



MEĐUNARODNA IZBORNA POSMATRAČKA MISIJA Bosna i Hercegovina – Opći izbori, 2. oktobar 2022. godine

IZVJEŠTAJ O PRELIMINARNIM SAZNANJIMA I ZAKLJUČCIMA

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Izbori su bili dobro organizovani i konkurentni, ali sve veća podjela duž etničkih linija i odgovarajući različiti pogledi na budućnost zemlje bili su zabrinutost za funkcionisanje demokratskih institucija. Opće i jednako pravo glasa još uvijek nije zagarantovano. Neuspjeli pregovori među političkim strankama ostavili su izborni pravni okvir bez potrebnih reformi. Ipak, nedavno uvedeni amandamani su ojačali neke aspekte izbornog procesa. Izborne pripreme na sveukupno efikasan transparentan način vodile su izborne komisije višeg nivoa. Politička blokada, opće nepovjerenje u javne institucije i pozivanje na ratnu prošlost zemlje obilježili su izbornu okruženje. Aktivno učešće žena umanjeno je nedovoljnim naporima da se prevaziđu dugotrajni rodni stereotipi. Tokom kampanje, poštovane su osnovne slobode. Međutim, nedostatak javne debate i korištenje retorike koja izaziva podjele također se ogleda u ograničenom i pristrasnom izvještavanju medija, smanjili su mogućnost birača da donesu savjestan izbor. Izborni dan je općenito prošao u redu, ali je pod uticajem zabrinutosti vezano za tajnost glasanja i nedosljednu primjenu proceduralnih zaštitnih mjera, uglavnom tokom prebrojavanja glasova.

Izborni pravni okvir općenito pogoduje demokratskim izborima. Uprkos tome, ograničenja prava na kandidovanje na određenim izborima zasnovana na etničkoj pripadnosti i prebivalištu i dalje dovode u pitanje princip općeg i jednakog prava glasa te su u suprotnosti s obavezama OSCE-a, Savjeta Evrope i drugim međunarodnim standardima. Nedostatak ujednačenosti između nekoliko zakona na različitim nivoima i niz dodatnih nedostataka narušavaju učinkovitost pravnog okvira.

27. juna, nakon raspisivanja izbora, Visoki predstavnik, šef međunarodne institucije s mandatom za nadzor provođenja civilnih aspekata Daytonskog mirovnog sporazuma, iskoristio je ovlaštenja koju su mu zagarantovana da nametne zakone i uveo je neke izmjene u Izborni zakon. Općenito, nove odredbe uvele su važne mjere zaštite integriteta. Ipak, kasno uvođenje izmjena nije omogućilo potpunu uspostavu mehanizama provođenja, a određene odredbe dovode u pitanje pravnu sigurnost. Nadalje, na dan izbora, visoki predstavnik je nametnuo značajne izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Izbornog zakona koje su, između ostalog, uticale na indirektno izbore kantonalnih skupština za Dom naroda FBiH i procedure donošenja odluka u njemu. U vrijeme glasanja, izborni kandidati i birači nisu mogli predvidjeti puni učinak glasanja u kantonalnoj skupštini.

Centralna izborna komisija (CIK) je provela izbore učinkovito, transparentno i u zakonskim rokovima, uprkos kašnjenjima uzrokovanim kasnom isplatom potrebnih sredstava i velikim nedostatkom ljudskih resursa. Dok su komisije na višim nivoima, posebno CIK, uživale povjerenje zainteresovanih strana, povjerenje javnosti u komisije biračkih odbora (BO) ostalo je nisko zbog široko rasprostranjenih optužbi da neke političke stranke trguju pozicijama na biračkim mjestima kako bi kontrolisale biračka mjesta na dan izbora. Obuka za članove biračkih odbora je sve u svemu bila sveobuhvatna. Edukacije birača koje je proveo CIK bile su uglavnom nedovoljne, dijelom zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa. Većina izbornog materijala, uključujući glasačke listiće, nije bila prilagođena biračima s oštećenjima vida, sluha ili kognitivnih sposobnosti.

Upisano je 3.368.666 birača. Postoji opće povjerenje u tačnost biračkog spiska i CIK je kontinuirano nastojala ukloniti zastarjele unose iz baze podataka. Međutim, ti naponi su bili ometeni nepostojanjem efikasnog mehanizma za brisanje podataka o preminulim građanima iz lokalnih baza podataka matičnih knjiga. Različite metode glasanja bile su dostupne biračima u inostranstvu, interno raseljenim licima, biračima koji su zbog bolesti ili invaliditeta vezani uz dom i onima koji su u staračkim domovima ili

zatvoru. Ograničenja prava glasa za osobe s intelektualnim i psihosocijalnim poteškoćama ostaju, što nije u skladu sa međunarodnim standardima.

Pravo kandidovanja za državna i entitetska Predsjedništva ostaje ograničeno na birače koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, suprotno odlukama Evropskog suda za ljudska prava, uključujući i odluke u slučaju Sejdić i Finci. U inkluzivnom procesu, CIK je ovjerila 90 političkih stranaka i 17 nezavisnih kandidata. U svim utrkama se utrkivalo ukupno 7258 kandidata. Suprotno dobroj međunarodnoj praksi, birači mogu dati svoj glas podrške samo jednoj političkoj stranci ili nezavisnom kandidatu po izbornoj utrci.

Kampanja je bila u takmičarskom duhu, uključujući i društvene mreže, a temeljne slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja su poštovane. Iako je kampanja općenito bila mirna, zabilježeni su neki izolovani slučajevi nasilja i uznemiravanja. Etnička retorika i retorika razdora bila je česta, posebno od strane najvećih stranaka na vlasti i bila je istaknutija od pitanja vezanih uz socijalnu njegu, privredu i korupciju. Zakonskim izmjenama iz jula 2022. proširena je primjenjivost propisa o kampanjama na platforme društvenih mreža, uvedena je definicija govora mržnje i zabranjena zloupotreba administrativnih resursa. Iako su dobrodošlo poboljšanje, odredbe su se činile nedovoljnim uglavnom zbog ograničenog vremenskog okvira i obima njihove primjenjivosti. Slučajevi socijalnih i razvojnih projekata koji su najavljeni u razdoblju kampanje, te slučajevi pritisaka na zaposlenike javnog sektora da učestvuju u kampanjskim događanjima vladajućih, izazvali su zabrinutost u pogledu jednakih uslova za sve i sposobnosti birača da daju svoj glas bez straha od osvete. Pozitivno je to što je broj prijavljenih slučajeva govora mržnje ostao je nizak.

Bez obzira na zakonske odredbe koje propisuju ravnopravnu zastupljenost spolova na svim nivoima javne uprave i izabраниh tijela, žene su i dalje nedovoljno zastupljene na političkim funkcijama. Uslovi rodne zastupljenosti na kandidatskim listama do sada nisu bili u potpunosti djelotvorni, budući da kvota od 40 posto ne rezultira sličnom raspodjelom mjesta za manje zastupljeni spol. Nadalje, samo nekih 7 posto registrovanih kandidatskih lista premašilo je minimalni odnos žena od 40 posto koji je propisan zakonom, a vrlo malo većih stranaka imalo je žene na čelu svojih lista za izbore na državnom i entitetskom nivou. Osim nekoliko izuzetaka, žene nisu bile istaknute u kampanji, ali su često bile meta vrijeđanja i ismijavanja na društvenim mrežama.

Regulatorni sistem ne osigurava odgovarajuću transparentnost i odgovornost finansiranja kampanja. CIK je zadužena za nadgledanje finansiranja kampanje, ali je učinkovitost njenih pregleda i revizijskih postupaka narušena njenim ograničenim resursima. Nadalje, na to također utiče nemogućnost CIK-a da prati stvarne troškove kampanje i otkrije kršenja pravila. U januaru 2022, CIK je obnovila svoja pravila o postupcima izvještavanja o finansiranju kampanje kako bi uskladila neke zahtjeve s prethodnim preporukama ODIHR-a i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope. Ostale preporuke ostaju neispunjene. Dostupne sankcije nisu dovoljno odvraćajuće, a većina sagovornika MIPM-a izrazila je malo povjerenja u učinkovitost propisa o finansiranju kampanje.

Mediji su podijeljeni po etničkim i političkim linijama, što je u kombinaciji sa značajno ograničenim izvještavanjem o kampanji smanjilo priliku birača da donesu savjestan izbor. Nedavni slučajevi klevete pokrenuti protiv novinara, cyber napadi usmjereni na infrastrukturu istaknutih medijskih kuća, dezinformacije i prakse zastrašivanja i uznemiravanja novinara narušili su sposobnost medija da djeluju u okruženju bez političkog pritiska i progona. Dok je veliki broj medija organizovao debate, mnogi su kandidati odlučili da ne učestvuju, što je bila propuštena prilika da birači uporede programe. Praćenjem medija ODIHR MIPM je zaključila da je većina posmatranih medija izražavala stranačku uređivačku politiku. Uprkos prethodnoj preporuci ODIHR-a IPM, medijski regulator, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), nije provodila praćenje medija tokom razdoblja kampanje i zbog toga nije bila u mogućnosti provoditi aktivan nadzor elektronskih medija.

Proces rješavanja sporova ne garantuje u potpunosti djelotvoran pravni lijek i mnoge prethodne preporuke ODIHR-a ostaju neispunjene. Ograničenja pravnog statusa i kratki rokovi za rješavanje prigovora otežavaju njegovu učinkovitost. CIK je primila 550 prigovora prije dana izbora. Suprotno obavezama OSCE-a, nije moguće osigurati javna saslušanja na bilo kojem nivou procesa rješavanja izbornih sporova. Međutim, pozitivno je to što je većina OIK i CIK razmatrali prigovore na javnim sjednicama i održali značajne rasprave tokom razmatranja slučajeva. Ipak, CIK nije ispoštovala rokove od 48 sati za rješavanje prigovora, navodeći kao razlog nedostatak ljudskih resursa. Sud Bosne i Hercegovine nije održavao javne rasprave. Nadalje, žalbe i naknadne odluke izborne administracije i Suda nisu javno objavljeni, što je potkopalo transparentnost postupka odlučivanja o prigovorima.

Dan izbora je protekao uglavnom mirno, uz nekoliko incidenata koji su narušavali proces glasanja na biračkim mjestima i oko njih. Iako je primijećeno da se postupci glasanja općenito poštuju iprovide transparentno, tajnost glasanja je često bila ugrožena zbog postavljanja paravana za glasanje ili neadekvatnog rasporeda prostorija za glasanje. Nadalje, slučajevi praćenja birača od strane neovlaštenih osoba i pomaganja istih osoba većem broju birača pri glasanju uočeni na nekim biračkim mjestima doprinijeli su negativnim ocjenama posmatrača u nizu posmatranja. Često se dešavalo porodično i grupno glasanje. MIPM je primijetila nekoliko slučajeva kada je zbog neposjedovanja ljekarske potvrde biračima uskraćena mogućnost glasanja s pomoćnikom po vlastitom izboru. Građani promatrači bili su prisutni na jednom od pet promatranih biračkih mjesta. Otprilike polovina posmatranih biračkih mjesta nije omogućila samostalan pristup osobama s invaliditetom. MIPM je u mnogim slučajevima negativno ocijenila procedure prebrojavanja, uglavnom zbog nedosljednog poštivanja procedura, što ukazuje na loše razumijevanje procedura od strane biračkih odbora.

