



MEĐUNARODNA IZBORNA PROMATRAČKA MISIJA Bosna i Hercegovina – Opći izbori, 2. listopada 2022. godine

IZVJEŠĆE O PRELIMINARNIM SAZNANJIMA I ZAKLJUČCIMA

PRELIMINARNI ZAKLJUČCI

Izbori su bili dobro organizirani i konkurentni. Nažalost sve veća segmentacija po etničkim linijama i odgovarajući različiti pogledi na budućnost zemlje su predstavljali problem funkcioniranja demokratskih institucija. Opće i jednako biračko pravo još uvijek nije zajamčeno. Neuspjeli pregovori među političkim strankama ostavili su izborni zakonski okvir bez potrebnih reformi, ali su nedavno uvedeni amandmani ojačali neke aspekte izbornog procesa. Priprema za izbore na općenito učinkovit i transparentan način upravljalo je više izborno povjerenstvo. Politički zastoj, opće nepovjerenje u javne institucije i pozivanje na ratnu prošlost zemlje obilježili su izbornu okruženje. Aktivno sudjelovanje žena bilo je narušeno nedovoljnim naporima da se prevladaju dugotrajni rodni stereotipi. Tijekom kampanje poštivane su temeljne slobode. Međutim, nedostatak javne debate i korištenje retorike koja dovodi do podjela također se odražava u ograničenom i pristrasnom medijskom izvještavanju, smanjenoj mogućnosti birača za donošenje informiranog izbora. Izborni dan je općenito prošao u redu, ali je pod utjecajem zabrinutosti u vezi s tajnošću glasovanja i nedosljednom primjenom proceduralnih zaštitnih mjera, uglavnom tijekom prebrojavanja glasova.

Izborni pravni okvir općenito pogoduje demokratskim izborima. Unatoč tome, ograničenja prava na kandidiranje na određenim izborima temeljena na etničkoj pripadnosti i prebivalištu i dalje dovode u pitanje načelo općeg i jednakog prava glasa te su u suprotnosti s obvezama OEES-a, Vijeća Europe i drugim međunarodnim standardima. Nedostatak ujednačenosti između nekoliko zakona na različitim razinama i niz dodatnih nedostataka potkopavaju učinkovitost pravnog okvira.

Nakon neuspješnih razgovora o uvođenju potrebnih zakonskih izmjena, 27. srpnja, nakon raspisivanja izbora, Visoki predstavnik, čelnik međunarodne institucije s mandatom za nadzor provedbe civilnih aspekata Daytonskog mirovnog sporazuma, iskoristio je ovlasti koje mu je dao položaj nametnuti zakone i uveo neke izmjene u Izborni zakon. Općenito, nove odredbe uvele su važne mjere zaštite integriteta. Ipak, kasno uvođenje izmjena nije omogućilo potpunu uspostavu mehanizama provedbe, 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, utjecale na posredne izbore kantonalnih skupština za Dom naroda FBiH i procedure donošenja odluka u njemu. U vrijeme glasovanja, izborni kandidati i birači nisu mogli predvidjeti puni učinak glasovanja u kantonalnoj skupštini.

Središnje izborno povjerenstvo (SIP) provelo je izbore učinkovito, transparentno i u zakonskim rokovima, unatoč kašnjenjima uzrokovanim kasnom isplatom potrebnih sredstava i kritičnim nedostatkom ljudskih resursa. Dok su povjerenstva na višim razinama, posebno SIP, uživala povjerenje zainteresovanih strana, povjerenje javnosti u povjerenstva biračkih odbora (BO) ostalo je nisko zbog široko rasprostranjenih optužbi da neke političke stranke trguju pozicijama na biračkim mjestima kako bi kontrolirale biračka mjesta na dan izbora. Obuka za članove biračkih odbora općenito je bila sveobuhvatna. Aktivnosti edukacije birača koje je provelo SIP bile su uglavnom nedostatne, 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 točnost biračkog spiska i SIP je kontinuirano nastojalo ukloniti zastarjele unose iz baze podataka. Međutim, ti su naponi bili ometeni nepostojanjem učinkovitog mehanizma za brisanje podataka o preminulim građanima iz lokalnih baza podataka matičnih

knjiga. Različite metode glasovanja bile su dostupne biračima u inozemstvu, interno raseljenim osobama, biračima koji su zbog bolesti ili invaliditeta vezani uz dom i onima koji su u umirovljeničkim domovima ili zatvoru. Ograničenja prava glasa za osobe s intelektualnim i psihosocijalnim teškoćama ostaju, suprotno međunarodnim standardima.

Pravo kandidiranja za državna i entitetska Predsjedništva ostaje ograničeno na birače koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, suprotno odlukama Europskog suda za ljudska prava, uključujući i odluke u slučaju Sejdić i Finci. U sveobuhvatnom procesu, SIP je potvrdio 90 političkih stranaka i 17 neovisnih kandidata. Ukupno se u svim utrkama natjecalo 7258 kandidata. Suprotno dobroj međunarodnoj praksi, birači mogu dati svoj glas podrške samo jednoj političkoj stranci ili neovisnom kandidatu po izbornom natjecanju.

Kampanja je bila u natjecateljskom duhu, uključujući i socijalne mreže, a temeljne slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja su poštovane. Iako je kampanja općenito bila mirna, zabilježeni su neki izolirani slučajevi nasilja i uznemiravanja. Etnička retorika i retorika razdora bila je česta, posebice od strane najvećih stranaka na vlasti, i bila je istaknutija od pitanja vezanih uz socijalnu skrb, gospodarstvo i korupciju. Zakonskim izmjenama iz srpnja 2022. proširena je primjenjivost propisa o kampanjama na platforme društvenih mreža, uvedena je definicija govora mržnje i zabranjena zlouporaba administrativnih resursa. Iako su dobrodošlo poboljšanje, potonje odredbe su se činile nedostatnima uglavnom zbog ograničenog vremenskog okvira i opsega njihove primjenjivosti. Slučajevi socijalnih i razvojnih projekata koji su najavljeni u razdoblju kampanje, te slučajevi pritiska na zaposlenike javnog sektora da sudjeluju u kampanjskim događanjima vladajućih, izazvali su zabrinutost u pogledu jednakih uvjeta za sve i sposobnosti birača da daju svoj glas bez straha od odmazde. Pozitivno, broj prijavljenih slučajeva govora mržnje ostao je nizak.

Bez obzira na zakonske odredbe koje propisuju ravnopravnu zastupljenost spolova na svim razinama javne uprave i izabраниh tijela, žene su i dalje podzastupljene na političkim dužnostima. Zahtjevi vezani za spol na kandidacijskim listama do sada nisu bili u potpunosti učinkoviti, budući da kvota od 40 posto ne rezultira sličnom raspodjelom mjesta za manje zastupljeni spol. Nadalje, samo nekih 7 posto registriranih kandidatskih lista premašilo je minimalni omjer žena od 40 posto koji je propisan zakonom, a vrlo malo većih stranaka imalo je žene na čelu svojih lista za izbore na državnoj i entitetskoj razini. Osim nekoliko iznimaka, žene nisu bile istaknute u kampanji, ali su često bile meta vrijeđanja i ismijavanja na društvenim mrežama.

Regulatorni sustav ne osigurava odgovarajuću transparentnost i odgovornost financiranja kampanja. SIP je zaduženo za nadzor financiranja kampanje, ali je djelotvornost njegovih pregleda i revizijskih postupaka narušena njegovim ograničenim resursima. Nadalje, na njega također utječe nemogućnost SIP-a da prati stvarne troškove kampanje i otkrije kršenja. U siječnju 2022, SIP je obnovilo svoja pravila o postupcima izvješćivanja o financiranju kampanje kako bi uskladilo neke zahtjeve s prethodnim preporukama ODIHR-a i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe. Ostale preporuke ostaju neispunjene. Dostupne sankcije nisu dovoljno odvraćajuće, a većina sugovornika MIPM-a izrazila je malo povjerenja u učinkovitost propisa o financiranju kampanje.

Mediji su podijeljeni po etničkim i političkim linijama, što je u kombinaciji sa značajno ograničenim izvještavanjem o kampanji smanjilo priliku birača da donesu informirani izbor. Nedavni slučajevi klevete pokrenuti protiv novinara, cyber napadi usmjereni na infrastrukturu istaknutih medijskih kuća, dezinformacije i prakse zastrašivanja i uznemiravanja novinara potkopali su sposobnost medija da djeluju u okruženju bez političkog pritiska i progona. Dok je velik broj medija organizirao debate, mnogi su kandidati odlučili ne sudjelovati, što je bila propuštena prilika da birači usporede programe. Praćenjem medija MIPM zaključila je da je većina promatranih medija iskazivala stranačku uređivačku politiku. Unatoč prethodnoj preporuci ODIHR-a i IPM, medijski regulator, Regulatorno tijelo za komunikacije

(RAK), nije provodilo praćenje medija tijekom razdoblja kampanje i stoga nije bilo u mogućnosti provoditi aktivan nadzor elektronskih medija.

