



MEĐUNARODNA IZBORNA PROMATRAČKA MISIJA Bosna i Hercegovina– Lokalni izbori 6. listopada 2024. godine

IZJAVA O PRELIMINARNIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Lokalni izbori 6. listopada bili su natjecateljskog karaktera i učinkovito provedeni, međutim napori da se poveća interes javnosti bili su nedovoljni. Izbori su održani u ozračju u kojem manjka društvene i političke kohezije. Obzirom da nisu uspjeli dugotrajni pregovori između političkih stranaka u svezi s uvođenjem neophodnih reformi, visoki je predstavnik nametnuo opsežne izmjene i dopune koje su poboljšale integritet procesa. Izborna administracija radila je profesionalno, međutim 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 jasne alternative biračima, ali ipak na etničkoj osnovi. Ograničeno medijsko izvještavanje negativno je utjecalo na sposobnost birača da donesu informiran 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, posebice u utrkama za načelnike, kao i tokom cijele kampanje. Pravo birača i kandidata na učinkovit pravni lijek nije bilo u potpunosti zajamčeno, te je veliki broj 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 svezi s tajnošću glasovanja i proceduralnim nedostacima.

Općenito, pravni okvir pruža čvrstu 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.

Središnje izborna povjerenstvo (SIP) i skoro sva općinska izborna povjerenstva (OIP) upravljala su tehničkim aspektima izbornih priprema na učinkovit i profesionalan način. Međutim, amandmani doneseni pred sami početak izbornog procesa stavili su značajan teret na SIP i napregnuli njegove kapacitete do krajnjih granica, što se posebice odnosi na revidirana pravila za imenovanje predsjednika i dopredsjednika biračkih odbora (BO). SIP je redovno održavalo sjednice, međutim smanjena je transparentnost procesa donošenja odluka uslijed činjenice da se većina diskusija vodila izvan službenih sjednica SIP-a, te da nisu sve odluke SIP-a bile objavljene u potpunosti. Sukladno preporukama ODIHR-a za države sudionice OESS-a, postepeno je uvedeno korištenje informatičkih i komunikacijskih tehnologija (IKT), uz pravilno testiranje i dobre pilot-projekte. Aktivnosti na educiranju birača bile su inkluzivne, međutim imale bi veći opseg da su dodijeljena veća sredstva.

Državljeni koji su napunili 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 psihosocijalne nesposobnosti; ovo drugo je u suprotnosti s opredjeljenjima OESS-a i međunarodnim standardima. Oko 3,4 miliona birača imalo je pravo glasa.

Postojalo je opće povjerenje u inkluzivnost Središnjeg biračkog spiska, a SIP je poduzelo napore da ažurira unose, međutim ostale su dvojbe glede njegove točnosti, u svezi sa preminulim i građanima koji žive u inozemstvu. Birači su imali dovoljno mogućnosti da provjere svoje podatke. Obveza pružanja dokaza o prebivalištu utiče na pravo učestvovanja romske 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, zločine protiv čovječnosti ili ratne zločine ne može se kandidirati. Kandidati se mogu kandidirati na starančkoj ili koalicijskoj listi, samostalno ili na listi neovisnih kandidata. SIP je ukupno potvrdilo 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 tijekom, 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, a SIP je izreklo brojne novčane kazne u svezi s tim. U mnogim slučajevima, SIP je utvrdilo da nema dovoljno dokaza za utvrđivanje zlouporabe javnih sredstava, koja je i dalje prisutna, bez obzira na amandmane iz 2024. godine usmjerene na rješavanje ovog problema. Unatoč činjenici da se neke političke stranke deklariraju 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. Retorika nekih političkih lidera fokusirala se na ratne traume i na strahove da bi zemlja opet mogla biti nasilno podijeljena, te ih je pogoršavala. Na internetu, ton predizborne kampanje koju su vodili politički akteri, a koje je pratila ODIHR EOM, uglavnom se kretao od neutralnog do pozitivnog, te nije bilo naznaka da su ovi akteri uključeni u bilo kakav sistematski pokušaj širenja dezinformacija i korištenja 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 uporabom 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 SIP i OIP imaju najmanje 40 posto zastupljenosti oba spola također nisu dosljedno ispunjeni. Amandmani iz 2024. godine također imaju za cilj promoviranje rodne ravnopravnosti tokom predizborne kampanje, uključujući i u medijima; međutim, nažalost, ODIHR EOM 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 financiranja kampanje ostaju samo djelimično riješene, time ograničavajući transparentnost i odgovornost. Amandmanima iz 2024. povećane su novčane sankcije za prekršaje u svezi s financiranjem kampanje kako bi se postigao efekat odvraćanja. Istovremeno, ograničenja na trošenje sredstava, koja se računaju na osnovu broja registriranih birača su nerealno niska u nekim općinama, što ostavlja prostor za nesrazmjerne sankcije. Sukladno prethodnoj preporuci ODIHR-a, amandmani iz 2024. godine uveli su obvezu podnošenja privremenih finansijskih izvještaja; međutim, SIP je donijelo odluku da ne objavljuje izvještaje prije dana izbora, zbog nedostatka vremena i resursa, što negativno utječe na transparentnost.

Izveštavanje o kampanji na glavnim emiterima bilo je ograničeno. Nadalje, regulatorno tijelo za medije nije uspjelo riješiti očiglednu pristranost javnog emitera Republike Srpske, a što je dokazano praćenjem medija od strane ODIHR EOM. 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 informiranog izbora. Dok je medijsko ozračje

pluralističko, verbalni napadi i prijetnje novinarima, te strateško korištenje tužbi za klevetu od strane političara imaju obeshrabrujući uticaj i podrivaju sposobnost medija da slobodno djeluju. Održivost državnih radiotelevizijskih stanica ugrožena je zbog ozbiljnog nedostatka financiranja. Regulatorno tijelo za elektronske medije nije provodilo nikakvo praćenje medija unatoč prethodnim preporukama ODIHR, a samoregulatorno nadzorno tijelo ima samo ograničene kapacitete za praćenje sadržaja online i pisanih medija. Pohvalno je da su neki lokalni mediji, kao i najpopularniji internetski portali u zemlji, organizirali debate, međutim nisu se svi koji su pozvani i odazvali pozivu 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 o imenovanju predsjednika i dopredsjednika BO sudskoj reviziji nije sukladno opredjeljenjima OESS-a u svezi s pravom na učinkovit pravni lijek. Općenito, SIP je razmotrilo 600 predmeta, većinom u svezi s preuranjenom kampanjom, zlouporabom javnih sredstava i sastavima BO. Sukladno prethodnoj preporuci ODIHR-a, produženi su rokovi za razmatranje prigovora za izborna povjerenstva. Međutim, u većini slučajeva, SIP nije uspjelo da ispoštuje produžene rokove, a oko 480 predmeta ostalo je neriješeno na dan izbora. Uspostava SIP-ove baze podataka za prigovore djelomice 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 glasovanja je bila često ugrožena zbog neadekvatnog unutrašnjeg rasporeda prostorija na biračkim mjestima i lokacije kabina za glasovanje. Promatrači IEOM negativno su ocijenili glasovanje na sedam posto promatranih biračkih mjesta i prijavili nekoliko slučajeva većih nepravilnosti koje su upućivale na vršenje pritiska na birače i pokušaje vršenja neprimjerenog utjecaja za koga će glasovati, kao i proceduralne nedostatke poput grupnog glasovanja ili glasovanja preko posrednika. Na relativno velikom broju promatranih biračkih mjesta gdje su provedeni IKT pilot projekti, promatrači IEOM su uočili probleme pravilnog funkcioniranja tehnologije ili su birači imali poteškoća u upotrebi iste, što je dovelo do kašnjenja. Unatoč zakonskoj obvezi, više od polovine promatranih biračkih mjesta nije omogućilo samostalan pristup biračima sa tjelesnim invaliditetom. Većina promatranih slučajeva brojanja glasova ocijenjena je pozitivno od strane promatrača IEOM, dok su se negativne ocjene uglavnom odnosile na nepoštivanje propisanih procedura proceduralne greške. Dosadašnji tabelarni prikaz rezultata je pozitivno ocijenjen, osim za tri OIP.

PRELIMINARNI NALAZI

Pozadina i politički kontekst

8. svibnja 2024. godine, Središnje izorno povjerenstvo (SIP) je sukladno zakonskim odredbama raspisalo lokalne izbore za 6. listopada. Birači su pozvani da izaberu načelnike i članove općinskih vijeća u 143 općine u zemlji.