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Kontekst

Bosnu i Hercegovinu (BiH) čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS). Osim toga, Brčko distrikt ima poseban status kao jedinica lokalne samouprave pod direktnim državnim suverenitetom. Državni ustav prepoznaje Bošnjake, Srbe i Hrvate kao tri konstitutivna naroda. Građani koji se ne poistovjećuju s etničkom skupinom koja ima status konstitutivnog naroda ili koji odluče da se ne povezuju ni s jednom skupinom ili etničkom skupinom mogu se izjasniti kao „Ostali“.

Složena državna struktura i pravni i administrativni okvir potiču iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Daytonski mirovni sporazum) iz 1995. godine.¹ Visoki predstavnik, koji je na čelu međunarodnog tijela uspostavljenog Daytonskim mirovnim sporazumom za nadzor sprovođenja civilnih aspekata mirovnog rješenja, zadržava široke ovlasti nametanja i provođenja zakona. Koristeći se ovim ovlaštenjima visoki predstavnik je dva puta mijenjao izbornu zakonodavstvo u 2022, posljednji put u julu ten a dan izbora.² U junu su vodeće političke stranke postigle dogovor s ciljem osiguravanja funkcionisanja države i napredovanja na evropskom putu. Međutim, to nije rezultiralo postizanjem dogovora o pitanjima izborne reforme i izbornog budžeta.

¹ Na državnom nivou izvršnu vlast ima tročlano predsjedništvo koje se sastoji od jednog bošnjačkog i jednog hrvatskog člana iz Federacije Bosne i Hercegovine i jednog srpskog člana iz Republike Srpske. Zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja uključuje Predstavnički dom (PD BiH) i Dom naroda (DN BiH).

² Prije nametanja u julu, javni protesti koji su trajali nekoliko dana održavali su se ispred Ureda visokog predstavnika (OHR). Prema medijskim izvještajima, visoki predstavnik je prvobitno namjeravao provesti presudu u “slučaju Ljubić” nametanjem promjena koje bi Bošnjake, Hrvate i Srbe lišile zagarantovanog imenovanog kantonalnog predstavnika u Domu naroda FBiH ako ih bude manje od 3 posto stanovništva u određenom kantonu.

Izborni kandidati su predstavili vrlo različite vizije budućnosti zemlje. Dok je većina velikih političkih stranaka svoje apele usmjerila na jedan konstitutivni narod, druge su se definisale kao multietničke "građanske" stranke.³ Izbori su održani usred višegodišnje blokade među vladajućim političkim strankama koje su uspostavile razdornu, često zapaljivu retoriku kao standard političkog diskursa i blokirale funkcionisanje ključnih institucija na državnom i entitetskom nivou.⁴ Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju rezultata izbora 2018. godine, još uvijek nije formirana. Vlada formirana u martu 2015. ostaje na vlasti pod tehničkim mandatom. Četiri od devet sudijskih mjesta u Ustavnom sudu FBiH ostaju upražnjena od 2019. godine. Bosna i Hercegovina podnijela je zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji (EU) 2016. godine, ali još nije dobila status kandidata. Godine 2021, Evropska komisija procijenila je da zemlja mora još mnogo toga učiniti kako bi ispunila obaveze članstva u EU-u, s ograničenim napretkom koji je primijećen u većini ključnih reformskih područja.⁵

Dok su kandidati više puta pozivali birače da ove izbore smatraju odlučujućim trenutkom u istoriji zemlje, mnogi sagovornici Međunarodne izborne posmatračke misije (MIPM) su ukazali na pozadinu općeg razočarenja političkim establišmentom, neučinkovitošću javne uprave, sveprisutnom korupcijom i iskorištavanjem javnog sektora, najvećeg pojedinačnog poslodavca u Bosni i Hercegovini. Krajem avgusta 2022. visoki predstavnik je započeo novi krug sastanaka s političkim strankama, CIK i drugim zainteresovanim stranama. Visoki predstavnik je 17. septembra izdao saopštenje u kojoj je ponovio da se blokada institucija ne može nastaviti nakon izbora.

Pravni okvir

Izborni pravni okvir općenito pogoduje demokratskim izborima.⁶ Međutim, određene zakonske odredbe dovode u pitanje načela općeg i jednakog prava glasa i nediskriminacije, a njegova učinkovitost je narušena nedostatkom ujednačenosti između nekoliko zakona na različitim nivoima i nizom nedostataka u zakonodavstvu.⁷

Visoki predstavnik je 27. jula, nakon neuspjelih rasprava među glavnim političkim strankama o izmjenama i dopunama zakona koji se odnose na izbore i uvođenju ustavnih promjena, nametnuo izmjene Izbornog zakona. Izmjenama je, između ostalog, uvedena definicija govora mržnje. Zabranio

³ U Federaciji Bosne i Hercegovine glavne stranke su Demokratska fronta (DF), Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH), Naša stranka (NS), Narod i pravda (NiP), Savez za bolju budućnost Bosne i Hercegovine (SBB), Stranka demokratske akcije (SDA) i Socijaldemokratska partija (SDP BiH). HDZ BiH i manje stranke unutar Hrvatskog narodnog sabora tradicionalno ciljaju na hrvatsko biračko tijelo. SDA uglavnom privlači birače koji se izjašnjavaju kao Bošnjaci. Za neke druge glavne stranke u Federaciji Bosne i Hercegovine, poput DF-a, NS-a i SDP-a BiH, smatra se da imaju više multietnički pristup. U Republici Srpskoj glavne stranke su Demokratski narodni savez (DNS), Narodni demokratski pokret (NDP), Partija demokratskog progresa (PDP), Srpska demokratska stranka (SDS), Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Socijalističke partije (SP). Svi oni tradicionalno ciljaju na srpsko biračko tijelo.

⁴ Kao odgovor na nametanje amandmana na Krivični zakon Bosne i Hercegovine, od strane prethodnog visokog predstavnika Valentina Inzka u julu 2021. godine, o javnom negiranju ili odobravanju genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, Narodna skupština Republike Srpske (NS RS) odlučila je da se suzdrži od učestvovanja u procesima donošenja odluka u institucijama na državnom nivou.

⁵ Evropska unija je 2019. usvojila [mišljenje](#) o zahtjevu zemlje za članstvo u EU, identifikujući 14 ključnih prioriteta koji pokrivaju područja demokratije i funkcionalnosti države, vladavine prava, temeljnih prava i reforme javne uprave. Pogledati [izveštaj](#) Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2021. u vezi s politikom proširenja EU.

⁶ Pravni okvir prvenstveno se sastoji od Ustava Bosne i Hercegovine, kako je uključeno u Daytonski sporazum, Izbornog zakona iz 2001. i Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2012, a dopunjen je propisima CIK-a. U određenim aspektima izbornog procesa također su primjenjivi ustavi i zakoni entiteta.

⁷ Na primjer, državni, entitetski i zakoni Brčko distrikta različito definišu kategoriju državnih službenika koji moraju podnijeti ostavku prije kandovanja na izborima. Definicija "državnih službenika" razlikuje se u državnim i entitetskim zakonima, čime se narušava pravna sigurnost u primjeni zakonskih odredbi o zabrani zloupotrebe administrativnih resursa. Odredbama Izbornog zakona samo je definisano trajanje izborne kampanje u pogledu medija i plaćenog oglašavanja.

je zloupotrebu administrativnih resursa za nosioce izvršnih dužnosti i izabrane zvaničnike, zabranio je trgovinu pozicijama u BO među političkim strankama i povećao novčane kazne za prekršaje povezane s izborima. Ipak, promjene su uvele važne mjere zaštite integriteta. Uprkos tome, mnogi sagovornici MIPM-a izrazili su nezadovoljstvo što su amandmani uvedeni odlukom visokog predstavnika umjesto da su usvojeni u parlamentu s mogućnošću za odgovarajuće javne rasprave.⁸ Također, kasno usvajanje izmjena, nakon raspisivanja izbora, nije omogućilo svim zainteresovanim stranama da se u potpunosti upoznaju s novim odredbama niti da se u potpunosti uspostave mehanizmi provođenja, a pojedine odredbe dovode u pitanje pravnu sigurnost. (pogledati odjeljke *Izborna administracija*, *Okruženje kampanje* i *Prigovori i žalbe*).

Trenutni zakonodavni okvir i dalje postavlja ograničenja na pravo kandidovanja bazirano na etničkoj pripadnosti i prebivalištu, suprotno obavezama OSCE-a, Vijeća Evrope i drugim međunarodnim standardima i obavezama.⁹ Samo birači koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi se mogu kandidovati za državna i entitetska predsjedništva i biti indirektno birani u Dom naroda BiH (DN BiH), pod uslovom da imaju prebivalište u odgovarajućem entitetu.¹⁰ Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) je više puta smatrao da su ta ograničenja nekompatibilna s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (ECHR).¹¹ Ustavni sud Bosne i Hercegovine (US BiH) je 2015. godine presudio da su odredbe entitetskih ustava FBiH i RS koje se odnose na izbor članova entitetskih Predsjedništva diskriminirajuće prema građanima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijednog od tri konstitutivna naroda i dakle, u suprotnosti s državnim ustavom.¹² Ove presude ECtHR i US BiH ostaju nepromijenjene.

Presuda Ustavnog suda BiH iz 2016. godine kojom se nalaže preispitivanje sistema indirektnih izbora za Dom naroda FBiH (DN FBiH) nije provedena prije izbora.¹³ Neke dugogodišnje preporuke ODIHR-a ostaju neispunjene, uključujući sveobuhvatnu reviziju pravnog okvira i granica izbornih jedinica, povećanje transparentnosti rješavanja izbornih sporova i formiranje biračkih odbora (BO). Prije ovih izbora, u nedostatku izmjena i dopuna Izbornog zakona, CIK je kroz usvajanje propisa rješavala različite aspekte izbornog procesa. Iako uopšteno pozitivno, u nekim slučajevima CIK je koristila široka diskreciona ovlaštenja u tumačenju svog mandata za sprovođenje Izbornog zakona.¹⁴

⁸ Nadalje, većina sagovornika ODIHR IPM-a žali što parlament nije napravio nikakav napredak u zakonodavstvu uvođenjem novih tehnologija glasanja. Stav 5.8 Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a iz 1990. navodi da se zakonodavstvo usvaja na kraju javnog postupka.

⁹ Stav 7.3 [Kopenhagenskog dokumenta OESS-a](#) iz 1990. godine navodi da će države potpisnice “osigurati opće i jednako pravo glasa odraslim građanima”; Stav 7.5 obavezuje države potpisnice da “poštuju pravo građana da traže političke ili javne dužnosti [...] bez diskriminacije”. Član 21. stav 3. [Opće deklaracije o ljudskim pravima i članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) iz 1966. (ICCPR) predviđaju „opće i jednako pravo glasa“, dok član 2. [ICCPR-a](#) također izričito zabranjuje diskriminaciju.

¹⁰ Dom naroda BiH ima 15 delegata, od kojih 5 Bošnjaka i 5 Hrvata bira Dom naroda FBiH, 5 Srba bira NS RS.

¹¹ Pogledati ECtHR presude u slučajevima [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), [Zornić protiv Bosne i Hercegovine](#), [Pilav protiv Bosne i Hercegovine](#), [Šlaku protiv Bosne i Hercegovine](#) i [Pudarić protiv Bosne i Hercegovine](#).

¹² Član 3. Prvog protokola uz Evropske konvencije o ljudskim pravima propisuje održavanje slobodnih izbora, dok član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članak 1. Protokola br. 12 zabranjuju diskriminaciju u uživanju bilo kojeg prava utvrđenog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i zakonom.