Proces rješavanja sporova ne jamči u potpunosti učinkovit pravni lijek i preporuke ODIHR-a ostaju neispunjene. Ograničenja pravnog statusa i kratki rokovi za rješavanje prigovora otežavaju njegovu učinkovitost. SIP je primilo nekih 550 pritužbi prije dana izbora. Suprotno obvezama OESS-a, ne postoji jamstvo za javna saslušanja na bilo kojoj razini procesa rješavanja izbornih sporova. Međutim, pozitivno je to što je većina OIP i SIP razmatralo prigovore na javnim sjednicama i održalo značajne rasprave tijekom razmatranja slučajeva. Ipak, SIP nije ispoštovalo rokove od 48 sati za rješavanje prigovora, navodeći kao razlog nedostatak ljudskih resursa. Sud Bosne i Hercegovine nije održavao javne rasprave. Nadalje, prigovori i naknadne odluke izborne administracije i Suda nisu javno objavljeni, što je narušilo transparentnost postupka odlučivanja o prigovorima.

Dan izbora protekao je uglavnom mirno, uz nekoliko incidenata koji su narušavali proces glasovanja na biračkim mjestima i oko njih. Iako je primijećeno da se postupci glasovanja općenito poštuju i provode transparentno, tajnost glasovanja često je bila ugrožena zbog postavljanja paravana za glasovanje ili neadekvatnog rasporeda prostorija za glasovanje. Nadalje, slučajevi praćenja birača od strane neovlaštenih osoba i pomaganja istih osoba većem broju birača pri glasovanju uočeni na nekim biračkim mjestima pridonijeli su negativnim ocjenama promatrača u nizu promatranja. Obiteljsko i grupno glasovanje bilo je često. MIPM je primijetilo nekoliko slučajeva kada je biračima uskraćena mogućnost glasovanja s pomoćnikom po vlastitom izboru na temelju neposjedovanja liječnička uvjerenja. Građani promatrači bili su prisutni na jednom od pet promatranih biračkih mjesta. Otprilike polovica promatranih biračkih mjesta nije omogućila samostalan pristup osobama s fizičkim 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 izravnim 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 potječu 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 provedbe civilnih aspekata mirovnog rješenja, zadržava široke ovlasti nametanja zakona i provođenja zakona. Koristeći se ovim ovlaštenjima visoki predstavnik je dva puta mijenjao izbornu zakonodavstvo u 2022, posljednji put u srpnju iste godine te na dan izbora.² U lipnju su vodeće političke stranke postigle dogovor s ciljem

¹ Na državnoj razini izvršnu vlast obnaša 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 Zastupnički dom (PD BiH) i Dom naroda (DN BiH).

² Prije nametanja u srpnju, javni prosvjedi koji su trajali nekoliko dana održavali su se ispred Ureda visokog predstavnika (OHR). Prema medijskim izvješćima, visoki predstavnik je prvotno namjeravao provesti presudu u “slučaju Ljubić” nametanjem promjena koje bi Bošnjake, Hrvate i Srbe lišile zajamčenog imenovanog županijskog predstavnika u Domu naroda FBiH ako ih bude manje od 3 posto stanovništva u određenoj županiji.

osiguravanja funkcioniranja države i napredovanja na europskom putu. Međutim, to nije rezultiralo postizanjem dogovora o pitanjima izborne reforme i proračuna za izbore.

Izborni kandidati predstavljaju vrlo različite vizije budućnosti zemlje. Dok većina velikih političkih stranaka svoje apele usmjerava na jedan konstitutivni narod, druge su se definirale kao multietničke "građanske" stranke.³ Izbori su održani usred višegodišnjeg zastoja među vladajućim političkim strankama koje su uspostavile razdornu, često zapaljivu retoriku kao standard političkog diskursa i blokirale funkcioniranje ključnih institucija na državnoj i entitetskoj razini.⁴ Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju rezultata izbora 2018. godine, još uvijek nije formirana. Vlada formirana u ožujku 2015. ostaje na vlasti pod tehničkim mandatom. Četiri od devet sudačkih mjesta u Ustavnom sudu FBiH ostala su upražnjena od 2019. godine. Bosna i Hercegovina podnijela je zahtjev za članstvo u Europskoj uniji (EU) 2016. godine, ali još nije dobila status kandidata. Godine 2021. Europska komisija procijenila je da zemlja mora još mnogo toga učiniti kako bi ispunila obveze 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 povijesti zemlje, mnogi sugovornici Međunarodne izborne promatračke misije (MIPM) su radi političke koristi spominjali pozadinu općeg razočaranja političkim establišmentom, neučinkovitošću javne uprave, sveprisutnom korupcijom i iskorištavanjem javnog sektora, najvećeg jedinog poslodavca u Bosni i Hercegovini. Krajem kolovoza 2022. visoki predstavnik započeo je novi krug sastanaka s političkim strankama, SIP i drugim zainteresovanim stranama. Visoki predstavnik je 17. rujna izdao izjavu u kojoj je ponovio da se blokada institucija ne može nastaviti nakon izbora.

Pravni okvir

Izborni zakonski 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 potkopana nedostatkom ujednačenosti između nekoliko zakona na različitim razinama i nizom nedostataka u zakonodavstvu.⁷

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 Kazneni zakon Bosne i Hercegovine od strane prethodnog visokog predstavnika Valentina Inzka u srpnju 2021. godine, o javnom poricanju ili odobravanju genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, Narodna skupština Republike Srpske (NS RS) odlučila je da se suzdrži od sudjelovanja u procesima donošenja odluka u institucijama na državnoj razini.

⁵ Europska unija je 2019. usvojila [mišljenje](#) o zahtjevu zemlje za članstvo u EU, identificirajući 14 ključnih prioriteta koji pokrivaju područja demokracije i funkcionalnosti države, vladavine prava, temeljnih prava i reforme javne uprave. Pogledati [izješće](#) Europske 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, Izborni zakon iz 2001. i Zakon o financiranju političkih stranaka iz 2012., a dopunjen je propisima SIP-a. U određenim aspektima izbornog procesa također su primjenjivi ustavi i zakoni entiteta.

⁷ Na primjer, državni, entitetski i zakoni Brčko distrikta različito definiraju kategoriju civilnih dužnosnika koji moraju podnijeti ostavku prije kandidiranja na izborima. Definicija "izvršnih dužnosnika" razlikuje se u državnim i entitetskim zakonima, čime se narušava pravna sigurnost u primjeni zakonskih odredbi o zabrani zlouporabe administrativnih resursa. Odredbama Izbornog zakona samo je definirano trajanje izborne kampanje u pogledu medija i plaćenog oglašavanja.

Visoki predstavnik je 27. srpnja nametnuo izmjene Izbornog zakona, nakon neuspjelih rasprava među glavnim političkim strankama o izmjeni zakona koji se odnose na izbore i uvođenju ustavnih promjena. Izmjenama je, između ostalog, uvedena definicija govora mržnje. Zabranio je zlouporabu javnih resursa za nositelje izvršnih dužnosti i izabrane dužnosnike, zabranio je trgovinu pozicijama u BO među političkim strankama i povećane su kazne za prekršaje povezane s izborima. Općenito, promjene su uvele važne mjere zaštite integriteta. Unatoč tome, mnogi sugovornici IPM-a izrazili su nezadovoljstvo što su izmjene uvedene odlukom visokog predstavnika umjesto da su usvojene u parlamentu s mogućnošću 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 provedbe, a pojedine odredbe dovode u pitanje pravnu sigurnost. (pogledati odjeljke *Izborna administracija, Okruženje kampanje i Pritužbe i žalbe*).

Trenutačni zakonodavni okvir i dalje postavlja ograničenja na pravo kandidiranja na temelju etničke pripadnosti i prebivališta, suprotno obvezama OESS-a, Vijeća Europe i drugim međunarodnim standardima i obvezama.⁹ Samo birači koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi mogu se kandidirati za državna i entitetska predsjedništva i biti neizravno birani u Dom naroda BiH (DN BiH), pod uvjetom da imaju prebivalište u odgovarajućem entitetu.¹⁰ Europski sud za ljudska prava (ECtHR) više je puta smatrao da su ta ograničenja nekompatibilna s Europskom 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 neprovedene.