Prema Ustavu uspostavljenom Općim okvirnim sporazuma za mir iz 1995. godine (poznatim 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“, identificiranjem s nekom drugom etničkom skupinom ili izborom da se ne

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 stupanj autonomije, što uključuje vlastiti ustav, političku strukturu, institucije uprave, te administrativna i pravosudna tijela.

povezuju ni sa jednom skupinom.² Daytonskim mirovnim sporazumom također je osnovan Ured visokog predstavnika (OHR), međunarodno tijelo zaduženo za nadgledanje provedbe civilnih aspekata mirovnog dogovora.

Nakon nekoliko neuspješnih pokušaja političkih stranaka da postignu dogovor o ustavnim i izbornim reformama, visoki predstavnik je 26. ožujka 2024. godine nametnuo opsežne izmjene i dopune (vidjeti *Pravni okvir*).³ Europsko vijeće je 21. ožujka 2024. godine odlučilo dati zeleno svjetlo početku pregovora o pristupanju sa Bosnom i Hercegovinom, nakon što se poduzmu svi relevantni koraci utvrđeni u preporukama Komisije od 12. listopada 2022. godine, što predstavlja značajan korak ka dugotrajnom spoljopolitičkom cilju. Opća skupština UN-a je 23. svibnja usvojila rezoluciju kojom se određuje godišnje obilježavanje genocida u Srebrenici; dan prije je Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) zatražila povlačenje rezolucije. Reagirajući posebice na reforme visokog predstavnika iz ožujka 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 ustvrdilo da su zauzele multietnički, 'građanski' stav prema biračkom tijelu.⁵ Na državnoj razini, 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 ozračju razočarenja javnosti u proces, te općenito u političku situaciju.⁷

Unatoč obvezama iz privremenih posebnih mjera u Zakonu o ravnopravnosti spolova iz 2003. godine i obveznim izbornim kvotama, naponi vlasti da riješe dugotrajnu rodnu pristranost bili su nedostatni, te su žene i dalje nedovoljno zastupljene u javnom i političkom životu. Sugovornici ODIHR EOM primijetili su da je izražen mizogini jezik, te da masovnost rodno-specifičnih napada i prijatni 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 izabраниh 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 izabраниh članova).

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

³ Prethodno je visoki predstavnik nametnuo niz izmjena Izbornog zakona, u periodu pred izbore 2022. u lipnju i srpnju, te na sami dan izbora, 2. listopada (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 travnju je Republika Srpska usvojila zasebni izborni zakon (vidjeti *Pravni okvir*). Vlasti Republike Srpske su 23. svibnja 2024. objavile da će do kraja mjeseca lipnja Federaciji BiH dostaviti prijedlog za „mirno razdruživanje“. G-din Dodik je 8. lipnja u Beogradu nazočio „Svesrpskom saboru“, na kojem je predložena deklaracija „o zaštiti nacionalnih i političkih prava i zajedničke budućnosti srpskog naroda“, koju je NSRS usvojila 2. srpnja. NSRS je 4. srpnja 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 se fokusiraju na srpsko biračko tijelo.

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

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

Pravni okvir i izborni sustav

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

Od usvajanja, Izborni zakon je mijenjan i dopunjavan nekoliko puta, posljednji put 26. ožujka 2024. nametanjem od strane visokog predstavnika (u daljem tekstu: amandmani iz 2024).⁸ Prije nametanja, visoki predstavnik i drugi domaći i međunarodni akteri su u više navrata pozivali lokalne političke čimbenike da surađuju 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. travnja 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 čvrstu osnovu za demokratske izbore, a amandmani iz 2024. 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 sugovornika ODIHR EOM. Konkretno, amandmani su, sukladno prethodnim preporukama ODIHR-a, pokrili pitanje dodjeljivanja sredstava za izbornu administraciju, revidirali sustav imenovanja u izborna povjerenstva na nižim razinama, dali više vremena izornoj administraciji da se bavi prigovorima i žalbama, detaljno opisali zabrane protiv zlouporabe administrativnih resursa, 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 glede jačanja integriteta procedura na dan izbora, te da se spriječe malverzacije na dan izbora.

Neke izmjene samo djelomice 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 Europskog suda za ljudska prava u svezi 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

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

⁹ Državne institucije i drugi sugovornici s kojim se susreo ODIHR EOM potvrdili su da nije došlo do usvajanja zakona zbog kontinuiranih političkih nesuglasica, posebice u svezi s predstavljanjem 'konstitutivnih naroda'.

¹⁰ Između ostalog, izborni zakon Republike Srpske utvrdio je novo izbornu povjerenstvo na entitetskom nivou, koje bi trebalo 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. Naprimjer, NSRS je 27. lipnja usvojila zakon o neprovođenju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na teritoriju Republike Srpske (i neobjavljivanju 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 Europske komisije Vijeća Europe za demokraciju kroz pravo (Venecijanske komisije) glede sustava koji bi osigurao minimalni postotak pripadnika svakog spola u izabranim tijelima. Vidjeti također stavak 33. [opće preporuke CEDAW br. 23 iz 1997.](#) Slično tome, iako je ODIHR prethodno preporučio javno objavljivanje žalbi i odluka, amandmani iz 2024. jedino obvezuju SIP 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 Europskog 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 Europskog suda za ljudska prava 14. prosinca 2023.

U svezi s većim brojem amandmana, bilo bi bolje da imaju veći stepen usklađenosti sa postojećim propisima, posebice u slučajevima koji uključuju nadležnosti različitih institucija. U odsustvu punog konzultativnog procesa, održali su se bilateralni konzultativni sastanci sa glavnim akterima, uključujući SIP.¹³ S druge strane, nisu konzultirani neki drugi akteri, uključujući Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine i Agenciju za zaštitu ličnih podataka, što je dovelo do nedosljednosti unutar teksta amandmana ili u odnosu na postojeće zakonodavstvo.¹⁴ Odluke SIP-a ne podliježu sudskoj reviziji, što nije sukladno opredjeljenjima OESS-a (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*). Nekoliko sugovornika ODIHR EOM 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 dužnosnika ciljala određene pojedince.

Nadalje, donošenje amandmana prije samog početka izbornog procesa stavilo je značajan teret na SIP, a novi raspon zadataka nametnutih SIP-u napreže njegove kapacitete do krajnjih granica. Iako su, općenito gledajući, amandmani glede tehničkih priprema za dan izbora bili provedeni učinkovito i pravovremeno u susret ovim izborima, drugi amandmani, posebice oni koji se tiču kampanje, zlouporabe javnih sredstava, učešća žena, financiranja 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 po osnovu proporcionalnog izbornog sustava, s preferencijalnim glasovanjem i zakonskim pragom od 3 posto za dodjelu mandata. Broj vijećnika varira ovisno o broju registriranih birača.¹⁶ Sukladno amandmanima iz 2024., birači mogu naznačiti preferencu za najviše tri kandidata na listi po vlastitom izboru, za razliku od prethodno neograničenog broja preferencijalnih glasova, ili mogu glasovati za listu bez navođenja preference za bilo kojeg kandidata.¹⁷ Načelnici se biraju izravno prema većinskom sustavu, a izabire se kandidat koji je osvojio najveći broj glasova. Gradonačelnike Sarajeva, Mostara i Distrikta Brčko neizravno biraju zakonodavna tijela općina. Mandati načelnika i vijećnika dodjeljuju se na četiri godine.

Izborni zakon regulira 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.

¹³ Stavak 5.8 OESS-ovog Dokumenta iz Kopenhaga kaže da se zakoni „usvajaju na kraju javnog postupka“.

¹⁴ Naprimjer, amandmanima iz 2024. omogućuje se SIP-u da objavljuje izvode iz biračkih spiskova na svojoj web-stranici; međutim, SIP to nije uradilo zbog zabrinutosti glede zaštite osobnih podataka. Iako su rokovi za razmatranje žalbi produženi za SIP, 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 *Financiranje kampanje*).

¹⁵ Vidjeti pojedinačne odjeljke ovog izvještaja.

¹⁶ Općine sa manje od 8.000 registriranih birača biraju između 11 i 17 članova; općine koje imaju između 8.000 i 20.000 registriranih 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., 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.