¹³ Ustavni sud BiH je 2016. godine u predmetu Bože Ljubića (HDZ BiH) odlučio da odredba Ustava FBiH, koja obavezuje 10 kantona da predlože najmanje po jednog delegata u Dom naroda FBiH iz svakog od tri konstitutivna naroda, čak i ako postoji samo nekoliko stanovnika bošnjačke, hrvatske ili srpske skupine u kantonu, nije bila u skladu s načelom jednakosti sadržanim u Ustavu na državnom nivou. Raspodjela mandata u PS FBiH nakon izbora 2018. godine regulisana je odlukom CIK-a, koja je još uvijek na snazi za ove izbore.

¹⁴ Na primjer, CIK je proširio prava posmatrača koje su nominovali izborni kandidati u Glavnom centru za brojanje. Propisano je korištenje namjenskih računa za finansiranje kampanje za političke subjekte, uvedeni dodatni kriteriji za utvrđivanje punovažnosti glasačkog listića na dan izbora te propisani dodatni preduslovi za potpomognuto glasanje.

Na dan izbora, s navedenim ciljem deblokiranja političkog zastoja i osiguravanja formiranja institucija Federacije Bosne i Hercegovine nakon izbora, visoki predstavnik je nametnuo dodatne izmjene Izbornog zakona i Ustava FBiH. Izmjenama je, između ostalog, povećan broj zastupničkih mjesta u Domu naroda i uvedene značajne izmjene u načinu odlučivanja ovog tijela u pogledu imenovanja predsjednika i potpredsjednika FBiH, kao i ključnih pravosudnih funkcija. U vrijeme glasanja, potpuni učinak glasanja u kantonalnoj skupštini nije bio predvidiv za izborne kandidate i birače. Dom naroda FBiH, iako ga indirektno biraju kantonalne skupštine, uživa značajne zakonodavne ovlasti.

Izborni sistem

U složenom institucionalnom i izbornom sistemu na ovim izborima se održalo šest direktnih izbornih utrka na tri nivoa. Na državnom nivou birači su glasali za Predsjedništvo i Predstavnički dom BiH (PD BiH). Na entitetskom nivou birači registrovani u Federaciji Bosne i Hercegovine glasali su za Predstavnički dom Parlamenta FBiH (PD FBiH), dok su birači registrovani u Republici Srpskoj glasali za predsjednika i dva potpredsjednika Republike Srpske, kao i Narodnu skupštinu RS (NS RS). Osim toga, birači u Federaciji Bosne i Hercegovine birali su deset kantonalnih skupština. Svi mandati su u trajanju od četiri godine.

Članovi tročlanog Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju se prostom većinom, pri čemu birači u Federaciji Bosne i Hercegovine mogu izabrati jednog kandidata između bošnjačkih ili hrvatskih kandidata, a birači u Republici Srpskoj između srpskih kandidata. Predsjednik i potpredsjednici RS također se biraju prostom većinom. Većina članova Predstavničkog doma BiH, Predstavničkog doma FBiH i NS RS bira se putem preferencijalnog sistema glasanja u višečlanim izbornim jedinicama (VIJ). Za parlamentarne izbore na državnom i entitetskom nivou, kompenzacijski mandati se dodjeljuju sa zatvorenih stranačkih lista kako bi se osigurala proporcionalna zastupljenost stranaka ili koalicija.¹⁵ Nadalje, za Predstavnički dom FBiH i NS RS, Izborni zakon osigurava minimalnu zastupljenost od četiri mjesta po konstitutivnom narodu.

Nakon općih izbora održati će se četiri indirektna izbora za gornje domove parlamenata države i oba entiteta, te za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH.¹⁶ Deset kantonalnih skupština bira delegate u Dom naroda FBiH, dok NS RS bira Vijeće naroda RS (VNRS). Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zajednički biraju Dom naroda FBiH i Predstavnički dom FBiH među kandidatima koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi.

Postoji izrazito neravnomjerna raspodjela registrovanih birača među VIJ za sve parlamentarne izbore, s odstupanjem do 68 posto, što je u suprotnosti s obavezama OSCE-a i principom jednakosti glasova. Uprkos zakonskoj odredbi da se svake četiri godine preispita broj mandata po VIJ-u, razgraničenje VIJ-a nije se promijenilo od 2001. godine, s izuzetkom izbornih jedinica za izbore za NS RS koje su posljednji put revidirane 2012.¹⁷

¹⁵ Mandati u VIJ-ima dodjeljuju se političkim subjektima koji dobiju najmanje 3 posto od ukupnog broja važećih glasova u odgovarajućim VIJ-ima, dok se kompenzacijski mandati raspodjeljuju između stranaka koje na nivou entiteta dobiju 3 posto važećih glasova.

¹⁶ U Federaciji Bosne i Hercegovine zakonodavnu vlast imaju oba doma, dok u Republici Srpskoj zakonodavnu vlast ima NS RS.

¹⁷ Suprotno stavu 7.3 [Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a](#) iz 1990., jednakost glasova nije zagarantovana, budući da postoji značajno nepravedna raspodjela među VIJ. Četiri od 8 VIJ-a za Zastupnički dom BiH, 6 od 12 VIJ-a za Zastupnički dom FBiH i 3 od 9 VIJ-a za NS RS imaju više od 15 posto odstupanja od prosječnog broja registriranih birača po mandatu. Član I.2.2.iv [Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima](#) Venecijanske komisije iz 2002. (Kodeks dobre prakse) preporučuje da „dopušteno odstupanje od norme ne smije biti veće od 10 posto, a svakako ne smije premašiti 15 posto. osim u posebnim okolnostima”.

Izborna administracija

Izborima je upravljala trostepena struktura koju vodi Centralna izborna komisija (CIK), a sastoji se od 143 Općinske izborne komisije (OIK) i 6.194 biračkih odbora (BO).¹⁸ Prema zakonu, CIK i OIK moraju odražavati etnički sastav svojih izbornih jedinica i uključivati najmanje 40 posto članova oba spola. Suprotno zakonskim odredbama, samo dvije članice CIK-a su žene. CIK, kao stalno tijelo, sastoji se od sedam članova: dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jedan "Ostali".

CIK je održavala redovne sjednice, koje su bile otvorene za javnost i prenošene putem interneta. Većina odluka je donesena jednoglasno i na vrijeme je objavljena na web stranici CIK, osim onih koje se odnose na rješavanje prigovora i žalbi (pogledati odjeljak *Prigovori i žalbe*).

Općenito, CIK je izbore provela učinkovito, transparentno i unutar zakonskih rokova, uprkos početnim kašnjenjima uzrokovanim kasnom isplatom sredstava potrebnih za organizaciju izbora.¹⁹ Svi sagovornici ODIHR MIPM primijetili su poboljšano nezavisno donošenje odluka unutar trenutnog sastava CIK, što doprinosi povjerenju zainteresovanih strana u njen rad. Ipak, nedostatak kvalifikovanog osoblja uticao je na operativnu sposobnost nekoliko odjela CIK i doveo do kašnjenja u rješavanju prigovora, pregleda izvještaja o finansiranju kampanje i ugrozio funkcionalnost nekih web aplikacija kojima upravlja izborna administracija.²⁰

OIK koje je posjetio ODIHR MIPM imale su dovoljno resursa, bile su profesionalne i temeljito informisane o novim odredbama Izbornog zakona. Suprotno Izbornom zakonu, većina OIK nije unaprijed najavljivala svoje sjednice, već su održavale neformalne radne sastanke. Općenito, OIK su djelovale većinom na transparentan i nezavisan način.²¹ Iako se ne navode rodno razvrstani podaci o sastavu svakog OIK i BO, CIK je objavila podatak da su 294 od 571 člana (oko 48 posto) članova OIK bile žene, a na osnovu posmatranja ODIHR MIPM, zastupljenost spolova u OIK je uglavnom ispunila zakonske uslove vezano za zastupljenost spolova.²²

OIK su morale imenovati BO do 2. septembra na osnovu prijedloga političkih subjekata. Općenito, politički subjekti su nominovali samo kandidate za oko polovinu mjesta u BO.²³ Kako bi se popunila upražnjena mjesta, mnogi članovi BO imenovani su direktno s rezervnih lista koje su vodile OIK, u nekim slučajevima nakon zakonskog roka.²⁴ Uprkos zakonskom amandmanu iz jula 2022. koji

¹⁸ Uključujući 21 birački odbor za glasanje u inostranstvu u ambasadama i konzulatima Bosne i Hercegovine.

¹⁹ Prema zakonu, sredstva su trebala biti stavljena na raspolaganje CIK-u najkasnije 15 dana nakon raspisivanja izbora (4. maja). Nakon političke blokade u osiguravanju traženog proračuna od 12,26 miliona BAM (6,28 milijuna EUR, 1 EUR = 1,95 BAM (bosanska konvertibilna marka)), sredstva su puštena tek nakon intervencije visokog predstavnika 7. juna. Kašnjenje je značilo da se privremeno osoblje nije moglo zaposliti ili je kasno primljeno, što je značajno povećalo radno opterećenje redovnog osoblja CIK-a. Također, neke su nabavke morale biti zaustavljene i kasnije ponovno pokrenute.

²⁰ CIK je obavijestila ODIHR IPM da je njegov IT odjel s nedostatkom osoblja imao poteškoća u implementaciji novih online aplikacija (pogledati odjeljak *Registracija birača i Registracija kandidata*) na vrijeme i dovoljno kvalitetno. CIK-u je također nedostajalo kvalificirano osoblje za cyber sigurnost. Budući da sustav prenosa rezultata CIK-a nije bio povezan s internetom, CIK je ODIHR IPM-u procijenio rizik povezan s tabeliranjem rezultata kao nizak

²¹ U OIK Sarajevo Centar, članovi OIK-a su se međusobno optuživali da slijede stranačke interese, čime su odgodili neke izborne pripreme i izazvali zabrinutost u pogledu nepristranosti OIK-a. U Livnu je pet opozicijskih stranaka optužilo OIK da je utjecala na proces imenovanja biračkih odbora u korist SDA, HDZ-a i HDZ-a 1990. Žalbu koju je podnijela Hrvatska republikanska stranka (HRS) na kraju je odbacila CIK zbog propuštanja roka.

²² Između ostalog, član 40.13 [Moskovskog dokumenta OSCE-a](#) iz 1991. obavezuje države potpisnice da "osiguraju prikupljanje i analizu podataka za odgovarajuću procjenu, praćenje i poboljšanje položaja žena"

²³ Postojala je značajna razlika između urbanih područja (gdje su oko 70 posto svih mjesta u biračkim odborima nominirali natjecatelji) i malih, ruralnih zajednica (s omjerom od oko 40 posto).

²⁴ Sagovornici ODIHR IPM objasnili su nedostatak nominacija općim nedostatkom interesa za politička pitanja, strahom od pravnih posljedica ako budu upleteni u izbornu prevaru i niskim primanjima.

zabranjuje trgovinu položajima biračkih odbora između političkih subjekata, MIPM je primila nekoliko navoda o lažnom predstavljanju političkih stranaka u biračkim odborima.²⁵ Sedam dana prije izbora CIK je odlučila u 10 slučajeva koji se odnose na lažno predstavljanje političkih subjekata na biračkim mjestima. Oko 20 predmeta još je bilo u postupku.²⁶ Povjerenje javnosti u nepristranost biračkih odbora i dalje je nisko zbog njihove navodne političke pripadnosti, a CIK nije imala vremena i resursa da razvije učinkovite mehanizme za praćenje i provođenje novih zakonskih odredbi.

