



MEĐUNARODNA IZBORNA POSMATRAČKA MISIJA Bosna i Hercegovina– Lokalni izbori 6. oktobra 2024. godine

IZJAVA O PRELIMINARNIM SAZNANJIMA I ZAKLJUČCIMA PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Lokalni izbori 6. oktobra bili su natjecateljskog karaktera i učinkovito provedeni, međutim napori da se poveća interes javnosti bili su nedovoljni. Izbori su održani u okruženju u kojem manjka društvene i političke kohezije. Obzirom da nisu uspjeli dugotrajni pregovori između političkih stranaka u vezi sa uvođenjem neophodnih reformi, visoki predstavnik nametnuo opsežne izmjene i dopune koje su poboljšale integritet procesa. Izborna administracija radila je profesionalno, ali kratki vremenski rokovi za provođenje novih zadataka, u kombinaciji sa neadekvatnim resursima, stavili su na njih značajan teret zbog čega se nisu ispunile neke važne odredbe. Kandidati su mogli slobodno voditi predizbornu kampanju i pružili su biračima jasne alternative, ali ipak na etničkoj osnovi. Ograničeno medijsko izvještavanje je negativno utjecalo na sposobnost birača da donesu informisan izbor. Mediji i novinari su sve više izloženi političkim i zakonskim pritiscima. Napori da se poveća aktivno učešće žena nisu dali opipljive rezultate, te su žene bile nedovoljno zastupljene kao kandidati, posebno u utrkama za načelnike kao i tokom cijele kampanje. Pravo birača i kandidata na učinkovit pravni lijek nije bilo u potpunosti garantovano, te je veliki slučajeva ostao neriješen na dan izbora. Zbog velikih poplava i klizišta izbori su odgođeni u pet općina, što je utjecalo na oko 63.000 birača. Dan izbora je protekao mirno, međutim bila je prisutna zabrinutost u vezi sa tajnošću glasanja i proceduralnih nedostataka.

Općenito, pravni okvir pruža solidnu osnovu za demokratske izbore. Iako im nije prethodio puni konzultativni proces, amandmani iz 2024. godine nametnuti od strane visokog predstavnika uveli su bitne zaštitne mehanizme integriteta i mjere izgradnje povjerenja, te su nadalje osnažili određene aspekte izbornog procesa, čime su se riješile mnoge davno izdate preporuke ODIHR-a i Kongresa. Došlo je do zastoja u izbornim i ustavnim reformama, koje je i dalje neophodno provesti, zbog odsustva političke volje i nemogućnosti postizanja dogovora u parlamentu. Nadalje, nekoliko davno izdatih preporuka ODIHR-a i dalje je neriješeno, a za određene odredbe, uključujući i nekoliko novih, neophodna je revizija kako bi se uklonile nedosljednosti, te kako bi se mogle provesti u potpunosti i uskladiti sa međunarodnim standardima.

Centralna izborna komisija (CIK) i skoro sve općinska izborne komisije (OIK) upravljale su tehničkim aspektima izbornih priprema na učinkovit i profesionalan način. Međutim, amandmani doneseni pred sami početak izbornog procesa stavili su značajan teret na CIK i napregnuli njene kapacitete do krajnjih granica, što se posebno odnosi na revidirana pravila za imenovanje predsjednika i zamjenike predsjednika biračkih odbora (BO). CIK je redovno održavala sjednice, međutim smanjena je transparentnost procesa donošenja odluka uslijed činjenice da se većina diskusija vodila izvan službenih sjednica CIK-e, te da nisu sve odluke CIK-e bile objavljene u potpunosti. U skladu sa preporukama ODIHR-a za države učesnice OSCE-a, postepeno je uvedeno korištenje informatičkih i komunikacijskih tehnologija (IKT), uz pravilno testiranje i dobre pilot-projekte. Aktivnosti na edukaciji birača bile su inkluzivne, međutim imale bi veći doseg da su dodijeljena veća sredstva.

Državljeni koji su stariji od 18 godina i imaju stalno prebivalište imaju pravo glasa, osim onih koji su osuđeni za teška krivična djela i onih koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnim, uključujući i na temelju intelektualne i psihosocijalnog nesposobnosti; ovo drugo je u suprotnosti sa opredjeljenjima OSCE-a i međunarodnim standardima. Oko 3,4 miliona birača imalo je pravo glasa. Postojalo je opće povjerenje u inkluzivnost Centralnog biračkog spiska, a CIK je poduzela napore za

ažuriranje unosa, ali ostala su pitanja vezana za njegovu tačnost, koja se odnose na preminule građane i građane koji žive u inostranstvu. Birači su imali dovoljno mogućnosti da provjere svoje podatke. Zahtjev za dokaz o prebivalištu utječe na pravo učestvovanja romske nacionalne manjine.

Registracija kandidata bila je inkluzivna, a postupak učinkovit i transparentan. Prema amandmanima iz 2024. godine, nijedna osoba osuđena od strane međunarodnog ili domaćeg suda za zločin genocida, zločin protiv čovječnosti ili ratne zločine ne može se kandidovati. Kandidati se mogu kandidovati na stranačkoj ili koalicijskoj listi, samostalno ili na listi nezavisnih kandidata. CIK je ukupno potvrdila 296 političkih subjekata. Ukupno 26.089 kandidata je učestvovalo na ovim izborima. Po prvi put, prijave su se vršile isključivo u elektronskom obliku, što je znatno olakšalo postupak provjere i registracije.

Svojim cijelim tokom kampanja je bila suzdržana. Kandidati su mogli slobodno da vode kampanju i poštovane su osnovne slobode mirnog okupljanja i izražavanja. Amandmani iz 2024. godine zabranjuju svaki vid vođenja preuranjene kampanje, uključujući i na internetu, i CIK je izrekla brojne novčane kazne u vezi s tim. U mnogim slučajevima, CIK je utvrdila da nema dovoljno dokaza za utvrđivanje zloupotrebe javnih sredstava, koja je i dalje prisutna, bez obzira na amandmane iz 2024. godine usmjerene na rješavanje ovog problema. Uprkos činjenici da se neke političke stranke definišu kao multietničke ili „građanske”, u praksi se činilo da su aktivnosti kampanje uglavnom bile usmjerene na nadmetanje za podršku unutar jedne etničke grupe umjesto ciljanja na dobijanje međuetničke podrške. Retorika nekih političkih lidera je bila usmjerena na ratne traume i pogoršala strahove da bi zemlja opet mogla biti nasilno podijeljena. Na internetu, ton predizborne kampanje nadgledanih političkih aktera uglavnom se kretao od neutralnog do pozitivnog, te nije bilo naznaka da su ovi akteri uključeni u bilo kakav sistematski pokušaj širenja dezinformacija i govora mržnje.

Uloženi naponi da se postigne uravnoteženija rodna zastupljenost u izabranim i imenovanim tijelima nisu bili dovoljni jer su žene i dalje nedovoljno zastupljene u javnom i političkom životu. Nadalje, ostaje potreba za rješavanjem prepreka u vezi sa čestom upotrebom mizoginog jezika i rodno specifičnih napada i prijetnji. Dok su žene činile ukupno 42 posto kandidata na ovim izborima, nisu sve kandidatske liste ispunile rodne kvote od 40 posto, a samo 29 od 386 (oko 8 posto) kandidata za načelnike i gradonačelnike bile su žene. Zakonski zahtjevi da CIK i OIK imaju najmanje 40 posto zastupljenosti oba spola također nisu dosljedno ispunjeni. Amandmani iz 2024. godine također imaju za cilj promovisanje rodne ravnopravnosti tokom predizborne kampanje, uključujući i u medijima; međutim, nažalost, ODIHR IPM primjetila je da ova reforma nije imala opipljiv utjecaj na ulogu žena u kampanjama.

Zakonski okvir propisuje ograničenja za iznose priloga i troškove kampanje, ali prethodne preporuke ODIHR-a u vezi sa srazmjernim i odvraćajućim sankcijama za kršenja i efektivnim nadzorom finansiranja kampanje ostaju samo djelimično riješene, time ograničavajući transparentnost i odgovornost. Amandmanima iz 2024. godine povećane su novčane sankcije za prekršaje kako bi se postigao efekt odvraćanja. Istovremeno, ograničenja na trošenje sredstava, koja se računaju na osnovu broja registrovanih birača su nerealno niska u nekim općinama, što ostavlja prostor za nesrazmjerne sankcije. U skladu sa prethodnom preporukom ODIHR-a, amandmani iz 2024. godine uveli su obavezu podnošenja privremenih finansijskih izvještaja; međutim, CIK je donijela odluku da ne objavljuje izvještaje prije dana izbora zbog nedostatka vremena i resursa, što negativno utječe na transparentnost.

Izvještavanje o kampanji na glavnim emiterima bilo je ograničeno. Nadalje, regulatorno tijelo za medije nije uspjelo riješiti očiglednu pristrasnost javnog emitera Republike Srpske, a što je dokazano praćenjem medija od strane ODIHR IPM. To je, u kombinaciji sa povećanom ranjivošću medija na politički pritisak i podjelom medija po etničkim linijama, omogućilo biračima samo djelimične informacije o glavnim kandidatima, smanjujući njihovu mogućnost razumnog izbora. Dok je medijsko okruženje pluralističko, verbalni napadi i prijetnje novinarima te strateško korištenje tužbi za klevetu od strane političara imaju obeshrabrujući utjecaj i potkopavaju sposobnost medija da slobodno djeluju. Održivost

državnih radiotelevizijskih stanica ugrožena je zbog ozbiljnog nedostatka finansiranja. Regulatorno tijelo za elektronske medije nije provodilo nikakvo praćenje medija uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, a samoregulatorno nadzorno tijelo ima samo ograničene kapacitete za praćenje sadržaja online i štampanih medija. Pohvalno je da su neki lokalni mediji, kao i najpopularniji nacionalni internetski portali organizovali su debate, ali svi pozvani kandidati nisu iskoristili priliku da učestvuju.

Iako zakon predviđa administrativne i pravne lijekove u izbornim sporovima, transparentnost i učinkovitost rješavanja sporova i dalje su ograničenog karaktera, a nepodlijeganje odluka CIK-e o imenovanju predsjednika BO i njihovih zamjenika sudskoj reviziji nije u skladu sa opredjeljenjima OSCE-a uzimajući u obzir pravo na učinkovit pravni lijek. Općenito, CIK je razmotrila 600 predmeta, većinom u vezi s preuranjenom kampanjom, zloupotrebom javnih sredstava i sastavima biračkih odbora. U skladu sa prethodnom preporukom ODIHR-a, produženi su rokovi za razmatranje prigovora za izborne komisije. Međutim, CIK nije uspjela ispoštovati produžene rokove u većini slučajeva, te je oko 480 predmeta ostalo neriješeno na dan izbora. Uspostava baze podataka CIK-a za prigovore djelimično je riješila jednu prethodnu preporuku ODIHR-a, međutim zakon izričito ne traži objavljivanje odluka po žalbama, čime se ograničava transparentnost. Sud Bosne i Hercegovine nije održavao javna saslušanja za izborne sporove.

Izborni dan je protekao mirno, a procedure su uglavnom ispoštovane, ali tajnost glasanja je bila često ugrožena zbog neadekvatnog unutrašnjeg rasporeda prostorija na biračkim mjestima i lokacije kabina za glasanje. Posmatrači MIPM-a negativno su ocijenili glasanje na 7 posto posmatranih biračkih mjesta i prijavili nekoliko slučajeva većih nepravilnosti koje ukazuju na vršenje pritiska nad biračima i pokušaje utjecanja na birače za koga da glasaju, kao i proceduralne nedostatke poput grupnog glasanja ili glasanja preko posrednika. Na relativno velikom broju posmatranih biračkih mjesta gdje su provedeni IKT pilot projekti, posmatrači MIPM-a su uočili probleme pravilnog funkcionisanja tehnologije ili su birači imali poteškoća u upotrebi iste, što je rezultiralo kašnjenjima. Uprkos zakonskoj obavezi, više od polovine posmatranih biračkih mjesta nije omogućilo samostalan pristup biračima sa tjelesnim invaliditetom. Većina posmatranih slučajeva brojanja glasova posmatrači MIPM ocijenili su pozitivno, dok su negativne ocjene uglavnom posljedica nepoštovanja propisanih procedura kao i proceduralnih grešaka. Dosadašnji tabelarni prikaz rezultata je pozitivno ocijenjen, osim za tri općinske izborne komisije.