Presuda Ustavnog suda BiH iz 2016. godine kojom se nalaže preispitivanje sustava neizravnih 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, SIP je kroz usvajanje propisa rješavalo različite aspekte izbornog procesa. Iako općenito pozitivno, u nekim je slučajevima SIP koristilo široku diskrecijsku ovlast u tumačenju svog mandata za provedbu Izbornog zakona.¹⁴

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

⁹ Stavak 7.3 [Kopenhagenskog dokumenta OESS-a](#) iz 1990. godine navodi da će države sudionice “zajamčiti opće i jednako pravo glasa odraslim građanima”; Stavak 7.5 obvezuje države sudionice da “poštuju pravo građana da traže političke ili javne dužnosti [...] bez diskriminacije”. Članak 21. stavak 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 članak 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 Članak 3. Prvog protokola uz Europske konvencije o ljudskim pravima propisuje održavanje slobodnih izbora, dok članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima i članak 1. Protokola br. 12 zabranjuju diskriminaciju u uživanju bilo kojeg prava utvrđenog Europskom 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 obvezuje 10 županija da predlože najmanje po jednog izaslanika u Dom naroda FBiH iz svakog od tri konstitutivna naroda, čak i ako postoji samo nekoliko stanovnika bošnjačke, hrvatske ili srpske skupine u županiji, nije bila u skladu s načelom jednakosti sadržanim u Ustavu na državnoj razini. Raspodjela mandata u PS FBiH nakon izbora 2018. godine regulirana je odlukom SIP-a, koja je još uvijek na snazi za ove izbore.

¹⁴ Na primjer, SIP je proširio prava promatrača koje su nominirali izborni kandidati u Glavnom centru za brojanje. Propisano je korištenje namjenskih računa za financiranje kampanje za političke subjekte, uvedeni dodatni kriteriji za utvrđivanje valjanosti glasačkog listića na dan izbora te propisani dodatni preduvjeti za potpomognuto glasovanje.

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 glasovanja, potpuni učinak glasovanja u kantonalnoj skupštini nije bio predvidiv za izborne kandidate i birače. Dom naroda FBiH, iako ga neizravno biraju kantonalne skupštine, uživa značajne zakonodavne ovlasti.

Izborni sustav

U složenom institucionalnom i izbornom sustavu na ovim se izborima održalo šest neposrednih izbornih natjecanja na tri razine. Na državnoj razini birači su glasovali za Predsjedništvo i Zastupnički dom BiH (PD BiH). Na entitetskoj razini birači registrirani u Federaciji Bosne i Hercegovine glasovali su za Zastupnički dom Parlamenta FBiH (PD FBiH), dok su birači registrirani u Republici Srpskoj glasali za predsjednika i dva potpredsjednika Republike Srpske, kao kao i Narodnu skupštinu RS (NS RS). Osim toga, birači u Federaciji Bosne i Hercegovine birali su deset županijskih skupština. Svi mandati raspoređeni su na razdoblje 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 sustava glasovanja u višočlanim izbornim jedinicama (VIJ). Za parlamentarne izbore na državnoj i entitetskoj razini, kompenzacijski mandati se dodjeljuju sa zatvorenih stranačkih lista kako bi se osigurala proporcionalna zastupljenost stranaka ili koalicija.¹⁵ Nadalje, za Dom naroda FBiH i NS RS, Izborni zakon jamči minimalnu zastupljenost od četiri mjesta po konstitutivnom narodu.

Nakon općih izbora održat će se četiri posredna izbora za gornje domove parlamenata države i oba entiteta, te za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH.¹⁶ Deset županijskih 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 Dom naroda FBiH među kandidatima koji su se izjasnili kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi.

Postoji izrazito neravnomjerna raspodjela registriranih birača među VIJ za sve parlamentarne izbore, s odstupanjem do 68 posto, što je u suprotnosti s obvezama OESS-a i načelom jednakosti glasova. Unatoč zakonskom zahtjevu da se svake četiri godine preispita broj mandata po VIJ-u, razgraničenje VIJ-a nije se promijenilo od 2001. godine, s iznimkom 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 razini 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 članku 7.3 [Kopenhagenskog dokumenta OESS-a](#) iz 1990., jednakost glasova nije zajamčena, budući da postoji značajno nepravedna raspodjela među VIJ-ima. Četiri od 8 GOMS-a za Zastupnički dom BiH, 6 od 12 GOMS-a za Zastupnički dom FBiH i 3 od 9 GOMS-a za NS RS imaju više od 15 posto odstupanja od prosječnog broja registriranih birača po mandatu. Stavak 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 trostupanjska struktura koju vodi Središnje izorno povjerenstvo (SIP), a sastoji se od 143 općinska izborna povjerenstva (OIP) i 6.194 biračkih odbora (BO).¹⁸ Prema zakonu, SIP i OIP moraju odražavati etnički sastav svojih izbornih jedinica i uključivati najmanje 40 posto članova oba spola. Suprotno zakonskim odredbama, samo dvije članice SIP-a su žene. SIP, kao stalno tijelo, sastoji se od sedam članova: dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jedan "Ostali".

SIP je održavao redovite sjednice, koje su bile otvorene za javnost i prenošene putem interneta. Većina odluka je donesena jednoglasno i pravovremeno je objavljena na web stranici SIP, osim onih koje se odnose na rješavanje pritužbi i žalbi (pogledati odjeljak *Pritužbe i žalbe*).

Sve u svemu, SIP je izbore proveo učinkovito, transparentno i unutar zakonskih rokova, unatoč početnim kašnjenjima uzrokovanim kasnom isplatom sredstava potrebnih za organizaciju izbora.¹⁹ Svi sugovornici ODIHR IPM primijetili su poboljšano neovisno donošenje odluka unutar trenutnog sastava SIP, što doprinosi povjerenju zainteresiranih strana u njegov rad. Unatoč tome, nedostatak kvalificiranog osoblja utjecao je na operativnu sposobnost nekoliko odjela SIP i doveo do kašnjenja u rješavanju prigovora, pregleda izvješća o financiranju kampanje i ugrozio funkcionalnost nekih web aplikacija kojima upravlja izborna administracija.²⁰

OIP koja je posjetio ODIHR IPM imala su dovoljno resursa, bila su profesionalna i temeljito informirana o novim odredbama Izbornog zakona. Suprotno Izbornom zakonu, većina OIP nije unaprijed najavljivalo svoje sjednice, već su održavala neformalne radne sastanke. Općenito, općinska izborna povjerenstva su djelovala na transparentan i neovisan način.²¹ Iako se ne navode rodno razvrstani podaci o sastavu svakog općinskog izbornog povjerenstva i biračkog odbora, SIP je objavilo podatak da su 294 od 571 člana (oko 49 posto) članova OIP bile žene, a na temelju promatranja ODIHR IPM, zastupljenost spolova u OIP uglavnom su ispunile zakonske uvjete vezano za zastupljenost spolova.²²

OIP su morali imenovati biračke odbore do 2. rujna na temelju prijedloga političkih subjekata. Sve u svemu, politički subjekti su nominirali samo kandidate za oko polovicu mjesta u BO.²³ Kako bi popunili upražnjena mjesta, mnogi članovi biračkih odbora imenovani su izravno s rezervnih lista koje su vodila OIP-a, u nekim slučajevima nakon zakonskog roka.²⁴ Unatoč zakonskom amandmanu iz srpnja 2022.

¹⁸ Uključujući 21 birački odbor za glasovanje u inozemstvu u veleposlanstvima i konzulatima Bosne i Hercegovine u inozemstvu.

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

²⁰ SIP je obavijestilo 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. SIP-u je također nedostajalo kvalificirano osoblje za kibernetičku sigurnost. Budući da sustav prijenosa rezultata SIP-a nije bio povezan s internetom, SIP je ODIHR IPM-u procijenio rizik povezan s tabeliranjem rezultata kao nizak

²¹ U OIP Sarajevo Centar, članovi OIP-a su se međusobno optuživali da slijede stranačke interese, čime su odgodili neke izborne pripreme i izazvali zabrinutost u pogledu nepristranosti OIP-a. U Livnu je pet oporbenih stranaka optužilo OIP da je utjecalo 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 odbacilo SIP zbog propuštanja roka.

²² Između ostalog, stavak 40.13 [Moskovskog dokumenta OESS-a](#) iz 1991. obvezuje države sudionice 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 Sugovornici ODIHR IPM objasnili su nedostatak nominacija općim nedostatkom interesa za politička pitanja, strahom od pravnih posljedica ako budu upleteni u izbornu prijevaru i niskim primanjima.

koji zabranjuje trgovinu položajima biračkih odbora između političkih subjekata, IPM primio je nekoliko navoda o fiktivnom predstavljanju političkih stranaka u biračkim odborima.²⁵ Tjedan dana prije izbora SIP je odlučio 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 SIP nije imao vremena i resursa da razvije učinkovite mehanizme za praćenje i provedbu novih zakonskih odredbi.

