавања спорова и даље су ограниченог карактера, а неподлијегање важних одлука судској ревизији није у складу са одређењима ОЕБС-а.⁶⁹ Правни оквир омогућава рјешавање спорова од стране изборне администрације и правосуђа, у склопу којег су бирачи и кандидати овлаштени да покрену поступак, а ЦИК покрене поступак по службеној дужности након што прими информацију о кршењу изборних процедура.⁷⁰ По правилу, жалбе на одлуке ЦИК-а рјешава Апелационо одјељење Суда Босне и Херцеговине.

Дјелимично рјешавајући претходну препоруку ОДИХР, амандманима је уведена обвеза ЦИК-у да води базу података о жалбама, али не и да изричито објављује одлуке и садржаја жалби. Истовремено, није увијек било најјасније из базе података или на основу кратких дискусија током сједница ЦИК-а које је образложење одлуке по жалби и која је новчана казна изречена. Ово је, заједно са необјављивањем одлука по жалбама, а што је у супротности са претходним препорукама ОДИХР-а, ограничило транспарентност.⁷¹

Уопштено, прије изборног дана, ЦИК је заприлила приговоре или је по службеној дужности покренула поступак у око 1.940 случајева, углавном у вези с преурађеном кампањом, злоупотребом јавних средстава и саставима БО. У амандманима из 2024., преурађена кампања је окарактерисана као изборни прекршај, уз широку дефиницију вођења кампање.⁷² Као резултат,

⁶⁹ Амандмани из 2024. нарочито изузимају се од жалби одлуке ЦИК-а по приговорима поднесеним против именовања предсједника и замјеника предсједника БО, што није у складу са одређењима ОЕБС-а. Видјети став 18. [Документа ОЕБС-а из Москве](#) из 1991.

⁷⁰ ОИК су одговорне за приговоре у вези са регистрацијом бирача и већином случајева кршења кампање, док ЦИК задржава надлежност да у првостепеном поступку рјешава одређене случајеве кршења кампање, што укључује случајеве који се према закону тичу говора мржње и злоупотребе јавних средстава, као и жалбе против одлука ОИК-а.

⁷¹ Одлуке се достављају странкама у предмету, али нису доступне јавности.

⁷² За који је предвиђена новчана казна у износу од 3.000 до 30.000 КМ (ица 1.534 до 15.337 евра).

ЦИК је ријешила око 600 предмета укључујући и жалбе и поступак по службеној дужности, од којих је одговорено на 422, а више од 200 још увијек је чекало на рјешавање прије дана избора, У 100 случаја, ЦИК је изрекала новчане казне политичким субјектима и њиховим симпатизерима, укључујући и објаве на друштвеним мрежама које су садржавале чињеничне информације о кандидатима, те објављивање листи потенцијалних кандидата на интернет страницама странака прије њихове регистрације.⁷³

Прије изборног дана, ЦИК је запримила око 180 приговора о наводној злоупотреби јавних средстава. ЦИК је изрекла 10 новчаних казни за злоупотребу јавних средстава, а многи саговорници ОДИХР ИПМ изразили су мишљење да ЦИК одуговлачи да примјени нове одредбе и веће казне. Више од 90 случајева о наводној злоупотреби јавних ресурса било је у поступку рјешавања пред ЦИК-ом до дана избора. Према ЦИК-у, то је због, између осталог, недовољних смјерница у Изборном закону, што укључује утврђивање јасне разлике између злоупотребе јавних средстава у сврху изборне кампање и неопходности да се осигура континуирано функционисање јавне администрације. ЦИК је запримила око 30 приговора које се односе на говор мржње у изборној кампањи и предизборном периоду и примјенила је 4 казне у ова 4 случаја, укључујући највећу могућу новчану казну од 30.000 КМ у једном случају.⁷⁴ До дана избора, 19 приговора који су се односили на употребу говора мржње још увијек није ријешено.

