

ПРИВРЕМЕНИ ИЗВЈЕШТАЈ
30. август –18. септембар 2024.

20. септембар 2024.

I. ИЗВРШНИ САЖЕТАК

- Локални избори у Босни и Херцеговини одржаће се 6. октобра 2024 године. Бирачи ће бирати начелнике и чланове општинских законодавних тијела у 143 општине у држави.
- Локални избори су првенствено регулисани Уставом и Изборним законом. Иако је шира изборна и уставна реформа била предмет дуготрајних расправа, дошло је до застоја због недостатка политичке воље и непостизања договора у парламенту. 26. марта 2024. године, Канцеларија високог представника, тијело Уједињених народа с мандатом да надгледа провођење Дејтонског мировног споразума, је наметнуло опсежне измјене и допуне Изборног закона везане за све аспекте изборног процеса. Иако процес јавних консултација није био проведен, билатерални консултативни састанци са представницима главних актера су одржани, а саговорници Изборне посматрачке мисије (ИПМ) ОДИХР-а уопштено су се сложили с аманданима.
- Изборима управља Централна изборна комисија (ЦИК), 143 Општинске изборне комисије (ОИК) и 5400 Бирачких одбора (БО). ЦИК редовно одржава сједнице које су отворене за јавност и могу се уживо пратити онлине. У складу с аманданима из 2024. године, предједнике и допредсједнике ОИК-а више не именују политичке странке него ЦИК. По ЦИК-и се показало да проналажење предсједника и допредсједника ОИК који не припадају политичкој странци представља велики изазов и да тренутно постоји доста неупражњених мјеста. У току су техничке припреме за изборе и ЦИК тренутно доноси кључне одлуке на вријеме. Велики број саговорника ОДИХР ИПМ је сматрао да обимност нових задатака наметнутих ЦИК-и напреже његове могућности до крајњих граница, посебно ако имамо у виду временски распоред и расположива средства. У складу с аманданима из 2024. , ЦИК ће на дан избора повести четири пилот пројекта из области информатичких и комуникацијских технологија (ИКТ).
- Право гласа имају грађани који су на дан избора навршили 18 година, осим оних који су осуђени за тешка кривична дјела или их је суд лишио пословне способности. Око 3,4 милиона бирача је заведено у Централни бирачки списак (ЦБС). Иако већина саговорника ОДИХР ИПМ није доводила у питање инклузивност ЦБС-а, изражена је одређена забринутост за његову тачност. По мишљењу већине саговорника ОДИХР ИПМ, бирачки спискови су били доступни на увид јавности у складу са обавезама.
- Право на учешће се даје грађанима са бирачким правима. Након амандана из 2024., ниједна особа коју је међународни или домаћи суд осудио за злочин геноцида, злочин против човјечности или ратне злочине, не може се кандидовати на изборима. Кандидати на локалним изборима могу бити на страначким или коалицијским листама, те могу бити независни кандидати или на листи независних кандидата. ЦИК је потврдила учествовање за укупно 296 политичких субјеката; Свеукупно, 26.089 кандидата учествоваће на овим изборима.. По први пут се подношење пријава вршило искључиво у електронској форми на посебној онлине плтформи.