Sukladno Izbornom zakonu, OIP su organizirala obveznu obuku za članove biračkih odbora. Većina sjednica koje je promatrala ODIHR IPM bila je sveobuhvatna i interaktivna. Međutim, zbog nedostatka sredstava, SIP nije osiguralo tiskani materijal za sudionike tijekom obuke. Zbog brojnih ostavki članova biračkih odbora neposredno prije dana izbora, OIP-i su morali pronaći zamjene i organizirati dodatnu obuku. SIP je provelo u velikoj mjeri nedovoljne aktivnosti vezane za edukacije birača, koje su se uglavnom sastojale od TV i radio spotova o modalitetima registracije interno raselejenih osoba i birača u inozemstvu, kao i o procedurama glasanja. Sav audio-vizualni materijal za edukaciju birača koji je proizvelo SIP bio je podržan prijevodom 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 kaznena djela, uključujući ratne zločine, ili su lišeni poslovne sposobnosti, uključujući i na temelju intelektualnog i psihosocijalnog invaliditeta. Ograničenja izbornih prava na temelju intelektualnog invaliditeta u suprotnosti su s međunarodnim standardima.²⁷

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

Po zakonu, birači u Brčko distriktu glasuju 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

²⁵ Tvrdnje o pokušajima manipulacije imenovanjem biračkih odbora ODIHR IPM prijavili su OIP Ugljevik i Zenica, kao i PDP koji je podnio prigovor SIP protiv Gradskog izbornog povjerenstva Doboj, gdje su naveli da članovi SNSD-a predstavljaju druge političkih subjekata na biračkim mjestima. Daljnji navodi zabilježeni su u Županiji 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 članke 12. i 29. [Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom](#) (CRPD) iz 2006. Pogledati također stavak 9.4 [Priopćenja Odbora za prava osoba s invaliditetom](#) iz 2013. br. 4/2011, u kojem se navodi da članak 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, po primitku tiskane potvrde o smrti od dotične općine. Odgovornost za prijavu smrti građanina općini leži uglavnom na obitelji preminulog. SIP je procijenilo da oko 500 poznatih podataka o preminulim glasačima ostaje označeno kao takvo u SBS-u. Izdane su smrtovnice za ove slučajeve, ali nisu upisane u matične knjige.

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

Popisi birača morali su biti stavljeni na javni uvid između 3. lipnja i 3. srpnja. Birači su također mogli provjeriti svoje evidencije na internetu i u općinskim centrima za registraciju birača. Ispravke je bilo moguće izvršiti do 18. kolovoza. Dana 25. kolovoza, SIP je objavilo ukupan broj registriranih birača od 3.368.666.

Interno raseljene osobe (IRO) mogle su glasovati na izborima koji se održavaju ili u općini njihovog privremenog boravišta ili u općini u kojoj su bili prijavljeni prije raseljenja. Mobilno glasovanje bilo je dostupno glasačima koji su zbog bolesti ili starosti vezani uz dom i onima u umirovljeničkim domovima ili zatvoru.³¹ Birači registrirani za glasovanje izvan zemlje koji su bili u zemlji na dan izbora i oni čija je evidencija unesena u SBR nakon 18. kolovoza mogli su glasovati nepotvrđenim glasačkim listićem na posebnim biračkim mjestima uspostavljenim u svakoj općini.

Glasači u inozemstvu mogli su glasovati osobno u veleposlanstvima i konzulatima ili putem pošte, ovisno o izboru birača. SIP je 25. kolovoza objavilo da se 69.966 birača registriralo za glasovanje u inozemstvu putem novouspostavljene internetske platforme koja je pojednostavila proces registracije i smanjila mogućnost ljudske pogreške i lažne registracije.³² Dana 16. rujna, SIP je tužitelju uputilo oko 20 slučajeva navodnih lažnih pokušaja registracije za glasovanje izvan zemlje (pogledati odjeljak *Pritužbe i žalbe*).

Registracija kandidata

Svi građani s pravom glasa mogu se kandidirati, osim na izborima za državno Predsjedništvo i predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, za koje vrijede diskriminatorni uvjeti o nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu. Kandidate za sve izbore mogu predložiti političke stranke i koalicije ili se mogu kandidirati samostalno. Proces prijave kandidata započeo je 6. svibnja, a završio 12. kolovoza. Općenito, SIP je izvršilo registraciju kandidata na sveobuhvatan i pravovremen način, a niti jedan sugovornik IPM-a nije izrazio zabrinutost u vezi s procesom.

Prema zakonu, SIP ima mandat potvrditi podobnost za kandidiranje na izborima i registrirati kandidacijske liste. Da bi se registrirali, politički subjekti su morali položiti novčani polog i priložiti potpis potpore. Birač može dati potporu samo jednoj političkoj stranci ili neovisnom kandidatu po izboru, suprotno dobroj međunarodnoj praksi.³³ Sukladno zakonskim odredbama, SIP je potvrdilo samo 10 posto potpisa podrške predanih za svakog kandidata. Ipak, provjera uzorka, a ne svih potpisa, u suprotnosti je s međunarodnom dobrom praksom.³⁴ SIP je kao “političke subjekte” potvrdilo 90 stranaka i 17 neovisnih kandidata za sudjelovanje na izborima. U sljedećem koraku političke stranke formirale su 38 koalicija.³⁵

³¹ SIP je registriralo 14.222 birača za mobilno glasovanje u 141 općini.

³² Registracija za glasovanje izvan zemlje mora se aktivno obnavljati za svake izbore. Do zakonskog roka 19. srpnja za glasovanje putem pošte prijavila su se 63.264 birača u inozemstvu, a u diplomatskim predstavništvima 6.702 birača. SIP je 18. kolovoza odbilo 10.720 zahtjeva za registraciju za glasovanje u inozemstvu, uglavnom zbog nepotpunih ili netočnih podataka.

³³ Prema stavku 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 Stavak I.1.3 [Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije](#) iz 2002. zahtijeva da se „postupak provjere potpisa mora [...] primijeniti 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*)

³⁵ SIP je odbilo potvrdu jedne stranke i jednog nezavisnog kandidata koji nisu dostavili potrebne dokumente ili dovoljno potpisa podrške. Nisu podnosili žalbe na odbijenice.

Liste kandidata moraju sadržavati najmanje 40 posto kandidata oba spola, uz posebne uvjete za plasman.³⁶ Dok su sugovornici IPM-a općenito pozdravili spolnu zastupljenost, mnogi su ukazali na različite pristupe identificiranju i promicanju 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 pokrenulo SIP prihvaćala je samo kandidatske liste koje ispunjavaju rodne uvjete. Sveukupno, SIP je registriralo 7.258 kandidata za sve izbore.³⁸ Za državno Predsjedništvo natjecalo se deset kandidata (među njima 2 žene), a za predsjednika Republike Srpske 31 kandidat (među njima 2 žene). Za 42 mjesta u Zastupničkom domu BiH (PD BiH) natjecalo se 752 kandidata (39,36 posto žena), za 98 mjesta u Zastupničkom 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 kandidacijskih 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 jednu osobu.

Kampanja i izborna okruženje

Službeno razdoblje kampanje počelo je 2. rujna i završilo 1. listopada.³⁹ Zakonske odredbe povezane s kampanjom, uključujući zlouporabu administrativnih resursa i zabranu govora mržnje, primjenjuju se samo tijekom službenog razdoblja kampanje.⁴⁰ Do sada je zabranjena samo plaćena izborna kampanja u elektroničkim i tiskanim medijima. Iako to nije izričito zabranjeno, ODIHR IPM je obaviješten da je određeni broj natjecatelja 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 razdoblju, ostavlja moguće nepravilnosti neriješenim. SIP je izreklo sankcije u 22 povezana slučaja, uglavnom u vezi s oglasima na društvenim mrežama.

Okruženje kampanje bilo je općenito mirno, uz poštivanje temeljnih sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja. Pozitivno, broj prijavljenih slučajeva govora mržnje ostao je nizak. Ipak, zabilježeni su neki slučajevi nasilja i uznemiravanja.⁴² Kampanja je bila natjecateljskom duhu, posebice na predsjedničkim izborima na državnoj razini 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

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 Zastupničkom domu BiH, 27 posto Zastupničkog doma FBiH i 22 posto članova NS RS.