PRELIMINARNA SAZNAJNA

Pozadina i politički kontekst

8. maja 2024. godine, Centralna izborna komisija (CIK) je u skladu sa zakonskim odredbama raspisala lokalne izbore za 6. oktobar. Birači su pozvani da izaberu načelnike te članove općinskih vijeća u 143 općine u zemlji.

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

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

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

Nakon nekoliko neuspješnih pokušaja političkih stranaka da postignu dogovor o ustavnim i izbornim reformama, visoki predstavnik je 26. marta 2024. godine nametnuo opsežne izmjene i dopune (vidjeti *Pravni okvir*).³ Vijeće Evrope je 21. marta 2024. odlučilo dati zeleno svjetlo za početak pregovora o pristupanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji nakon što BiH poduzme sve relevantne korake iz preporuka Komisije od 12. oktobra 2022. godine, što predstavlja značajan korak ka dugotrajnom vanjskopolitičkom cilju. Generalna skupština UN-a je 23. maja usvojila rezoluciju kojom se određuje godišnje obilježavanje genocida u Srebrenici; dan prije je Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) zatražila povlačenje rezolucije. Reagujući posebno na reforme visokog predstavnika iz marta 2024. godine, predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik, kojem se sudi pred Sudom Bosne i Hercegovine zbog neprovođenja odluka visokog predstavnika, poduzeo je niz koraka kojim je osporio ustavni poredak Bosne i Hercegovine.⁴

Tradicionalno, poruke većine glavnih političkih stranaka ciljale su na jedan konstitutivni narod, mada je nekoliko stranaka tvrdilo da su zauzele multietnički, „građanski“ stav prema biračkom tijelu.⁵ Na državnom nivou, rad vlasti je i dalje uglavnom u blokadi, a glavne političke stranke gledaju na svoje uske interese, nauštrb interesa šire javnosti.⁶ Izbori su održani u atmosferi razočarenja javnosti u proces, te općenito u političku situaciju.⁷

Uprkos obavezama iz privremenih posebnih mjera u Zakonu o ravnopravnosti spolova iz 2003. godine i obaveznim izbornim kvotama, naponi vlasti da riješe dugotrajnu rodnu pristranost bili su nedovoljni, te su žene i dalje nedovoljno zastupljene u javnom i političkom životu. Sagovornici ODIHR IPM primijetili su da je izražen mizogini jezik, te da masovnost rodno-specifičnih napada i prijetnji u javnom diskursu odvraća žene od političkog aktivizma ili ih tjera da se prestanu baviti politikom. Trenutno u državnim i entitetskim zakonodavnim tijelima, 17 do 28 posto izabranih članova su žene. Na prethodnim lokalnim izborima, samo pet žena je izabrano za načelnice (u 140 neposrednih izbora), te 618 za općinska zakonodavna tijela (19,6 posto od ukupnog broja izabranih članova).

Pravni okvir i izborni sistem

Lokalni izbori prvenstveno su regulisani Ustavom i Izbornim zakonom iz 2001. godine (posljednje izmjene i dopune izvršene su 2024. godine), kao i Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2012. godine. Bosna i Hercegovina je potpisnica glavnih međunarodnih i regionalnih instrumenata za demokratske izbore.

³ Prethodno je visoki predstavnik nametnuo niz izmjena Izbornog zakona, u periodu pred izbore 2022. u junu i julu, te na sami dan izbora, 2. oktobra (odmah po zatvaranju biračkih mjesta na općim izborima). Ovim izmjenama i dopunama uvedena je, između ostalog, definicija netolerantnog i huškačkog jezika koji predstavlja govor mržnje (u nastavku ako se izvještaj referira na govor mržnje, radi se o referenci na ovu pravnu definiciju).

⁴ U aprilu je Republika Srpska usvojila zasebni izborni zakon (vidjeti *Pravni okvir*). Vlasti Republike Srpske su 23. maja 2024. objavile da će do kraja mjeseca juna Federaciji BiH dostaviti prijedlog za „mirno razdruživanje“. G-din Dodik je 8. juna u Beogradu prisustvovao „Svesrpskom saboru“, na kojem je predložena deklaracija „o zaštiti nacionalnih i političkih prava i zajedničke budućnosti srpskog naroda“, koju je NSRS usvojila 2. jula. NSRS je 4. jula usvojila državnu himnu i grb Srbije kao vlastita obilježja.

⁵ U Federaciji Bosne i Hercegovine, glavne stranke su Demokratska fronta (DF), Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH), Narod i pravda (NiP), Naša stranka (NS), Savez za bolju budućnost Bosne i Hercegovine (SBB BiH), Stranka demokratske akcije (SDA) i Socijaldemokratska partija (SDP BiH). SDA se uglavnom fokusira na glasače koji se izjašnjavaju kao Bošnjaci, dok se HDZ, zajedno sa manjim strankama, fokusira na hrvatsko biračko tijelo. Ostale stranke su zauzele multietnički pristup. U Republici Srpskoj, glavne stranke su Partija demokratskog progresa (PDP), Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Srpska demokratska stranka (SDS); sve tri stranke ciljaju na srpsko biračko tijelo.

⁶ Prije nego je EU donijela odluku o pristupanju, zemlja je provela zakone o sukobu interesa i pranju novca.

⁷ Koalicija za slobodne i poštene izbore *Pod lupom*, građanska posmatračka organizacija, objavila je 27. septembra rezultate nedavno provedene javne ankete, koja je utvrdila da „sedam od deset građana... ne vjeruje da su izbori slobodni i poštenti“.

Od usvajanja, Izborni zakon je mijenjan i dopunjavan nekoliko puta, posljednji put 26. marta 2024. nametanjem od strane visokog predstavnika (u daljem tekstu: amandmani iz 2024. godine).⁸ Prije nametanja, visoki predstavnik i drugi domaći i međunarodni akteri su u više navrata pozivali lokalne političke aktere da sarađuju i usvoje neophodne izmjene kako bi osigurali integritet izbora, međutim nije postignut konsenzus glede šire izborne reforme uslijed nedostatka političke volje.⁹ NSRS je 19. aprila usvojila svoj izborni zakon, koji je proglašen neustavnim zato što bi, prema Ustavnom sudu, preuzeo nadležnosti koje pripadaju državnim institucijama.¹⁰

Općenito, pravni okvir pruža solidnu osnovu za demokratske izbore, a amandmani iz 2024. godine uveli su važne zaštitne mehanizme za integritet i nadalje osnažili određene aspekte izbornog procesa. Nedavno donesene opsežne izmjene koje se tiču svih aspekata procesa ispunile su veliki broj davno donesenih preporuka ODIHR-a, te su općenito pozdravljene od strane sagovornika ODIHR IPM. Konkretno, amandmani su, u skladu sa prethodnim preporukama ODIHR-a, pokrili pitanje dodjeljivanja sredstava za izbornu administraciju, revidirali sistem imenovanja u izborne komisije na nižim nivoima, dali više vremena izornoj administraciji da se bavi prigovorima i žalbama, detaljno opisali zabrane protiv zloupotrebe javnih sredstava, te su pojačali odvratajući efekt sankcija za kršenje kampanje. Za postepeno uvođenje informatičkih i komunikacijskih tehnologija (IKT) u izborni proces, rečeno je da iza toga stoji namjera da se ispune preporuke ODIHR-a u vezi jačanja integriteta procedura na dan izbora, te da se spriječe malverzacije na dan izbora.

Neke izmjene samo djelomično provode preporuke ODIHR-a, što ostavlja prostor za daljnja poboljšanja.¹¹ Istovremeno, nekoliko drugih preporuka ODIHR-a još uvijek nije ispunjeno, a one uključuju neriješenu prioritetnu preporuku temeljenu na međunarodnim standardima ljudskih prava i sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi s uklanjanjem ograničenja na pasivno i aktivno biračko pravo za opće izbore zasnovanih na boravištu i etničkoj pripadnosti, za koju je neophodna izmjena ustava.¹²

U vezi s većim brojem amandmana, bilo bi bolje da imaju veći stepen usklađenosti sa postojećim propisima, posebno u slučajevima koji uključuju nadležnosti različitih institucija. U odsustvu punog konzultativnog procesa, održali su se bilateralni konzultativni sastanci sa glavnim akterima, uključujući CIK.¹³ S druge strane, nisu konsultovani neki drugi akteri, uključujući Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine i Agenciju za zaštitu ličnih podataka, što je dovelo do neusklađenosti unutar teksta

⁸ Naknadno je zakon dopunjen sa [corrigendum](#) (ispravkama), kojim se de facto produžio mandat nekih od članova CIK-e, čime im je omogućeno da budu na funkciji za opće izbore 2026. godine.

⁹ Državne institucije i drugi sagovornici s kojim se susreo ODIHR IPM potvrdili su da nije došlo do usvajanja zakona zbog kontinuiranih političkih nesuglasica, posebno u vezi s predstavljanjem 'konstitutivnih naroda'.

¹⁰ Između ostalog, Izborni zakon Republike Srpske utvrdio je novu izbornu komisiju na entitetskom nivou, koja bi trebala imati isključivu nadležnost nad izbornim procesom u tom entitetu. NSRS je u više navrata usvajala zakone kojim se osporavaju ovlasti državnih institucija i OHR-a. Na primjer, NSRS je 27. juna usvojila zakon o neprovođenju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na teritoriju Republike Srpske (i neobjavlivanju odluka visokog predstavnika u Službenom glasniku entiteta).

¹¹ Naprimjer, iako amandmani ciljaju na povećano učešće žena u kampanji, i dalje nije riješena [preporuka](#) ODIHR-a i Evropske komisije Vijeća Evrope za demokraciju kroz pravo (Venecijanske komisije) u vezi sistema koji bi osigurao minimalni postotak pripadnika svakog spola u izabranim tijelima. Vidjeti također stav 33. [opće preporuke CEDAW br. 23 iz 1997.](#) Slično tome, iako je ODIHR prethodno preporučio javno objavljivanje žalbi i odluka, amandmani iz 2024. jedino obavezuju CIK da objavljuje *informacije* o žalbama i odlukama, što je dovelo do ograničene transparentnosti pošto se nisu objavljivale same odluke (vidjeti također *Rješavanje izbornih sporova*).

¹² Vidjeti, između ostalog, presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), [Zornić protiv Bosne i Hercegovine](#), [Pilav protiv Bosne i Hercegovine](#), [Šlaku protiv Bosne i Hercegovine](#) i [Kovačević protiv Bosne i Hercegovine](#). Ovaj posljednji predmet upućen je Velikom vijeću Evropskog suda za ljudska prava 14. decembra 2023. godine.

¹³ Stav 5.8 OSCE-ovog Dokumenta iz Kopenhagena kaže da se zakoni „usvajaju na kraju javnog postupka“.

amandmana ili u odnosu na postojeće zakonodavstvo.¹⁴ Odluke CIK-e ne podliježu sudskoj reviziji, što nije u skladu sa opredjeljenjima OSCE-a (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*). Nekoliko sagovornika ODIHR IPM izrazilo je mišljenje da nisu dovoljno obrazloženi razlozi za neke od izmjena, što se naročito odnosi na uvođenje ograničenja na broj preferenci, te su se zapitali da li će one zaista povećati povjerenje birača i integritet procesa. Također, neki smatraju da su pravila o prijevremenom prestanku mandata izabranih službenika ciljala određene pojedince.