- Закон прописује родну квоту од 40 посто за кандидатске листе, са конкретним условима за позиционирање. Закон такође прописује родну квоту од 40 посто за чланове ЦИК и ОИК. Жене су и даље, недовољно заступљене; тренутно у државним и ентитетским законодавним тијелима, 17 до 28 посто изабраних чланова су жене. На претходним локалним изборима је само 5 од 140 жена изабрано за начелнице, а само 19,6 посто жена је изабрано у општинска законодавна тијела.
- Изборна кампања је службено почела 6. септембра и завршиће се ујутро 5. октобра. Амандмани из 2024. забрањују сваку врсту вођења кампање, укључујући и онлине кампању, од дана расписивања избора до периода службеног почетка кампање, а ЦИК је овлаштена да санкционише кршења. ЦИК је увелико користила своја нова овлашћења, изричући бројне новчане казне за преурањену кампању. Амандмани су такође детаљније регулисали злоупотребу јавних средстава, међутим, у великом броју случајева, ЦИК није могла пронаћи довољно доказа да утврди прекршај. Са званичним почетком кампање, по цијелој земљи су се појавили плакати, постери и летци који су промовисали широк спектар кандидата. Кандидати се такође обраћају бирачима преко друштвених мрежа, што укључује Фејсбук и Х.
- Политичке странке представљене у државним и ентитетским законодавним органима имају право на годишње јавно финансирање, које се може користити за финансирање изборних кампања. Закон ограничава износе доприноса и трошење средстава, као и забрањује одређене изворе финансирања; амандмани из 2024. су погоршали казне за прекорачење трошења средстава. У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, амандмани из 2024. године увели су привремено извјештавање о финансирању кампање, међутим, ЦИК не планира објављивање извјештаја прије дана избора. ЦИК има мандат да надгледа финансирање политичких странака и кампања и може изрећи казне у случају кршења. Иако су саговорници ОДИХР ИПМ-е уопштено поздравили недавно усвојене амандмане у вези са финансирањем кампање, многи су изразили забринутост у вези са капацитетом ЦИК-е да врши ефикасан и правовремени надзор, узимајући у обзир ограничена средства која су на располагању.
- Иако постоји плуралистичка медијска атмосфера, са великим бројем медијских кућа, медији су подијељени по етничкој и политичкој припадности. ОДИХР ИПМ-е саговорници су такође нагласили вербалне нападе и пријетње новинарима, стратешко коришћење тужби за клевету од стране политичара, као и лошу финансијску ситуацију јавних емитовача, посебно на државном нивоу. Електронски медији су дужни да поштују принципе равнотеже и непристрасности, посебно у информационим и другим политичким програмима. Јавни емитовачи морају бесплатно обезбиједити емитовање кандидатима, који такође могу платити за емитовање у јавним и приватним медијима. Агенција за регулацију комуникација је надлежна за надзор над праћењем закона од стране емитовача, али због недостатка програма за надгледање медија, агенција врши надгледање искључиво након подношења приговора.
- Бирачи и кандидати на изборима могу поднијети приговоре изборној администрацији. Жалбе против већине одлука ЦИК-а подлијежу ревизији од стране Апелационог одјељења Суда БиХ. У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, амандманима из 2024. године продужени су одређени рокови за подношење приговора и жалби. До сада је ЦИК рјешавала већину жалби на јавним засједањима, али није објављивала одлуке. До сада је већина жалби и поступака ЦИК-е по службеној дужности била у вези са прераном кампањом, злоупотребом јавних средстава и именовањем предсједника и потпредсједника ОИК-е. У великом броју случајева, ЦИК је утврдила прекршаје у вези са прераном реализацијом кампање, али је због недостатка доказа одбацила већи број приговора у којима се наводи злоупотреба јавних средстава.

- Закон предвиђа праћење избора у свим фазама изборног процеса од стране цивилних и међународних посматрача, као и посматрача које именују политички субјекти. Амандмани из 2024. године изричито наводе да посматрачи морају бити у могућности да проводе ефективно надледање. *Под Лупом*, главна коалиција посматрача из цивилног друштва, упутила је 55 дугорочо ангажованих посматрача, а планира да упути око 1.000 краткорочно ангажованих посматрача да прате активности на дан избора.

II. УВОД

На позив власти Босне и Херцеговине да посматра локалне изборе 6. октобра 2024. године, и на основу препоруке мисије за процјену потреба објављене од 20. до 23. маја 2024. године, Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) отворила је Изборну посматрачку мисију (ИПМ) 30. августа 2024. године.¹ Мисија коју предводи Кориен Јонкер састоји се од 11 чланова централног тима стационираног у Сарајеву и 20 дугорочно ангажованих посматрача, који су 6. септембра распоређени на 10 локација широм земље. Чланови Мисије долазе из 18 земаља чланица ОЕБС-а. ОДИХР је затражио од земаља учесница да упуते 300 краткорочно ангажованих посматрача у сврху праћења дана избора.