Izborna administracija

Izborima upravlja troslojna struktura, koja se sastoji od SIP-a, 143 općinske izborne komisije (OIP) i 5.400 biračkih odbora (BO). SIP je stalno tijelo sa širokim ovlastima za nadgledanje provođenja izbornog zakonodavstva.¹⁸

SIP je provelo tehničke aspekte izbornih priprema na profesionalan način. SIP je djelovalo učinkovito i ispoštovalo većinu zakonskih rokova.¹⁹ SIP redovno održava sjednice, koje su otvorene za javnost i mogu se uživo pratiti online. SIP je donosilo odluke na sjednicama dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova, sukladno zakonu, a u većini slučajeva konsenzusom. Međutim, transparentnost je smanjena činjenicom da je većina pitanja, koja su bila u postupku rješavanja pred SIP-om raspravljana između članova SIP-a tokom neformalnih sastanaka, a izvan formalnih sjednica SIP-a.²⁰ Nadalje, sve odluke SIP-a nisu u cijelosti objavljene na web stranici SIP-a, što je negativno utjecalo na transparentnost (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*).

OIP su održavala sjednice uglavnom po potrebi a samo je oko 12 posto svih OIP objavilo zapisnike sa svojih sastanaka. Iako je 79 posto svih OIP objavilo neke informacije o izborima, nisu sve odluke jednoobrazno objavljene na web stranicama općina, što je smanjilo transparentnost rada OIP-a. Prema ocjeni dugoročnih promatrača ODIHR EOM, članovi OIP bili su kompetentni, upoznati sa relevantnim procedurama i dobro opremljeni.²¹ SIP i OIP stekli su povjerenje izbornih aktera.²²

Amandmani iz 2024. godine koji 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 SIP-a i rezultirali su određenim kašnjenjima u samoj provedbi.

Novi postupci imenovanja, koji zahtijevaju da predsjednici i dopredsjednici BO nemaju nikakvu političku pripadnost, predstavljali su značajan izazov SIP-u, koje je moralo imenovati, obučavati i ocjenjivati predsjednike i dopredsjednike BO.²³ Ipak, u mnogim slučajevima, SIP nije moglo pronaći odgovarajuće kandidate i OIP su morala osigurati osoblje sa pričuvnih listi obučenih kandidata za članstvo u BO. Zbog toga je nekoliko predstavnika ODIHR EOM postavilo pitanje jesu li predsjednici i dopredsjednici BO koji su angažirani prema novim pravilima zaista neovisni. Prilikom revizije mehanizama imenovanja drugih članova BO, uzete su obzir prethodne preporuke ODIHR, posebice

¹⁸ Brojanje glasova provode BO odmah nakon zatvaranja biračkih mjesta. OIP naknadno objavljuje rezultate tabelarno. SIP je uspostavilo Glavni centar za prebrojavanje koji je primao rezultate u tabelarnom prikazu od OIP i brojao glasačke listiće koji su odabrani alternativnim metodama glasovanja (glasovanje u odsustvu, mobilno glasovanje, glasovanje nepotvrđenim glasačkim listićima, poštom i glasovanje izvan zemlje).

¹⁹ ODIHR EOM primijetila je kašnjenje u imenovanju predsjednika BO, njihovih zamjenika i članova. Zakonski rok za zapošljavanje osoblja u centrima za brojanje na nacionalnom nivou i na nivou OIP (21. rujana) nije ispunjen zbog izazova u zapošljavanju potrebitog broja ljudi i nedostatka raspoloživog osoblja.

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

²¹ Od raspisivanja izbora, 9,1 posto članova OIP je promijenjeno, uglavnom zbog isteka mandata. Čini se da te promjene nisu utjecale na institucionalno znanje OIP.

²² Međutim, neki akteri su izrazili zabrinutost u vezi sa nepristranošću OIP, jer su ih imenovala općinska vijeća ili skupštine, a imenovanje odobrio SIP.

²³ Na dan 22. kolovoza, što je bio krajnji rok za prijedloge imenovanja za BO, predloženo je oko 8.900 predsjednika i dopredsjednika od oko 10.800 koliko ih je potrebno imenovati, dok je još uvijek u tijeku bilo podnošenje prigovora protiv prijedloga imenovanja. Među glavnim utvrđenim razlozima za nedovoljan broj prijedloga bili su nezainteresiranost, nedostatak kvalificiranog osoblja bez političke pripadnosti i mali financijski poticaji, bez obzira na nedavno povećanje naknada. Također, obvezna trodnevna obuka bila je odvratajući faktor za one koji rade puno radno vrijeme.

ograničenje prava imenovanja članova biračkih odbora strankama koje su zastupljenje u relevantnom općinskom vijeću ili skupštini. Unatoč svemu, obuke za BO provedene su na vrijeme. Dugoročni promatrači ODIHR EOM ocijenili su promatrane obuke članova BO kao praktične, jasne i koncizne.

Zakonski zahtjevi da SIP i OIP imaju najmanje 40 posto zastupljenosti svakog pola nisu dosljedno ispunjeni. Od sedmero članova SIP, što uključuje i predsjednicu, samo su dva člana žene (28,5%). Iako su ukupno 46% svih članova OIP žene, zahtjev za rodnu zastupljenost nije ispunjen u 24 OIP (16,7%), a što utiče na oba pola.²⁴ Kako bi se riješila pitanja rodne zastupljenosti na izborima, SIP je imenovao dva predstavnika u Koordinacijski odbor za provođenje Akcionog plana rodne ravnopravnosti i godišnje podnosi izvještaj državnoj Agenciji za rodnu ravnopravnost.²⁵ Sukladno međunarodnim standardima i opredjeljenjima OESS-a, SIP je prikupilo podatke razvrstane po polu za različite aspekte izbornog procesa i predstavilo zbirne podatke javno.²⁶

Sukladno amandmanima iz 2024. godine, i uz financijsku pomoć donatora, SIP je provelo četiri pilot projekta iz oblasti informacijskih i komunikacijskih tehnologija.²⁷ Postepeno uvođenje tehnologije, kao i testiranje pilot projekata prije izbora, kako bi se riješili izazovi pred punu implementaciju, sukladno je preporukama ODIHR-a državama sudionicama u OESS-u da uvedu IKT u izborne procese. Međutim, ODIHR EOM uočio je određene izazove tokom faze testiranja optičkih skenera. U nekoliko slučajeva, optički skeneri nisu pravilno očitali glasačke listiće, koji su na kraju bili vraćeni biraču. Ako se dogode na dan izbora, takvi slučajevi mogli bi ugroziti tajnost glasanja i potrebno ih je riješiti. Angažiranje tehničkih operatera za pilot projekte bilo je finalizirano pred sami dan izbora, uslijed poteškoća glede pronalaženja stručnog osoblja. Svi sugovornici ODIHR EOM 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 glasovanje kao i mogućnost glasovanja putem mobilnih glasačkih kutija. Neki predstavnici ODIHR EOM naveli su da je proces otežan određivanjem ranog roka (40 dana prije dana izbora) za registraciju za mobilno glasovanje uz pružanje na uvid medicinske dokumentacije. Ukupno 17.465 birača registrirano je za mobilno glasovanje, a na dan izbora, SIP je rasporedilo 397 mobilnih timova širom zemlje.

Edukacija birača provodila se uglavnom putem audio-vizuelnih sredstava na lokalnim i državnim medijima. Istovremeno, nisu bile dovoljno iskorištene mogućnosti za obraćanje široj publici putem društvenih mreža. SIP i drugi koji se bave edukacijom birača ukazali su na nedostatak sredstava za provođenje aktivnosti edukacije birača na širem nivou. Određeni oblici edukacije birača su također provedeni od strane lidera zajednica u selima ili su objavljeni na web stranicama općine ili OIP. SIP je uz potporu Misije OESS-a u Bosni i Hercegovini organiziralo inkluzivne kampanje usmjerene na

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

²⁵ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je u listopadu 2023. godine [Gender akcioni plan](#) za period 2023.–2027. Vijeće ministara je u studenom 2023. osnovalo [Odbor za praćenje implementacije Gender akcionog plana](#). SIP je također objavilo [Izjavu o opredjeljenosti za rodnu ravnopravnost](#).

²⁶ Opći komentar 23., stav 48. [CEDAW](#) navodi da „države članice trebaju raščlanjivati statističke podatke po polu”. Stavak 40.13 Dokumenta OESS-s iz Moskve iz 1999. godine obvezuje države članice “da osiguraju prikupljanje i analizu podataka radi odgovarajuće procjene, praćenja i poboljšanja položaja žena”. SIP je prikupilo podatke po polu i po općinama za registrirane birače, kandidate, izborne administracije i akreditirane promatrače.