U skladu sa Izbornim zakonom, OIK su organizovale obaveznu obuku za članove biračkih odbora. Većina sjednica koje je posmatrala ODIHR MIPM bila je sveobuhvatna i interaktivna. Međutim, zbog nedostatka sredstava, CIK nije osigurala štampani materijal za učesnike tokom obuke. Zbog brojnih ostavki članova biračkih odbora neposredno prije dana izbora, OIK su morale pronaći zamjene i organizirati dodatnu obuku. CIK aktivnosti vezane za edukaciju birača su bile u velikoj mjeri nedovoljne i uglavnom su se sastojale od TV i radio spotova o modalitetima registracije interno raseljenih osoba i birača u inostranstvu kao i o procedurama glasanja. Sav audio-vizuelni materijal za edukaciju birača koji je proizvela CIK bio je podržan prevodom na znakovni jezik. Međutim, većina izbornih materijala, uključujući glasačke listiće, nije bila prilagođena biračima s oštećenjima vida, sluha ili kognitivnih sposobnosti.

Registracija birača

Pravo glasa imaju građani koji su na dan izbora navršili 18 godina ili stariji, osim onih koji su osuđeni za teška krivična djela, uključujući ratne zločine, ili su lišeni poslovne sposobnosti, uključujući i na osnovu intelektualnog i psihosocijalnog invaliditeta. Ograničenja izbornih prava na osnovu intelektualnog invaliditeta u suprotnosti su s međunarodnim standardima.²⁷

Registracija birača je pasivna i kontinuirana za birače u zemlji. Dok CIK ima ukupnu odgovornost za integritet i održavanje Centralnog biračkog spiska (CBS), tačnost CBS-a ovisi o podacima koje dostavljaju druge institucije odgovorne za ažuriranje matičnog registra, na kojem se CBS temelji.²⁸ Postoji opće povjerenje u tačnost CBS-a i CIK je kontinuirano nastojala ukloniti zastarjele unose iz biračkog spiska. Međutim, ti su naponi bili ometeni nepostojanjem učinkovitog mehanizma za uklanjanje podataka o preminulih građanima iz lokalnih baza podataka matičnih knjiga.²⁹

²⁵ Tvrdnje o pokušajima manipulacije imenovanjem biračkih odbora ODIHR IPM prijavili su OIK Ugljevik i Zenica, kao i PDP koji je podnio prigovor CIK protiv Gradske izborne komisije Doboj, gdje su naveli da članovi SNSD-a predstavljaju druge političke subjekte na biračkim mjestima. Daljnji navodi zabilježeni su u Kantonu 10, Kalesiji, Livnu, Mostaru, Sapni, Tomislavgradu, Tuzli (Federacija Bosne i Hercegovine) i Banjoj Luci, Istočnom Starom Gradu, Mrkonjić Gradu, Ribniku, Trebinju, Trnovu (Republika Srpska).

²⁶ Od ovih pet slučajeva, u četiri slučaja nije pronađen dokaz o povredi. U jednom slučaju sankcionisane su političke stranke uključene u trgovinu, SDA i SNSD, kao i kandidat za člana BO.

²⁷ Pogledati članove 12. i 29. [Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom](#) (CRPD) iz 2006. Pogledati također član 9.4 [CRPD Komunikacije Odbora za prava osoba s invaliditetom](#) iz 2013. br.4/2011, u kojem se navodi da član 29. ne predviđa nikakvo razumno ograničenje, niti dopušta bilo kakvu iznimku za bilo koju skupinu osoba s invaliditetom.

²⁸ Matični registar vodi Agencija za identifikacijske isprave, matične knjige i razmjenu podataka pri Ministarstvu civilnih poslova.

²⁹ Prema zakonu, samo policija može ukloniti podatke o preminulom građaninu, nakon primanja štampane potvrde o smrti od dotične općine. Odgovornost za prijavu smrti građanina općini leži uglavnom na porodici preminulog. CIK je procijenila da oko 500 poznatih podataka o preminulim glasačima ostaje označeno kao takvo u CBS-u. Izdate su smrtnice za ove slučajeve, ali nisu upisane u matične knjige.

Po zakonu, birači u Brčko distriktu glasaju ili za izbore Federacije Bosne i Hercegovine ili Republike Srpske, ovisno o entitetskom državljanstvu. Stanovnici Brčko distrikta koji nisu odabrali entitetsko državljanstvo nisu imali pravo glasa ni na jednim izborima.³⁰

Popisi birača morali su biti stavljeni na javni uvid između 3. juna i 3. jula. Birači su također mogli provjeriti svoje evidencije na internetu i u općinskim centrima za registraciju birača. Ispravke je bilo moguće izvršiti do 18. avgusta. Dana 25. avgusta, CIK je objavila ukupan broj registrovanih birača od 3.368.666.

Interno raseljena lica (IRL) mogla su glasati na izborima koji se održavaju ili u općini njihovog privremenog boravišta ili u općini u kojoj su bili prijavljeni prije raseljenja. Mobilno glasanje bilo je dostupno glasačima koji su zbog starosti, invaliditeta ili bolesti vezani za kuću i onima su u staračkim domovima ili zatvoru.³¹ Birači registrovani za glasanje izvan zemlje koji su bili u zemlji na dan izbora i oni čija je evidencija unesena u CBS nakon 18. avgusta mogli su glasati nepotvrđenim glasačkim listićem na posebnim biračkim mjestima uspostavljenim u svakoj općini.

Glasači u inostranstvu mogli su glasati lično u ambasadama i konzulatima ili putem pošte, ovisno o izboru birača. CIK je 25. avgusta objavila da se 69.966 birača registrovalo za glasanje u inostranstvu putem novouspostavljene internet platforme koja je pojednostavila proces registracije i smanjila mogućnost ljudske greške i lažne registracije.³² Dana 16. septembra, CIK je tužiocu uputila oko 20 slučajeva navodnih lažnih pokušaja registracije za glasanje izvan zemlje (pogledati odjeljak *Prigovori i žalbe*).

Registracija kandidata

Svi građani s pravom glasa mogu se kandidovati, osim na izborima za državno Predsjedništvo i predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, za koje vrijede diskriminatorni uslovi o nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu. Kandidate za sve izbore mogu predložiti političke stranke i koalicije ili se mogu kandidovati samostalno. Proces prijave kandidata počeo je 6. maja, a završio 12. avgusta. Općenito, CIK je izvršila registraciju kandidata na inkluzivan i pravovremen način, a niti jedan sagovornik MIPM-a nije izrazio zabrinutost u vezi s procesom.

Prema zakonu, CIK ima mandat potvrditi podobnost za kandidovanje na izborima i registrovati kandidatske liste. Da bi se registrovali, politički subjekti su morali položiti novčani polog i priložiti potpise podrške. Birač može dati podršku samo jednoj političkoj stranci ili nezavisnom kandidatu po izboru, suprotno dobroj međunarodnoj praksi.³³ U skladu sa zakonskim odredbama, CIK je potvrdila samo 10 posto potpisa podrške predanih za svakog kandidata. Ipak, provjera uzorka, a ne svih potpisa, u suprotnosti je s međunarodnom dobrom praksom.³⁴ CIK je kao “političke subjekte” potvrdila 90

³⁰ Prema procjenama CIK-a, broj pogođenih birača je oko 12.640. Član 25(b) [ICCPR](#)-a navodi da “svaki građanin ima pravo i mogućnost [...] birati i biti biran [...]”. Također pogledati član 21. [Opće deklaracije o ljudskim pravima](#).

³¹ CIK je registrovala 14.222 birača za mobilno glasanje u 141 općini.

³² Registracija za glasanje izvan zemlje mora se aktivno obnavljati za svake izbore. Do zakonskog roka 19. jula za glasanje putem pošte prijavila su se 63.264 birača u inostranstvu, a u diplomatskim predstavništvima 6.702 birača. CIK je 18. avgusta odbila 10.720 zahtjeva za registraciju za glasanje u inostranstvu, uglavnom zbog nepotpunih ili netačnih podataka.

³³ Prema stavu 96 Smjernice [Venecijanske komisije i ODIHR-a o regulaciji političkih stranaka](#) (2020.), „trebalo bi biti moguće podržati registraciju više od jedne stranke, a zakonodavstvo ne bi trebalo ograničavati građanina ili drugog pojedinca na potpisivanje liste potpore za samo jednu stranku”.

³⁴ Stav 1.3 [Kodeksa dobre prakse](#) Venecijanske komisije iz 2002. zahtijeva da se „postupak provjere potpisa mora [...] primijeni na sve potpise, a ne samo na uzorak. Međutim, nakon što provjera nesumnjivo pokaže da je prikupljen potreban broj potpisa, preostale potpise nije potrebno provjeravati.” (pogledati stavak 8 Obrazloženja)

stranaka i 17 nezavisnih kandidata za učestvovanje na izborima. U sljedećem koraku političke stranke formirale su 38 koalicija.³⁵

Liste kandidata moraju sadržavati najmanje 40 posto kandidata oba spola, uz posebne uslove za plasman.³⁶ Dok su sagovornici MIPM-a općenito pozdravili spolnu zastupljenost, mnogi su ukazali na različite pristupe identifikovanju i unapređenju žena kandidatkinja unutar političkih stranaka. Također, ti zahtjevi do sada nisu bili u potpunosti učinkoviti, jer se ne pretvaraju u spolnu zastupljenost od 40 posto u dodijeljenim mjestima za manje zastupljeni spol.³⁷ Nova internetska platforma za registraciju koju je pokrenula CIK prihvatila je samo kandidatske liste koje ispunjavaju rodne uslove. Sveukupno, CIK je registrovala 7.258 kandidata za sve izbore.³⁸ Za državno Predsjedništvo kandidovalo se deset kandidata (među njima 2 žene), a za predsjednika Republike Srpske 31 kandidat (među njima 2 žene). Za 42 mjesta u Predstavničkom domu BiH (PD BiH) kandidovalo se 752 kandidata (39,36 posto žena), za 98 mjesta u Predstavničkom domu FBiH (PD FBiH) 1.230 kandidata (43,41 posto žena), a za 83 mjesta u NS RS 1.429 kandidata (42,76 posto žena). Sveukupno, samo 43 od 613 kandidatskih lista (otprilike 7 posto) premašilo je minimalni broj žena propisan zakonom. Žene su bile na čelu 135 lista (22 posto). Međutim, 53 posto tih lista bile su za jedno lice.

Kampanja i izborna okruženje

Zvanični period kampanje počeo je 2. septembra i završio 1. oktobra.³⁹ Zakonske odredbe povezane s kampanjom, uključujući zloupotrebu administrativnih resursa i zabranu govora mržnje, primjenjuju se samo tokom službenog razdoblja kampanje.⁴⁰ Do sada je zabranjena samo plaćena izborna kampanja u elektronskim i štampanim medijima. Iako to nije izričito zabranjeno, ODIHR MIPM je obaviještena da je određeni broj kandidata započeo kampanju nekoliko mjeseci ranije, posjećujući lokalne zajednice i koristeći javna događanja za predstavljanje svojih kandidata i programa.⁴¹ Ovo, zbog neprimjenjivosti relevantnih zakonskih odredbi u tom periodu, ostavlja moguće nepravilnosti neriješenim. CIK je izrekla sankcije u 22 slučaja rane kampanje, uglavnom u vezi s oglasima na društvenim mrežama.