III. ПОЗАДИНА И ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

У складу са законским одредбама, Централна изборна комисија (ЦИК) је 8. маја најавила локалне изборе за 6. октобар. Бирачи ће изабрати начелнике и чланове општинских вијећа у 143 општине у земљи.

Према Уставу из Општег оквирног споразума о миру из 1995. године (познат као Дејтонски мировни споразум), земља се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.² На државном нивоу, извршна овлашћења обављају Предсједништво БиХ и Савет министара БиХ, законодавна овлашћења Парламентарна скупштина БиХ, а судска овлашћења Суд БиХ и Уставни суд БиХ. Устав даје Бошњацима, Хрватима и Србима статус "конститутивних народа". Грађани се такође могу изразити као "Остали", идентификујући се са неком другом етничком групом или бирањем да се не повезују са било којом групом.³ Дејтонским мировним споразумом је такође успостављена Канцеларија високог представника (ОХР), која је задужена за надгледање спровођења цивилних аспеката мировног споразума.⁴

Након неколико неуспјелих покушаја политичких странака да постигну споразум о уставним и изборним реформама, Високи представник је 2. октобра 2022. године (одмах након затварања гласачких мјеста на општим изборима) наметнуо промјене Изборног закона, а шире допуне 26. марта 2024. године. (Видјети Правни оквир). ЕУ је 21. марта 2024. позвала Босну и Херцеговину на преговоре о чланству, што је значајан корак ка дугорочном спољнополитичком циљу. Генерална скупштина УН-а 23. маја усвојила је резолуцију о годишњем обиљежавању геноцида у Сребреници; дан раније је Народна скупштина Републике Српске (НСРС) затражила

¹ [Погледати претходне ОДИХР извјештаје о изборима у Босни и Херцеговини](#)

² Усто Дистрикт Брчко има посебни статус јединице локалне самоуправе под непосредним суверенитетом државе. Сваки од два ентитета има свој посебан етнички састав и широк степен аутономије, што укључује властити Устав, политичку структуру, институције управе, те административна и правосудна тијела.

³ У државном Закону о Заштити права припадника националних мањина, службено је препознато 18 националних мањина. Према последњем попису, проведеном 2013. године, 2,7 посто становника БиХ изјаснили су се као "Остали". Тада су Роми са 12.583 припадника чинили највећу националну мањину.

⁴ Након састанка у Бону у децембру 1997. и на основу Додатка 10. Дејтонског мировног споразума, Вијеће за спровођење мира је дало овласт Високом представнику да врши наметање "обавезујућих одлука, према властитом нахођењу...када стране нису у могућности да постигну договор".

повлачење резолуције. Реагујући посебно на реформе Високог представника из марта 2024. године, предсједник Републике Српске Милорад Додик, који је суђен пред Судом БиХ због неиспостављања одлука Високог представника, предузео је низ корака којим је оспорио уставни поредак БиХ.⁵

Традиционално, поруке већине главних политичких странака циљају на један конститутивни народ, иако је неколико странака преузело мултиетнички, "грађански" став према изборном тијелу.⁶ На државном нивоу, власт чине Социјалдемократска партија БиХ (СДП БиХ), Народ и правда (НиП), Наша странка (НС), Хрватска демократска заједница БиХ (ХДЗ БиХ) и Савез независних социјалдемократа (СНСД).⁷

Жене су и даље недовољно представљене у јавном и политичком животу. Тренутно у државним и ентитетским законодавним тијелима, 17 до 28 посто изабраних чланова су жене. На претходним локалним изборима, само пет жена је изабрано за начелнице (на 140 директних избора) и 618 за општинске законодавне органе (19,6 посто од укупног броја изабраних чланова).