²⁷ Pilot projekti uključuju provjeru autentičnosti otisaka prstiju i prijenos rezultata izbora na glasačkim mjestima direktno u sjedište SIP-a (provedeno na 65 biračkih mjesta u 11 općina), optičke skenere glasačkih listića za brojanje istih (145 biračkih mjesta u 7 općina), te biometrijska identifikacija birača na 138 biračkih mjesta u Brčkom. Posljednji projekat, sustav video nadzora koji će biti testiran na 10 biračkih mjesta u pet općina, financiralo je Ministarstvo financija.

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

određene skupine birača, uključujući i Rome, osobe sa invaliditetom, kao i žene i mlade. Međutim, uporaba znakovnog jezika učinila bi edukaciju dostupnijom glasačima sa oštećenjem sluha.

Registracija birača

Pravo glasa imaju građani sa navršenih 18 godina starosti i sa stalnim boravištem, 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 OESS-a i drugim međunarodnim standardima.²⁹

Registracija birača u zemlji je pasivna. Zakon takođe omogućava glasovanje izvan zemlje, za koje su birači obvezni izvršiti elektronsku registraciju pred svake nove izbore. SIP ima opću nadležnost za integritet i održavanje Središnjeg biračkog spiska (SBS), koji se vodi na osnovu matičnog registra. Međutim, tačnost SBS ovisi o podacima koje dostavljaju druge institucije odgovorne za ažuriranje matičnog registra. Nekoliko sugovornika ODIHR EOM izrazilo je zabrinutost u pogledu tačnosti podataka o registraciji birača. Iako je SIP uložilo napore da ukloni pojedine zastarjele unose³⁰, mehanizam za brisanje umrlih građana i osoba koje su napustile zemlju iz lokalnih baza podataka o građanskoj evidenciji ovisi o vlastitim inicijativama građana da prijave promjene građanskog statusa, te ne osigurava potpunu tačnost podataka o registraciji birača.³¹

Za ove izbore, SBS je zaključen 22. kolovoza, sa 3,400.204 registriranih birača, uključujući 44.789 registriranih za glasovanje u inozemstvu; 50,17 posto registriranih birača bile su žene. Iako većina sugovornika ODIHR EOM nije dovela u pitanje inkluzivnost SBS, ODIHR EOM je primijetila da zahtjev za dokazivanje boravišta utiče na pravo učestvovanja predstavnika romske manjine.³²

Tijekom godine, birači su imali dovoljno mogućnosti provjeriti svoje podatke i zatražiti ispravku svojih podataka od nadležnih općinskih institucija. Amandmanima iz 2024. godine obvezuje se SIP da omogući javni pristup izvodima iz SBS putem „svoje internetske stranice ili bilo kojeg drugog odgovarajućeg sredstva”, a istovremeno osiguravajući zaštitu ličnih podataka.³³ SIP je odlučilo da ne objavljuje pune izvode na svojoj internet stranici, navodeći, između ostalog, zabrinutost zbog zaštite ličnih podataka i preopterećenja internetske stranice. Ipak, SIP je u potpunosti postupilo u skladu sa zakonom, te je izvode iz popisa stavilo na uvid javnosti, od 8. lipnja do 8. srpnja na općinskom nivou. Svaki birač je također imao direktan pristup svojim podacima putem internet stranice SIP-a.

²⁹ Vidjeti članke 12. i 29. Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom ([CRPD](#)). Vidjeti također stavak 9.4 Komunikacije Odbora za prava osoba sa invaliditetom iz 2013. godine, br. 4/2011 u kojoj se navodi da članak 29. ne predviđa nikakvo razumno ograničenje ili izuzeće za bilo koju grupu osoba sa invaliditetom. Stoga, oduzimanje prava glasa na temelju zamišljene ili stvarne psihološke ili intelektualne nesposobnosti, uključujući ograničenje na temelju pojedinačne procjene, predstavlja diskriminaciju na temelju invaliditeta”. Vidjeti također publikaciju Kongresa o izbornim spiskovima i biračima koji *de facto* žive u inozemstvu.

³⁰ Nakon provedenih provjera o dokazivanju prebivališta i državljanstva, SIP je utvrdilo nepravilnosti u evidenciji za 165 izbjeglica koji su registrirani za glasovanje izvan zemlje. SIP je također donijelo nekoliko odluka da iz SBS ukloni osobe koje služe zatvorsku kaznu, u skladu sa Izbornim zakonom.

³¹ Institucije koje su odgovorne za ažuriranje registra stanovništva uključuju općine, kao i županijsku i entitetsku policiju. Odgovornost za prijavljivanje preminulih građana općini je obveza obitelji preminule osobe, koja mora u pismenoj formi nadležnim tijelima predočiti izvod iz matične knjige umrlih. Prema Zakonu o stalnom i privremenom boravku građana Bosne i Hercegovine, za registraciju i odjavu prebivališta odgovorni su sami građani.

³² Izmjene i dopune zakona o prebivalištu iz 2014. traže dokaz o prebivalištu. Značaj broj članova romske zajednice nema dokaz o prebivalištu, stoga nema pristupa ličnim dokumentima i ne mogu biti upisani u SBS.

³³ Prema Agenciji za zaštitu ličnih podataka, SIP je imalo pravo odrediti u kojem će obliku učiniti SBS dostupnim.

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 kandidirati na izborima niti obavljati bilo koju izbornu, imenovanu ili drugu dužnost.³⁴ Kandidati na lokalnim izborima mogu biti na stranačkim ili koalicijskim listama, mogu biti neovisni kandidati ili na listi neovisnih kandidata. Kandidat se može kandidovati samo u jednoj izbornoj jedinici i na jednoj listi.

Da bi bile prihvaćene od strane SIP-a, kandidatske liste moraju sadržavati najmanje 40 posto kandidata manje zastupljenog spola, sa konkretnim uvjetima glede pozicioniranja. Na ovim izborima, ukupno 42 posto kandidata bile su žene. Međutim, sugovornici ODIHR EOM bili su mišljenja da uvjet glede pozicioniranja nije dovoljan da osigura jednaku zastupljenost žena, jer po njihovom mišljenju preferencijalno glasovanje često ide na štetu žena. Samo 29 od 386 kandidata za načelnike su žene (8%), što uključuje i četiri od pet aktualnih načelnica.

Registracija kandidata bila je inkluzivna, a proces registracije učinkovit i proveden na transparentan i pravovremen način; te općenito, sugovornici ODIHR EOM nisu izrazili zabrinutost u svezi s procesom. Registracija kandidata započela je 9. svibnja i završena je 4. kolovoza. Ukupno je bilo potvrđeno 296 političkih subjekata, uključujući 110 političkih stranaka, 58 koalicija, 76 neovisnih kandidata, 43 neovisna kandidata koji predstavljaju nacionalne manjine i 9 lista neovisnih kandidata. Ukupno, 26.089 kandidata je učestvovalo na ovim izborima. U 13 općina je bio samo jedan kandidat za načelnika.

Sukladno amandmanima iz 2024., prijave su se vršile isključivo u elektronskom obliku, putem posebne online 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 uvjeti, a što uključuje i rodne uvjete. Međutim, analiza ODIHR EOM pokazala je, da suprotno zakonodavnim mjerama, 61 lista nije bila u skladu sa 40 posto rodne kvote. ODIHR EOM je upoznat sa jednim prigovorom u svezi s registracijom kandidata.³⁶ Ovaj predmet je riješen u propisanom roku.

Ozračje kampanje

Svojim cijelim tijekom, kampanja je bila suzdržana. Kandidati su mogli slobodno da vode kampanju, a poštovane su osnovne slobode mirnog okupljanja i izražavanja.³⁷ Zvanični period kampanje od 30 dana počeo je 6. rujna i završio 5. listopada.³⁸ Tijekom 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 korištenje široko definiranog „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 zlouporabe javnih sredstava, te zabranjuju svaki vid vođenja kampanje od dana

³⁴ SIP je obavijestilo ODIHR EOM da je provjera teško provodiva zbog nepostojanja 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 SIP-u, u istom roku kao i za online registraciju.