³⁸ Kandidati na listama koje je registriralo SIP ne mogu odustati, međutim, SIP ima ovlast poništiti registraciju kandidata koji ne daju ostavku ili se privremeno povuku s položaja nespojivih s kandidiranjem. SIP je objavilo jednog kandidata za Zastupnički FBiH koji nije podnio ostavku na javnu funkciju.

³⁹ Izborni zakon razlikuje "razdoblje kampanje" i "izborna razdoblje". Potonji 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, SIP nije rješavalo nepravilnosti prije službenog početka kampanje. Promatračka izvješća [Transparency Internationala](#) i organizacije civilnog društva [Pod lupom](#) identificirala su brojne slučajeve navodne zlouporabe administrativnih resursa u srpnju i kolovozu 2022. godine prije početka službenog razdoblja kampanje.

⁴¹ Tako je 18. i 19. kolovoza 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. srpnja, u Čelincu (Republika Srpska), četiri kandidata SNSD-a pojavila su se na pozornici koncerta koji je organizirala općina, održali govore i pozvali javnost na glasovanje, jedan je kandidat [naznačio](#) da je prisutan kako bi "prikupio energiju za našu buduću pobjedu". Stranačka tribina SDA u Ilijašu (Sarajevo) 31. kolovoza obratila se biračima i predstavila stranački program.

⁴² Dana 7. rujna, kandidatkinja u Goraždu je fizički napadnuta. SIP je počinitelju izreklo novčanu kaznu u iznosu od 16.000 KM. Predsjednica Foruma žena PDP-a Lauš (Republika Srpska) ispričala je medijima o prijetnjama upućenim njenoj obitelji. Prema medijskim izvješćima, aktivisti Laburističke stranke fizički su maltretirani tijekom agitiranja u Cazinu (Unsko-sanska županija), kao i aktivisti SDA u Kaknju (Zeničko-dobojska županija).

kampanja je bila polarizirana.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 Oporbeni natjecatelji uglavnom su se bavili pitanjima koja se odnose na korupciju, zapošljavanje i iseljavanje, tvrdeći da biračima nude političku alternative.

Zakonskim izmjenama i dopunama iz srpnja 2022. nositeljima izvršnih dužnosti i izabranim dužnosnicima uvedena je zabrana zlouporabe administrativnih resursa.⁴⁵ Iako dobrodošlo poboljšanje, čini se da su odredbe nedostatne za odgovarajuće rješavanje povezanih nepravilnosti, uglavnom zbog ograničene primjenjivosti unutar vremenskog okvira i opsega.⁴⁶ U izbornom razdoblju aktualni predsjednici ili vlade pokrenuli su niz projekata socijalne skrbi, razvoja i javne infrastrukture.⁴⁷ IPM također je primila izolirana izvješća o vršenju pritiska na zaposlenike javnog sektora da sudjeluju u predizbornim događanjima vladajućih ili da se ne uključe u oporbene aktivnosti.⁴⁸ U skladu sa obavezama OESS-a, Vijeća Europe i drugih međunarodnih standarda ovo izaziva zabrinutost u pogledu jednakih uvjeta i sposobnosti birača da daju svoj glas bez straha od odmazde.⁴⁹

Unatoč zakonskim odredbama koje propisuju ravnopravnu zastupljenost spolova na svim razinama javne uprave i izabranim tijelima, žene su i dalje podzastupljene na javnim pozicijama. Potrebno je više napora

⁴³ Privatna BN televizija obavijestila je ODIHR IPM da je 26. rujna odbila emitirati, bez odobrenja SIP, predizborni spot SNSD-a u kojem se navodi da je glasovanje za predsjedničkog kandidata PDP-a u Republici Srpskoj jednako uništavanju entiteta. Dana 22. rujna u Trebinju, na skupu SNSD-a koji je promatrala ODIHR IPM, oporbeni kandidati su prikazani kao “marionete stranih veleposlanstava”.

⁴⁴ U Republici Srpskoj, vladajući SNSD često je koristio separatističke poruke i dovodio u pitanje lojalnost oporbenih kandidata tom entitetu. Na primjer, na skupu koji je promatrala ODIHR IPM u Foči 5. rujna, čelnik SNSD-a i srpski član Predsjedništva BiH Milorad Dodik izjavio je “Naša država je Republika Srpska, a ne Bosna i Hercegovina”. Dana 14. rujna izjavio je da “kršćani i muslimani nigdje ne uspijevaju skladno živjeti.” Dana 27. rujna 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 oporbenog PDP-a bio je “Republika Srpska se mora braniti”. Čelnik 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. Ravnatelja bolnice u Banjoj Luci SIP je 23. rujna 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 zlouporabe 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 lipnju 2022. usvojila Program socijalnih naknada za mlade, umirovljenike, branitelje i obitelji, koji će se provoditi od srpnja do rujna. Vlada Republike Srpske dodijelila je od 20. rujna jednokratnu pomoć u iznosu od 750 KM nezaposlenim roditeljima s četvero i više djece. Vlada Hercegovina-neretvanske županije usvojila je 30. kolovoza Prijedlog zakona o novčanim i materijalnim potporama obiteljima s djecom. Ista Vlada je 9. rujna osigurala 400.000 KM za područja pogođena potresom u travnju 2022. Vlada FBiH (SDA) je 22. rujna [najavila](#) dodatnu socijalnu pomoć od 100 KM za nezaposlene. Stavak 5.1.3 Zajedničkih [smjernica](#) ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2016. za sprječavanje i odgovor na zlouporabu administrativnih resursa tijekom izbornih procesa propisuje da se „uobičajeni rad vlade mora nastaviti tijekom izbornog razdoblja. Međutim, kako bi se spriječila zlouporaba administrativnih resursa [...], pravni okvir bi trebao navesti da se tijekom kampanja ne smiju pojaviti veće objave povezane s [...] određenom strankom ili kandidatom.”

⁴⁸ U Banjoj Luci su 2. rujna liječnici navodno pušteni iz druge smjene kako bi mogli prisustvovati konvenciji SNSD-a. Čelnik Hrvatske republikanske stranke (HRS) obavijestio je ODIHR IPM da je član njegove obitelji suspendiran s mjesta u javnoj školi nakon što je osnovao oporbenu stranku.

⁴⁹ Stavak 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OESS 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 odmazde”. Prema stavku I.2.3 Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije iz 2002., “načelo jednakih mogućnosti podrazumijeva neutralan stav državnih tijela, posebno u pogledu izborne kampanje”.

od strane vlasti i političkih stranaka kako bi se prevladali dugotrajni stereotipi vezani za rodne uloge koji ostaju prepreka političkom sudjelovanju žena u Bosni i Hercegovini. Kandidatkinje su često bile mete vrijeđanja i ismijavanja na društvenim mrežama.⁵⁰ Žene nisu bile istaknute u kampanji s izuzetkom dva kandidata za hrvatskog i srpskog člana Predsjedništva BiH i jednog kandidata za predsjednika RS.⁵¹ Žene su činile otprilike 40 posto nazočnih na skupovima koje je promatrala ODIHR IPM.⁵²

Otprilike 44 posto mjesta za izbore koje je promatrala ODIHR IPM imalo je posebno prilagođeni pristup osobama s fizičkim invaliditetom. Organizacije koje predstavljaju osobe s invaliditetom izrazile su zabrinutost IPM-u da većina političkih stranaka dijeli opći nedostatak svijesti društva o svojim pravima i mogućnostima, kao i o obvezama Bosne i Hercegovine prema međunarodnim obvezama u vezi s ljudskim pravima.⁵³

Kandidati koji pripadaju nacionalnim manjinama također nisu bili istaknuti u kampanji. Međutim, ODIHR IPM nije prijavio nikakvu diskriminirajuću retoriku protiv nacionalnih manjina tijekom kampanje.