Nadalje, donošenje amandmana prije samog početka izbornog procesa stavilo je značajan teret na CIK, a novi raspon zadataka nametnutih CIK-i napreže njene kapacitete do krajnjih granica. Iako su, općenito gledajući, amandmani u vezi tehničkih priprema za dan izbora bili provedeni učinkovito i pravovremeno u susret ovim izborima, drugi amandmani, posebno oni koji se tiču kampanje, zloupotrebe javnih sredstava, učešća žena, finansiranja kampanje i rješavanja izbornih sporova, bili su samo djelomično provedeni.¹⁵ Osnovni razlog za to je što se široki raspon uvedenih novina morao provesti u praksi u skraćenom vremenskom roku, čemu treba dodati i ograničene resurse, kao i, u određenom broju slučajeva, izostanak političke volje od strane određenih aktera.

Članovi općinskih vijeća (u Federaciji) i općinskih skupština (u Republici Srpskoj) biraju se na osnovu proporcionalnog izbornog sistema, s preferencijalnim glasanjem i zakonskim pragom od 3 posto za dodjelu mandata. Broj vijećnika varira ovisno o broju registrovanih birača.¹⁶ U skladu s amandmanima iz 2024. godine, birači mogu naznačiti preferencu za najviše tri kandidata na listi po vlastitom izboru, za razliku od prethodno neograničenog broja preferencijalnih glasova, ili mogu glasati za listu bez navođenja preference za bilo kojeg kandidata.¹⁷ Načelnici se direktno biraju prema većinskom sistemu, a bira se kandidat koji je osvojio najveći broj glasova. Gradonačelnike Sarajeva, Mostara i Distrikta Brčko indirektno biraju zakonodavna tijela općina. Mandati načelnika i vijećnika dodjeljuju se na četiri godine.

Izborni zakon reguliše način izbora kandidata koji pripadaju jednoj od 18 zakonsko priznatih nacionalnih manjina u općinska vijeća i skupštine. U općinama u kojim je ukupan broj pripadnika ovih manjina najmanje tri posto od ukupnog stanovništva, najmanje jedno mjesto mora pripasti predstavniku nacionalnih manjina.

Izborna administracija

Izborima upravlja trostepena struktura, koja se sastoji od CIK-e, 143 općinske izborne komisije (OIK) i 5.400 biračkih odbora.¹⁸

¹⁴ Na primjer, amandmanima iz 2024. godine omogućuje se CIK-i da objavljuje izvode iz biračkih spiskova na svojoj web-stranici; međutim, CIK to nije uradila zbog zabrinutosti u vezi sa zaštitom ličnih podataka. Iako su rokovi za razmatranje žalbi produženi za CIK, isto nije urađeno za sudove, što dovodi do toga da se sudovi bave velikim brojem žalbi u kratkim vremenskim rokovima (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*). Nadalje, zakon je pooštrio kazne za prekoračenje trošenja sredstava, međutim ograničenja za trošenje sredstava ostala su ista, što dovodi do nesrazmjera između finansijskih prekršaja i kazni (vidjeti *Finansiranje kampanje*).

¹⁵ Vidjeti pojedinačne odjeljke ovog izvještaja.

¹⁶ Općine sa manje od 8.000 registrovanih birača biraju između 11 i 17 članova; općine koje imaju između 8.000 i 20.000 registrovanih birača biraju između 17 i 25 članova; te općine sa preko 20.000 birača biraju između 25 i 31 člana.

¹⁷ Prethodno nije bio ograničen broj preferencijalnih glasova. Prema amandmanima iz 2024. godine, ako su označena više od tri kandidata, smatra se da je lista dobila važeći glas ali se ne broje preferencijalni glasovi. Prvo dobijaju mandat kandidati sa osvojenim brojem preferencijalnih glasova od najmanje 10 posto od glasova datih određenoj listi; ostali dobijaju mandate na osnovu rednog broja na listi.

¹⁸ Brojanje glasova provode BO odmah nakon zatvaranja biračkih mjesta. OIK naknadno objavljuju rezultate tabelarno. CIK je uspostavila Glavni centar za prebrojavanje koji je primao rezultate u tabelarnom prikazu od OIK i brojao glasačke listiće za alternativne metode glasanja (glasanje u odsustvu, mobilno glasanje, glasanje nepotvrđenim glasačkim listićima, poštom i glasanje izvan zemlje).

CIK je sprovela sve tehničke aspekte izbornih priprema na profesionalan način. CIK je djelovala učinkovito i ispunila većinu zakonskih rokova.¹⁹ CIK je redovno održavala sjednice, koje su otvorene za javnost i mogu se uživo pratiti na internetu. CIK je donosila odluke na sjednicama dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova, u skladu sa zakonom, a u većini slučajeva konsenzusom. Međutim, transparentnost je smanjena činjenicom da su o većini pitanja, koja su bila u postupku rješavanja pred CIK-om, raspravljali članovi CIK-e tokom neformalnih sastanka, a izvan formalnih sjednica CIK-e.²⁰ Nadalje, sve odluke CIK-e nisu u cijelosti objavljene na web stranici CIK-e, što je negativno utjecalo na transparentnost (Vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*).

OIK su održavale sjednice uglavnom po potrebi, a samo je oko 12 posto svih OIK objavilo zapisnike sa svojih sastanaka. Iako je 79 posto svih OIK objavilo neke informacije o izborima, nisu sve odluke jednoobrazno objavljene na web stranicama općina što je smanjilo transparentnost rada OIK. Dugoročno angažovani posmatrači ODIHR IPM općenito su ocijenili OIK kao kompetentna tijela upoznata sa relevantnim procedurama i sa dobrim resursima.²¹ CIK i OIK stekli su povjerenje izbornih aktera.²²

Amandmani iz 2024. godine koje se odnose na rad izborne administracije, uključujući promjene u sastavu i postupcima imenovanja biračkih odbora, dostavu svih izbornih materijala biračkim odborima 12 sati prije otvaranja biračkih mjesta i provedbu IKT pilot projekata, pružaju čvrstu osnovu za povećanje učinkovitosti izborne administracije. Međutim, dodatni zadaci i kratki vremenski rokovi za njihovo provođenje doveli su u pitanje kapacitete CIK-e i rezultirali su određenim kašnjenjima u samoj provedbi.

Novi postupci imenovanja, koji zahtijevaju da predsjednici i zamjenici predsjednika BO nemaju nikakvu političku pripadnost, predstavljali su značajan izazov CIK-i, koja je morala imenovati, obučavati i ocjenjivati predsjednike i zamjenike predsjednika BO.²³ Ipak, u mnogim slučajevima, CIK nije mogla pronaći odgovarajuće kandidate i OIK je morala osigurati osoblje sa rezervnih listi obučanih kandidata za članstvo u BO. Zbog toga su se neki sagovornici ODIHR IPM pitali da li su predsjednici i zamjenici BO koji su angažovani prema novim pravilima zaista nezavisni. Prilikom revizije mehanizama imenovanja drugih članova BO uzete su u obzir prethodne preporuke ODIHR-a, posebno one koje se odnose na ograničenje prava imenovanja članova biračkih odbora strankama koje su zastupljenje u odgovarajućem općinskom vijeću ili skupštini. Uprkos svemu, obuke za BO su provedene na vrijeme. Dugoročno angažovani posmatrači ODIHR IPM ocijenili su obuke članova BO kao praktične, jake i sažete.

Zakonski zahtjevi da CIK i OIK imaju najmanje 40 posto zastupljenosti svakog spola nisu dosljedno ispunjeni. Od sedam članova CIK-e, uključujući predsjednike, samo su dva člana žene (28,5%). Iako su ukupno 46% svih članova OIK žene, zahtjev za rodnu zastupljenost nije ispunjen u 24 OIK (16,7%),

¹⁹ ODIHR IPM primjetila je kašnjenja u imenovanju predsjednika BO, njihovih zamjenika i članova. Zakonski rok za zapošljavanje osoblja u centrima za brojanje na državnom nivou i na nivou OIK (21. septembar) nije ispunjen zbog izazova u zapošljavanju potrebnog broja ljudi i nedostatka raspoloživog osoblja.

²⁰ Posmatrane sjednice uglavnom su bile usmjerene na donošenje odluka. Prema podacima CIK-e detalji pojedinih tačaka dnevnog reda razmatrani su prije javnih sjednica na „kolegijima” članova CIK-e.

²¹ Od raspisivanja izbora, 9.1 posto članova OIK je promijenjeno, uglavnom zbog isteka mandata. Čini se da te promjene nisu utjecale ne institucionalno znanje OIK.

²² Međutim, neki akteri su izrazili zabrinutost u vezi sa nepristrasnošću OIK, jer su ih imenovala općinska vijeća ili skupštine, a imenovanje odobrila CIK.

²³ Od 22. avgusta, krajnjeg roka za imenovanje BO, identifikovano je oko 8.900 predsjednika i zamjenika predsjednika od oko 10.800 potrebnih, dok su izborni prigovori protiv imenovanja još uvijek u postupku rješavanja. Među glavnim utvrđenim razlozima za nedovoljan broj imenovanja bili su nedostatak zainteresovanja, nedostatak kvalifikovanog osoblja bez političke pripadnosti i niski finansijski poticaji, bez obzira na navedeno povećanje naknada. Trodnevna obavezna obuka je bila faktor odustajanja za ona lica koja rade sa punim radnim vremenom.

a što utječe na oba pola.²⁴ Kako bi se riješila pitanja rodne zastupljenosti na izborima, CIK je imenovala dva predstavnika u Koordinacijski odbor za provođenje Akcionog plana rodne ravnopravnosti i godišnje podnosi izvještaj državnoj Agenciji za rodnu ravnopravnost.²⁵ U skladu sa međunarodnim standardima i obavezama OSCE-a, CIK je prikupila podatke razvrstane po polu za različite aspekte izbornog procesa i učinila zbirne podatke javno dostupnima.²⁶

U skladu sa amandmanima iz 2024. godine, i uz finansijsku pomoć donatora, CIK je provela četiri pilot projekta u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija.²⁷ Postepeno uvođenje tehnologije, kao i testiranje pilot projekata prije izbora kao sredstvo za rješavanje izazova prije potpune provedbe je u skladu sa preporukama ODIHR-a državama članicama OSCE-a za uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u izborne procese. Međutim, ODIHR IPM je uočila neka sporna pitanja tokom faze testiranja optičkih skenera; u nekoliko slučajeva, glasački listići koje optički skeneri nisu pravilno očitali su naknadno vraćeni glasaču. Ako se dogode na dan izbora, takvi slučajevi mogli bi ugroziti tajnost glasanja i potrebno ih je riješiti. Angažovanje tehničkih operatera za pilote projekte završeno je tek pred dan izbora zbog poteškoća u pronalaženju kvalifikovanog osoblja. Svi sagovornici ODIHR IPM podržali su pilot projekte kao sredstvo za povećanje transparentnosti i vjerodostojnosti izbornog procesa.

Amandmani iz 2024. godine predviđaju da se pristupačnost biračima sa invaliditetom uzima u obzir pri određivanju biračkog mjesta.²⁸ Izborni zakon također propisuje potpomognuto glasanje kao i mogućnost glasanja putem mobilnih glasačkih kutija. Neki sagovornici ODIHR IPM naveli su da su rani rok (40 dana prije dana izbora) za registraciju za mobilno glasanje i zahtjev za pružanje medicinske dokumentacije otežali proces. Ukupno 17.465 birača registrovano je za mobilno glasanje, a na dan izbora, CIK je rasporedila 397 mobilnih timova širom zemlje.

Edukacija birača provodila se uglavnom putem audio-vizuelnih sredstava na lokalnim i državnim medijima. Istovremeno, mogućnosti da se dopre do šire javnosti putem društvenih mreža nisu bile dovoljno iskorištene. CIK i drugi koji se bave edukacijom birača ukazali su na nedostatak dovoljnog finansiranja za provođenje aktivnosti edukacije birača na širem nivou. Određeni oblici edukacije birača su također provedeni od strane čelnika zajednica u selima ili su objavljeni na web stranicama općine ili OIK. CIK je uz podršku Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini organizovala inkluzivne kampanje usmjerene na određene skupine birača, uključujući Rome, osobe sa invaliditetom, kao i žene i mlade. Međutim, upotreba znakovnog jezika učinila bi edukaciju birača dostupnijom glasačima sa oštećenjem sluha.