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

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

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

raspisivanja izbora (8. svibnja) do perioda službenog početka kampanje, te ovlašćuju SIP da sankcionira kandidate za bilo koji od ovih prekršaja.³⁹

SIP se nije ustručavalo da izrekne mnogobrojne novčane kazne za preuranjenu kampanju, ali je mnogo rjeđe izricalo sankcije za zlouporabu javnih sredstava unatoč velikom broju prijavljenih slučajeva (vidjeti *Rješavanje izbornih sporova*). Sugovornici iz sektora civilnog društva obavijestili su ODIHR EOM da su posumnjali te SIP-u prijavili značajan broj kršenja, a objavili su i javne izvještaje u kojima se navodi široka zlouporaba 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 uvjeta za sve, svi politički sugovornici ODIHR EOM su priznali da je problem zlouporabe javnih sredstava i dalje široko rasprostranjen; ODIHR EOM je identificirala neke konkretne i kredibilne navode u svezi s tim.⁴²

Amandmani iz 2024. godine također imaju za cilj promoviranje 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 43 događaja kampanje koje su promatrali dugoročni promatrači ODIHR EOM-a, 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. Dugoročni promatrači ODIHR EOM-a promatrali 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. rujna, širom zemlje pojavili su se plakati, poster i leci koji promoviraju širok raspon kandidata, kao i predizborni štandovi. Kandidati su se također promovirali 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. Sugovornici 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. Dok je broj većih događaja kampanje bio ograničen, ODIHR EOM promatrala je 40 događaja kampanje u

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.

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 od 6. srpnja do 4. listopada [identificirao](#) novih 805 državnih infrastrukturnih projekata, ukupne vrijednosti 601,840.622 KM (oko 307,7 miliona eura). Građanska promatračka koalicija *Pod lupom* [izvjestila je](#) da je između 22. srpnja i 29. rujna zabilježila 1.367 nepravilnosti, uključujući 372 potencijalnih slučajeva zlouporabe javnih sredstava.

⁴¹ Vidjeti [Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije za sprječavanje i odgovor na zlouporabu javnih sredstava tijekom 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. rujna Milorad Dodik, govoreći o kandidaturi nosioca stranačke liste za općinu, kardiologu u lokalnoj bolnici, izjavio je: “neko dođe u bolnicu kod šefa hirurije... 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 sugovornika je izrazilo zabrinutost ODIHR EOM-u u svezi s zlouporabom 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.

različitim općinama širom zemlje, od kojih su svi protekli bez incidenta.⁴³ Nakon katastrofalnih poplava i klizišta u nekoliko općina posljednjeg dana službene kampanje, većina glavnih političkih stranaka sa sjedištem u Federaciji BiH prijevremeno je završila svoju kampanju.

Postojeći propisi o kampanji odnose se i na društvene mreže na internetu. Tokom zvaničnog perioda kampanje, ODIHR EOM 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 objavljuvao sadržaje mnogo češće nego bilo koji drugi akter kojeg je promatrala ODIHR EOM, a akteri sa sjedištem u Republici Srpskoj objavljuvati su češće nego oni iz Federacije. ODIHR EOM 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 oglasi 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 na nacionalne probleme. Retorika nekih političkih lidera ipak je bila usmjerena na ratne traume i pogoršala strahove da bi zemlja opet mogla biti nasilno podijeljena.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. 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. listopada na završnom skupu SNSD-a u Banja Luci.

Financiranje kampanje

Financiranje je preventivno regulirano Izbornim zakonom i Zakonom o financiranju političkih stranaka.⁴⁶ Zakonski okvir uređuje privatno i javno financiranje izbornih kampanja.⁴⁷ Zakon ograničava

⁴³ 22 kandidata organiziralo je ove događaje kampanje: SNSD (11), SDA (4) i SDP (3), zatim Demokratska partija Republike Srpske, NiP, NS, PDP, SDS i Za pravdu i red (po 2). 13 kandidata je organiziralo po jedan promatrani događaj. 26 događaja održano je u Republici Srpskoj, 11 u Federaciji Bosne i Hercegovine, te 6 u Distriktu Brčko. Ovi događaji su održani u 16 općina. 27 događaja je održano na srpskom, 12 na bosanskom jeziku, dva na hrvatskom i dva na više jezika.

⁴⁴ ODIHR EOM je pratila Facebook i/ili X naloge 10 parlamentarnih stranaka, osam političkih lidera, 34 kandidata, 10 “influensera” i SIP-a. Kandidati su birani tako što su se identificirale 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. rujna, 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 konferenciji za medije 17. rujna izjavio da je prije sedam mjeseci “spriječio građanski rat.” Na službenom Facebook nalogu SDA 27. rujna 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 Zakoni Republike Srpske i Distrikta Brčko o političkim strankama i uputstva SIP-a također reguliraju određene aspekte financiranja izborne kampanje

⁴⁷ Političke stranke imaju pravo na godišnje financiranje iz državnog, entitetskih, kantonalnih i općinskih budžeta koje se može koristiti za financiranje kampanje. Mnoge političke stranke zastupljene u državnim i lokalnim zakonodavnim tijelima obavijestile su ODIHR EOM da većinu troškova svoje kampanje pokrivaju iz sredstava dobijenih iz odgovarajućih budžeta.

iznose priloga fizičkih i pravnih lica, te zabranjuje određene izvore financiranja.⁴⁸ Iako su amandmani iz 2024. godine koji se odnose na financiranje kampanje usmjereni na povećanje transparentnosti i 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 financiranja kampanja.

Za lokalne izbore, ograničenja na trošenje sredstava se računaju na osnovu broja registriranih birača u općini i uveliko se razlikuju, od 59,4 KM (oko 30 eura) do 58.120 KM (oko 29.651 eura).⁴⁹ Mnoge općine imaju mali broj birača, a samim tim i nerealna ograničenja na trošenje sredstava.⁵⁰ Nekoliko sagovornika ODIHR EOM-a smatra da je, s obzirom na trenutnu stopu inflacije, teško poštovati ova ograničenja u nekim općinama.⁵¹ 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, amandmani iz 2024. godine su značajno povećale novčane sankcije za prekršaje u vezi sa financiranjem 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.⁵² Pored toga, neki od sagovornika ODIHR EOM-a nisu bili upoznati sa nedavno povećanim sankcijama i očekivali su da će platiti „beznačajne“ novčane kazne za nepoštovanje ograničenja na trošenje sredstava.⁵³

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.⁵⁴ U svojoj konačnoj odluci 19. rujna Ustavni sud Bosne i Hercegovine je naveo da pravo učešća na izborima i političko djelovanje ne smije biti ugroženo sankcijama ekonomske prirode.⁵⁵

SIP ima mandat za nadzor nad financiranjem političkih stranaka i kampanja i može, ili *ex officio* ili na osnovu žalbe, izreći kazne u slučaju kršenja.⁵⁶ Nakon amandmana iz 2024. godine i u skladu sa prethodnom preporukom ODIHR-a, kandidati moraju SIP-u dostaviti privremene financijske izvještaje tri dana prije dana izbora i završne izvještaje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih izbornih rezultata.⁵⁷ Ipak, SIP je obavijestila ODIHR EOM da će objaviti privremene izvještaje tek nakon dana

⁴⁸ 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 prilozi 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.

⁴⁹ Izborni zakon ograničava trošenje sredstava za kampanju političkim subjektima na 0,30 KM (oko 0,15 eura) po biraču. Prema podacima SIP-a, 198 birača registrirano je u najmanjoj općini, a 193,734 u najvećoj.

⁵⁰ Na primjer, 198 birača registrirano 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).

⁵¹ Na primjer, sugovornici ODIHR EOM-a rekli su da su cijene billboarda udvostručene u odnosu na izbore 2022. godine.

⁵² [Preporuka Vijeća Evrope Rec\(2003\)4 Komiteta ministara](#) zahtijeva da sankcije za kršenje pravila financiranja kampanje budu srazmjerne težini prekršaja.

⁵³ Primjenjive sankcije su povećane na 30.000 KM (oko 15.303 eura). SIP je potvrdila da su niska ograničenja na trošenje ranije bila prekoračena jer su kandidati smatrali da su sankcije beznačajne.

⁵⁴ Stranka je nakon toga dostavila registracijska dokumenta pod imenom „SDS – Volja naroda“, te je bila registrirana od strane SIP-a pod tim imenom

⁵⁵ Odlukom Ustavnog suda, SDS je također ostao registriran pod izvornim imenom, bez posebnog računa, u jednoj općini. Ustavni sud nije precizirao kako će apelant financirati svoju izbornu kampanju u skladu sa zakonom.

⁵⁶ Amandmani iz 2024. godine obavezuju sve državne, entitetske, kantonalne i općinske institucije da sarađuju sa SIP-om i pruže sve podatke, informacije i dokumente neophodne za učinkovitu verifikaciju točnosti podataka.