Tijekom službenog razdoblja kampanje, ODIHR IPM pratio je online aktivnosti 14 političkih stranaka, 17 kandidata na državnoj i entitetskoj razini, te 7 influencera na Facebooku i Twitteru. Predstavници političkih stranaka i medijski istraživači obavijestili su ODIHR IPM da je primjenjivost propisa o kampanji na društvene mreže, uvedena nedavnim zakonskim izmjenama općenito pridonijela pažljivijem pristupu onome što kandidati objavljuju na internetu. Sveukupni ton bio je umjeren, ali ubjedljiv. Na stranicama društvenih mreža koje je pratila ODIHR IPM najviše sadržaja činile su fotografije, kratki opisi susreta s biračima, video spotovi i govori. Česti posjeti i izjave stranih čelnika o Bosni i Hercegovini, kao i posjeti inozemstvu državnih i entitetskih dužnosnika, konstantno su izazivali veliku angažiranost na društvenim mrežama i često su reakcije bile podijeljene. Medijski nadzornici, kao što su platforme za provjeru činjenica, redovito su izvještavali o slučajevima dezinformacija te su pružali obrazovanje o medijskoj pismenosti u vezi s izborima.⁵⁴

Financiranje kampanje

Financiranje izborne kampanje prvenstveno je regulirano Izbornim zakonom, Zakonom o financiranju političkih stranaka, zakonima o političkim strankama Republike Srpske i Brčko distrikta, a dopunjeno je propisima SIP-a. U siječnju 2022. SIP je obnovilo pravila o postupcima izvješćivanja o financiranju kampanje, rješavajući neke preporuke ODIHR i Grupe država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe, uključujući one o obveznoj uporabi 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

⁵⁰ Izborni zakon zabranjuje promidžbu na način koji muškarce i žene predstavlja "na stereotipan i uvredljiv ili ponižavajući način". Iako ODIHR IPM nije primijetio 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 identificirani 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 Željke Cvijanović (SNSD), Borjane Krišto (HDZ BiH) i Jelene Trivić (PDP) nije bila predstavljena kao govornica na skupovima koje je promatrala ODIHR IPM.

⁵² Promatrači ODIHR IPM promatrali su ukupno 56 događaja vezanih za kampanju.

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

⁵⁴ Platforma za provjeru činjenica *Raskrinkavanje* identificirala 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 tiskanim vijestima vezanim uz izbore. Od početka službene kampanje do 24. rujna identificirao je 20 "neistina", jednu "poluistinu" i jednu "neutemeljenu tvrdnju" glavnih kandidata.

konsolidaciju zakonodavstva o financiranju stranaka i kampanja. Sve u svemu, nedostatak koherentnog i dosljednog regulatornog okvira umanjuje učinkovitost postojećih propisa i njihovu provedbu.

Političke stranke i izborne kampanje prvenstveno se financiraju iz javnih sredstava, vlastitih sredstava kandidata, stranačke članarine i donacija fizičkih i pravnih osoba.⁵⁵ Izravno javno financiranje 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 političkim subjektima. Politički subjekti mogu potrošiti do 0,30 KM po registriranom biraču u svakom izbornoj utrci. Mnogi sugovornici političkih stranaka IPM izjavili su da je gornja granica previsoka, a da su rashodi većine kandidata ostali daleko ispod praga.

SIP ima mandat za nadzor nad financiranjem političkih stranaka i kampanja. Učinkovitost njegovih postupaka pregleda, kontrole i revizije dovedena je u pitanje ograničenim resursima. Nadalje, na njega također utječe nemogućnost da prati stvarne troškove kampanje i otkrije kršenja. Kandidati su dužni podnijeti jedno predizborno izvješće prije registracije za izbore, a jedno postizborno izvješće u roku od 30 dana od dana objave konačnih rezultata izbora. Unatoč prethodnim preporukama ODIHR-a, ne postoje odredbe za privremeno izvješćivanje. Prema zakonu, SIP je jedino dužno objaviti drugo izvješće o financiranju kampanje na svojoj web stranici u roku od 30 dana od primitka. SIP je obavijestilo ODIHR IPM da njegov odjel za reviziju ima ozbiljan nedostatak osoblja, što uzrokuje kašnjenja u postupku pregleda svih izvješća o financiranju političkih stranaka i kampanja.

SIP može izreći sankcije za nepravilnosti i dužan je prijaviti svaku sumnju na kaznena djela agencijama za provođenje zakona.⁵⁶ Čini se da su novčane kazne za financijske prekršaje nedovoljno učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, u suprotnosti s prethodnim preporukama ODIHR i GRECO.⁵⁷ Općenito, regulatorni sustav financiranja kampanje ne osigurava odgovarajuću transparentnost i odgovornost.

Mediji

Ograničena pokrivenost kampanje u većini medijskih kuća, u kombinaciji s podijeljenošću po etničkim linijama i političkom strančarenju, biračima je pružila samo djelomične informacije o glavnim kandidatima, čime je znatno ograničila njihovu priliku da donesu informirani izbor. Mnogi sugovornici IPM naveli su izravnu i neizravnu političku kontrolu nad glavnim medijskim kućama, ističući da nerazvijeno tržište oglašavanja, kojim uglavnom dominiraju korporacije u državnom vlasništvu, ne osigurava financijsku održivost i dovodi do političkog utjecaja 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 dekriminalizirane, zakonodavstvo ne nameće gornju granicu novčane naknade za klevetu. Mnogi sugovornici IPM vide nedavne slučajeve klevete protiv novinara kao sredstvo za

⁵⁵ Politički subjekti imaju pravo na godišnje financiranje iz državnog, entitetskih, županijskih 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 siječnja 2022, Odjel za reviziju SIP-a je tužiteljstvu prosljedio informacije o sumnjama na kršenja zakona od strane 18 političkih stranaka.

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

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

odvrćanje od izvješćavanja 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 osudila ju je OESS-ova predstavница za slobodu medija (RFoM) tijekom posljednjih godina.⁶¹ Takve je slućajeve zabilježila i ODIHR IPM u razdoblju kampanje.⁶²

Javni RTV servis pružaju dva entitetska javna emitera i Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) na državnoj razini.⁶³ Kako je trenutno primijenjen, sustav financiranja putem naknade za emitiranje ostavio je BHRT znaćajno nedostatnim.⁶⁴ Elektronski mediji dužni su poštivati načela ravnoteže, pravednosti i nepristranosti prilikom izvješćavanja o izbornoj kampanji. Javni emiteri su tijekom kampanje ispoštovali obvezu da svakom političkom subjektu osiguraju tri minute besplatnog vremena. Međutim, takvo vrijeme bilo je osigurano izvan udarnog termina, što je znaćajno ogranićilo potencijalnu gledanost. Dok su javni i neki privatni emiteri nudili političkim subjektima platformu za predstavljanje svojih stavova kroz debate, mnogi sudionici izbora odlučili su ne sudjelovati, dodatno ogranićavajući mogućnost biraća da donesu informirani izbor.

Prema ODIHR IPM praćenju medija u razdoblju kampanje, nacionalna javna televizija BHT-1 je dodijelila samo 15 minuta, dok je privatna Nova televizija osigurala samo 16 minuta udarnih vijesti za sve natjecatelje zajedno.⁶⁵ I javna FTV i privatni Hayat bili su vidno kritični nastrojeni prema SNSD-u dodijelivši toj stranci 48 i 34 posto izvješćavanja o političkim strankama, uglavnom negativnog tona. Dok je FTV pružio oskudno, neutralno izvješćavanje o drugim glavnim kandidatima, Hayat je podržavao SDA dodjeljući stranci oko 21 posto takvog izvješćavanja, uglavnom pozitivnog i neutralnog tona. N1 se fokusirao na glavne političke stranke, izvješćavajući o njima uglavnom neutralno, a povremeno kritizirajući vladajuće SDA i SNSD.⁶⁶

Javni RTRS pokazao je jasnu pristrasnost u korist SNSD-a dodijelivši toj stranci 44 posto izvješćavanja o političkim strankama, pretežno pozitivnog tona, te oštro kritizirajući PDP i SDS koji su dobili 22 odnosno 11 posto takvog izvješćavanja, uglavnom u negativnom tonu. U svom izvješćavanju o predsjedničkim kandidatima za Republiku Srpsku, i RTRS i BN su najveći dio izvješćavanja posvetili gospodinu Dodiku,

⁵⁹ Primjerice, u srpnju 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 slućajeva klevete. Prema [studiji](#) safejournalists.net, oko 80 posto takvih tužbi podnijeli su politički dužnosnici i ravnatelji javnih ustanova. Stavak 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 novćane kazne ili nerazmjerne naknade štete ili pravne troškove".

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

⁶¹ Pogledati zajednićke izjave OESS-a RFoM i šefa Misije OESS-a u Bosni i Hercegovini od [27. svibnja 2021.](#) i [24. rujna 2021.](#)

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

⁶³ Javni RTV sustav ćine BHRT na nacionalnoj razini i dva entitetska emitera: Radio televizija Federacije Bosne i Hercegovine (FTV) i Radio televizija Republike Srpske (RTRS).

⁶⁴ Javni emiteri se financiraju putem takse za emitiranje koju prikupljaju entitetski emiteri. Unatoć zakonskim obvezama, RTRS ne doznaćuje sredstva BHRT-u, što je rezultiralo akumuliranim dugovanjima od preko 63.000.000 KM. Financijski spor između BHRT-a i RTRS-a trenutno je u tijeku na Okrućnom sudu u Banjoj Luci.

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 ćetiri privatne televizije BN, Hayat, N1 i Nova. ODIHR IPM takoćer je pratio dnevne novine Osloboćenje, Dnevni Avaz, Dnevni List i Nezavisne, te web stranice klix.ba, mondo.rs i bljesak.info.