Okruženje kampanje bilo je općenito mirno, uz poštivanje osnovnih sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja. Pozitivno je to što je broj prijavljenih slučajeva govora mržnje ostao nizak. Ipak, zabilježeni

³⁵ CIK je odbila potvrditi jednu stranku i jednog nezavisnog kandidata koji nisu dostavili potrebne dokumente ili dovoljno potpisa podrške. Nisu podnosili žalbe na odbijenice.

³⁶ Morao je biti najmanje jedan kandidat manje zastupljenog spola među prvih dva kandidata, dva među prvih pet kandidata, tri među prvih osam kandidata itd.

³⁷ Žene trenutno čine 26 posto članova Predstavničkog doma BiH, 20 posto delegata u Predstavničkom domu BiH, 27 posto Predstavničkog doma FBiH i 22 posto članova NS RS.

³⁸ Kandidati na listama koje je registrovala CIK ne mogu odustati, međutim, CIK je ovlašten da poništi registraciju kandidata koji ne daju ostavku ili se privremeno povuku s položaja nespojivih s kandidovanjem. CIK je odjavila jednog kandidata za Predstavnički FBiH koji nije podnio ostavku na javnu funkciju.

³⁹ Izborni zakon razlikuje "razdoblje kampanje" i "izborno razdoblje". Prvi počinje na dan raspisivanja izbora i završava na dan potvrđivanja izbornih rezultata.

⁴⁰ Nakon odluke Suda BiH iz 2020. godine, prema kojoj se propisi o kampanji iz Poglavlja 7 Izbornog zakona primjenjuju samo na 30 dana službenog razdoblja kampanje, CIK nije rješavala nepravilnosti prije službenog početka kampanje. Promatrački izvještaji [Transparency Internationala](#) i organizacije civilnog društva [Pod lupom](#) identifikovali su brojne slučajeve navodne zloupotrebe administrativnih resursa u julu i avgustu 2022. prije početka službenog razdoblja kampanje.

⁴¹ Tako je 18. i 19. avgusta predsjednički kandidat PDP-a u Republici Srpskoj posjetio Kozarsku Dubicu i Čečavu u pratnji kandidata SDS-a za državnog predsjednika, čija je stranka bila domaćin večeri predstavljanja kandidata u lokalnim zajednicama. Dana 27. jula, u Čelincu (Republika Srpska), četiri kandidata SNSD-a su izašla na pozornicu prilikom koncerta koji je organizovala općina, održali govore i pozvali javnost na glasanje. Jedan je kandidat [naznačio](#) da je prisutan kako bi "prikupio energiju za našu buduću pobjedu". Stranačka tribina SDA u Ilijašu (Sarajevo) 31. avgusta obratila se biračima i predstavila stranački program.

su neki slučajevi nasilja i uznemiravanja.⁴² Kampanja je bila u takmičarskom duhu, posebno na predsjedničkim izborima na državnom nivou i u Republici Srpskoj. Kandidati su vodili skupove i sastanke od vrata do vrata, dijelili letke i aktivno dopirali do biračkog tijela putem društvenih mreža. U Republici Srpskoj kampanja je bila polarizovana.⁴³ Najveće stranke na vlasti ciljale su na svoje tradicionalno biračko tijelo, ističući potrebu za sigurnošću, zaštitom i kontinuitetom. U njihovim kampanjama često se govorilo o separatizmu, prošlim i sadašnjim “ratovima”, “opasnostima” i “napadima”.⁴⁴ Kandidati opozicije su se uglavnom bavili pitanjima koja se odnose na korupciju, zapošljavanje i iseljavanje, tvrdeći da biračima nude političku alternativu.

Zakonskim izmjenama i dopunama iz jula 2022. nosiocima izvršnih dužnosti i izabranim zvaničnicima uvedena je zabrana zloupotrebe administrativnih resursa.⁴⁵ Iako je dobrodošlo poboljšanje, čini se da su odredbe nedovoljne za odgovarajuće rješavanje povezanih nepravilnosti, uglavnom zbog ograničene primjenjivosti unutar vremenskog okvira i obima.⁴⁶ U izbornom razdoblju aktuelni predsjednici ili vlade pokrenuli su niz projekata socijalne zaštite, razvoja i javne infrastrukture.⁴⁷ MIPM također je primila izolirane izvještaje o vršenju pritiska na zaposlenike javnog sektora da učestvuju u predizbornim događanjima vladajućih ili da se ne uključe u aktivnosti opozicije.⁴⁸ U skladu sa obavezama OSCE-a,

⁴² Dana 7. septembra, kandidatkinja u Goraždu je fizički napadnuta. CIK je pokrenula *ex officio* istragu slučaja. Predsjednica Foruma žena PDP-a Lauš (Republika Srpska) ispričala je medijima o prijetnjama upućenim njenoj porodici. Prema medijskim izvještajima, aktivisti Laburističke stranke fizički su maltretirani tijekom agitovanja u Cazinu (Unsko-sanski kanton), kao i aktivisti SDA u Kaknju (Zeničko-dobojski kanton).

⁴³ Privatna BN televizija obavijestila je ODIHR IPM da je 26. septembra odbila emitovati, bez odobrenja CIK, predizborni spot SNSD-a u kojem se navodi da je glasanje za predsjedničkog kandidata PDP-a u Republici Srpskoj jednako uništavanju entiteta. Dana 22. rujna u Trebinju, na skupu SNSD-a koji je posmatrala ODIHR IPM, opozicioni kandidati su prikazani kao “marionete stranih ambasada”.

⁴⁴ U Republici Srpskoj, vladajući SNSD često je koristio separatističke poruke i dovodio u pitanje lojalnost opozicionih kandidata tom entitetu. Na primjer, na skupu koji je posmatrala ODIHR IPM u Foči 5. septembra, lider SNSD-a i srpski član Predsjedništva BiH Milorad Dodik izjavio je “Naša država je Republika Srpska, a ne Bosna i Hercegovina”. Dana 14. septembra izjavio je da “kršćani i muslimani nigdje ne uspijevaju skladno živjeti.” Dana 27. septembra na skupu u Istočnom Sarajevu gospodin Dodik je izjavio: “Ako se naše Sarajevo zove Istočno Sarajevo, onda bi drugo Sarajevo trebalo zvati 'Bliskoistočno Sarajevo' jer je puno Muslimana”. Jedan od vodećih slogana opozicijskog PDP-a bio je “Republika Srpska se mora braniti”. Lider SDA Bakir Izetbegović izjavio je 9. rujna da se “protiv Bosne i Hercegovine i Bošnjaka vodi specijalni rat”.

⁴⁵ Izmjenama je uvedena zabrana javnim dužnosnicima da se uključuju u kampanju državnih službenika i izabranih dužnosnika tijekom radnog vremena, korištenja javnih prostorija, komunikacijskih usluga i prijevoznih sredstava u svrhu kampanje te izborne kampanje tijekom službenih radnji ili događanja u organizaciji javnih ustanova. Direktora bolnice u Banjoj Luci CIK je 23. septembra kaznio s 10.000 KM, a njegovu stranku SNSD s 5.000 KM zbog korištenja bolničkih prostorija kao pozadine kampanje u radio i TV spotu.

⁴⁶ Zabrana se odnosi samo na službeno razdoblje kampanje, a amandmani se ne bave drugim ključnim oblicima zloupotrebe javnih sredstava i ne postavljaju ograničenja javnih rashoda za infrastrukturu i socijalne programe tijekom razdoblja kampanje.

⁴⁷ Vlada Republike Srpske predvođena SNSD-om je u junu 2022. usvojila Program socijalnih naknada za mlade, penzionere, branitelje porodice po koji će se provoditi od jula do septembra. Vlada Republike Srpske [dodijelila](#) je od 20. septembra jednokratnu pomoć u iznosu od 750 KM nezaposlenim roditeljima s četvero i više djece. Vlada Hercegovacko-neretvanskog kantona usvojila je 30. avgusta [Prijedlog](#) zakona o novčanoj i materijalnoj pomoći porodicama s djecom. Ista Vlada je 9. septembra osigurala 400.000 KM za područja pogođena zemljotresom u aprilu 2022. Vlada FBiH (SDA) je 22. septembra najavila dodatnu socijalnu pomoć od 100 KM za nezaposlene. Stav 5.1.3 Zajedničkih [smjernica](#) ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2016. za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa propisuje da se „uobičajeni rad vlade mora nastaviti tokom izbornog razdoblja. Međutim, kako bi se spriječila zloupotreba administrativnih resursa [...], pravni okvir bi trebao navesti da se tokom kampanje ne smiju pojaviti veće objave povezane s [...] određenom strankom ili kandidatom.”

⁴⁸ U Banjoj Luci su 2. septembra doktori navodno pušteni iz druge smjene kako bi mogli prisustvovati konvenciji SNSD-a. Lider Hrvatske republikanske stranke (HRS) obavijestio je ODIHR IPM da je član njegove porodice suspendovan s mjesta u javnoj školi nakon što je osnovao opozicijsku stranku.

Vijeća Europe i drugih međunarodnih standardima ovo izaziva zabrinutost u pogledu jednakih uslova i sposobnosti birača da daju svoj glas bez straha od osvete.⁴⁹

Uprkos zakonskim odredbama koje propisuju ravnopravnu zastupljenost spolova na svim nivoima javne uprave i izabranim tijelima, žene su i dalje nedovoljno zastupljene na javnim pozicijama. Potrebno je više napora od strane vlasti i političkih stranaka kako bi se prevladali dugotrajni stereotipi vezani za rodne uloge koji ostaju prepreka političkom angažovanju žena u Bosni i Hercegovini. Kandidatkinje su često bile mete vrijeđanja i ismijavanja na društvenim mrežama.⁵⁰ Žene nisu bile istaknute u kampanji izuzev dvije kandidatkinje za hrvatskog i srpskog člana Predsjedništva BiH i jedne kandidatkinje za predsjednicu RS.⁵¹ Žene su činile otprilike 40 posto prisutnih na skupovima koje je posmatrala ODIHR MIPM.⁵²

Otprilike 44 posto mjesta za izbore koje je posmatrala ODIHR MIPM je imalo poseban prilagođen prilaz za osobe sa fizičkim invaliditetom. Organizacije koje predstavljaju osobe s invaliditetom izrazile su zabrinutost MIPM-u da većina političkih stranaka dijeli opći nedostatak svijesti društva o svojim pravima i mogućnostima, kao i o obavezama Bosne i Hercegovine prema međunarodnim obavezama u vezi s ljudskim pravima.⁵³

Kandidati koji pripadaju nacionalnim manjinama također nisu bili istaknuti u kampanji. Međutim, ODIHR MIPM nije prijavila niti primijetila nikakvu diskriminatornu retoriku protiv nacionalnih manjina tokom kampanje.