⁵⁷ SIP će objaviti izvještaje o financiranju kampanje na svojoj web-stranici u roku od 30 dana od dana primitka. Nepoštivanje obaveza o izvještavanju može dovesti do ukidanja registracije ili oduzimanja mandata.

izbora s obzirom na svoje tehničke mogućnosti, vremenski okvir za podnošenje izvještaja i period predizborne tišine od 24 sata.⁵⁸ Iako nove odredbe doprinose većoj transparentnosti i odgovornosti, dodatno su povećale obaveze SIP-a čiji su kapaciteti, kao i ljudski i tehnički resursi predstavljali izazov za sprovođenje učinkovitog i blagovremenog nadzora financiranja kampanje.

Mediji

Ograničena pokrivenost kampanjom u glavnim nacionalnim medijima i neuspjeh medijskog regulatora da se bavi evidentnom pristranošću javnog emitera Republike Srpske RTRS, u kombinaciji sa povećanom ranjivošću medija na politički pritisak i podjelom medija po etničkim linijama, osigurali su biračima samo djelomične informacije o glavnim kandidatima, čime su ograničili njihovu mogućnost da donesu informiran izbor.

Postoji pluralističko medijsko ozračje, sa velikim brojem medijskih kuća, posebice u Federaciji BiH, a online mediji, uključujući društvene mreže, a naročito Facebook, postaju sve važniji. Međutim, većina sugovornika ODIHR EOM 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 financijsku održivost. Zakonski okvir, u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom i prethodnim preporukama ODIHR-a, ne osigurava dovoljnu transparentnost vlasništva nad medijima, niti odražava sve veći značaj digitalnih medijskih sadržaja.⁵⁹

Državni i entitetski ustavi jamče slobodu izražavanja. Usprkos tome, kleveta je rekriminalizirana u Republici Srpskoj u srpnju 2023. godine,⁶⁰ što je izazvalo veliku domaću i međunarodnu zabrinutost, a imalo je i obeshrabrujući efekt na novinare i civilno društvo, posebice u tom entitetu.⁶¹ Sugovornici ODIHR EOM, kao i brojni izvještaji, istakli su povećani pritisak na medije i novinare, posebno ističući verbalne napade i prijetnje,⁶² korištenje tužbi za klevetu od strane političara s ciljem ušutkavanja medija, kao i tešku financijsku situaciju javnih televizijskih kuća, posebice na državnom nivou.⁶³

Javni RTV servis pruža Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) na državnoj razini, te Radiotelevizija Federacije Bosne i Hercegovine (RTVFBiH) i Radio-televizija Republike Srpske (RTRS) na entitetskoj razini. Nedovoljno financiranje je dugotrajan problem, s tim da prethodne preporuke ODIHR nisu provedene, što naglašava potrebu za uvođenjem stabilnijeg sistema financiranja. Postojeći sustav RTV taksi i interne preraspodjele sredstava, uključujući i prihode od oglašavanja, između ova tri glavna emitera ugrožava stabilno funkcioniranje, posebice BHRT-a. Mješavina ukorijenjenog političkog utjecaja i nevoljnosti da se bave problemima javnih radio-televizijskih stanica,

⁵⁸ Rokovi za podnošenje privremenih izvještaja o financiranju kampanje ne uzimaju u obzir vrijeme izborne šutnje i ne daju SIP-u dovoljno vremena da osigura njihovo objavljivanje prije dana izbora. SIP je također navela da ima samo 5 uposlenika za obradu privremenih i završnih izvještaja svih 296 političkih subjekata.

⁵⁹ Stavak 4.1 [Preporuke Vijeća Europe CM/Rec \(2018\)1](#) iz Smjernica Odbora ministara o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva medija poziva države članice da „promoviraju režim transparentnosti vlasništva medija koji osiguravaju javnu dostupnost i pristup točnim, ažurnim podacima o direktnom i stvarnom vlasništvu medija”.

⁶⁰ Stavak 47. [Općeg komentara br. 34 ICCPR](#) poziva države da “razmotre dekriminalizaciju klevete”. Prema lokalnom profesionalnom udruženju BH Novinari, od srpnja 2023. godine, kada su usvojene izmjene i dopune Kaznenog zakona Republike Srpske, podneseno je najmanje 100 prijava za klevetu, a u pet slučajeva su tuženi novinari i urednici.

⁶¹ Vidjeti, između ostalog, [izjavu](#) predstavnika OESS-a za slobodu medija, [reakciju](#) Ureda visokog komesara UN-a za ljudska prava, i [zajedničku izjavu](#) UN-a, Misije OESS-a, Vijeća Europe i Ureda EU u Bosni i Hercegovini.

⁶² Vidjeti između ostalog, [izjavu](#) predstavnika OESS-a za slobodu medija, [Izveštaj EU o Bosni i Hercegovini iz 2023.](#) Udruženje BH novinari ustanovilo je 87 slučajeva prijetnji i napada u 2023. godini, te je u prvih šest mjeseci 2024. bilo 40-ak takvih slučajeva.

⁶³ Nedavno su Reporteri bez granica naznačili dramatičan pad zemlje na ljestvici slobode medija, vidjeti [Press Freedom Index 2024 – Bosnia and Herzegovina](#).

ne samo da podriva njihov kredibilitet i štetno djeluje na sveobuhvatnije izvještavanje, uključujući i izbore, već u cjelini predstavlja egzistencijalnu prijetnju sustavu javnih usluga kao takvom.⁶⁴

Medijsko praćenje izbora regulirano je Izbornim zakonom, što uključuje i amandmane iz 2024. godine, te je nadopunjeno propisima iz srpnja 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 obveze da kandidatima pruže određenu količinu besplatnog emitiranja, a dva javna televizijska servisa potpuno su ispunila zahtjev emitiranja u terminima sa najvećom gledanošću.⁶⁵ Javni emiteri odlučili su da ne emitiraju debate, uglavnom zbog decentralizirane prirode izbora i velikog broja izbornih subjekata. Najpopularniji online portal *Klix.ba*, kao i oko 25 lokalnih medija, isključivo iz Federacije, organizirali su niz rasprava, uglavnom sa kandidatima za načelnike. Međutim, mnoge stranke nisu istakle svoje kandidatkinje, ni u tim debatama niti u besplatnim obraćanjima, na štetu uravnoteženije zastupljenosti polova u medijima.⁶⁶

ODIHR EOM pratio je 14 medija, što je pokazalo da je i državna javna televizija BHRT i javni RTV Federacije BiH pružio samo vrlo ograničenu pokrivenost izbornih aktivnosti kandidata. Njihova politička i izborna informativna pokrivenost uglavnom je bila usmjerena na izborne pripreme i aktivnosti državnih, entitetskih i lokalnih vlasti, pri čemu su predstavnici vlasti dobijali oko sveukupno 70 posto vremena na svakom emiteru. Javni servis Republike Srpske RTRS pružio je jasan preferencijalni tretman vlastima i SNSD-u, sa 11 posto pokrivanja političkih i izbornih informacija u vezi predsjednika, te 14 posto u vezi Vlade Republike Srpske i 13 posto u vezi SNSD-a. Izvještavanje je skoro isključivo bilo pozitivno i u neutralnom tonu. Pokrivanjem aktivnosti na taj način, nije se mogla vidjeti razlika između službenih aktivnosti i aktivnosti u sklopu kampanje.⁶⁷

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 provodio medijski nadzor kampanje, a svoju nadzornu funkciju je obavljao je isključivo na temelju pritužbi. Od 8. svibnja, 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 nije riješio pitanje iskorištavanja prednosti od strane vlasti, što se posebice odnosi na očitu pristranost u političkom izvještavanju 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 u kritičnom tonu. Iako se fokusirao na entitetske vlasti (predsjednika i vladu), dodijelivši im sve skupa oko 18 posto vremena, i to u vrlo negativnom tonu, također je pokrivao aktivnosti u kampanjama glavnih kandidata. Sa 17 posto, SNSD je bila stranka o kojoj se najviše izvještavalo, u sličnom negativnom tonu, dok su neke druge stranke predstavljene na izbalansirani i pozitivan način, posebice SDS.

Pisani i online mediji koje je pratila ODIHR EOM, naročito *Klix.ba* i *Radiosarajevo.ba*, pružili su raznovrsniju pokrivenost kampanje. Međutim, neke kuće su takođe iskazivale stranačku uređivačku politiku. Prema zakonu, prigovori povezani sa štampanim i online medijima spadaju pod odgovornost

⁶⁴ Vidjeti „2024 Media Freedom Rapid Response, [Bosnia and Herzegovina - Media freedom in survival mode](#).

⁶⁵ Javni televizijski emiteri (BHRT, RTRS) emitirali su besplatna obraćanja oko 18.00h. (između 17.40 i 18.00h.), što se smatra početkom udarnog termina. S druge strane, entitetske RTV su svoj blok besplatnih obraćanja emitirale u središnjem terminu (11.30-11.55h), izvan udarnih termina.