⁶⁶ N1 je izgubio oko 215.000 potencijalnih gledatelja kada ga je državni pružatelj audio-vizualnih sadržaja BH-Telekom iskljućio iz svoje mreže dan prije poćetka kampanje. BH-Telekom je ovu odluku ODIHR EOM-u obrazložio ekonomski motiviranom. N1 i oporbene politićke stranke ocijenile su ga politićki pristranim.

53 odnosno 62 posto, dok je gospođa Trivić dobila 45 odnosno 37 posto izvješćavanja. No, način izvješćavanja je bio drugačiji, dok je RTRS o gospodinu Dodiku izvješćavao uglavnom pozitivno, izvješćavanje o gospođi Trivić bilo je gotovo isključivo negativno. Nasuprot tome, na BN-u se o gospodinu Dodiku izvješćavalo uglavnom negativno, dok se o gospođi Trivić izvješćavalo na pozitivan ili neutralan način.

Tiskani i online mediji koje je pratila ODIHR IPM pružili su raznovrsniju pokrivenost kampanje. Međutim, većina je iskazivala stranačku 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, izvješćavajući o njima uglavnom na pozitivan i neutralan način, iako je SNSD dobio znatno više prostora od ostalih kandidata. *Oslobođenje* je uglavnom neutralno izvješćavalo o svim glavnim političkim strankama u Federaciji Bosne i Hercegovine i bilo kritični nastrojeno prema SNSD-u. Slično tome, *Klix* je uglavnom pokrivaio glavne političke stranke u Federaciji Bosne i Hercegovine na pozitivan i neutralan način, ali je dao vidljivu prednost SDA i NiP-u.

Regulatorno tijelo za komunikacije (RAK) regulator je elektronskih medija s mandatom rješavanja pritužbi povezanih s medijima i primjene sankcija za kršenja. Zakon ne propisuje jasne rokove za rješavanje pritužbi vezanih uz medije, ograničavajući prava na upotrebu pravnog lijeka.⁶⁷ RAK je obavijestio ODIHR IPM da je tijekom razdoblja kampanje primio devet pritužbi. Odbacio je pet predmeta, a u preostala četiri nije presudio prije izbora. Unatoč prethodnoj preporuci ODIHR, RAK nije provodio medijski monitoring tijekom kampanje te stoga nije mogao provoditi aktivan nadzor elektronskih medija.

Pritužbe i žalbe

Postupak rješavanja sporova, kako se trenutno provodi, ne jamči u potpunosti učinkovit pravni lijek. Rokovi za podnošenje i rješavanje pritužbi i dalje su prekratki, unatoč prethodnim preporukama ODIHR.⁶⁸ Mogućnost podnošenja pritužbi i žalbi ograničena je na birače i političke subjekte čija su prava povrijeđena, a javne udruge, uključujući promatrače izbora, nemaju pravni status. To ograničava pristup pravnim lijekovima i učinkovitost mehanizma za rješavanje izbornih sporova, suprotno obvezama OESS-a i međunarodnim standardima.⁶⁹ SIP u većini slučajeva djeluje kao prva instanca.⁷⁰ Iako izborna povjerenstva mogu o eventualnim nepravilnostima postupati i po službenoj dužnosti po primitku obavijesti bilo koje fizičke i pravne osobe, zakon ne propisuje rokove za takve postupke.

Prema Izbornom zakonu, ne postoji jamstvo za javne rasprave na bilo kojoj razini procesa rješavanja izbornih sporova, što je u suprotnosti s obvezama OESS-a.⁷¹ Pozitivno je što su OIP i SIP razmatrali

⁶⁷ Stavak 19 Eksplanatornog izvješća 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 povjerenstvima (OIP) ili SIP-u u roku od 24 sata, s tim da OIP ili SIP imaju 48 sati da odluče o predmetu. Žalbe se moraju podnijeti u roku od 48 sati SIP-u ili sudu, pri čemu SIP ima 48 sati, a Sud 3 dana za rješavanje slučaja. Stavak II.3.3.g. [Kodeksa dobre prakse](#) preporučuje da rokovi za podnošenje pritužbi i odlučivanje o njima moraju biti "tri do pet dana za svaku u prvom stupnju".

⁶⁹ Stavak 5.10 [Kopenhagenskog dokumenta OESS-a](#) iz 1990. godine navodi da će svatko imati učinkovita sredstva pravne zaštite protiv administrativnih odluka kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava i osigurao pravni integritet. Stavak II.3.3.3.f [Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima](#) Venecijanske komisije propisuje da "svi kandidati i svi birači registrirani u dotičnoj izbornoj 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 SIP, dok općinska izborna povjerenstva rješavaju žalbe vezane uz pravila kampanje u svojim nadležnim tijelima.

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

pritužbe 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 SIP u najvećem broju slučajeva nije poštovalo rok od 48 sati za rješavanje pritužbi, pozivajući se na nedostatak ljudskih resursa. Sud Bosne i Hercegovine obavijestio je ODIHR IPM da ne održava javne rasprave u predmetima vezanim za izbore i da njegove sjednice nisu javne.

Prije dana izbora, SIP je primilo oko 560 prigovora i 38 žalbi na odluke OIP-a. Od toga se 403 odnosilo na glasovanje u inozemstvu, 59 na prijevremenu kampanju, 35 osporavalo imenovanje članova biračkih odbora i lažno predstavljanje političkih subjekata na biračkim mjestima, a 40 slučajeva odnosilo se na zabranjeni govor i zlouporabu administrativnih resursa. Od tih pritužbi, blizu 90 je odbačeno zbog tehničkih razloga. U 10 slučajeva SIP je izreklo novčane kazne za ranu kampanju, zlouporabu administrativnih resursa i zabranjen govor. Osim toga, postupajući po službenoj dužnosti po obavijestima o nepravilnostima, SIP je razmotrilo 60 slučajeva koji se odnose na nepravilnosti kampanje i izrekao novčane kazne u 16 predmeta.⁷⁴ Središnje izborna povjerenstvo i većina općinskih izbornih povjerenstava koje je promatrala ODIHR IPM održali su značajne rasprave o većini prigovora i žalbi na javnim sjednicama, iako stranama u pritužbama nije data prilika da budu saslušani. Sud je razmotrio oko 350 žalbi na odluke SIP-a o prigovorima i potvrdio sve osim 7 odluka SIP-a. 44 žalbe su odbačene kao nedopuštene zbog nelegitimacije i propuštanja rokova.

Prekršaji u vezi s izborima može se podnijeti tužitelju ako sadrži elemente kaznenog djela. U predizbornom razdoblju tužiteljstva su zaprimila oko 25 predmeta. Pored toga 20 pojedinačnih slučajeva koji se odnose na falsificirane potpise birača koji su se registrirali za glasovanje u inozemstvu koje je prosljedilo SIP. Nekoliko tužitelja na različitim razinama obavijestili su ODIHR o nedostatak jasnoće u vezi s njihovim nadležnostima koje se odnose na izborna kaznena djela u kontekstu općih izbora.⁷⁵ Mnogi sugovornici IPM-a izrazili su nedostatak povjerenja u sposobnost izbornih povjerenstava, sudova i tužiteljstava da učinkovito rješavaju izborne sporove i izrazili su zabrinutost glede neovisnosti pravosuđa.⁷⁶

Građani promatrači i međunarodni promatrači

Izborni zakon predviđa promatranje svih faza izbornog procesa na svim razinama izborne administracije od strane promatrača koje imenuju organizacije civilnog društva, politički subjekti i međunarodne organizacije. Sukladno Izbornom zakonu, broj promatrača građana i kandidatskih promatrača ograničen je na jednog po organizaciji na svakom biračkom mjestu.⁷⁷ Za ove izbore SIP je pokrenulo online aplikaciju za registraciju promatrača. Međutim, aplikacija nije mogla učinkovito olakšati proces zbog problema s funkcionalnošću.⁷⁸ U sveobuhvatnom procesu, SIP je akreditiralo 3.856 promatrača građana i međunarodnih promatrača, dok su općinska izborna povjerenstva akreditirala nekih 50.000 promatrača

⁷² Podjela nadležnosti između SIP-a i OIP-a nije bila dovoljno jasna u svim slučajevima. SIP je obavijestio ODIHR IPM da je preuzelo nadležnost od općinskih izbornih povjerenstava za razmatranje slučajeva koji se odnose na zabranu korištenja administrativnih resursa nekih dva tjedna prije dana izbora.