IV. ПРАВНИ ОКВИР И ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Локални избори су првенствено регулисани Уставом и Изборним законом из 2001. године (најновије измјене и допуне су извршене 2024. године), као и Законом о финансирању политичких странака из 2012. године.⁸ Босна и Херцеговина је потписница основних међународних и регионалних инструмената за демократске изборе.⁹ Од усвајања, Изборни закон је измјењен и допуњен неколико пута; саговорници ОДИХР НАМ-а потврдили су да је шира изборна и уставна реформа била предмет дуготрајних дискусија са учешћем домаћих актера и међународне заједнице, али је дошло до застоја због недостатка политичке воље и непостизања споразума у парламенту.¹⁰ Високи представник је 26. марта наметнуо Закон о измјенама и

⁵ Што укључује и усвајање посебног изборног закона за Републику Српску у априлу 2024. (видјети *Правни оквир*). Власти Републике Српске 23. маја 2024. године су објавиле да ће до краја јуна доставити Федерацији БиХ приједлог за "мирно раздвајање". Милорад Додик је 8. јуна у Београду присуствовао "Свесрпском сабору", на којем је предложена декларација "О заштити националних и политичких права и заједничке будућности српског народа", коју је НСРС усвојила 2. јула. НСРС је 4. јула усвојила државну химну и грб Србије као своје обиљежје.

⁶ У Федерацији Босне и Херцеговине, главне странке су Демократска фронта (ДФ), Хрватска демократска заједница Босне и Херцеговине (ХДЗ БиХ), Народ и правда (НиП), Наша странка (НС), Савез за бољу будућност Босне и Херцеговине (СББ БиХ), Странка демократске акције (СДА) и Социјалдемократска партија (СДП БиХ). СДА се углавном фокусира на бираче који се изјашњавају као Бошњаци, док се ХДЗ, заједно са мањим странкама, фокусира на хрватско бирачко тијело. Остале странке су заузеле мултиетнички приступ. У Републици Српској, главне странке су Партија демократског прогреса (ПДП), Савез независних социјалдемократа (СНСД) и Српска демократска странка (СДС); све три странке се фокусирају на српско бирачко тијело.

⁷ СДП, НиП и НС су познати као 'Тројка'.

⁸ Поред тога, ентитетски закони саржавају, између осталог, детаљне одредбе којима се регулишу њихови изборни системи, као и регистрација и дјеловање политичких странака. ЦИК доноси прописе којима се допуњавају закони.

⁹ Што укључује [Општу декларацију о људским правима](#) из 1948., [Међународну конвенцију о уклањању свих облика расне дискриминације](#) из 1965., [Интернационални пакт о грађанским и политичким правима](#) из 1966., [Конвенцију о уклањању свих облика дискриминације жена](#) из 1979., [Конвенцију УН против корупције](#) из 2003., [Конвенцију УН о правима људи са инвалидитетом](#) (ЦРПД) из 2006. [Европску конвенцију о људским правима](#) из 1950. и [Оквирну конвенцију Вијећа Европе за заштиту националних мањина](#) из 1994. БиХ је чланица Вијећа Европе и Европске комисије Вијећа Европе за демократију кроз право (Венецијанска комисија) и Групе држава против корупције (ГРЕЦО).

¹⁰ Саговорници ОДИХР ИПМ-е навели су неколико примјера преговора о изборној реформи, укључујући Неум 2022. године, који нису довели до законодавних резултата. Високи представник је у децембру 2023. позвао домаће политичке актере да заједнички усвоје неопходне промјене како би се осигурао интегритет избора. Иако је било више расправа о различитим нацртима изборних закона које су поједини политички актери упутили парламенту крајем 2023. и почетком 2024. године, ниједан од њих није усвојен као закон.