⁶⁶ Iako je najmanje jedna žena učestvovala u 27 od 78 medijskih debata koje su tokom kampanje organizirali mediji, žene su činile samo 15 posto učesnika. Žene su zastupale stranke u 15 posto svojih besplatnih obraćanja u državnim i entitetskim javnim medijima.

⁶⁷ Stavak 5.4 Dokumenta OESS-a iz Kopenhagena upućuje na “jasno razdvajanje Države i političkih stranaka; naročito ne može doći do spajanja Države i političkih stranaka”.

Vijeća za štampu i online medije, koje kao samoregulatorno tijelo ovisi o vlastitim resursima i kapacitetima. U tijeku trajanja kampanje, zaprimilo je 25 prigovora. Međutim, Vijeće je odlučilo da iste razmatra nakon izbora, što je dodatno umanjilo bilo kakav opipljivi učinak neobvezujućih 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 nepodlijeganje važnih odluka sudskoj reviziji nije sukladno opredjeljenjima OESS-a.⁶⁸ Pravni okvir omogućava rješavanje sporova od strane izborne administracije i pravosuđa, u sklopu kojeg su birači i kandidati ovlaštteni da pokrenu postupak, a SIP pokreće postupak po službenoj dužnosti nakon što primi informaciju o izbornim povredama.⁶⁹ Po pravilu, žalbe na odluke SIP-a rješava Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine.

Amandmani su djelomice riješili jednu prethodnu preporuku ODIHR-a, uvođenjem obveze SIP-u 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 SIP-a 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.⁷⁰

Općenito, prije izbornog dana, SIP je zaprimilo prigovore ili je po službenoj dužnosti pokrenulo postupak u oko 1.940 slučajeva, uglavnom u svezi s preuranjenom kampanjom, zlouporabom javnih sredstava i sastavima BO. U amandmanima iz 2024., preuranjena kampanja je okarakterizirana kao izborni prekršaj, uz široku definiciju vođenja kampanje.⁷¹ Kao rezultat toga, SIP je obradilo oko 600 predmeta u svezi s preuranjenom kampanjom, što uključuje prigovore i postupke po službenoj dužnosti, a na 422 je odgovoreno, te više od 200 ih nije bilo riješeno prije dana izbora. U više od 100 predmeta, SIP je izreklo novčane kazne političkim subjektima i njihovim simpatizerima, uključujući i za objave na društvenim mrežama koje su sadržavale činjenične informacije o kandidatima, te objavljivanje listi potencijalnih kandidata na internet stranicama stranaka prije njihove registracije.⁷²

Prije dana izbora, SIP je zaprimilo oko 180 prigovora o navodnoj zlouporabi javnih sredstava. SIP je izreklo 10 kazni za zlouporabu javnih sredstava, a mnogi sugovornici ODIHR EOM izrazili su mišljenje da je SIP oklijevalo da primjeni nove odredbe i veće kazne. Na dan izbora, više od 90 predmeta o navodnoj zlouporabi javnih sredstava čekalo je na rješavanje pred SIP-om. Prema SIP-u, to je zbog, između ostalog, nedovoljnih smjernica u Izbornom zakonu, što uključuje utvrđivanje jasne razlike između zlouporabe javnih sredstava u svrhu izborne kampanje i neophodnosti da se osigura kontinuirano funkcioniranje javne administracije. SIP je zaprimilo oko 30 prigovora u svezi s navodnim govorom mržnje tijekom izborne kampanje i u predizbornom periodu, te je izreklo kazne u četiri

⁶⁸ Amandmani iz 2024. posebice izuzimaju od žalbi odluke SIP-a po prigovorima podnesenim protiv imenovanja predsjednika i dopredsjednika BO, što nije sukladno opredjeljenjima OESS-a. Vidjeti stavak 18. [Dokumenta OESS-a iz Moskve](#) iz 1991.

⁶⁹ OIP su nadležna za prigovore u svezi s registracijom birača i većinom slučajeva kršenja kampanje, dok SIP zadržava nadležnost da u prvom stupnju rješava određene slučajeve kršenja kampanje, što uključuje slučajeve koji se prema zakonu tiču govora mržnje i zlouporabe javnih sredstava, kao i žalbe protiv odluka OIP.

⁷⁰ Odluke se dostavljaju stranama u predmetu, ali nisu dostupne javnosti.

⁷¹ Za koji je predviđena novčana kazna u iznosu od 3.000 do 30.000 KM (cca 1.534 do 15.337 eura).

⁷² Sud je potvrdio većinu odluka SIP-a o meritumu preuranjene kampanje. Naprimjer, 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 SIP-u tražili su sankcioniranje aktivnosti poput organiziranja memorijala, ili pominjanja imena kandidata u objavama na društvenim mrežama.

predmeta, što je uključivalo i maksimalnu novčanu kaznu od 30.000 BAM u jednom predmetu.⁷³ Na dan izbora, bilo je neriješeno 19 prigovora u svezi s korištenjem govora mržnje.

Većina prigovora kojim su se bavili OIP ticala se stranačke pripadnosti predsjednika i dopredsjednika BO. Na temelju toga, kao i na osnovu postupaka po službenoj dužnosti i žalbi upućenih OIP, smijenjeno je ili zamijenjeno 17 predsjednika i dopredsjednika BO.⁷⁴ Međutim, 10. rujna, SIP je obavijestilo ODIHR EOM da je krenulo sa odbacivanjem informacija o navodnoj političkoj pripadnosti kao nepravovremenih i obustavilo postupke po službenoj dužnosti. Iako je SIP to obrazložilo potrebom da se osigura funkcioniranje izborne administracije, ovo je ostavilo neke od navodnih povreda zakona bez odgovarajućeg razmatranja i smanjilo učinkovitost ovog pravnog lijeka.⁷⁵

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 povjerenstava 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 SIP za razmatranje prigovora i žalbi doveo do preopterećenja u broju žalbi podnesenih sudovima.⁷⁶ SIP nije uspjelo da ispoštuje produžene rokove, a 480 predmeta je i dalje čekalo na rješavanje na dan izbora.

Prema informacijama koje je ODIHR EOM prikupila na web-stranicama SIP-a i Suda, Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine razmotrilo je oko 90 žalbi protiv odluka SIP-a o žalbama i prigovorima, potvrdivši većinu odluka SIP-a. ODIHR EOM je obavješten da su u deset predmeta odluke SIP-a vraćene povjerenstvu na ponovno razmatranje ili su poništene. Iako se presude Suda objavljuju, sustav pretraživanja na web-stranici Suda nije jednostavan za korištenje, a Sud je potvrdio da postoji potreba da se stranica modificira 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.⁷⁷ Ustavni sud trenutno funkcionira sa šest sudaca umjesto devet zbog odbijanja Republike Srpske da imenuje suce.⁷⁸ Bez obzira na ove institucionalne prepreke, veći broj sugovornika ODIHR EOM izrazio je povjerenje u profesionalizam i, u većini slučajeva, neovisnost sudaca, pozivajući se na, između ostalog, korištenje progresivne europske sudske prakse od strane sudova na svim razinama.

Promatranje izbora

Zakon predviđa promatranje izbora u svim fazama izbornog procesa od strane građanskih i međunarodnih promatrača, te promatrača koje imenuju politički subjekti. Amandmani iz 2024. godine izričito navode da promatrači moraju biti u mogućnosti provoditi učinkovito promatranje. SIP akreditira međunarodne promatrače i građanske promatrače koji vrše promatranje na državnoj razini (tj. u SIP-u i Glavnom centru za brojanje), dok OIP akreditiraju građanske promatrače za njihove općine, kao i promatrače koje imenuju politički subjekti i kandidati u njihovim općinama. Akreditiranje promatrača bilo je inkluzivno.

⁷³ Ova kazna je izrečena HSP-u BiH – Hrvatskoj stranci prava Bosne i Hercegovine zbog billboarda sa sloganom „Za dom spremni“, što je pozdrav koji su koristile ustaše (hrvatska fašistička organizacija aktivna tijekom Drugog svjetskog rata).

⁷⁴ Stranačka pripadnost uglavnom je utvrđivana na osnovu informacija na društvenim mrežama. Već u fazi prijedloga imenovanja, oko 200 kandidata za predsjednike i dopredsjednike BO uklonjeno je sa spiska.

⁷⁵ Sukladno stavku 5.10 Dokumenta OESS-a iz Kopenhagena, svatko mora imati „učinkovita sredstva pravne zaštite protiv administrativnih odluka, kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava i osigurao pravni integritet”.