²⁴ Žene su bile nedovoljno zastupljene u 13 OIK, a muškarci u 11 OIK.

²⁵ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je u oktobru 2023. godine [Gender Akcioni Plan](#) za period 2023–2027. [Odbor za praćenje implementacije Gender Akcionog Plana](#) osnovalo je Vijeće ministara u novembru 2023. CIK je također objavila [Izjavu o opredjeljenosti za ravnopravnost polova](#).

²⁶ Opći komentar 23, stav 48 [CEDAW](#) navodi da „državne stranke treba da uključuju statističke podatke razvrstane prema spolu”. Stav 40.13 Moskovskog dokumenta OSCE-a iz 1999. godine obavezuje države članice „da osiguraju prikupljanje i analizu podataka radi odgovarajuće procjene, praćenja i poboljšanja položaja žena”. CIK je prikupila podatke razvrstane prema spolu i po općinama za registrovane birače, kandidate, izborne administracije i akreditovane posmatračke.

²⁷ Pilot projekti uključuju provjeru autentičnosti otisaka prstiju i prijenos rezultata izbora na glasačkim mjestima direktno u sjedište CIK-e (provedeno na 65 biračkih mjesta u 11 općina); optički skeneri glasačkih listića za brojanje istih (145 glasačkih mjesta u 7 općina); i biometrijska identifikacija birača na 138 glasačkih mjesta u Brčko distriktu. Posljednji projekat, sistem video nadzora koji će biti testiran na 10 biračkih mjesta u pet općina, finansiralo je Ministarstvo finansija.

²⁸ U slučaju da biračko mjesto nije dostupno za birače sa invaliditetom, za njih se priprema posebno mjesto sa glasačkim kabinama izvan biračkog mjesta.

Registracija birača

Pravo glasa imaju građani sa navršениh 18 godina starosti i stalnim prebivalištem, osim onih osuđenih za teška krivična djela, uključujući ratne zločine, i one koji su sudskom odlukom proglašeni pravno nesposobnima, uključujući i na osnovu intelektualnog ili psihosocijalnog invaliditeta. Ograničenja izbornih prava na osnovu mentalnog invaliditeta u suprotnosti su sa opredjeljenjima OSCE-a i drugih međunarodnih standarda.²⁹

Registracija birača u zemlji je pasivna. Zakon također omogućava glasanje izvan zemlje, za koje su birači obavezni da izvrše elektronsku registraciju pred svake nove izbore. CIK ima opću nadležnost za integritet i održavanje Centralnog biračkog spiska (CBS), a koji se vodi na osnovu matičnog registra. Međutim, tačnost CBS-a ovisi o podacima koje dostavljaju druge institucije odgovorne za ažuriranje matičnog registra. Nekoliko sagovornika ODIHR IPM izrazili su zabrinutost u pogledu tačnosti podataka o registraciji birača. Iako je CIK uložila napore da ukloni pojedine zastarjele unose³⁰, mehanizam za uklanjanje preminulih građana i osoba koje su napustile zemlju iz lokalnih baza podataka o građanskoj evidenciji ovisi o inicijativi građana u prijavljivanju promjena građanskog statusa i ne osigurava potpunu tačnost podataka o registraciji birača.³¹

Za ove izbore, CBS je zaključen 22. avgusta, sa 3.400.204 registrovanih birača, uključujući 44.789 registrovanih za glasanje u inostranstvu; 50,17 posto registrovanih birača bile su žene. Iako većina sagovornika ODIHR IPM nije dovela u pitanje inkluzivnost CBS-a, ODIHR IPM je primjetila da zahtjev za dokazivanje boravišta utječe na pravo učestvovanja predstavnika romske manjine.³²

Tokom godine, birači su imali dovoljno mogućnosti da provjere svoje podatke i zatraže ispravku svojih podataka od nadležnih općinskih institucija. Amandmani Izbornog zakona iz 2024. godine obavezuju CIK da omogući javni pristup izvodima iz CBS-a putem „svoje internetske stranice ili bilo kojeg drugog odgovarajućeg sredstva”, a istovremeno osiguravajući zaštitu ličnih podataka.³³ CIK je odlučila ne činiti potpune izvode dostupnim na svojoj internetskoj stranici navodeći, između ostalog, zabrinutost zbog zaštite ličnih podataka i preopterećenja internetske stranice. Ipak, CIK je u potpunosti postupila u skladu sa zakonom, te je izvode iz popisa stavila na uvid javnosti od 8. juna do 8. jula na općinskom nivou. Svaki birač je također imao direktan pristup svojim podacima putem web stranice CIK-e.

Registracija kandidata

Pravo na učešće daje se građanima sa biračkim pravima. Nakon amandmana iz 2024. godine, nijedna osoba koja je osuđena od strane bilo kojeg međunarodnog ili domaćeg suda za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti ili ratne zločine ne može se kandidovati na izborima niti obavljati bilo koju izbornu,

²⁹ Vidjeti članove 12 i 29 Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD). Vidjeti također stav 9.4 Saopštenje odbora za prava osoba sa invaliditetom iz 2013. godine, br. 4/2011 u kojem se navodi da član 29 ne predviđa nikakvo razumno ograničenje ili izuzeće za bilo koju grupu osoba sa invaliditetom. Stoga, isključivo pravo glasa na temelju zamišljene ili stvarne psihološke ili intelektualne nesposobnosti, uključujući ograničenje na temelju pojedinačne procjene, predstavlja diskriminaciju na temelju invaliditeta”. Također vidjeti i Publikaciju Kongresa o [izbornim listama i biračima koji de facto borave u inostranstvu](#).

³⁰ Nakon provedenih provjera o dokazivanju prebivališta i državljanstva, CIK je utvrdila nepravilnosti u evidenciji za 165 izbjeglica koji su registrovani za glasanje izvan zemlje. CIK je također donijela nekoliko odluka da iz centralnog biračkog spiska ukloni osobe koje služe zatvorsku kaznu, u skladu sa Izbornim zakonom.

³¹ Institucije koje su odgovorne za ažuriranje registra stanovništva uključuju općine, kao i kantonalnu i entitetsku policiju. Odgovornost za prijavljivanje preminulih građana općini je obaveza porodice preminule osobe, koja mora da pokaže štampani izvod iz matične knjige umrlih nadležnim tijelima. Prema Zakonu o stalnom i privremenom boravku građana Bosne i Hercegovine, registracija i odjava prebivališta odgovornosti su samih građana.

³² Amandman na Zakon o prebivalištu iz 2014. godine zahtijeva dokaz o prebivalištu. Značaj broj članova romske zajednice nema dokaza o prebivalištu, stoga nema pristupa ličnim dokumentima i ne mogu biti upisani u CBS.

³³ Perma Agenciji za zaštitu ličnih podataka, CIK je imala pravo odrediti u kojem će obliku učiniti CBS dostupnim.

imenovanu ili drugu dužnost.³⁴ Kandidati na lokalnim izborima mogu biti na stranačkim ili koalicijskim listama, mogu biti nezavisni kandidati ili na listi nezavisnih kandidata. Kandidat se može kandidovati samo u jednoj izbornoj jedinici i na jednoj listi.

Da bi je CIK prihvatila lista kandidata mora sadržavati najmanje 40% kandidata iz manje zastupljenog spola, uz posebne zahtjeve o raspoređivanju kandidata na listama. Ukupno 42 posto kandidata na ovim izborima bile su žene. Međutim, sagovornici ODIHR IPM iznijeli su mišljenje da zahtjevi o raspoređivanju kandidata na listama nisu dovoljni da bi se osigurala jednaka zastupljenost žena, jer po njihovom mišljenju preferencijalno glasanje često ide na štetu žena. Samo 29 od 386 kandidata za načelnika su žene (8 posto), uključujući 4 od 5 aktuelnih žena načelnica.

Registracija kandidata je bila inkluzivna, a proces registracije učinkovit i proveden na transparentan i pravovremen način; i općenito sagovornici ODIHR IPM nisu izrazili zabrinutost oko procesa. Registracija kandidata započela je 9. maja i završena je 4. avgusta. Ukupno je potvrđeno 296 političkih subjekata, uključujući 110 političkih stranaka, 58 koalicija, 76 nezavisnih kandidata, 43 nezavisna kandidata koja predstavljaju nacionalne manjine i 9 lista neovisnih kandidata. Ukupno, 26.089 kandidata je učestvovalo na ovim izborima. U 13 općina, samo se jedan kandidat kandidovao za načelnika.

U skladu sa amandmanima iz 2024. godine, prijave su se vršile isključivo u elektronskom obliku, putem posebne internetske platforme.³⁵ To je znatno olakšalo proces verifikacije i registracije, jer platforma omogućava automatsku verifikaciju svih potpisa podrške, ali i automatski provjerava da li su ispunjeni i neki drugi uslovi, što uključuje i rodne uslove. Međutim, analiza ODIHR IPM pokazala je, da suprotno zakonodavnim mjerama, 61 lista nije ispunila rodnu kvotu od 40 posto, a iste nisu bile odbijene. ODIHR IPM upoznata je sa jednom žalbom u vezi sa registracijom kandidata.³⁶ Slučaj je riješen u propisanim rokovima.

Okruženje kampanje

Svojim cijelim tokom, kampanja je bila suzdržana. Kandidati su mogli slobodno da vode kampanju, i poštovane su osnovne slobode mirnog okupljanja i izražavanja.³⁷ Zvanični period kampanje od 30 dana počeo je 6. septembra i završio 5. oktobra.³⁸ Tokom zvaničnog perioda kampanje, vlasti su „dužne da obezbijede pravedan i pravičan tretman kandidata“ u njihovim zahtjevima da koriste javna mjesta i objekte u svrhu kampanje. Zakon, između ostalog, zabranjuje kandidatima korištenje „govora mržnje“, kao i širenje dezinformacija, sprječavanje novinara da obavljaju svoj posao te obećavanje novčane nagrade s ciljem dobivanja podrške birača. Amandmani iz 2024. godine također detaljnije preciziraju definiciju zloupotrebe javnih sredstava te zabranjuju svaki vid vođenja kampanje od dana raspisivanja izbora (8. maja) do perioda službenog početka kampanje, te ovlašćuju CIK da sankcioniše kandidate za bilo koji od ovih prekršaja.³⁹

³⁴ CIK je obavijestila ODIHR IPM da je provjera teško provodiva zbog nedostatka baze podataka osuđenih ratnih zločinaca i da podatke moraju dostaviti pojedinačni sudovi i Ministarstvo pravde.

³⁵ Politički subjekti također su morali dostaviti štampani primjerak svoje dokumentacije CIK-i, u istom roku kao i za online registraciju.

³⁶ Najznačajniji slučaj se odnosi na odbijanje SDS-a, čiji je bankovni račun blokiran zbog američkih sankcija i stoga se nije mogao koristiti u svrhe kampanje (Vidjeti *Finansiranje kampanje*).

³⁷ Jedna stranka je prijavila da joj je odbijen pristup; HDZ 1990 je obavijestila ODIHR IPM da su zatražili pristup općinskom prostoru u Mostaru, ali im je rečeno da je taj prostor već rezervisan za druge namjene.

³⁸ Izborna šutnja, koja se odnosi i na vođenje kampanje online, nastupila je u sedam sati ujutro 5. oktobra i traje do zatvaranja biračkih mjesta na dan izbora

³⁹ Tokom trajanja ove predizborne kampanje, medijima je dozvoljeno informisati javnost o aktivnostima dužnosnika, ali bez navođenja njihove stranačke pripadnosti niti da su kandidati na izborima.