допунама Изборног закона (у даљем тексту: амандмани из 2024).¹¹ Поступак јавних консултација које се тичу наметнутих измјена није проведен, међутим ОДИХР НАМ је био обавијештен да су се одржали билатерални консултативни састанци са представницима главних актера у изборном процесу, укључујући ЦИК.¹²

Амандмани из 2024. су свеобухватни и односе се на све аспекте процеса: између осталог, предвиђен је јавни приступ бирачком списку; увођење нових правила о подобности кандидата и престанку изабраних мандата; промјену састава и механизма именовања изборних комисија; измјена одређених процедура гласања; ажурирање и детаљније регулисање одредби које се односе на предизборну кампању, финансирање кампање и медије; промјена појединих аспеката рјешавања изборних спорова; као и строжије санкције за кршење предизборне кампање. Измјенама је предвиђено и постепено увођење информационо-комуникационих технологија (ИКТ) у изборни процес (видјети *Изборна управа*). Иако су саговорници ОДИХР ИПМ-е изразили општу сагласност са промјенама, посебно са увођењем нових технологија, измјенама у саставу бирачких одбора у циљу њихове деполитизације и детаљнијим правилима кампање, неке одредбе су доведене у питање у погледу њихове подобности за јачање интегритета процеса и повјерење бирача.¹³

НСРС је 19. априла, убрзо након усвајања амандмана, усвојила сопствени изборни закон и увела нову изборну комисију на ентитетском нивоу, која би имала искључиву надлежност над изборним процесом у Републици Српској.¹⁴ Након тога, примјену овог закона суспендовао је Уставни суд Босне и Херцеговине до доношења коначне одлуке.¹⁵

Чланови општинских вијећа (у Федерацији) и скупштина општина (у Републици Српској) бирају се на основу пропорционалне изборне заступљености, уз преференцијално гласање и законски цензус од 3 посто за додјелу мандата. Број одборника варира у зависности од броја уписаних бирача.¹⁶ Према амандманима из 2024. године, бирачи могу дати предност за највише три кандидата на листи по свом избору или гласати за листу без навођења преференције за било којег кандидата.¹⁷ Прво, мандат добијају кандидати са бројем преференцијалних гласова од најмање 10 посто гласова датих одређеној листи; остали добијају мандате на основу редног броја на листи. Начелници се бирају директно по већинском систему, а бира се онај кандидат који је освојио највише гласова. Градоначелнике Сарајева, Мостара и Брчко дистрикта индиректно бирају законодавна тијела општина. Сви мандати се додјељују на четири године.

Изборни закон регулише начин избора кандидата који припадају једној од 18 законом признатих националних мањина у општинска вијећа и скупштине. У општинама у којима је укупан број

¹¹ Накнадно је Закон о измјенама и допунама Изборног закона допуњен исправком (исправке), којом је у принципу продужава мандат неким од чланова ЦИК-е, што им је омогућило да буду на општим изборима 2026. године.

¹² Неки од саговорника ОДИХР ИПМ-е навели су да је ОХР са њима обавио билатералне консултације, те да су добили прилику да коментаришу дијелове нацрта.

¹³ Што укључује измјене за бираче у погледу преференцијалног гласања, правила о престанку мандата и изузећа од судске ревизије одлука ЦИК-е о именовању предсједника и потпредсједника изборних комисија.

¹⁴ Република Српска је у неколико наврата усвајала законе којима се доводе у питање овлашћења државних институција и ОХР-а. На примјер, НСРС је 27. јуна усвојила Закон о неизвршавању одлука Уставног суда Босне и Херцеговине на територији Републике Српске (и необјављивању одлука Високог представника)

¹⁵ Уставни суд је обавијестио ОДИХР ИПМ да ће одлуку донијети 19. септембра.

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

¹⁷ Раније није било ограничења у броју преференцијалних гласова. Према амандманима из 2024. године, ако се значи више од три кандидата, сматра се да је листа добила валидан глас, али се преференцијални гласови неће рачунати.

припадника ових мањина најмање три посто укупног становништва, најмање једно мјесто мора припасти представнику националних мањина.

V. ИЗБОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Изборима руководи тростепена структура, коју чине ЦИК, 143 општинске изборне комисије (ОИК) и 5.400 бирачких одбора (БО). ЦИК је стално тијело са широким овлашћењима да надгледа спровођење изборног законодавства.¹⁸ У складу са законом, ЦИК чине два бошњачка, два хрватска и два српска члана и један члан из реда „Осталих“, који се бирају на мандат од седам година. Актуелни предсједник представља „Остале“.¹⁹ ЦИК редовно одржава сесије које су отворене за јавност и могу се пратити уживо онлајн. ОИК су стални органи које, уз сагласност ЦИК-е, именују општинска вијећа на период од седам година. Они су одговорни за праћење гласања и пребројавања на бирачким мјестима која им припадају и унос података за прелиминарне резултате избора. БО управљају гласањем и пребројавањем гласачких листића. Амандмани из 2024. смањили су заступљеност политичких странака у БО-има и захтијевали од ЦИК-е да именује, обучава и оцјењује предсједнике и потпредсједнике БО-а, које су раније предлагале странке. ЦИК је обавијестио ОДИХР ИПМ да се ангажман предсједника и потпредсједника БО који немају политичке припадности показао као велики изазов. Према закону ЦИК и ОИК морају имати заступљеност свакога од полова у износу од најмање 40 посто. Двије од садашњих седам чланова ЦИК-е, укључујући предсједника, су жене (28,5%).²⁰ Од укупно 581 члана ЦИК-е, 46 посто су жене.

Техничке припреме за изборе су у току и ЦИК благовремено доноси кључне одлуке. ЦИК је за ове изборе донио преко 30 правилника и подзаконских аката. Генерално, прописи и подзаконски акти ЦИК-е се благовремено објављују на сајту ЦИК-е. Према измјенама и допунама из 2024. године, ЦИК је сада овлашћена да поднесе приједлог буџета без измјена од стране Министарства финансија, чиме ће бити олакшано финансирање избора.²¹ Касно усвајање амандмана довело је до кашњења одређених процедура набавки и запошљавања, наводи ЦИК. До рока 22. августа, ЦИК је успјела потврдити именовања само 9.000 предсједника и потпредсједника БО-а од око 10.800 потребних. Према распореду, обука припадника БО требало би да буде завршена до 26. септембра, мада би изузетно могла да траје до 4. октобра. Велики број саговорника ОДИХР-ове ИПМ сматра да обим нових задатака наметнутих ЦИК-и до крајњих граница оптерећује његове капацитете, посебно с обзиром на временски распоред и ресурсе којима располаже.

У складу са Амандманима из 2024. године, а уз финансијску помоћ донаторске заједнице, ЦИК реализује четири пилот пројекта из области ИКТ-а, који ће бити тестирани на дан избора на око 10 посто бирачких мјеста.²²

¹⁸ ЦИК именује Представнички дом Босне и Херцеговине на приједлог Посебне комисије за избор и именовање Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, коју чине три члана Високог судског и тужилачког вијећа, два члана Заједничког Одбора Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и два члана из ЦИК-е.

¹⁹ Предсједника бирају чланови ЦИК-е између себе. Закон прописује да по један члан Бошњака, Хрвата и Срба и један члан "Осталих" обављају функцију предсједника на период од 21 мјесец.

²⁰ Од укупно 68 запослених у ЦИК-и, 51 посто су жене, што укључује два од шест руководилаца и пет од седам шефова одјељења.

²¹ Одјељење за финансије ЦИК-е обавијестило је ОДИХР ИПМ да је за ове изборе одобрен укупан буџет ЦИК-и у износу од 15.877.000 КМ (око 8,12 милиона евра), док ће градови и општине издвојити преостала потребна средства. Процјењује се да ће ови избори коштати укупно 19 милиона КМ (око 9,71 милион евра).

²² Пилот пројекти обухватају аутентификацију отиска прста и пренос изборних резултата са бирачких мјеста директно на ЦИК (који ће се спроводити на 65 бирачких мјеста у 11 општина); оптички скенери за бројање гласова (на 145 бирачких мјеста у седам општина); и биометријску идентификацију бирача на 138 бирачких мјеста у Брчко дистрикту. Посљедњи пројекат, систем видео надзора који ће се пилотирати на 10 бирачких мјеста у пет општина, финансирало је Министарство финансија Босне и Херцеговине.