Већина приговора којим су се бавили ОИК тичала се страначке припадности предсједника и замјеника предсједника БО. На темељу тога, као и на основу поступак по службеној дужности и жалби упућених ЦИК-у, смијењено је или замијењено 17 предсједника и замјеника предсједника БО.⁷⁵ Међутим, 10. септембра, ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ да је кренула са одбацивањем информација о наводној политичкој припадности као неправовремених и обуставило поступке по службеној дужности. Иако је ЦИК то образложила потребом да се осигура функционисање изборне администрације, ово је оставило неке наводне повреде закона без одговарајућег разматрања и смањило учинковитост овог правног лијека.⁷⁶

Оно што у амандманима из 2024. представља провођење једне од претходних препорука ОДИХР-а је продужење рокова за разматрање приговора и жалби од стране изборних комисија са три на пет дана, што се, међутим, није координирало са роковима за судове, који су и даље три дана. Резултат тога је да је максимални временски оквир од осам дана који користи ЦИК за разматрање приговора и жалби довео до преоптерећења у броју жалби поднесених судовима.⁷⁷ ЦИК није успјела испуни продужене рокове, са око 480 неријешених случајева до дана избора.

Према информацијама које је прикупила ОДИХР ИПМ-ја од ЦИК-а и са интернетске странице Суда, Апелационо одјељење Суда Босне и Херцеговине размотрило је око 66 жалби против одлука ЦИК-а о жалбама и приговорима, потврдивши већину одлука ЦИКА-а. ОДИХР ИПМ је

⁷³ Суд је потврдио већину одлука ЦИК-а о меритуму преурањене кампање. На примјер, објаве на друштвеним мрежама са јавним порукама попут „Настављамо даље“ или „Завидовићима пушу неки нови вјетрови“ окарактерисане су као преурањена кампања и исте су санкционисане. У одређеним случајевима, грађани који су поднијели жалбе ЦИК-у тражили су санкционисање активности попут организовање меморијала, или помињања имена кандидата у објавама на друштвеним мрежама.

⁷⁴ Ова казна односи се на ХСП БиХ – Хрватска странка права БиХ- на њихов билборд „За дом спремни“, поздрав који су користиле усташе (хрватска фашистичка организација која је била активна током другог свјетског рата).

⁷⁵ Страначка припадност углавном је утврђивана на основу информација на друштвеним мрежама. Око 200 кандидата за предсједника и замјеника предсједника БО били су одбачени са листе већ у самој фази именовања.

⁷⁶ У складу са ставом 5.10 Документа ОЕБС-а из Копенхагена, свако мора имати „учинковита средства правне заштите против административних одлука, како би се загарантовало поштовање темељних права и осигурао правни интегритет“.

⁷⁷ Амандманима из 2024. продужили су се рокови за обраду приговора од стране изборних комисија на 72 сата, те се омогућило даље помјерање рока на максимално пет дана у веома сложенијим предметима.

узната са 10 случајева, одлуке ЦИК-а враћене су ЦИК-у на поновно олдучивање или су поништене. Иако се пресуде Суда објављују, систем претраживања на интернетској страници Суда није једноставан за кориштење, а Суд је потврдио да постоји потреба да се страница модификује како би се осигурала транспарентност правосуђа. Супротно претходним препорукама, судске сједнице у изборним споровима нису отворене за јавност. Реформа правосуђа, која се односи и на „закон о судовима“, предметом је дуготрајних дискусија.⁷⁸ Уставни суд тренутно функционише са шест судија умјесто девет због одбијања Републике Српске да именује судије.⁷⁹ Без обзира на ове институционалне препреке, већи број саговорника ОДИХР ИПМ изразио је повјерење у професионализам и, у већини случајева, неовисност судија, позивајући се на, између осталог, кориштење прогресивне европске судске праксе од стране судова на свим нивоима.

Посматрање избора

Закон предвиђа посматрање избора у свим фазама изборног процеса од стране грађанских и међународних посматрача, те посматрача које именују политички субјекти. Амандмани из 2024. године изричито наводе да посматрачи морају бити у могућности проводити учинковито посматрање. ЦИК акредитује међународне посматраче и грађанске посматраче који врше посматрање на државном нивоу (тј. у ЦИК-у и Главном центру за бројање), док ОИК акредитују грађанске посматраче за њихове општине, као и посматраче које именују политички субјекти и кандидати у њиховим општинама. Акредитација посматрача је била инклузивног карактера.