CIK se nije ustručavala da izrekne mnogobrojne novčane kazne za preuranjenu kampanju, ali je mnogo rijede izricala sankcije za zloupotrebu javnih sredstava uprkos velikom broju prijavljenih slučajeva (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*). Sagovornici iz sektora civilnog društva obavijestili su ODIHR IPM da su posumnjali te CIK-i prijavili značajan broj kršenja, a objavili su i javne izvještaje u kojima se navodi široka zloupotreba javnih sredstava.⁴⁰ Bosna i Hercegovina ne zabranjuje povećano trošenje državnih sredstava tokom izbornog perioda ili uvođenje novih infrastrukturnih projekata, što je suprotno dobroj praksi.⁴¹ Iako su amandmani iz 2024. godine dobrodošli kao sredstvo za poboljšanje jednakih uslova za sve, svi politički sagovornici ODIHR IPM su priznali da je problem zloupotrebe javnih sredstava i dalje široko rasprostranjen; ODIHR IPM je identificirala neke konkretne i kredibilne navode u vezi sa tim.⁴²

Amandmani iz 2024. godine također imaju za cilj promovisanje rodne jednakosti tokom vođenja kampanje, poticanjem političkih stranaka da osiguraju jednaku promociju kandidata oba spola u medijskim nastupima, na javnim okupljanjima i drugim vidovima vođenja izborne kampanje. Ova reforma nije imala opipljiv utjecaj na ulogu žena u izbornim kampanjama. Na 19 od 30 događaja kampanje koje su posmatrali dugoročno angažovani posmatrači ODIHR IPM nije bilo ženskih govornika, a samo jedna žena je bila govornik na drugih 11 događaja iako je na većini tih događaja bilo tri ili više govornika. Dugoročno angažovani posmatrači ODIHR IPM posmatrali su samo dva događaja kampanje na kojem su govornici posvetili posebnu pažnju ženskim pitanjima ili rodnim pitanjima u širem smislu.

Sa službenim početkom kampanje 6. septembra, širom zemlje pojavili su se plakati, poster i leci koji promovišu širok raspon kandidata, kao i predizborni štandovi. Kandidati su se također promovisali koristeći info kartice i druge promotivne materijale, a u najmanje jednoj općini koristeći i predizborne biltene. Kandidati su se oglašavali i putem televizije, web stranica i društvenih mreža, uključujući Facebook i X, na kojim su se također obraćali biračima. Sagovornici iz političkih stranaka su dosljedno ukazivali na to da smatraju da su direktan kontakt sa biračima putem predizbornih štandova, vođenje kampanje od vrata do vrata i na društvenim mrežama najučinkovitiji vid obraćanja biračima. Broj većih događaja kampanje bio ograničen, a ODIHR IPM posmatrala je 40 događaja kampanje u različitim općinama širom zemlje, od kojih su svi protekli bez incidenta.⁴³ Nakon katastrofalnih poplava i klizišta u nekoliko općina posljednjeg dana zvanične kampanje, većina glavnih političkih stranaka sa sjedištem u Federaciji BiH prijevremeno je završila svoju kampanju.

⁴⁰ Transparency International u Bosni i Hercegovini (TI BiH) [izvjestio je](#) da su u dva mjeseca prije zvaničnog početka kampanje jednokratne isplate penzionerima i ostalim građanima iznosile oko 53 miliona KM (oko 27,1 miliona eura). TI BiH je između 6. jula i 4. oktobra [identifikovao](#) 805 novih vladinih infrastrukturnih projekata, ukupne vrijednosti 601.840.622 KM (oko 307,7 miliona eura). Građanska posmatračka koalicija Pod Lupom [izvjestila je](#) da je između 22. jula i 29. septembra zabilježila 1.367 nepravilnosti, uključujući 372 potencijalnih slučajeva zloupotrebe javnih sredstava.

⁴¹ Vidjeti [Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu javnih sredstava tokom izbornog procesa](#), stav II.B.1.3: “pravni okvir treba navesti da tokom kampanje ne smije biti značajnijih najava koje su povezane sa ili imaju za cilj stvaranje povoljne percepcije o datoj stranci ili kandidatu.”

⁴² Na predizbornom skupu SNSD-a u Banja Luci 13. septembra Milorad Dodik, govoreći o kandidaturi nosioca stranačke liste za općinu, kardiohirurgu u lokalnoj bolnici, izjavio je: “neko dođe u bolnicu kod šefa hirurgije... a glasao je protiv njega. Već ima manje šanse da preživi.” Gradonačelnik Banja Luke Draško Stanivuković (PDP) obezbijedio je besplatne autobuske karte za penzionere tokom posljednjih šest mjeseci, a navodno je i obećao “kartice prijateljstva” penzionerima čija je penzija manja od 400 KM mjesečno (oko 205 eura) koje im mogu osigurati popust u određenim trgovinama. Više sagovornika je izrazilo zabrinutost ODIHR IPM u vezi sa zloupotrebom javnih sredstava od strane HDZ-a, uključujući službena vozila i korištenje javnog zaposlenja kao sredstvo kojim se vrši pritisak na biračko tijelo da ne podrži opoziciju.

⁴³ Dvadeset dva kandidata organizovala su ove događaje kampanje: SNSD (11), SDA (4) i SDP (3), a zatim Srpska demokratska stranka, NiP, NS, PDP, SDS i stranka Za pravdu i red (po 2). 13 kandidata organizovalo je po jedan posmatrani događaj. Dvadeset šest događaja održano je u Republici Srpskoj, 11 u Federaciji Bosne i Hercegovine, te 6 u Brčko distriktu. Ovi događaji su održani u 16 općina. Dvadeset sedam događaja je održano na srpskom, a 12 na bosanskom jeziku, dva na hrvatskom i dva na više jezika.

Postojeći propisi o kampanji odnose se i na društvene mreže na internetu. Tokom zvaničnog perioda kampanje, ODIHR IPM je pratila 63 politička aktera na Facebooku i X-u, iako je samo 49 njih bilo aktivno na ovim društvenim mrežama.⁴⁴ Broj pratilaca ovih aktera se nije značajno promijenio tokom zvaničnog perioda kampanje. Ton koji su ovi akteri usvojili tokom zvaničnog perioda kampanje uglavnom se kretao od neutralnog do pozitivnog. Objave su u velikoj mjeri bile posvećene promociji kandidata, te infrastrukturi i vanjskoj i ekonomskoj politici, u širem smislu. SNSD je na društvenim mrežama objavljivala sadržaj mnogo češće nego bilo koji drugi akter kojeg je posmatrala ODIHR IPM, a akteri sa sjedištem u Republici Srpskoj objavljivali su češće nego oni iz Federacije. ODIHR IPM nije uočila nikakav sistematski pokušaj širenja dezinformacija i govora mržnje preko ovih praćenih aktera. Mali broj objava sadržavao je zapaljivu retoriku.

Sve u svemu, dok oglasni iz kampanje često nisu davali informacije o tome šta bi kandidati učinili ako budu izabrani, diskurs kampanje je bio više fokusiran na lokalna pitanja nego nacionalne probleme. Retorika nekih političkih lidera ipak se fokusirala na ratne traume i na strahove da bi zemlja opet mogla biti nasilno podijeljena, te ih je pogoršavala.⁴⁵ Iako su svi sagovornici iz političkih stranaka identifikovali govor mržnje kao ozbiljnu zabrinutost, neki su smatrali da je lokalni karakter ovih izbora smanjio njegovu upotrebu, a posmatrači ODIHR IPM uočili su nekoliko izolovanih incidenata.⁴⁶ Uprkos činjenici da se neke političke stranke definišu kao multietničke ili „građanske”, u praksi se činilo da je velika većina aktivnosti kampanje usmjerena na nadmetanje za podršku unutar jedne etničke grupe umjesto ciljanja na dobijanje međuetničke podrške. Premijer Srbije ministar Miloš Vučević, zamjenik premijera Srbije ministar Aleksandar Vulin i ministar vanjskih poslova Mađarske Péter Szijjártó učestvovali su 4. oktobra na završnom skupu SNSD-a u Banja Luci.

Finansiranje kampanje

Finansiranje je preventivno regulisano Izbornim zakonom i Zakonom o finansiranju političkih stranaka.⁴⁷ Zakonski okvir uređuje privatno i javno finansiranje izbornih kampanja.⁴⁸ Zakon ograničava iznose priloga fizičkih i pravnih lica, te zabranjuje određene izvore finansiranja.⁴⁹ Iako su amandmani iz 2024. godine koji se odnose na finansiranje kampanje usmjereni na povećanje transparentnosti i

⁴⁴ ODIHR IPM je pratila Facebook i/ili X naloge 10 parlamentarnih stranaka, osam političkih lidera, 34 kandidata, 10 „influensera” i CIK-e. Kandidati su birani tako što su se identifikovale značajne izborne utrke, a zatim pratili kandidati koji učestvuju u datoj utrci. Međutim, 14 od ovih 34 kandidata nisu imali naloge koji su se mogli identifikovati na Facebooku ili X-u.

⁴⁵ Dana 16. septembra, gradonačelnica Sarajeva Benjamina Karić (SDP), u čijim je predizbornim lecima detaljno opisana između ostalog njena posvećenost poboljšanju kanalizacionog sistema, lokalnih sportskih stadiona i medicinske obuke, postavila je tenk u centru Sarajeva, navodno u znak sjećanja na pripadnike specijalne jedinice, koji nisu koristili tenkove. Ministar unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine Ramo Isak (Snaga Naroda; SN) je na konferencije za medije 17. septembra izjavio da je prije sedam mjeseci „spriječio građanski rat.” Na službenom Facebook nalogu SDA 27. septembra objavljena je serija slika predsjednika stranke Bakira Izetbegovića kako se divi novim dronovima koje je država kupila od Turske, iako Izetbegović nije direktno učestvovao u kupovini.

⁴⁶ Predsjedavajući Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona Džafer Alić je u intervjuu za BiR TV 5. septembra Hrvate i Srbe nazvao „podstanarima“. Predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik je na skupu SNSD-a u banjalučkom naselju Starčevica govorio o opozicionoj stranci PDP koristeći homofobne izraze.

⁴⁷ Zakoni Republike Srpske i Distrikta Brčko o političkim strankama i uputstva CIK-e također regulišu određene aspekte finansiranja izborne kampanje

⁴⁸ Političke stranke imaju pravo na godišnje finansiranje iz državnog, entitetskih, kantonalnih i općinskih budžeta koje se može koristiti za finansiranje kampanje. Mnoge političke stranke zastupljene u državnim i lokalnim zakonodavnim tijelima obavijestile su ODIHR IPM da većinu troškova svoje kampanje pokrivaju iz sredstava dobijenih iz odgovarajućih budžeta.

⁴⁹ Fizičko lice može uplatiti novčani prilog stranci u godišnjem iznosu do 10.000 KM (5.112 eura), član stranke do 15.000 KM (7.669 eura), te pravno lice do 50.000 BAM (25.562 eura). Zabranjeni su novčani prilozima iz inostranstva, od anonimnih osoba i vjerskih organizacija, također iz izvora javnih sredstava i od osoba koje imaju ugovore o javnoj nabavci u vrijednosti od preko 10.000 BAM u tekućoj godini.

odgovornosti, oni nisu u potpunosti i učinkovito odgovorili na prethodne preporuke ODIHR-a i dugogodišnje zabrinutosti, posebno u pogledu proporcionalnih i odvrćajućih sankcija za kršenja i efektivnog nadzora finansiranja kampanja.