Амандманима из 2024. године предвиђено је да ће се при избору локација за бирачка мјеста водити рачуна о приступу гласачима са инвалидитетом. Амандманима се тражи и доношење посебних правила за особе са инвалидитетом у случају коришћења нових технологија.

Обука бирача се врши путем аудио-визуелних средстава и углавном се фокусира на различите методе гласања, укључујући гласање у иностранству. ЦИК је такође почела да организује кампање за одређене групе бирача, укључујући ромску популацију, особе са инвалидитетом, жене и младе, као и кампања за подизање свијести о пилот пројектима у општинама у којима ће се они спроводити.

VI. РЕГИСТРАЦИЈА БИРАЧА

Право гласа имају грађани старији од 18 година, осим оних који су осуђени за тешка кривична дјела, укључујући ратне злочине, или су одлуком суда лишени пословне способности, укључујући и по основу менталног и психосоцијалног инвалидитета. Ограничења изборних права на основу менталног инвалидитета су у супротности са опредјељењима ОЕБС-а и других међународних стандарда.²³

Регистрација бирача је пасивна у земљи; ЦИК води Централни бирачки списак (ЦБС), који је изведен из матичног списка становништва и заснован је на пребивалишту и мјесту пребивалишта грађана.²⁴ Закон такође дозвољава гласање ван земље, за шта су бирачи обавезни да се електронски региструју прије сваких нових избора.²⁵ Бирачи могу да провјеравају своју евиденцију током цијеле године и траже исправку својих података код надлежних општинских институција. На јавни увид од 8. јуна до 8. јула били су доступни и бирачки спискови.²⁶ Бирачи који се не могу наћи у ЦБС-у, али могу доказати да имају пребивалиште у својој општини, могу се пријавити на бирачком мјесту и гласати путем „неовјереног гласачког листића” на дан избора. Бирачи везани за кућу и они у притворским мјестима могу да гласају путем мобилних гласачких кутија, док интерно расељена лица могу да гласају на бирачким мјестима за гласање у одсуству.

За ове изборе, ЦБС је затворен 22. августа, са 3.400.204 регистрована бирача, укључујући 44.789 регистрованих за гласање у иностранству.²⁷ Иако већина саговорника ОДИХР ИПМ-е није довела у питање инклузивност ЦБС-а, изражена је одређена забринутост у погледу његове тачности, укључујући застарјелу евиденцију о лицима која су отишла у иностранство и преминулим лицима. ЦИК је указала да грађани који су напустили земљу да живе и раде у иностранству често не одјављују своје пребивалиште у Босни и Херцеговини и стога се аутоматски и даље налазе на листи.²⁸

²³ Параграф 7.3 [ОЕБС Копенхагенског документа](#) из 1990. године каже да ће државе учеснице “гарантовати универзално и једнако право гласа свим одраслим грађанима”. Видјети чланове 12. и 29. [ЦРПД](#). Видјети такође став 48. [Универзалног коментара бр. 1 на члан 12 ЦРПД](#), у ком се каже да „способност особе да доноси одлуке не може послужити као оправдање за било какво искључивање особа са инвалидитетом из остваривања (...) права да бира (и) права да се кандидује на изборима”.

²⁴ Пријава пребивалишта је обавезна за све грађане, док расељена лица могу имати пребивалиште до повратка у општину у којој су раније боравила.

²⁵ Бирачи регистровани у иностранству могу гласати на једном од 14 бирачких мјеста у амбасадама и конзуларним уредима Босне и Херцеговине или путем поште.

²⁶ Већина саговорника ОДИХР ИПМ-е потврдила је да су спискови доступни јавности у складу са законским обавезама. Своје податке бирачи могу провјерити и на сајту ЦИК-е.

²⁷ Од укупно 3.400.204 регистрованих бирача на ЦБС-у, 3.334.288 су редовни бирачи, 5.911 бирачи у одсуству, 15.216 бирачи путем мобилних гласачких кутија, 43.535 бирачи путем поште и 1.254 бирачи који гласају на неком од 14 бирачких мјеста у иностранству. Укупно 1.705.896 бирача су жене (50,17 посто уписаних бирача).