Под Лупом, коалиција 5 оснивачких и 44 придружених организација чланица цивилног друштва, распоредила је 55 дугорочно ангажованих посматрача и 1.000 краткорочно ангажованих посматрача и активна је у свих 143 општина. У предизборном периоду, Под Лупом и Транспаренци Интернационал у Босни и Херцеговини пратили су провођење Изборног закона, укључујући и у погледу формирања бирачких одбора, злоупотребе административних ресурса и неправилности у предизборној кампањи. Ове двије организације поднијеле су ЦИК-у преко 350 приговора.

Дан избора

Изборни дан протекао је мирно. Због разорних поплава и клизишта непосредно прије дана избора, ЦИК је отказала одржавање избора у пет општина у Федерацији, што је утицало на 63.189 регистрована бирача.⁸⁰ У Мостару су, по први пут након 2008. године, одржани избори истовремено кад и у остатку земље.

Жене су биле добро заступљене међу особљем на бирачким мјестима; чиниле су 51 посто чланова БО на бирачким мјестима, а предсједавале су у 52 посто БО на тим бирачким мјестима. ЦИК је објавила да је излазност била 47.7 посто. ЦИК је, око 20.30 часова, почела објављивати прелиминарне резултате избора са бирачких мјеста гдје су се користили скенери за гласачке листиће, а 23.00 часа са других бирачких мјеста, што је доприњело транспарентности.

Упркос законској обавези да бирачка мјеста буду приступачна бирачима са инвалидитетом, на 51 посто посматраних бирачких мјеста, нажалост није био обезбијеђен самосталан приступ

⁷⁸ Усвајање „закона о судовима“ као и других потребних корака омогућава Европској комисији да поднесе преговарачки оквир Вијећу.

⁷⁹ У марту 2024., Венецијанска комисија је објавила [Мишљење](#) о функционисању Уставног суда.

⁸⁰ Ради се о општинама Фојница, Јабланица, Кисељак, Коњиц и Крешево; све укупно погођено је 113 бирачких мјеста. Према закону, ЦИК треба провести изборе на овим бирачким мјестима у року од 7 до 30 дана од првобитног датума одржавања избора, уколико је то могуће.

бирачима са тјелесним инвалидитетом, а у 21 посто случајева, унутрашњи распоред просторије није био одговарајући за те бираче.

Процес отварања је оцијењен позитивно на свих 97 посматраних бирачких мјеста. Процедуре отварања углавном су испоштоване, међутим посматрачи МИПМ-а пријавили су неколико случајева процедуралних грешака, што укључује 10 случајева у којима нису сви чланови БО потписали заклетву, као и 5 случајева гдје гласачке кутије нису биле правилно запечаћене. Свако пето бирачко мјесто није било отворено на вријеме.

Посматрачи МИПМ-а негативно су оцијенили гласање на 7 посто посматраних бирачких мјеста, што је забрињавајуће висок број. Негативне оцјене односиле су се углавном на озбиљне проблемима у вези са тајношћу гласања и процедуралним недостацима. На 50 посто посматраних бирачких мјеста, нису сви гласачи попуњавали своје гласачке листиће у тајности. На 40 посто посматраних бирачких мјеста, тајност гласања није била осигурана због унутрашњег распоред просторија на бирачком мјесту и локација гласачких кабина. На 7 посто посматраних бирачких мјеста, унутрашњи распоред није био адекватан за гласање, а гужве су биле примјећене на 4 посто посматраних бирачких мјеста.