Za lokalne izbore, ograničenja na trošenje sredstava se računaju na osnovu broja registrovanih birača u općini i uveliko se razlikuju, od 59,4 KM (oko 30 eura) do 58.120 KM (oko 29.651 eura).⁵⁰ Mnoge općine imaju mali broj birača, a samim tim i nerealna ograničenja na trošenje sredstava.⁵¹ Nekoliko sagovornika ODIHR IPM smatra da je, s obzirom na trenutnu stopu inflacije, teško poštovati ova ograničenja u nekim općinama.⁵² Oni smatraju da su nerealna ograničenja na trošenje sredstava dovela do toga da kandidati traže načine da ih zaobiđu, uključujući i kroz neprijavljene gotovinske transakcije. Istovremeno, amandmanima iz 2024. godine su značajno povećane novčane kazne za prekršaje u vezi sa finansiranjem kampanje kako bi se postigao efekt odvrćanja; međutim, sistem izračunavanja ograničenja na trošenje sredstava ostao je nepromijenjen, što je dovelo do nesrazmjernosti između prekršaja i kazni u malim općinama, a što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.⁵³ Pored toga, neki od sagovornika ODIHR IPM nisu bili upoznati sa nedavno povećanim sankcijama i očekivali su da će platiti „beznačajne“ novčane kazne za nepoštovanje ograničenja na trošenje sredstava.⁵⁴

U skladu sa amandmanima iz 2024. godine, kandidati na izborima obavezni su da otvore poseban bankovni račun za prihode i rashode u kampanji. Pošto je pod sankcijama SAD-a, SDS nije mogla otvoriti poseban račun. Stranka je nakon toga dostavila registracijska dokumenta pod drugim imenom.⁵⁵ U svojoj konačnoj odluci 19. septembra Ustavni sud Bosne i Hercegovine je naveo da pravo učešća na izborima i političko djelovanje ne smije biti ugroženo sankcijama ekonomske prirode.⁵⁶

CIK ima mandat za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i kampanja i može, ili *ex officio* ili na osnovu žalbe, izreći kazne u slučaju kršenja.⁵⁷ Nakon amandmana iz 2024. godine i u skladu sa prethodnom preporukom ODIHR-a, kandidati moraju CIK-i dostaviti privremene finansijske izvještaje tri dana prije dana izbora i završne izvještaje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih izbornih rezultata.⁵⁸ Ipak, CIK je obavijestila ODIHR IPM da će objaviti privremene izvještaje tek nakon dana izbora s obzirom na svoje tehničke mogućnosti, vremenski okvir za podnošenje izvještaja i period predizborne tišine od 24 sata.⁵⁹ Iako nove odredbe doprinose većoj transparentnosti i odgovornosti, dodatno su povećale obaveze CIK-e čiji su kapaciteti, kao i ljudski i tehnički resursi predstavljali izazov za sprovođenje učinkovitog i blagovremenog nadzora finansiranja kampanje.

⁵⁰ Izborni zakon ograničava trošenje sredstava za kampanju političkim subjektima na 0,30 KM (oko 0,15 eura) po biraču. Prema podacima CIK-e, 198 birača registrirano je u najmanjoj općini, a 193,734 u najvećoj.

⁵¹ Na primjer, 198 birača registrovano je u Istočnom Mostaru, 226 u Istočnom Drvaru i 319 u Kupresu (Republika Srpska), što znači da su troškovi kampanje ograničeni na 59,40 KM (oko 30 eura) odnosno 67,80 (oko 34,60 eura) odnosno 95,70 (oko 48,80 eura).

⁵² Na primjer, sagovornici ODIHR IPM rekli su da su cijene bilborda udvostručene u odnosu na izbore 2022. godine.

⁵³ [Preporuka Vijeća Evrope Rec\(2003\)4 Komiteta ministara](#) zahtijeva da sankcije za kršenje pravila finansiranja kampanje budu srazmjerne težini prekršaja.

⁵⁴ Primjenjive sankcije su povećane na 30.000 KM (oko 15.303 eura). CIK je potvrdila da su niska ograničenja na trošenje ranije bila preokoračena jer su kandidati smatrali da su sankcije beznačajne.

⁵⁵ Stranka je nakon toga dostavila registracijska dokumenta pod imenom „SDS – Volja naroda“, te je bila registrovana od strane CIK-e pod tim imenom

⁵⁶ Odlukom Ustavnog suda, SDS je također ostao registrovan pod izvornim imenom, bez posebnog računa, u jednoj općini. Ustavni sud nije precizirao kako će apelant finansirati svoju izbornu kampanju u skladu sa zakonom.

⁵⁷ Amandmani iz 2024. godine obavezuju sve državne, entitetske, kantonalne i općinske institucije da saraduju sa CIK-om i pruže sve podatke, informacije i dokumente neophodne za učinkovitu verifikaciju tačnosti podataka.

⁵⁸ CIK će objaviti izvještaje o finansiranju kampanje na svojoj web-stranici u roku od 30 dana od dana primitka. Nepoštovanje obaveza o izvještavanju može dovesti do ukidanja registracije ili oduzimanja mandata.

⁵⁹ Rokovi za podnošenje privremenih izvještaja o finansiranju kampanje ne uzimaju u obzir vrijeme izborne šutnje i ne daju CIK-i dovoljno vremena da osigura njihovo objavljivanje prije dana izbora. CIK je također navela da ima samo 5 uposlenika za obradu privremenih i završnih izvještaja svih 296 političkih subjekata.

Mediji

Ograničeno izvještavanje o izbornoj kampanji u glavnim nacionalnim medijima i neuspjeh medijskog regulatora da se bavi evidentnom pristrasnošću javnog emitera Republike Srpske RTRS, u kombinaciji sa povećanom ranjivošću medija na politički pritisak i podjelom medija po etničkim linijama, dali su biračima samo djelimične informacije o glavnim kandidatima, čime su ograničili njihovu mogućnost da donesu informisan izbor.

Postoji pluralističko medijsko okruženje, sa velikim brojem medijskih kuća, naročito u Federaciji, a online mediji, uključujući društvene mreže, a naročito Facebook, postaju sve važniji. Međutim, većina sagovornika ODIHR IPM navela je da postoji veliki politički utjecaj na mnoge medije, napominjući da malo i nerazvijeno tržište oglašavanja, na kojem dominiraju korporacije u državnom vlasništvu, ne osigurava finansijsku održivost. Zakonski okvir, u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom i prethodnim preporukama ODIHR-a, ne osigurava dovoljnu transparentnost vlasništva nad medijima, niti odražava brzo rastući značaj digitalnih medijskih sadržaja.⁶⁰

Državni i entitetski ustavi garantuju slobodu izražavanja. Uprkos tome, kleveta je re-kriminalizovana u Republici Srpskoj u julu 2023. godine,⁶¹ što je izazvalo veliku domaću i međunarodnu zabrinutost i što imaju obeshrabrujući utjecaj na novinare i civilno društvo, naročito u tom entitetu.⁶² Sagovornici ODIHR IPM, kao i brojni izvještaji, istakli su povećani pritisak na medije i novinare, posebno kroz verbalne napade i prijetnje,⁶³ korištenje tužbi za klevetu od strane političara s ciljem ušutkavanja medija, kao i tešku finansijsku situaciju javnih televizijskih kuća, posebno na državnom nivou.⁶⁴

Javni RTV servis pruža Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) na državnom nivou, te Radiotelevizija Federacije Bosne i Hercegovine (RTVFBiH) i Radio-televizija Republike Srpske (RTRS) na entitetskom nivou. Nedovoljno finansiranje je dugotrajan problem, obzirom da prethodne preporuke ODIHR-a nisu provedene, što naglašava potrebu za uvođenjem stabilnijeg sistema finansiranja. Postojeći sistem plaćanja taksi i naknadna interna preraspodjela sredstava, uključujući i prihode od oglašavanja, između ova tri glavna emitera ugrožavaju stabilno funkcionisanje posebno BHRT-a. Mješavina ukorijenjenog političkog utjecaja i nevoljnosti da se bave problemima javnih radio-televizijskih stanica ne samo da potkopava njihov kredibilitet i štetno djeluje na sveobuhvatnije izvještavanje, uključujući i izbore, već u cjelini predstavlja egzistencijalnu prijetnju sistemu javnih usluga kao takvom.⁶⁵

Medijsko praćenje izbora regulisano je Izbornim zakonom, što uključuje i amandmane iz 2024. godine, te je nadopunjeno propisima iz jula 2024. godine. Elektronski mediji su obavezni poštivati načela ravnoteže i nepristranosti, posebno u informativnim i drugim političkim programima. Javni televizijski servisi su se pridržavali svoje zakonske obaveze da kandidatima pruže određenu količinu besplatnog vremena emitovanja, a dva javna televizijska servisa potpuno su ispunila zahtjev emitovanja u

⁶⁰ Stav 4.1 [Preporuka Vijeća Evrope CM/Rec \(2018\)1](#) Smjernica odbora ministara o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva medija poziva države članice da „promovišu režim transparentnosti vlasništva medija koji osiguravaju javnu dostupnost i pristup tačnim, ažurnim podacima o direktnom i stvarnom vlasništvu medija”.

⁶¹ Stav 47 [Opšti komentar br. 34 ICCPR](#) poziva države da “razmotre dekriminalizaciju klevete”. Prema lokalnom stručno udruženju BH Novinari, od jula 2023. godine, kada su usvojeni amandmani Kaznenog zakona Republike Srpske, podneseno je najmanje 100 prijava za klevetu, a u pet slučajeva su tuženi novinari i urednici .

⁶² Vidjeti između ostalog, [izjavu](#) predstavnika OSCE-a o Slobodi medija, [reakciju](#) Ureda visokog komesara UN-a za ljudska prava, i [zajedničku izjavu](#) UN, Misije OSCE, Savjeta Evrope i ureda EU u Bosni i Hercegovini.

⁶³ Vidjeti između ostalog, [izjavu](#) OSCE predstavnika o Slobodi medija, EU [Izvještaj o Bosni i Hercegovini 2023](#). Regionalan mreža udruženje *BH Novinari* otkrilo je 87 slučajeva prijetnji i napada u 2023. godini, dok je oko 40 takvih slučajeva u prvih šest mjeseci 2024.

⁶⁴ Reporter bez granica nedavno su značajno smanjili status slobode medija u zemlji, vidi [Index 2024 Sloboda medija– Bosna i Hercegovina](#).

⁶⁵ Vidi Brzi odgovor slobode medija 2024, [Bosna i Hercegovina – Sloboda medija u načinu preživljavanja](#).

terminima sa najvećom gledanošću.⁶⁶ Javni emiteri odlučili su da ne emituju debate, uglavnom zbog decentralizovane prirode izbora i velikog broja izbornih subjekata. Najpopularniji online portal *Klix.ba*, kao i oko 25 lokalnih medija, isključivo iz Federacije, organizovali su niz debata, uglavnom sa kandidatima za načelnike. Međutim, mnoge stranke nisu istakle svoje žene kandidate, ni u tim debatama kao ni u besplatnom emitovanju, na štetu uravnoteženije zastupljenosti spolova u medijima.⁶⁷

ODIHR IPM pratila je 14 medija i zaključila da su i državna javna televizija BHRT i javni državni emiter Federacije RTVFBiH pružili samo vrlo ograničeno izvještavanje o izbornim aktivnostima kandidata. Njihovo izvještavanje o politici i izborima uglavnom je bilo usmjereno na izborne pripreme i aktivnosti državnih, entitetskih i lokalnih vlasti, koje su dobijle oko 70 posto zajedno na svakom emiteru. Javni emiter Republike Srpske RTRS dao je preferencijalni tretman vlastima entiteta i SNSD-u, dodijelivši 11 posto izvještavanja o politici i izborima predsjedniku i 14 posto vladi Republike Srpske i 13 posto SNSD-u. Izvještavanje je bilo skoro isključivo pozitivno i neutralno. Takvo izvještavanje zamaglilo je razliku između zvaničnih aktivnosti i aktivnosti kampanje.⁶⁸

Regulatorno tijelo za medije, odnosno Regulatorna Agencija za komunikacije (RAK), nadležna je za nadzor poštovanja zakona od strane emitera, što uključuje i izricanje kazni. RAK, uprkos višestrukim preporukama ODIHR-a, nije provodila medijski nadzor kampanje, a svoju nadzornu funkciju je obavljala isključivo na temelju prigovora. Od 8. maja, kada su izbori raspisani, RAK je zaprimio pet prigovora, od kojih su dva odbijena, dok preostala tri prigovora nisu bila riješena prije dana izbora. RAK je propustila da se pozabavi zloupotrebom prednosti funkcije, a posebno evidentnom pristrasnošću u političkom izvještavanju od strane javnog RTRS-a.