⁷³ SIP je obavijestilo ODIHR IPM da nije moglo pokrenuti planiranu online bazu podataka pritužbi i žalbi prije dana izbora zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa. SIP je objavilo pregled pritužbi otprilike dva tjedna prije dana izbora.

⁷⁴ SIP je zaprimio 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.

⁷⁶ Mišljenje [Europske komisije iz 2019. godine](#) o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU, u odjeljku 1.1.1 ukazuje na izazove s neovisnošću pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini i navodi da „neovisnost pravosuđa nije dovoljno zajamčena da zaštiti od svih oblika politizacije i pritisaka”.

⁷⁷ Sukladno uputama SIP-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 SIP je obavijestilo 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.

koje su imenovali politički subjekti. Koalicija civilnog društva *Pod Lupom* provela je dugoročno promatranje i na dan izbora rasporedila oko 2.200 kratkoročnih promatrača.

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, promatrači MIPM su primjetili promidžbeni materijal u blizini oko 3 posto biračkih mjesta. SIP dijelilo je ažurirane informacije o procesu glasovanja tijekom izbornog dana i tokom izborne noći je na svojoj web stranici počelo objavljivati preliminarnе rezultate izbora, što je povećalo transparentnost. Ukupno, 46 posto članova biračkih odbora koje je promatrala MIPM bile su žene, uključujući 41 posto predsjedatelja. Preliminarni odaziv birača, kako je SIP objavilo, je bio 50 posto.

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

Promatrači su pozitivno ocijenili proces glasovanja u 95 posto od 1.785 promatranih biračkih mjesta, a procedure, uključujući identifikaciju birača, uglavnom su ispoštovane. Značajan broj negativnih ocjena uglavnom je bio posljedica pitanja tajnosti glasovanja i nepoštivanja važnih mjera zaštite od uplitanja i pritiska na birače. Promatrači MIPM su naveli da tajnost glasovanja 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. Prenapućenost biračkih mjesta je prijavljena u 6 posto slučajeva.

Zabrinjavajuće je što su, na 12 posto promatranih biračkih mjesta osobe koje nisu bile imenovani članovi biračkog odbora vodile evidenciju o tome tko je glasovao. U nekoliko slučajeva (21 promatranja) BO su glasno objavljivali imena birača koji su glasovali. Promatrači MIPM su u oko 3 posto slučajeva primijetili da su se neovlaštene osobe, uglavnom kandidatski promatrači, miješale u izborni proces ili su pokušavale utjecati na birače za koga da glasaju. Osim toga, promatrači MIPM također su izvijestili o 10 slučajeva zastrašivanja birača na i oko biračkih mjesta. Također, MIPM je primijetila i 2 slučaja kupovine glasova, 6 slučajeva identificiranja punjenja glasačkih kutija. U 16 slučajeva je primijećeno kako birači fotografiraju svoje glasačke listiće. Glasnačke kutije nisu bile pravilno zapečaćene u 6 posto, a drugi proceduralni problemi uočeni su u 6 posto promatranja.

Kako bi se smanjilo obiteljsko i grupno glasovanje, SIP je prije izbora donijelo uredbu koja propisuje podnošenje liječničke potvrde za pravo na potpomognuto glasovanje, osim u slučajevima kada je invaliditet "očit". Promatrači MIPM uočili su nedosljednu primjenu ove uredbe i uočili nekoliko slučajeva u kojima je biračima uskraćena mogućnost glasovanja s pomoćnikom po svom vlastitom izboru. S druge strane, na oko 2 posto promatranih biračkih mjesta, promatrači MIPM su prijavili da je, suprotno zakonu, ista osoba pružila pomoć više od jednog birača. Grupno i obiteljsko glasovanje je uočeno na 6 posto posjećenih biračkih mjesta. Oko 51 posto biračkih mjesta nije omogućilo neovisan pristup osobama s tjelesnim invaliditetom, a na 19 posto raspored u prostoriji nije bio prikladan za takve birače.

Transparentnosti procesa doprinijelo je prisustvo kandidata promatrača u oko 97 posto slučajeva, uglavnom predstavnika SDA, SDP BiH, SDS-a i SNSD-a, te građana promatrača u 21 posto slučajeva.

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

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 spakirani prije početka prebrojavanja u 70, odnosno 83 slučaja. Kandidatski promatrači bili su prisutni na gotovo svim biračkim mjestima koja su promatrana tijekom prebrojavanja, a građani promatrači na 28. U 23 slučaja neovlaštene osobe, uglavnom kandidatski promatrači, ometale su rad biračkog odbora. MIPM je mogla promatrati prebrojavanje bez ograničenja na svim promatranim biračkim mjestima. Početne faze tabeliranja, tamo gdje su promatrane, uglavnom su ocijenjene pozitivno. Unatoč tome, uočeni su neki proceduralni propusti, uključujući dosljednost PSC protokola koji se uvijek ne provjeravaju.

SIP je zaprimilo 68 prigovora i informacija o nepravilnostima, uglavnom vezanim za potpomognuto glasanje, prisustvo neovlaštenih osoba na biračkim mjestima i nedopušten utjecaj na izbor birača. SIP je većinu slučajeva prosljedilo OIP-ima, a tri slučaja su poslana tužiteljstvima.

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

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Sarajevo, 3. listopada 2022. – Ova izjava o preliminarnim nalazima i zaključcima rezultat je zajedničkog nastojanja u kojem su sudjelovali Ured OESS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Parlamentarna skupština OESS-a (PA OSCE), Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PACE), Europski parlament (EP) i Parlamentarna skupština NATO-a (NATO PA). Procjena je napravljena kako bi se utvrdilo jesu li izbori u skladu s obvezama OESS-a i drugim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore, te s nacionalnim zakonodavstvom.

Gospodina Pascala Allizarda imenovao je predsjedavajući OESS-a za posebnog koordinatora i voditelja kratkoročne promatračke misije OESS-a. Gospođa Irene Charalambides predvodila je izaslanstvo Parlamentarne skupštine OESS-a, gospodin Stefan Schennach predvodio je izaslanstvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, gospodin Andreas Schieder predvodio je izaslanstvo EP-a, a gospođa Mimi Kodheli predvodila je izaslanstvo Parlamentarne skupštine NATO-a. Veleposlanik Peter Tejler je šef ODIHR EOM-a, raspoređen od 23. kolovoza.

Ova Izjava o preliminarnim saznanjima i zaključcima dostavlja se prije završetka izbornog procesa. Konačna procjena izbora djelomično će ovisiti o provedbi preostalih faza izbornog procesa, uključujući prebrojavanje, tabeliranje i objavu rezultata, te rješavanje mogućih prigovora ili žalbi nakon dana izbora. ODIHR će izdati opsežno konačno izvješće, uključujući preporuke za potencijalna poboljšanja, nekoliko mjeseci nakon završetka izbornog procesa. Parlamentarna skupština OESS-a predstaviti će svoje izvješće na sljedećem sastanku. PACE će predstaviti svoje izvješće na sastanku svog Stalnog odbora u Reykjaviku 25. studenog 2022. EP će predstaviti izvješće na sastanku DSEE. Parlamentarna skupština NATO-a predstaviti će izvješće na Stalnom odboru u Madridu.

ODIHR IPM uključuje 18 stručnjaka u glavnom gradu i 24 dugoročna promatrača raspoređenih diljem zemlje. Na dan izbora raspoređeno je 332 promatrača iz 48 zemalja, uključujući 24 dugoročna i 285 kratkoročnih promatrača koje je raspoređio ODIHR, kao i 83-člano izaslanstvo Parlamentarne skupštine OESS-a, 23-člano izaslanstvo PACE-a, 12-člano izaslanstvo Europskog parlamenta i 17-člano izaslanstvo Parlamentarne skupštine NATO-a. Otvaranje je promatrano na 179 biračkih mjesta, a glasovanje je promatrano na 1.786 biračkih mjesta diljem zemlje. Prebrojavanje je promatrano na 111 biračkih mjesta, a tabeliranje u xx općinskih izbornih povjerenstava.

Promatrači se zahvaljuju vlastima na pozivu da promatraju izbore, a Središnjem izbornom povjerenstvu 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 suradnji.

Za dodatne informacije obratite se:

- Veleposlanik Peter Tejler, Šef ODIHR IPM, u Sarajevu (+387 67 1300 669);
- Katya Andrusz, ODIHR glasnogovornica (+48 609 522 266), or
- Martina Barker-Ciganikova, ODIHR savjetnik za izbore, u Warsawi (+48 695 654 060);
- Andreas Baker, Šef izbora, OSCE PA (+45601408126)
- Bogdan Torcatoriu, tajnik delegacije PACE (+33388413282)
- Cristina Castagnolil, Sefica odjela, European Parliament (+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