Tokom zvaničnog perioda kampanje, ODIHR MIPM pratila je online aktivnosti 14 političkih stranaka, 17 kandidata na državnom i entitetskom nivou, te 7 influencera na Facebooku i Twitteru. Predstavnici političkih stranaka i medijski istraživači obavijestili su ODIHR MIPM da je primjenjivost propisa o kampanji na društvene mreže, uvedena nedavnim zakonskim izmjenama, općenito doprinijela pažljivijem pristupu onome što kandidati objavljuju na internetu. Sveukupno predstavljanje bilo je umjereno, ali ubjedljivo. Na stranicama društvenih mreža koje je pratila ODIHR MIPM najviše sadržaja činile su fotografije, kratki opisi susreta s biračima, video spotovi i govori. Česte posjete i izjave stranih zvaničnika o Bosni i Hercegovini, kao i posjete državnih i entitetskih zvaničnika inostranstvu, konstantno su imale veliku pažnju na društvenim mrežama i često su reakcije bile podijeljene. Medijski

⁴⁹ Stav 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a iz 1990, zahtijeva da se „politička kampanja vodi u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj niti administrativne radnje, nasilje ni zastrašivanje ne sprječavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoja stajališta i kvalifikacije, niti sprječavaju birače da ih saznaju i raspravljaju o njima ili da ih proglase njihov glas bez straha od osvete”. Prema stavu I.2.3 Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije iz 2002., "princip jednakih mogućnosti podrazumijeva neutralan stav državnih tijela, posebno u pogledu izborne kampanje".

⁵⁰ Izborni zakon zabranjuje promovisanje na način koji muškarce i žene predstavlja "na stereotipan i uvredljiv ili ponižavajući način". Iako ODIHR IPM nije primijetila kandidate koji koriste uvredljive i negativne rodne stereotipe u materijalima za kampanju, kandidatkinje su često hvaljene u predstavljanjima kandidata zbog svoje fizičke ljepote i uspjeha kao supruge i majke. Ponižavajući i uvredljivi stereotipi o ženama koje se pojavljuju na anonimnim blogovima i ad hoc online portalima koji se predstavljaju kao novinske stranice, a koji su identifikovani u [istraživanju](#) Mediacentra Sarajevo. Neke kandidatkinje bile su mete seksualiziranih napada na ovim portalima. Nekoliko kandidatkinja opisalo je svoje osobno iskustvo s online i unutarstranačkim uznemiravanjem promatračima ODIHR IPM-a.

⁵¹ Nekoliko žena pored osim Željke Cvijanović (SNSD), Borjane Krišto (HDZ BiH) i Jelene Trivić (PDP) nije bila predstavljena kao govornica na skupovima koje je posmatrala ODIHR IPM.

⁵² Posmatrači ODIHR IPM su posmatrali ukupno 56 događaja vezanih za kampanju.

⁵³ Zakon ne nalaže prisustvo prevodioca znakovnog jezika i nijedan prevodilac nije bio prisutan ni na jednom skupu koji je posmatrala ODIHR IPM. Od izvještaja stranaka i kandidata koje je ODIHR IPM pratila na društvenim mrežama, otprilike polovina njih su polutitlovani videozapisi kampanje.

posmatrači, kao što su platforme za provjeru činjenica, redovno su izvještavali o slučajevima dezinformacija te su pružali obrazovanje o medijskoj pismenosti u vezi s izborima.⁵⁴

Finansiranje kampanje

Finansiranje izborne kampanje prvenstveno je regulisano Izbornim zakonom, Zakonom o finansiranju političkih stranaka, zakonima o političkim strankama Republike Srpske i Brčko distrikta, a dopunjeno je propisima CIK-a. U januaru 2022, CIK je obnovila pravila o postupcima izvještavanja o finansiranju kampanje, rješavajući neke preporuke ODIHR i Grupe država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope, uključujući one o obaveznoj upotrebi namjenskih bankovnih računa za troškove kampanje. Druge prethodne preporuke ODIHR-a i GRECO-a su ipak ostale neispunjene, na primjer, one koje se odnose na reviziju i konsolidaciju zakonodavstva o finansiranju stranaka i kampanja. Općenito, nedostatak koherentnog i dosljednog regulatornog okvira umanjuje učinkovitost postojećih propisa i njihovo provođenje.

Političke stranke i izborne kampanje prvenstveno se finansiraju iz javnih sredstava, vlastitih sredstava kandidata, stranačke članarine i donacija fizičkih i pravnih lica.⁵⁵ Direktno javno finansiranje izbornih kampanja osigurano je samo u Republici Srpskoj i Brčko distriktu. Tijelima javne uprave, javnim ustanovama i poduzećima, vjerskim i javno financiranim organizacijama, anonimnim izvorima, stranim političkim i pravnim osobama i privatnim poduzećima s ugovorima o javnoj nabavi u tekućoj godini u iznosu većem od 10.000 KM nije dopušteno donirati sredstva političkim subjektima. Politički subjekti mogu potrošiti do 0,30 KM po registrovanom biraču u svakom izbornoj utrci. Mnogi sagovornici političkih stranaka ODIHR MIPM izjavili su da je gornja granica previsoka, a da su rashodi većine kandidata ostali daleko ispod praga.

CIK ima mandat za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i kampanja. Učinkovitost njegovih postupaka pregleda, kontrole i revizije pitanje je ograničenih resursa. Nadalje, na njega također utiče nemogućnost da prati stvarne troškove kampanje i otkrije kršenja pravila. Kandidati su dužni podnijeti jedan predizborni izvještaj prije registracije za izbore, a jedan postizborni izvještaj u roku od 30 dana od dana objave konačnih rezultata izbora. Uprkos prethodnim preporukama ODIHR-a, ne postoje odredbe za privremeno izvještavanje. Prema zakonu, CIK je jedino dužna objaviti drugi izvještaj o finansiranju kampanje na svojoj web stranici u roku od 30 dana od primanja istog. CIK je obavijestila ODIHR MIPM da njenom odjeljenju za reviziju ima ozbiljan nedostatak osoblja, što uzrokuje kašnjenja u postupku pregleda svih izvještaja o finansiranju političkih stranaka i kampanja.

CIK može izreći sankcije za nepravilnosti i dužna je prijaviti svaku sumnju na krivična djela agencijama za provođenje zakona.⁵⁶ Čini se da su novčane kazne za finansijske prekršaje nedovoljno učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, što je u suprotnosti s prethodnim preporukama ODIHR i GRECO.⁵⁷ Općenito, regulatorni sistem finansiranja kampanje ne osigurava odgovarajuću adekvatnu transparentnost i odgovornost.

⁵⁴ Platforma za provjeru činjenica *Raskrinkavanje* identifikovala je portale koji manipulativnim sredstvima hvale jednu političku opciju i napadaju njene protivnike. *Istinomjer* je omogućio live blog za provjeru činjenica posvećen društvenim mrežama, online, televizijskim i štampanim vijestima vezanim uz izbore. Od početka službene kampanje do 24. septembra identifikovao je 20 "neistina", jednu "poluistinu" i jednu "neutemeljenu tvrdnju" glavnih kandidata.

⁵⁵ Politički subjekti imaju pravo na godišnje finansiranje iz državnog, entitetskih, kantonalnih i općinskih proračuna. Fizička osoba može donirati do 10.000 KM, pravna osoba do 50.000 KM, a član stranke do 15.000 KM godišnje.

⁵⁶ Od januara 2022, Odjel za reviziju CIK-a je tužilaštvu proslijedio informacije o sumnjama na kršenja zakona od strane 18 političkih stranaka.

⁵⁷ Maksimalna kazna za većinu finansijskih prekršaja političkih stranaka je 10.000 KM. Sankcije propisane Izbornim zakonom za ostale izborne prekršaje iznose oko 30.000 KM.

Mediji

Ograničena pokrivenost kampanje u većini medijskih kuća, u kombinaciji s podijeljenošću po etničkim linijama i političkom pristrasnošću, biračima je pružila samo djelomične informacije o glavnim kandidatima, čime je znatno ograničila njihovu priliku da donesu savjestan izbor. Mnogi sagovornici MIPM naveli su direktnu i indirektnu političku kontrolu nad glavnim medijskim kućama, ističući da nerazvijeno tržište oglašavanja, kojim uglavnom dominiraju korporacije u državnom vlasništvu, ne osigurava finansijsku održivost i dovodi do političkog uticaja na medije. Zakon o medijima, u suprotnosti s dobrom međunarodnom praksom i prethodnim preporukama ODIHR, ne osigurava transparentnost vlasništva nad medijima.⁵⁸

Iako su kleveta i uvreda dekriminalizovane, zakonodavstvo ne nameće gornju granicu novčane naknade za klevetu. Mnogi sagovornici MIPM vide nedavne slučajeve klevete protiv novinara kao sredstvo za odvratanje od izvještavanja o pitanjima od javnog značaja.⁵⁹ Brojni nedavni cyber napadi bili su usmjereni na infrastrukturu istaknutih medijskih kuća.⁶⁰ Široko rasprostranjena praksa zastrašivanja i uznemiravanja novinara, uglavnom online, narušila je sposobnost medija da djeluju u okruženju bez političkog pritiska i progona, a osudio ih je predstavnik OSCE za slobodu medija (RFoM) tokom posljednjih godina.⁶¹ Takve je slučajeve zabilježila i ODIHR MIPM u periodu kampanje.⁶²

Javni RTV servis pružaju dva entitetska javna emitera i Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) na državnom nivou.⁶³ Kako je trenutno primijenjen, sistem finansiranja putem naknade za emitovanje ostavio je BHRT u značajnom deficitu.⁶⁴ Elektronski mediji dužni su poštovati načela ravnoteže, pravednosti i nepristranosti prilikom izvještavanja o izbornoj kampanji. Javni emiteri su tokom kampanje ispoštovali obavezu da svakom političkom subjektu osiguraju tri minute besplatnog vremena. Međutim, takvo vrijeme bilo je osigurano izvan udarnog termina, što je značajno ograničilo potencijalnu gledanost. Dok su javni i neki privatni emiteri nudili političkim subjektima platformu za predstavljanje svojih stavova kroz debate, mnogi kandidati su odlučili da ne učestvuju, dodatno ograničavajući mogućnost birača da donesu savjestan izbor.

Prema ODIHR MIPM koja je pratila medije tokom kampanje, nacionalna javna televizija BHT-1 je dodijelila samo 15 minute, dok je privatna Nova televizija osigurala samo 16 minuta emitovanja u

⁵⁸ Član 4.1 [Preporuke](#) Vijeća Evrope CM/Rec (2018)1 Smjernica Odbora ministara o medijskom pluralizmu i transparentnosti medija poziva države članice da „promovišu režim transparentnosti medija koji osigurava javnu dostupnost i pristup tačnim, ažuriranim podacima o indirektnom i stvarnom vlasništvu medija”.

⁵⁹ Na primjer, u julu 2021. godine, internetskoj stranici *Žurnal*, Gradski sud u Sarajevu naložio je da plati 170.000 KM na ime naknade štete zbog klevete. U 2020. godini Linija za pomoć novinarima [zabilježila](#) je 289 aktivnih slučajeva klevete. Prema [studiji](#) safejournalists.net, oko 80 posto takvih tužbi podnijeli su politički zvaničnici i direktori javnih ustanova. Stav 2.4.2 [Preporuke](#) CoE CM/Rec (2016) 5 Odbora ministara o slobodi interneta poziva države članice da osiguraju da zakoni o kleveti "ne nameću pretjerane novčane kazne ili nerazmjerne naknade štete ili pravne troškove".

⁶⁰ Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini [ocijenila](#) je da su 21. jula 2022. Facebook stranica *6uka.com*, ugledne web stranice u Republici Srpskoj, te [2. septembra](#) Facebook stranica lista Dnevni avaz bile meta hakerskih napada. Kako javljaju [mediji](#), cyber napadi na televiziju Herceg Bosne 1. i 2. septembra uzrokovali su uništenje njihove arhive.