Privatni mediji Nova BH, N1 i Hayat, koji su bili praćeni, samo su ograničeno izvještavali o kandidatima. Nasuprot tome, BN iz Republike Srpske, intenzivno je izvještavao o političkim događajima, uglavnom kritički. Iako se fokusirao na entitetske vlasti (predsjednika i vladu), dodijelivši im oko 18 posto izvještavanja zajedno, u vrlo negativno tonu, također je izvještavao o aktivnostima kampanje glavnih kandidata. SNDS je bila stranka o kojoj se najviše izvještavalo, oko 17 posto, na sličan negativan način, dok se o nekim strankama izvještavalo malo uravnoteženije ili pozitivnije, naročito o SDS-u.

Štampani i online mediji koje je pratila ODIHR IPM pružili su raznovrsnije izvještavanje o kampanji, naročito *Klix.ba* i *Radiosarajevo.ba*. Međutim, neke medijske kuće su također pokazivale stranačku uređivačku politiku. Prema zakonu, prigovori povezani sa štampanim i online medijima spadaju pod odgovornost Vijeća za štampu i online medije, koje je kao samoregulatorno tijelo ovisno o vlastitim resursima i kapacitetima. U toku trajanja kampanje, zaprimilo je oko 25 prigovora. Međutim, Vijeće je odlučilo da iste razmatra nakon izbora, što je dodatno umanjilo bilo kakav određeni efekat neobavezujućih odluka Vijeća.

Rješavanje izbornih sporova

Zakon predviđa administrativne i pravne lijekove u izbornim sporovima, ali bez obzira na amandmane iz 2024., transparentnost i učinkovitost rješavanja sporova i dalje su ograničenog karaktera, a

⁶⁶ Javni televizijski emiteri (državni BHTR, Republika Srpska RTRS) emitirali su besplatna obraćanja oko 18:00 sati. (između 17:40 i 18:00 sati.), što se smatra početkom udarnog termina. S druge strane, entitetska RTV je svoj blok besplatnog obraćanja emitovala u središnjem terminu (11:30 i 11:55 sati) izvan udarnog vremena.

⁶⁷ Iako je najmanje jedna žena učestvovala u 32 od 103 medijskih debata koje su tokom kampanje organizovali mediji, žene su činile samo 13 posto učesnika. Žene su zastupale strane u 15 posto svojih obraćanja u državnim i entitetskim javnim medijima.

⁶⁸ Stav 5.4 Dokumenta OSCE-a iz Kopenhagena upućuje na "jasno razdvajanje Države i političkih stranaka; naročito ne može doći do spajanja države i političkih stranaka."

nepodlijeganje važnih odluka sudskoj reviziji nije u skladu sa opredjeljenjima OSCE-a.⁶⁹ Pravni okvir omogućava rješavanje sporova od strane izborne administracije i pravosuđa, u sklopu kojeg su birači i kandidati ovlašteni da pokrenu postupak, a CIK pokreće postupak po službenoj dužnosti nakon što primi informaciju o kršenju izbornih procedura.⁷⁰ Po pravilu, žalbe na odluke CIK-e rješava Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine.

Amandmani su djelomično riješili jednu prethodnu preporuku ODIHR-a, uvođenjem obaveze CIK-i da vodi bazu podataka o žalbama, ali ne i da izričito objavljuje odluke i tekstove žalbi. Istovremeno, nije uvijek bilo najjasnije iz baze podataka ili na osnovu kratkih diskusija tokom sjednica CIK-e koje je obrazloženje odluke po žalbi i koja je novčana kazna izrečena. Ovo je, zajedno sa neobjavlivanjem odluka po žalbama, a što je u suprotnosti sa prethodnim preporukama ODIHR-a, ograničilo transparentnost.⁷¹

Općenito, prije izbornog dana, CIK je zaprimila prigovore ili je po službenoj dužnosti pokrenula postupak u oko 1.940 slučajeva, uglavnom u vezi s preuranjenom kampanjom, zloupotrebom javnih sredstava i sastavima BO. U amandmanima iz 2024. godine, preuranjena kampanja je okarakterisana kao izborni prekršaj, uz široku definiciju vođenja kampanje.⁷² Kao rezultat, CIK je razmotrila oko 600 slučajeva uključujući žalbe i postupke po službenoj dužnosti u vezi s preuranjenom kampanjom od kojih je odgovorila na 422, a više od 200 je ostalo neriješeno prije dana izbora. U više od 100 slučajeva CIK je izrekla novčane kazne političkim subjektima i njihovim pristalicama, uključujući i za objave na društvenim mrežama koje su sadržavale činjenične informacije o kandidatima, te objavlivanje listi potencijalnih kandidata na internet stranicama stranaka prije njihove registracije.⁷³

Prije dana izbora, CIK je zaprimila oko 180 prigovora o navodnoj zloupotrebi javnih sredstava. CIK je izrekla 10 kazni za zloupotrebu javnih sredstava, a mnogi sagovornici ODIHR IPM izrazili su mišljenje da CIK oklijeva da primjeni nove odredbe i veće kazne. Više od 90 slučajeva navodne zloupotrebe javnih sredstava nalazi se u postupku rješavanja prije dana izbora. Prema CIK-i, to je zbog, između ostalog, nedovoljnih smjernica u Izbornom zakonu, što uključuje utvrđivanje jasne razlike između zloupotrebe javnih sredstava u svrhu izborne kampanje i neophodnosti da se osigura kontinuirano funkcionisanje javne administracije. CIK je zaprimila oko 30 prigovora u vezi sa govorom mržnje u predizbornoj kampanji i u periodu prije početka kampanje i izrekla je sankcije u 4 slučajeva, uključujući najvišu moguću novčanu kaznu u iznosu od 30.000 KM u jednom slučaju.⁷⁴ Do dana izbora, 19 prigovora u vezi sa korištenjem govora mržnje nalaze se u postupku rješavanja.

Većina prigovora kojim su se bavili OIK ticala se stranačke pripadnosti predsjednika i zamjenika predsjednika BO. Na temelju toga, kao i na osnovu postupaka po službenoj dužnosti i žalbi upućenih

⁶⁹ Amandmani iz 2024. posebno izuzimaju od žalbi odluke CIK-e po prigovorima podnesenim protiv imenovanja predsjednika i dopredsjednika BO, što nije u skladu s opredjeljenjima OSCE-a. Vidjeti stav 18. [Dokumenta OSCE-a iz Moskve](#) iz 1991.

⁷⁰ OIK su nadležne za prigovore u vezi s registracijom birača i većinom slučajeva kršenja kampanje, dok CIK zadržava nadležnost da u prvom stepenu rješava određene slučajeve kršenja kampanje, što uključuje slučajeve koji se prema zakonu tiču govora mržnje i zloupotrebe javnih sredstava, kao i žalbe protiv odluka OIK.

⁷¹ Odluke se dostavljaju stranama u predmetu, ali nisu dostupne javnosti.

⁷² Za koji je predviđena novčana kazna u iznosu od 3.000 do 30.000 KM (cca 1.534 do 15.337 eura).

⁷³ Sud je potvrdio većinu odluka CIK-e o meritumu preuranjene kampanje. Na primjer, objave na društvenim mrežama sa javnim porukama poput „Nastavljamo dalje“ ili „Zavidovićima pušu neki novi vjetrovi“ okarakterizirane su kao preuranjena kampanja i sankcionirane. U određenim slučajevima, građani koji su podnijeli žalbe CIK-i tražili su sankcionisanje aktivnosti poput organizovanja memorijala, ili pominjanja imena kandidata u objavama na društvenim mrežama.

⁷⁴ Ova kazna je izrečena HSP-u BiH – Hrvatskoj stranci prava Bosne i Hercegovine zbog bilborda sa sloganom “Za dom spremni”, što je pozdrav koji su koristili ustaše (hrvatska fašistička organizacija aktivna tokom Drugog svjetskog rata).

CIK-i, smijenjeno je ili zamijenjeno 17 predsjednika i zamjenika predsjednika BO.⁷⁵ Međutim, od 10. septembra, CIK je obavijestila ODIHR IPM da je krenula sa odbacivanjem informacija o navodnoj političkoj pripadnosti kao nepravovremenih i obustavila postupke po službenoj dužnosti. Iako je CIK to obrazložila potrebom da se osigura funkcionisanje izborne administracije, ovo je ostavilo navodne povrede zakona bez odgovarajućeg razmatranja i smanjilo učinkovitost ovog pravnog lijeka.⁷⁶

Ono što u amandmanima iz 2024. predstavlja provođenje jedne od prethodnih preporuka ODIHR-a je produženje rokova za razmatranje prigovora i žalbi od strane izbornih komisija sa tri na pet dana, što se, međutim, nije koordiniralo sa rokovima za sudove, koji su i dalje tri dana. Rezultat toga je da je maksimalni vremenski okvir od osam dana koji koristi CIK za razmatranje prigovora i žalbi doveo do preopterećenja u broju žalbi podnesenih sudovima.⁷⁷ CIK nije uspjela da ispoštuje produžene rokove, i nekih 480 slučajeva je u postupku rješavanja zaključno s danom izbora.

Prema podacima koje ODIHR IPM prikupila sa internetskih stranica CIK-e i Suda, Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine razmotrilo je 66 žalbi protiv odluka CIK-e o prigovorima, potvrdivši većinu odluka CIK-e. ODIHR IPM je obaviještena da su u 10 slučajeva odluke CIK-e vraćene CIK-i na ponovno razmatranje ili su odbačene. Iako se presude Suda objavljuju, sistem pretraživanja na web-stranici Suda nije jednostavan za korištenje, a Sud je potvrdio da postoji potreba da se stranica modifikuje kako bi se osigurala transparentnost pravosuđa. Suprotno prethodnim preporukama, sudske sjednice u izbornim sporovima nisu otvorene za javnost. Reforma pravosuđa, koja se odnosi i na „zakon o sudovima“, predmetom je dugotrajnih diskusija.⁷⁸ Ustavni sud trenutno funkcionise sa šest sudija umjesto devet zbog odbijanja Republike Srpske da imenuje sudije.⁷⁹ Bez obzira na ove institucionalne prepreke, veći broj sagovornika ODIHR IPM izrazio je povjerenje u profesionalizam i, u većini slučajeva, nezavisnost sudija, pozivajući se na, između ostalog, korištenje progresivne evropske sudske prakse od strane sudova na svim nivoima.

Posmatranje izbora

Zakon predviđa posmatranje izbora u svim fazama izbornog procesa od strane građanskih i međunarodnih posmatrača, te posmatrača koje imenuju politički subjekti. Amandmani iz 2024. godine izričito navode da posmatrači moraju biti u mogućnosti provoditi učinkovito posmatranje. CIK akredituje međunarodne posmatrače i građanske posmatrače koji vrše posmatranje na državnom nivou (tj. u CIK-i i Glavnom centru za brojanje), dok OIK akredituje građanske posmatrače za njihove općine, kao i posmatrače koje imenuju politički subjekti i kandidati u njihovim općinama. Akreditacija posmatrača bila je inkluzivna.

Pod Lupom, koalicija 5 osnivačkih i 44 pridruženih organizacija članica civilnog društva, rasporedila je 55 dugoročno angažovanih posmatrača i oko 1.000 kratkoročno angažovanih posmatrača i aktivna je u svih 143 općina. U predizbornom period, Pod Lupom i Transparency International u Bosni i Hercegovini pratili su provođenje Izbornog zakona, uključujući i u pogledu formiranja biračkih odbora, zloupotrebe javnih sredstava i nepravilnosti u predizbornoj kampanji. Ove dvije organizacije podnijele su CIK-i preko 350 prigovora.

⁷⁵ Stranačka pripadnost uglavnom je utvrđivana na osnovu informacija na društvenim mrežama. Oko 200 kandidata za predsjednika BO i njihovih zamjenika ukljenu su sa spiska već u fazi prijedloga imenovanja.