Озбиљни процедурални недостаци, примјећени од стране посматрача МИПМ, укључивали су групно гласање (5 посто), гласање преко посредника (2 посто), те низ потписа на бирачком списку који су се чинили идентичним (1 посто). На пет посто бирачких мјеста, гласачке кутије нису биле правилно запечаћене. Посматрачи МИПМ такође су примијетили неколико случајева озбиљних неправилности, које су упућивале на вршење притиска на бираче и покушаје вршења непримјереног утицаја за кога ће гласати. Посматрачи МИПМ примијетили су да су особе које нису биле чланови БО водиле евиденцију о бирачима који су гласали (13 посто бирачких мјеста), да су гласно прозивали бираче по имену (3 посто бирачких мјеста), те да су покушавали утицати на бираче (2 посто бирачких мјеста). Такође је примјећено осам случајева застрашивања бирача или изборних службеника. Посматрачи МИПМ извијестили су о тензијама испред седам бирачких мјеста, те унутар два посто посматраних бирачких мјеста. Бирачи су прекршили закон сликајући своје листиће на два посто посматраних бирачких мјеста.

Уз сасвим мали број изузетака, на посматраним бирачким мјестима провјеравана су сва лична документа бирача, а сви бирачи су потписали бирачки списак. У случајевима гдје су један или више бирача одбијени или су упућени на друго бирачко мјесто (14 посто посматраних бирачких мјеста), углавном се радило о томе да се нису налазили на списку бирача за то бирачко мјесто.

Посматрачи МИПМ посматрали су гласање на 186 бирачких мјеста која су била укључена у један од ИКТ пилот-пројеката. На 58 њих, извијестили су да ИКТ не функционише како треба, што је укључивало инциденте у којим су скенери гласачких листића радили са прекидима или су заказивали, као и проблеме са читачима отисака прстију. На 50 бирачких мјеста, посматрачи МИПМ извијестили су да су бирачи имали потешкоћа у употреби те технологије, те су на 60 бирачких мјеста извијестили да је кориштење ИКТ-а, што је укључивало и спори рад скенера гласачких листића, довело до кашњења или гужви.

На 92 посто посматраних бирачких мјеста били су присутни страначки и кандидатски посматрачи, међутим на три посто њих, особе које нису биле чланови БО, а углавном се радило о страначким и кандидатским посматрачима, мијешале су се у рад БО. Грађански посматрачи били су присутни на 24 посто проматраних мјеста, што је допринијело транспарентности.

Велику већину посматраних случајева пребројавања гласова, МИПМ оцијенила је углавном позитивно. Ипак, пребројавање гласова оцијењено је негативно на 13 од 85 посматраних бирачких мјеста, углавном због непоштивања прописаних процедура и процедуралних грешака

или пропуста. Посматрачи МИПМ извјестили су о случајевима у којим БО нису извршили прописане процедуре контролонг усклађивања резултата, као што су пребројавање и евидентирање броја неискориштених гласачких листића (по 6 случаја), или нису утврдили број гласача који су гласали пребројавањем потписа на списку бирача (2 случаја). Изборни материјал често није био правилно упакован или одложен прије отварања гласачке кутије. Утврђивање ваљаности гласачких листића није обављено на разуман начин у 5 случајева. У 17 случајева пребројавања, гласачки листићи нису пребројани од стране најмање два члана БО како закон прописује, а у 15 случајева пребројавања нису сви чланови ОИК учествовали у поступку утврђивања ваљаности гласачких листића.

У 24 случаја пребројавања, ОИК су наишле на потешкоће приликом усклађивања резултата, 1 записник резултата бројања гласова је био унапријед потписан, у 2 случаја нису сви чланови БО потписали записник, а 14 БО нису поставили примјерак записника на бирачком мјесту, што је негативно утицало на транспарентност. Посматрачи МИПМ извјестили су о 2 случаја застрашивања чланова БО, те о 6 случаја тензија.

Поступак табеларног приказа резултата посматран је у 62 ОИК и позитивно оцијењен у свим извјештајима посматрача МИПМ осим у три. Међутим, услови за обраду записника оцијењени су као неадекватни у 9 просторија ОИК-а, које су посматрали посматрачи МИПМ-а, а у 3 ОИК сви нису сви присутни имали јасан увид у процес. У двије ОИК, посматрачи МИПМ-а нису били у могућности пратити електронски унос података. Неке ОИК су доставиле записнике резултата који су били непотпуни или нису били потписани од стране свих чланова ОИК-а, а у шест ОИК, нису сви записници резултата избора били усклађени.