⁶¹ Pogledati zajedničke izvještaje OSCE-a RFoM i šefa Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini od [27. maja 2021. i 24. septembra 2021.](#)

⁶² Tako je 15. septembra ekipa BN televizije napadnuta od strane aktivista SNSD-a prilikom snimanja nepropisno postavljenih mobilnih reklamnih panoa. Dana 12. septembra, kandidat SDA je na Facebooku dao uvredljive [komentare](#) protiv novinara, kao odgovor na njegovo satirično portretiranje drugog kandidata SDA.

⁶³ Javni RTV sistem čine BHRT na nacionalnom nivou i dva entitetska emitera: Radio televizija Federacije Bosne i Hercegovine (FTV) i Radio televizija Republike Srpske (RTRS).

⁶⁴ Javni emiteri se finansiraju putem takse za emitovanje koju prikupljaju entitetski emiteri. Uprkos zakonskim obavezama, RTRS ne doznačuje sredstva BHRT-u, što je uzrokovalo akumulirana dugovanja od preko 63.000.000 KM. Finansijski spor između BHRT-a i RTRS-a trenutno je u toku na Okružnom sudu u Banjoj Luci.

udarnom terminu za sve kandidate zajedno.⁶⁵ I javna FTV i privatni Hayat bili su vidno kritični prema SNSD-u dodijelivši joj stranci 48 i 34 posto izvještavanja o političkim strankama, uglavnom negativnog tona. Dok je FTV pružao oskudno, neutralno izvještavanje o drugim glavnim kandidatima, Hayat je podržavao SDA dodjeljujući stranci oko 21 posto takvog izvještavanja, uglavnom pozitivnog i neutralnog tona. N1 se fokusirao na glavne političke stranke, izvještavajući o njima uglavnom neutralno, a povremeno kritikujući vladajuće SDA i SNSD.⁶⁶

Javni RTRS pokazao je jasnu pristrasnost u korist SNSD-a dodijelivši joj stranci 44 posto izvještavanja o političkim strankama, pretežno pozitivnog tona, te oštro kritikujući PDP i SDS koji su dobili 22 odnosno 11 posto takvog izvještavanja, uglavnom u negativnom tonu. U svom izvještavanju o predsjedničkim kandidatima za Republiku Srpsku, i RTRS i BN su najveći dio izvještavanja posvetili gospodinu Dodiku, 53 odnosno 62 posto, dok je gospođa Trivić dobila 45 odnosno 37 posto izvještavanja. Međutim, način izvještavanja je bio drugačiji, dok je RTRS o gospodinu Dodiku izvještavao uglavnom pozitivno, izvještavanje o gospođi Trivić bilo je gotovo isključivo negativno. Nasuprot tome, na BN-u se o gospodinu Dodiku izvještavalo uglavnom negativno, dok se o gospođi Trivić izvještavalo na pozitivan ili neutralan način.

Štampani i online mediji koje je pratila ODIHR MIPM pružili su raznovrsniju pokrivenost kampanje. Međutim, većina je iskazivala pristrasnu uređivačku politiku. Konkretno, *Dnevni avaz* je jasno podržao SBB i kritikovao SDA. *Bljesak* i *Dnevni list* se većim dijelom fokusirao na djelovanje SDA i HDZ-a BiH. I *Mondo* i *Nezavisne* uglavnom su se fokusirale na glavne stranke u Republici Srpskoj, izvještavajući o njima uglavnom na pozitivan i neutralan način, iako je SNSD dobio znatno više prostora od ostalih kandidata. *Oslobođenje* je uglavnom neutralno izvještavalo o svim glavnim političkim strankama u Federaciji Bosne i Hercegovine i bilo kritični nastrojeno prema SNSD-u. Slično tome, *Klix* je uglavnom pokrивao glavne političke stranke u Federaciji Bosne i Hercegovine na pozitivan i neutralan način, ali je dao vidljivu prednost SDA i NiP-u.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) regulator je elektronskih medija s mandatom rješavanja prigovora povezanih s medijima i primjene sankcija za kršenja. Zakon ne propisuje jasne rokove za rješavanje prigovora vezanih uz medije, ograničavajući prava na upotrebu pravnog lijeka.⁶⁷ RAK je obavijestila ODIHR MIPM da je tokom perioda kampanje primila devet prigovora. Odbacio je pet predmeta, a u preostala četiri nije presudio prije izbora. Uprkos prethodnoj preporuci ODIHR, RAK nije provodila medijski monitoring tokom kampanje te zbog toga nije mogla provoditi aktivan nadzor elektronskih medija.

Prigovori i žalbe

Postupak rješavanja sporova, kako se trenutno provodi, ne osigurava u potpunosti učinkovit pravni lijek. Rokovi za podnošenje i rješavanje prigovora i dalje su prekratki, uprkos prethodnim preporukama ODIHR.⁶⁸ Mogućnost podnošenja prigovora i žalbi ograničena je na birače i političke subjekte čija su

⁶⁵ TV kanali su praćeni od 18.00 do 00.00 sati. Uzorak je obuhvatio tri javna televizijska kanala: BHT-1, FTV i RTRS, te četiri privatne televizije BN, Hayat, N1 i Nova. ODIHR IPM također je pratio dnevne novine Oslobođenje, Dnevni Avaz, Dnevni List i Nezavisne, te web stranice klix.ba, mondo.rs i bljesak.info.

⁶⁶ N1 je izgubio oko 215.000 potencijalnih gledalaca kada ga je državni pružatelj audio-vizuelnih sadržaja BH-Telekom isključio iz svoje mreže dan prije početka kampanje. BH-Telekom je ovu odluku ODIHR IPM-u obrazložio ekonomski motivisanom. N1 i opozicijske političke stranke ocijenile su ga politički pristranim.

⁶⁷ Stav 19 Eksplanatornog izvještaja o [Kodeksu dobre prakse](#) Venecijanske komisije iz 2002. navodi da "moraju biti dostupna brza prava na žalbu kako bi se popravila situacija prije izbora".

⁶⁸ Žalbe se moraju podnijeti općinskim izbornim komisijama (OIK) ili CIK-u u roku od 24 sata, s tim da OIK ili CIK imaju 48 sati da odluče o predmetu. Žalbe se moraju podnijeti u roku od 48 sati CIK-u ili sudu, pri čemu CIK ima 48 sati, a Sud 3 dana za rješavanje slučaja. Član II.3.3.g. [Kodeksa dobre prakse](#) preporučuje da rokovi za podnošenje prigovora i odlučivanje o njima moraju biti "tri do pet dana za svaku u prvom stepenu".

prava povrijeđena, a javna udruženja, uključujući posmatrače izbora, nemaju pravni status. To ograničava pristup pravnim lijekovima i učinkovitost mehanizma za rješavanje izbornih sporova, suprotno obavezama OSCE-a i međunarodnim standardima.⁶⁹ CIK u većini slučajeva djeluje kao prva instanca.⁷⁰ Iako izborne komisije, kad su u pitanju eventualne nepravilnosti prijavljene od strane bilo koje fizičke i pravne osobe, zakon ne propisuje rokove za takve postupke.

Prema Izbornom zakonu, ne postoji odgovornost za javne rasprave na bilo kojem nivou procesa rješavanja izbornih sporova, što je u suprotnosti s obavezama OSCE-a.⁷¹ Pozitivno je to što su OIK i CIK razmatrale prigovore na javnim sjednicama.⁷² Međutim, žalbe i naknadne odluke izborne administracije i Suda Bosne i Hercegovine nisu javno objavljene, čime se umanjuje transparentnost rješavanja izbornih sporova.⁷³ CIK u najvećem broju slučajeva nije poštovala rok od 48 sati za rješavanje prigovora, pozivajući se na nedostatak ljudskih resursa. Sud Bosne i Hercegovine obavijestio je ODIHR MIPM da ne održava javne rasprave o predmetima vezanim za izbore i da njegove sjednice nisu javne.

Prije dana izbora, CIK je primila oko 560 prigovora i 38 žalbi na odluke OIK-a. Od toga se 403 odnosilo na glasanje u inostranstvu, 59 na prijevremenu kampanju, oko 35 osporavalo imenovanje članova biračkih odbora i lažno predstavljanje političkih subjekata na biračkim mjestima, a oko 40 slučajeva odnosilo se na zabranjeni govor i zloupotrebu administrativnih resursa. Od tih prigovora, 90 je odbačeno zbog tehničkih razloga. U 10 slučajeva CIK je izrekla novčane kazne za prijevremenu kampanju, zloupotrebu administrativnih resursa i zabranjen govor. Osim toga, po obavijestima o nepravilnostima CIK je, postupajući po službenoj dužnosti, razmotrila 60 slučajeva koji se odnose na nepravilnosti kampanje i izrekla novčane kazne u 16 slučajeva.⁷⁴ Centralna izborna komisija i većina općinskih izbornih komisija koje je posmatrala ODIHR MIPM održali su značajne rasprave o većini prigovora i žalbi na javnim sjednicama, iako stranama u prigovorima nije data prilika da budu saslušani. Sud je razmotrio oko 350 žalbi na odluke CIK-a o prigovorima i potvrdio sve osim 7 odluka. 44 žalbe su odbačene kao nedopuštene zbog pravnog statusa i propuštanja rokova.

Prekršaji u vezi s izborima mogu se prijaviti tužiocu ako sadrže elemente krivičnog djela. U predizbornom periodu CIK je tužilaštvu prosljedila 25 predmeta. Pored toga, oko 20 pojedinačnih slučajeva koji se odnose na falsifikovane potpise birača koji su se registrovali za glasanje u inostranstvu. Nekoliko tužilaca na različitim nivoima obavijestili su ODIHR MIPM o nedostatku jasnoće u vezi s njihovim nadležnostima koje se odnose na izborna krivična djela u kontekstu općih izbora.⁷⁵ Mnogi sagovornici MIPM-a izrazili su nedostatak povjerenja u sposobnost izbornih komisija, sudova i

⁶⁹ Stav 5.10 [Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a](#) iz 1990. godine navodi da će svako imati učinkovita sredstva pravne zaštite protiv administrativnih odluka kako bi se zagarantovalo poštivanje temeljnih prava i osigurao pravni integritet. Stav II.3.3.3.f [Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima](#) Venecijanske komisije propisuje da "svi kandidati i svi birači registrirani u dotičnoj izornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu".

⁷⁰ Kršenjem zakona u vezi s izbornim pravima, izbornim procesom, ranom kampanjom i govorom mržnje, između ostalog, bavi se CIK, dok općinska izborne komisije rješavaju žalbe vezane uz pravila kampanje u svojim nadležnim tijelima.

⁷¹ Član 12 [Kopenhagenskog dokumenta OSCE-a](#) iz 1990. godine propisuje da se "postupci mogu održati zatvoreno za javnost samo u okolnostima propisanim zakonom i u skladu s obavezama prema međunarodnom pravu i međunarodnim obavezama"

⁷² Podjela nadležnosti između CIK-a i OIK-a nije bila dovoljno jasna u svim slučajevima. CIK je obavijestio ODIHR IPM da je preuzela nadležnost od općinskih izbornih komisija za razmatranje slučajeva koji se odnose na zabranu korištenja administrativnih resursa nekih dvije sedmice prije dana izbora.

⁷³ CIK je obavijestila ODIHR IPM da nije mogla pokrenuti planiranu online bazu podataka prigovora i žalbi prije dana izbora zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa. CIK je objavila pregled prigovora otprilike dvije sedmice prije dana izbora.