⁷⁶ U skladu sa stavom 5.10 Dokumenta OSCE-a iz Kopenhagena, svatko mora imati „učinkovita sredstva pravne zaštite protiv administrativnih odluka, kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava i osigurao pravni integritet“.

⁷⁷ Amandmanima iz 2024. produžili su se rokovi za obradu prigovora od strane izbornih komisija na 72 sata, te se omogućilo dalje pomjeranje roka na maksimalno pet dana u veoma kompleksnim predmetima.

⁷⁸ Usvajanje „zakona o sudovima“ i drugi potrebni koraci omogućit će Evropskoj komisiji da podnese pregovarački okvir Vijeću.

⁷⁹ U martu 2024., Venecijanska komisija je objavila [Mišljenje](#) o funkcionisanju Ustavnog suda.

Dan izbora

Dan izbora je protekao mirno. Zbog razornih poplava i klizišta neposredno prije dana izbora, CIK je otkazala održavanje izbora u pet općina u Federaciji, što je utjecalo na 63.189 registrovanih birača⁸⁰. U Mostaru su, po prvi put od 2008. godine, održani izbori istovremeno kad i u ostatku zemlje.

Žene su bile dobro zastupljene među osobljem na biračkim mjestima; činile su 51 posto članova BO na biračkim mjestima, a predsjedavale su u 52 posto BO na tim biračkim mjestima. CIK je objavila da je izlaznost bila 47,7 posto. CIK je, oko 20.30 hr, počela objavljivati preliminarne rezultate izbora sa biračkih mjesta gdje su se koristili skeneri za glasačke listiće, a u 23.00 hr i sa drugih biračkih mjesta, što je doprinijelo transparentnosti.

Uprkos zakonskoj obavezi da biračka mjesta budu pristupačna biračima sa invaliditetom, na 51 posto posmatranih biračkih mjesta nažalost nije bio obezbijeđen samostalan pristup biračima sa tjelesnim invaliditetom, a u 21 posto slučajeva, unutrašnji raspored prostorije nije bio odgovarajući za te birače.

Proces otvaranja je ocijenjen pozitivno na svih 97 posmatranih biračkih mjesta. Procedure otvaranja uglavnom su ispoštovane, međutim posmatrači MIPM prijavili su nekoliko slučajeva proceduralnih grešaka, što uključuje 10 slučajeva u kojima nisu svi članovi BO potpisali zakletvu, kao i 5 slučajeva gdje glasačke kutije nisu bile pravilno zapečaćene. Svako peto biračko mjesto nije bilo otvoreno na vrijeme.

Posmatrači MIPM negativno su ocijenili glasanje na 7 posto posmatranih biračkih mjesta, što je zabrinjavajuće visok broj. Negativne ocjene uglavnom su se odnosile na ozbiljne probleme u vezi sa tajnošću glasanja i proceduralnim nedostacima. Na 50 posto posmatranih biračkih mjesta, nisu svi glasači popunjavali svoje glasačke listiće u tajnosti. Na 40 posto posmatranih biračkih mjesta tajnost glasanja nije bila osigurana zbog unutrašnjeg rasporeda prostorija na biračkom mjestu i lokacije glasačkih kabina. Na 7 posto posmatranih biračkih mjesta, unutrašnji raspored nije bio adekvatan za glasanje, a gužve su bile primjećene na 4 posto posmatranih biračkih mjesta.

Ozbiljni proceduralni nedostaci, primjećeni od strane posmatrača MIPM, uključivali su grupno glasanje (5 posto), glasanje preko posrednika (2 posto), te niz potpisa na biračkom spisku koji su se činili identičnim (1 posto). Na pet posto biračkih mjesta, glasačke kutije nisu bile pravilno zapečaćene. Posmatrači MIPM također su primijetili nekoliko slučajeva ozbiljnih nepravilnosti, koje su upućivale na vršenje pritiska na birače i pokušaje vršenja neprimjerenog utjecaja za koga će glasati. Posmatrači MIPM primijetili su da su osobe koje nisu bili članovi BO vodile evidenciju o biračima koji su glasali (13 posto biračkih mjesta), da su glasno prozivali birače po imenu (3 posto biračkih mjesta), te da su pokušavali utjecati na birače (2 posto biračkih mjesta). Također je primijećeno osam slučajeva zastrašivanja birača ili izbornih službenika. Posmatrači MIPM izvijestili su o tenzijama ispred sedam biračkih mjesta, te unutar dva posto posmatranih biračkih mjesta. Birači su prekršili zakon slikajući svoje listiće na dva posto posmatranih biračkih mjesta.

Uz sasvim mali broj izuzetaka, na posmatranim biračkim mjestima provjeravani su svi lični dokumenti birača, a svi birači su potpisali birački spisak. U slučajevima gdje su jedan ili više birača odbijeni ili su upućeni na drugo biračko mjesto (14 posto posmatranih biračkih mjesta), uglavnom se radilo o tome da se nisu nalazili na spisku birača za to biračko mjesto.

⁸⁰ Radi se Fojnici, Jablanici, Kiseljaku, Konjicu i Kreševu; sveukupno je pogođeno 113 biračkih mjesta. Prema zakonu, CIK treba provesti izbore na ovim biračkim mjestima u roku od 7 do 30 dana od prvobitnog datuma održavanja izbora, ukoliko je to moguće.

Posmatrači MIPM posmatrali su glasanje na 186 biračkih mjesta koja su bila uključena u jedan od IKT pilot-projekata. Na 58 njih, izvijestili su da IKT ne funkcioniše kako treba, što je uključivalo incidente u kojim su skeneri glasačkih listića radili s prekidima ili su zakazivali, kao i probleme sa čitačima otisaka prstiju. Na 50 biračkih mjesta, posmatrači MIPM izvijestili su da su birači imali poteškoća u upotrebi te tehnologije, te su na 60 biračkih mjesta izvijestili da je korištenje IKT-a, što je uključivalo i spori rad skenera glasačkih listića, dovelo do kašnjenja ili stvaranja gužvi.

Na 92 posto posmatranih biračkih mjesta bili su prisutni stranački i kandidatski posmatrači, međutim na tri posto njih, osobe koje nisu bile članovi BO, a uglavnom se radilo o stranačkim i kandidatskim posmatračima, miješale su se u rad BO. Građanski posmatrači bili su prisutni na 24 posto posmatranih mjesta, što je doprinijelo transparentnosti.

Veliku većinu posmatranih slučajeva prebrojavanja glasova MIPM je ocijenila uglavnom pozitivno. Ipak, prebrojavanje glasova ocijenjeno je negativno na 13 od 85 posmatranih biračkih mjesta, uglavnom zbog nepoštivanja propisanih procedura i proceduralnih grešaka ili propusta. Posmatrači MIPM izvijestili su o slučajevima u kojim BO nisu izvršili propisane procedure kontrolnog usklađivanja rezultata, kao što su prebrojavanje i evidentiranje broja neiskorištenih glasačkih listića (po 6 slučajeva), ili nisu utvrdili broj glasača koji su glasali prebrojavanjem potpisa na spisku birača (2 slučajeva). Izborni materijal često nije bio pravilno upakovan ili odložen prije otvaranja glasačke kutije. Utvrđivanje valjanosti glasačkih listića nije obavljeno na razuman način u 5 slučajeva. U 17 slučajeva prebrojavanja, glasački listići nisu prebrojani od strane najmanje dva člana BO kako zakon propisuje, a u 15 slučajeva prebrojavanja nisu svi članovi OIK učestvovali u postupku utvrđivanja valjanosti glasačkih listića.

U 24 slučaja prebrojavanja, OIK su naišle na poteškoće prilikom usklađivanja rezultata, jedan zapisnik rezultata brojanja glasova je bio unaprijed potpisan, u 2 slučaja nisu svi članovi BO potpisali zapisnik, a 14 BO nisu postavili primjerak zapisnika na biračkom mjestu, što je negativno utjecalo na transparentnost. Posmatrači MIPM izvijestili su o 2 slučaja zastrašivanja članova BO, te o 6 slučajeva tenzija.

Postupak tabelarnog prikaza rezultata posmatran je u 62 OIK i pozitivno ocijenjen u svim izvještajima posmatrača MIPM osim u tri. Međutim, uslovi za obradu zapisnika ocijenjeni su kao neadekvatni u 9 prostorija OIK koje su posmatrali posmatrači MIPM, a u 3 OIK nisu svi prisutni imali jasan uvid u proces. U dvije OIK, posmatrači MIPM nisu bili u mogućnosti pratiti elektronski unos podataka. Neke OIK su dostavile zapisnike rezultata koji su bili nepotpuni ili nisu bili potpisani od strane svih članova OIK, a u šest OIK, nisu svi zapisnici rezultata izbora bili usklađeni.

CIK je izvijestila da je zaprimila 164 prigovora u vezi sa kršenjem predizborne šutnje i da su OIK podnesena 72 prigovora u vezi sa izbornim prekršajima. Dodatno, slučajevi za koje je neophodna krivična istraga, uključujući jedan slučaj navodne kupovine glasova, proslijeđeni su tužilaštvu i policiji.

Engleska verzija ovog izvještaja je jedini službeni dokument. Dostupni su neslužbeni prevodi na bosanski, hrvatski i srpski jezik.

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Sarajevo, 7. oktobar 2024. godine – Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su učestvovali Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (Kongres) i Evropski parlament (EP). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u skladu s obavezama OSCE-a i drugim međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore, te s nacionalnim zakonodavstvom. Svaka od institucija uključenih u ovu Međunarodnu izbornu posmatračku misiju podržala je Deklaraciju o principima za međunarodno posmatranje izbora iz 2005. godine.

Corien Jonker je šefica ODIHR IPM, angažovana od 30. avgusta. Carla Dejonghe predvodila je delegaciju Kongrea. Lucia Annunziata predvodila je izbornu posmatračku delegaciju EP.

Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Konačna procjena izbora djelomično će ovisiti o provođenju preostalih faza izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabelarni prikazi i objavu rezultata, te rješavanje mogućih prigovora ili žalbi nakon dana izbora. ODIHR će izdati opsežan završni izvještaj, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekoliko mjeseci nakon završetka izbornog procesa. Šefica delegacije Kongresa predstaviti će preporuke na sjednici Kongresa u martu 2025. Šefica izborne posmatračke delegacije EP predstaviti će izvještaj na sastanku Delegacije za odnose sa Bosnom i Hercegovinom i Kosova (DSEE).

ODIHR IPM uključuje 13 stručnjaka u glavnom gradu i 20 dugoročna angažovanih posmatrača raspoređenih širom zemlje. Na dan izbora raspoređeno je 240 posmatrača iz 37 zemalja, uključujući 202 posmatrača koje je rasporedio ODIHR, kao i 13-člana delegacija EP i 25-člana delegacija Kongresa. Žene su činile 53 posto posmatrača. Otvaranje je posmatrano na 97 biračkih mjesta, a glasanje na više od 950 biračkih mjesta širom zemlje. Prebrojavanje je posmatrano na 85 biračkih mjesta, a tabeliranje u 62 općinske izborne komisije.

Međunarodna izborna posmatračka misija se zahvaljuje vlastima Bosne i Hercegovine na pozivu da posmatraju izbore, a Centralnoj izbornoj komisiji na pomoći. Također, zahvaljuje ostalim državnim, entitetskim i lokalnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva te predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za dodatne informacije, obratite se:

- Corien Jonker, šefica ODIHR IPM, u Sarajevu (+387-67-130 0466), do 13. oktobra;
- Katya Andrusz, glasnogovornica ODIHR (+48 609 522 266), ili Martina Barker-Ciganikova, savjetnica za izbore ODIHR, u Varšavi (+48 695 654 060);
- Stéphanie Pirel, šefica, Odjel za zaštitu lokalne demokratije, kongres (+33 390215244)
- Raffaele Luise, EP, administrator, +32 470880101

Adresa ODIHR IPM:

Radon Plaza Hotel, 11. sprat

Džemala Bijedića 185

71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

tel: +387-67-130 0466; email: office@odihr.ba