ЦИК је извјестила да је запримила 164 приговора у вези са кршењем предизборне шутње и да су ОИК-у поднесена 72 приговора у вези са изборним прекршајима. Додатно, случајеви за које је непоходна кривична истрага, укључујући један случај наводне куповине гласова, прослијеђени су тужилаштву и полицији.

*Енглеска верзија овог извјештаја је једини званични документ.
Незванични преводи су документи на босанском, хрватском и српском језику.*

ИНФОРМАЦИЈЕ О МИСИЈИ И ЗАХВАЛЕ

Сарајево, 7. октобар 20204. године – Ова Изјава о прелиминарним сазнањима и закључцима резултат је заједничког настојања у којем су учествовали ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР), Конгрес локалних и регионалних власти Вијећа Европе (Конгрес) и Европски парламент (ЕП). Процјена је направљена како би се утврдило јесу ли избори у складу с обавезама ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима за демократске изборе, те са националним законодавством. Свака од институција укључених у ову Међународну изборну посматрачку мисију подржала је Декларацију о принципима за међународно посматрање избора из 2005. године.

Кориен Јонкер је шефица ОДИХР ИПМ, ангажована од 30. августа. Карла Дејонгхе предводила је делегацију Конгреса. Луција Аннунзиата је предводила Изборну посматрачку делегацију ЕП.

Ова Изјава о прелиминарним налазима и закључцима доставља се прије завршетка изборног процеса. Коначна процјена избора дјеломично ће зависити о провођењу преосталих фаза изборног процеса, укључујући пребројавање, табелирање и објаву резултата, те рјешавање могућих приговора или жалби након дана избора. ОДИХР ће издати опсежан завршни извјештај, укључујући препоруке за потенцијална побољшања, неколико мјесеци након завршетка изборног процеса. Шефица делегације Конгреса представит ће препоруке током сједнице Конгреса у марту 2025. Шефица Изборне посматрачке делегације ЕП представиће извјештај састанка Делегације а у вези Босне и Херцеговине и Косова.

ОДИХР ИПМ укључује 13 стручњака у главном граду и 20 дугорочна ангажована посматрача распоређених широм земље. На дан избора распоређено је 240 посматрача из 37 земаља, укључујући 202 посматрача које је распоредио ОДИХР, као и 13-члана делегација ЕП и 25-члана делегација Конгреса. Било је 53 посто жена међу посматрачима. Отварање је посматрано на 97 бирачких мјеста, а гласање на више од 950 бирачких мјеста широм земље. Пребројавање је посматрано на 85 бирачких мјеста, а табелирање у 62 опћинских изборних комисија.

Међународна изборна посматрачка мисије се захваљују властима Босне и Херцеговине на позиву да посматрају изборе, а Централној изборној комисији на помоћи. Такође, захваљују осталим државним, ентитетским и локалним институцијама, политичким странкама, медијима и организацијама цивилног друштва те представницима међународне заједнице на сарадњи.

За додатне информације, обратите се:

Кориен Јонкер, шефица ОДИХР ИПМ, у Сарајеву (+387–67–130 0466), до 13. октобра;

Катја Андрусз, потпарол ОДИХР (+48 609 522 266), или Мартина Баркер-Циганикова, савјетница за изборе ОДИХР, у Варшави (+48 695 654 060);

Стефани Поилер, шефица, Одјел за заштиту локалне демократије, Конгрес (+33 390215244);

Рафаел Луиз, ЕП администратор (+32 470880101).

Адреса ОДИХР ИПМ:

Радон Плаза Хотел, 11. спрат

Џемала Биједића 185

71000 Сарајево, Босна и Херцеговина

тел: +387–67–130 0466; и-мејл: office@odihr.ba