⁷⁴ CIK je primila ukupno 80-ak obavijesti o nepravilnostima, većinom od Transparency Internationala i Pod lupom.

⁷⁵ I državni i entitetski kazneni zakoni sadrže kaznena djela povezana s izborima koja potencijalno mogu dovesti do nejasnoća kada slučaj sadrži djela povezana s različitim izborima.

tužilaštava da učinkovito rješavaju izborne sporove i izrazili su zabrinutost u vezi nezavisnosti pravosuđa.⁷⁶

Građani posmatrači i međunarodni posmatrači

Izborni zakon predviđa posmatranje svih faza izbornog procesa na svim nivoima izborne administracije od strane posmatrača koje imenuju organizacije civilnog društva, politički subjekti i međunarodne organizacije. U skladu sa Izbornim zakonom, broj građana posmatrača i kandidatskih posmatrača bio je ograničen na jednog po organizaciji na svakom biračkom mjestu.⁷⁷ Za ove izbore CIK je pokrenula online aplikaciju za registraciju posmatrača. Međutim, aplikacija nije mogla učinkovito olakšati proces zbog problema s funkcionalnošću.⁷⁸ U inkluzivnom procesu, CIK je akreditovala 3.856 posmatrača građana i međunarodnih posmatrača, dok su općinske izborne komisije akreditovala nekih 50.000 posmatrača koje su imenovali politički subjekti. Koalicija civilnog društva *Pod Lupom* provela je dugoročno posmatranje i na dan izbora rasporedila oko 2.200 kratkoročnih posmatrača.

Dan izbora

Dan izbora protekao je uglavnom mirno, uz nekoliko incidenata koji su narušavali proces izbora na biračkim mjestima i oko njih.⁷⁹ Iako se činilo da većina kandidata općenito poštuje razdoblje predizborne šutnje, na dan izbora, posmatrači MIPM su primjetili promotivni materijal u blizini oko 3 posto biračkih mjesta. CIK dijelila je ažurirane informacije o procesu glasanja tokom izbornog dana i tokom izborne noći je na svojoj web stranici počela objavljivati preliminarnu rezultate izbora, što je povećalo transparentnost. Ukupno, 46 posto članova biračkih odbora koje je posmatrala MIPM, uključujući 41 posto predsjedavajućih, su bile žene. Preliminarni odaziv birača, kako je CIK objavila, je bio 50 posto.

MIPM je promatrala otvaranje na 190 biračkih mjesta. Biračka mjesta su otvorena na vrijeme ili s malim kašnjenjem na svim posmatranim mjestima osim na 12 biračkih mjesta. MIPM je pozitivno ocijenila otvaranje birališta na 172 posmatrana biračka mjesta. Ipak, uočeno je nekoliko proceduralnih propusta, uključujući nebilježenje serijskih brojeva pečata glasačkih kutija (29 slučajeva), neupisivanje ukupnog broja primljenih glasačkih listića (25 slučajeva) i nepokazivanje prazne glasačke kutije prisutnima (10 slučajeva).

Posmatrači su pozitivno ocijenili proces glasanja u 95 posto od 1.785 posmatranih biračkih mjesta, a procedure, uključujući identifikaciju birača, uglavnom su ispoštovane. Značajan broj negativnih ocjena uglavnom je bio posljedica pitanja tajnosti glasanja i nepoštivanja važnih mjera zaštite od uplitanja i pritiska na birače. Promatrači MIPM su naveli da tajnost glasanja nije bila osigurana zbog postavljanja glasačkih paravana (13 posto) ili neadekvatnog rasporeda glasačkih prostorija (15 posto). U 24 posto slučajeva jedan ili više birača nisu tajno označili svoje glasačke listiće. Prenatranost biračkih mjesta je prijavljena u 6 posto slučajeva.

Ono što je zabrinjavajuće jeste to da su na 12% posmatranih biračkih mjesta osobe, koje nisu izabrani članovi BO, vodile evidencije o tome ko je glasao. U nekoliko slučajeva (21 zapažanja), BO su glasno saopštavali imena birača koji su glasali. Posmatrači MIPM su primjetili da se neovlaštena lica, uglavnom kandidatski posmatrači, miješaju u izborni proces i pokušavali su da utiču na birače za koga

⁷⁶ [Mišljenje Evropske komisije iz 2019. godine](#) o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU, u stavu 1.1.1 ukazuje na izazove s nezavisnošću pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini i navodi da „nezavisnost pravosuđa nije dovoljno zagarantovana, da zaštiti od svih oblika politizacije i pritiska”.

⁷⁷ U skladu sa uputama CIK-a, do tri promatrača imenovana od strane svakog kandidata mogla su istovremeno biti prisutna u Glavnom centru za brojanje. Ova odredba nije proširena na građanske promatrače.

⁷⁸ CIK je obavijestila ODIHR IPM da se, zbog kratkog vremenskog okvira, njegov IT odjel suočio s poteškoćama u pružanju svih funkcija i usluga planiranih u novopokrenutoj online aplikaciji.

⁷⁹ Mediji su izvjestili o nizu slučajeva fizičkih napada i narušavanja mira unutar i izvan biračkih mjesta.

da glasaju u oko 3 posto posmatranja. Pored toga, posmatrači MIPM su takođe prijavili 10 slučajeva zastrašivanja birača na i oko biračkih mjesta. Takođe, MIPM je primjetila i 2 slučaja kupovine glasova, 6 slučajeva identifikacije punjenja glasačkih kutija. Birači su posmatrani kako fotografišu svoje glasačke listiće u 6 slučajeva. Glasačke kutije nisu bile propisno zapečaćene u 7% slučajeva, a drugi proceduralni problemi uočeni su u 6% posmatranja.

Kako bi se smanjilo porodično i grupno glasanje, prije izbora, CIK je donijela uredbu kojom se propisuje da se podnosi ljekarsko uvjerenje da bi se ostvarilo pravo na potpomognuto glasanje, osim kada je invaliditet „vidan“. Posmatrači MIPM su primjetili nedosljednu primjenu ove uredbe i uočili nekoliko slučajeva gdje je biračima uskraćena mogućnost da glasaju sa pomoćnikom po svom izboru. S druge strane, na oko 2 procenta posmatranih biračkih mjesta, posmatrači MIPM su izvjestili da je ista osoba pružila pomoć više od jednog birača, suprotno zakonu. Grupno ili porodično glasanje primjećeno je na 6% posjećениh biračkih mjesta. Oko 51% biračkih mjesta nije obezbijedilo pristup osobama sa fizičkim invaliditetom, a u 19% raspored u prostori nije bio prikladan za takve birače.

Transparentnosti procesa doprinijelo je prisustvo kandidatskih posmatrača u oko 94% posmatranja, uglavnom SDA, SDP BiH, SDS i SNSD i posmatrača građana u 20%.

MIPM je negativno ocijenila brojanje na 36 od 168 promatranih biračkih mjesta, uglavnom zbog proceduralnih nepravilnosti, što ukazuje na nedovoljno razumijevanje procedura od strane članova biračkih odbora. BO su imali poteškoća u ispunjavanju protokola rezultata u 61 slučaju. MIPM je uočila da pečati i birački popisi nisu bili zapečaćeni i spakovani prije početka prebrojavanja u 70, odnosno 83 slučaja. Kandidatski posmatrači bili su prisutni na gotovo svim biračkim mjestima koja su posmatrana tokom prebrojavanja, a građani promatrača na 28. U 23 slučaja neovlaštene osobe, uglavnom kandidatski posmatrači, ometale su rad biračkog odbora. MIPM je mogla posmatrati prebrojavanje bez ograničenja na svim posmatranim biračkim mjestima. Početne faze tabeliranja, tamo gdje su posmatrane, uglavnom su ocijenjene pozitivno. Uprkos tome, uočeni su neki proceduralni propusti, uključujući dosljednost BO protokola koji se uvijek ne provjeravaju.

CIK je primila 68 prigovora i informacija o nepravilnostima, uglavnom vezanim za potpomognuto glasanje, prisustvo neovlašćenih osoba na biračkim mjestima i nedopušten uticaj na izbor birača. CIK je većinu slučajeva prosljedilo OIK, a tri slučaja su poslana tužilaštvima.

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

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Sarajevo, 3. oktobra 2022. – Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su učestvovali Ured OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Parlamentarna skupština OSCE-a (PA OSCE), Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PACE), Evropski parlament (EP) i Parlamentarna skupština NATO-a (NATO PA). 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.

Gospodina Pascala Allizarda imenovao je predsjedavajući OSCE-a za posebnog koordinatora i voditelja kratkoročne posmatračke misije OSCE-a. Gospođa Irene Charalambides predvodila je delegaciju Parlamentarne skupštine OSCE-a, gospodin Stefan Schennach predvodio je delegaciju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, gospodin Andreas Schieder predvodio je delegaciju EP-a, a gospođa Mimi Kodheli predvodila je delegaciju Parlamentarne skupštine NATO-a. Ambasador Peter Tejler je šef ODIHR IPM-a, raspoređen od 23. avgusta.

Ova Izjava o preliminarnim saznanjima 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 konačni izvještaj, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekoliko mjeseci nakon završetka izbornog procesa. Parlamentarna skupština OSCE-a predstaviti će svoj izvještaj na sljedećem sastanku. PACE će predstaviti svoje izvještaj na sastanku svog Stalnog odbora u Reykjaviku 25. novembra 2022. EP će predstaviti izvještaj na sastanku DSEE. Parlamentarna skupština NATO-a predstaviti će izvještaj na Stalnom odboru u Madridu.

ODIHR IPM uključuje 18 stručnjaka u glavnom gradu i 24 dugoročna posmatrača raspoređenih širom zemlje. Na dan izbora raspoređeno je 332 posmatrača iz 8 zemalja, uključujući 24 dugoročna i 285 kratkoročnih posmatrača koje je rasporedio ODIHR, kao i 83-člana delegacija Parlamentarne skupštine OSCE-a, 23-člana delegacija PACE-a, 12-člana delegacija Evropskog parlamenta i 17-člana delegacija Parlamentarne skupštine NATO-a. Otvaranje je posmatrano na 168 biračkih mjesta, a glasanje na 1786 biračkih mjesta širom zemlje. Prebrojavanje je posmatrano na 179 biračkih mjesta, a tabeliranje u 111 općinskih izbornih komisija.

Posmatrači se zahvaljuju vlastima na pozivu da posmatraju izbore, a Centralnoj izbornoj komisiji i Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine na pomoći. Također, zahvaljuju ostalim državnim institucijama, političkim strankama i organizacijama civilnog društva te predstavnicima međunarodne zajednice na saradnji.

Za dodatne informacije obratite se:

- Ambasador Peter Tejler, Šef ODIHR IPM, u Sarajevu (+387 67 1300 669);
- Katya Andrusz, glasnogovornica ODIHR (+48 609 522 266), ili
- Martina Barker-Ciganikova, ODIHR savjetnica za izbore, u Warsawi (+48 695 654 060);
- Andreas Baker, Šef izbora, OSCE PA (+45601408126)
- Bogdan Torcatoriu, tajnik delegacije PACE (+33388413282)
- Cristina Castagnoli, Sefica odjela, European Parlament (+32 0880872)
- Svitlana Svyetova, savjetnica, NATO PA (+3225048150)

Adresa ODIHR IPM:

Hotel Holiday, Zmaja od Bosne 4, 6 kat, 71000 Sarajevo
Tel: +387 67 1300 388