⁷⁶ Amandmanima iz 2024. produžili su se rokovi za obradu prigovora od strane izbornih povjerenstava na 72 sata, te se omogućilo dalje pomjeranje roka na maksimalno pet dana u veoma kompleksnim predmetima.

⁷⁷ Usvajanje „zakona o sudovima“ i poduzimanje drugih obveznih mjera će omogućiti Europskoj komisiji da podnese pregovarački okvir Vijeću.

⁷⁸ U ožujku 2024., Venecijanska komisija je objavila [Mišljenje](#) o funkcioniranju Ustavnog suda.

Pod lupom, koalicija 5 osnivačkih i 44 pridružene organizacije civilnog društva, rasporedila je 55 dugoročno angažiranih promatrača i oko 1.000 kratkoročno angažiranih promatrača i bila je aktivna u svih 143 općine. U predizbornom periodu, *Pod lupom* i *Transparency International u Bosni i Hercegovini* pratili su provođenje Izbornog zakona, uključujući i u pogledu formiranja biračkih odbora, zlouporabe javnih sredstava i nepravilnosti u predizbornoj kampanji. Ove dvije organizacije podnijele su SIP-u preko 350 prigovora.

Dan izbora

Dan izbora protekao je mirno. Zbog razornih poplava i klizišta neposredno prije dana izbora, SIP je otkazalo održavanje izbora u pet općina u Federaciji, što je utjecalo na 63.189 registriranih birača.⁷⁹ 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. SIP je objavilo da je izlaznost bila 47,7 posto. SIP je oko 20.30h počelo objavljivati preliminarne rezultate izbora sa biračkih mjesta gdje su se koristili skeneri za glasačke listiće, a u 23.00h i sa drugih biračkih mjesta, što je doprinijelo transparentnosti.

Usprkos zakonskoj obvezi da biračka mjesta budu pristupačna biračima sa invaliditetom, na 51 posto promatranih biračkih mjesta, nažalost, nije bio obezbjeđen samostalan pristup biračima sa tjelesnim invaliditetom, a u 21 posto slučajeva, unutarnji raspored prostorije nije bio odgovarajući za te birače.

Proces otvaranja je ocijenjen pozitivno na svih 97 promatranih biračkih mjesta. Procedure otvaranja uglavnom su ispoštovane, međutim promatrači IEOM-a prijavili su nekoliko slučajeva proceduralnih grešaka, što uključuje 10 slučajeva u kojim 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.

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

Ozbiljni proceduralni nedostaci, primijećeni od strane promatrača IEOM, uključivali su grupno glasovanje (5 posto), glasovanje 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. Promatrači IEOM također su primijetili nekoliko slučajeva ozbiljnih nepravilnosti, koje su upućivale na vršenje pritiska na birače i pokušaje vršenja neprimjerenog utjecaja za koga će glasovati. Promatrači IEOM primijetili su da su osobe koje nisu bili članovi BO vodile evidenciju o biračima koji su glasovali (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. Promatrači IEOM izvijestili su o tenzijama ispred sedam biračkih mjesta, te unutar dva posto promatranih biračkih mjesta. Birači su prekršili zakon slikajući svoje listiće na dva posto promatranih biračkih mjesta.

⁷⁹ Radi se o Fojnici, Jablanici, Kiseljaku, Konjicu i Kreševu; sveukupno, pogođeno je 113 biračkih mjesta. Prema zakonu, SIP treba provesti izbore na ovim biračkim mjestima u roku od 7 do 30 dana od prvobitnog datuma održavanja izbora, ukoliko je to moguće.

Uz sasvim mali broj izuzetaka, na promatranim biračkim mjestima provjeravana su sva osobna dokumenta 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 promatranih biračkih mjesta), uglavnom se radilo o tome da se nisu nalazili na spisku birača za to biračko mjesto.

Promatrači IEOM promatrali su glasovanje na 186 biračkih mjesta koja su bila uključena u jedan od IKT pilot-projekata. Na 58 njih, izvijestili su da IKT ne funkcionira 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, promatrači IEOM izvijestili su da su birači imali poteškoća u uporabi 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 promatranih biračkih mjesta bili su prisutni stranački i kandidatski promatrači, međutim na tri posto njih, osobe koje nisu bile članovi BO, a uglavnom se radilo o stranačkim i kandidatskim promatračima, miješale su se u rad BO. Građanski promatrači bili su prisutni na 24 posto promatranih mjesta, što je doprinijelo transparentnosti.

Veliku većinu promatranih slučajeva prebrojavanja glasova IEOM je ocijenila uglavnom pozitivno. Ipak, prebrojavanje glasova ocijenjeno je negativno na 13 od 85 promatranih biračkih mjesta, uglavnom zbog nepoštivanja propisanih procedura i proceduralnih grešaka ili propusta. Promatrači IEOM 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 OIP učestvovali u postupku utvrđivanja valjanosti glasački listića.

U 24 slučajeva prebrojavanja, OIP su naišla na poteškoće prilikom usklađivanja rezultata, jedan zapisnik rezultata brojanja glasova bio je unaprijed potpisan, u dva slučaja nisu svi članovi BO potpisali zapisnik, a 14 BO nisu postavili primjerak protokola na biračkom mjestu, što je negativno utjecalo na transparentnost. Promatrači IEOM izvijestili su o 2 slučaja zastrašivanja članova BO, te o šest slučajeva tenzija.

Postupak tabelarnog prikaza rezultata posmatran je u 62 OIP i pozitivno ocijenjen u svim izvještajima posmatrača IEOM osim u tri. Međutim, uvjeti za obradu zapisnika ocijenjeni su kao neadekvatni u 9 prostorija OIK koje su promatrali promatrači IEOM, a u 3 OIK nisu svi prisutni imali jasan uvid u proces. U dva OIP, promatrači IEOM nisu bili u mogućnosti pratiti elektronski unos podataka. Neka OIP su dostavila zapisnike rezultata koji su bili nepotpuni ili nisu bili potpisani od strane svih članova OIP, a u šest OIP, nisu svi zapisnici rezultata bili usklađeni.

SIP je izvijestilo da je zaprimilo 164 prigovora u vezi sa kršenjem predizborne šutnje i da su OIP 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 izvješća je jedini službeni dokument.
Dostupni su neslužbeni prijevodi na bosanski, hrvatski i srpski jezik.***

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Sarajevo, 7. listopad 20204. godine – Ova Izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su učestvovali Ured OEES za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (Kongres) i Europski parlament (EP). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u skladu s opredjeljenjima OEES-a i drugim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore, te s domaćim zakonodavstvom. Svaka od institucija uključenih u ovu Međunarodnu izbornu promatračku misiju podržala je Deklaraciju o principima za međunarodno promatranje izbora iz 2005. godine.

Corien Jonker je šefica ODIHR EOM, angažirana od 30. kolovoza. Carla Dejonghe predvodila je delegaciju Kongresa. Lucia Annunziata predvodila je Izbornu promatračku 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, tabeliranje 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 ožujku 2025. Šefica delegacije EP za promatranje izbora predstaviti će izvještaj na sastanku Delegacije za odnose sa Bosnom i Hercegovinom i Kosovom (DSEE).

ODIHR EOM uključuje 13 stručnjaka u glavnom gradu i 20 dugoročno angažiranih promatrača raspoređenih širom zemlje. Na dan izbora raspoređeno je 240 promatrača iz 37 zemalja, uključujući 202 promatrača koje je raspoređio ODIHR, kao i 13-članu delegaciju EP i 25-članu delegaciju Kongresa. Otvaranje je promatrano na 53 biračka mjesta, a glasovanje na više od 97 biračkih mjesta širom zemlje. Prebrojavanje je promatrano na 950 biračkih mjesta. Brojanje glasova promatrano je na 85 biračkih mjesta. Tabeliranje u 62 općinskih izbornih komisija.

Međunarodna izborna promatračka misija zahvaljuje se vlastima Bosne i Hercegovine na pozivu da promatraju izbore, kao i Središnjem izbornom povjerenstvu na pomoći. Također, zahvaljuje ostalim državnim, entitetskim i lokalnim institucijama, političkim strankama, medijima i organizacijama civilnog društva, te predstavnicima međunarodne zajednice na suradnji.

Za dodatne informacije, obratite se:

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

Adresa ODIHR EOM:

Radon Plaza Hotel, 11. kat
Džemala Bijedića 185
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
tel: +387-67-130 0466; email: office@odih.ba