²⁸ За ажурирање ЦБС-а, ЦИК зависи од тачности података које дају друге институције одговорне за ажурирање регистра становништва, што укључује општине и кантоналну и ентитетску полицију.

VII. РЕГИСТРАЦИЈА КАНДИДАТА

Право учешћа имају грађани са бирачким правом. Након амандмана из 2024. године, ниједна особа коју је било који међународни или домаћи суд осудио за злочин геноцида, злочин против човјечности или ратни злочин не може се кандидовати на изборима или обављати било коју изборну, именовану или другу функцију.²⁹ Кандидати на локалним изборима могу бити на страначким или коалиционим листама, могу бити независни кандидати или на листи независних кандидата. Кандидат се може кандидовати само у једној изборној јединици и на једној листи.

Регистрација кандидата је двостепени процес. Прво, ЦИК потврђује подобност политичких субјеката.³⁰ У овој фази политички субјекти, између осталог, подносе потписе подршке и изборне депозите.³¹ Након потврде, политички субјекти могу поднијети кандидатске листе. У складу са амандманима из 2024. године, достављање је вршено искључиво у електронској форми, путем посебне онлајн платформе. ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ да је то значајно олакшало процес верификације и регистрације, јер платформа омогућава аутоматску верификацију свих потписа подршке, а такође аутоматски провјерава да ли су испуњени неки други услови, укључујући и родне услове.³²

Да би биле прихваћене од стране ЦИК-е, кандидатске листе морају да садрже најмање 40 посто кандидата мање заступљеног пола, уз посебне услове у погледу позиционирања.³³ На овим изборима укупно 42 посто кандидата су жене. Саговорници ОДИХР ИПМ-е били су мишљења да услов позиционирања није довољан да осигура једнаку заступљеност жена. Само 29 од 386 кандидата за начелнике су жене (8%), што укључује четири од пет актуелних начелница.

Процес регистрације кандидата почео је 9. маја и завршио се 22. августа. Потврђено је укупно 296 политичких субјеката, што укључује 110 политичких странака, 58 коалиција, 76 независних кандидата, 43 кандидата националних мањина и девет листа независних кандидата. На овим изборима учествује укупно 26.089 кандидата.

VIII. АТМОСФЕРА КАМПАЊЕ

Тридесетодневна изборна кампања званично је почела 6. септембра, а завршиће се 5. октобра.³⁴ У току званичног периода кампање, власти су „дужне да обезбиједи једнак третман” кандидата у њиховим захтјевима за коришћење јавних мјеста и објеката у сврхе кампање. Закон, између осталог, забрањује кандидатима да користе "говор мржње", шире дезинформације, спречавају

²⁹ ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ да постоје потешкоће у верификацији због непостојања базе података о осуђеним ратним злочинцима, те да те податке треба да доставе појединачни судови и Министарство правде.

³⁰ Политички субјект може бити странка, коалиција странака, независни кандидат или листа независних кандидата регистрована за учешће на изборима.

³¹ Странке и независни кандидати морају да доставе 100 потписа општина са мање од 10.000 уписаних бирача и 200 потписа за општине са преко 10.000 регистрованих бирача. Политичке странке чији чланови имају мандате у општинским вијећима или скупштинама су изузети од прикупљања потписа.

³² Раније је, због ограничених ресурса, ЦИК била у могућности да провјери само узорак од 10 посто потписа подршке за сваког субјекта. ЦИК је обавестила ОДИХР ИПМ-у да су сви потписи овог пута верификовани.

³³ Изборни закон предвиђа да се најмање један кандидат мање заступљеног пола пласира међу прва два кандидата, два међу првих пет кандидата и три међу првих осам кандидата на свакој листи. ЦИК може вратити листу на исправку, регистровати дио листе који је у складу са квотом и условима за позиционирање или одбити регистрацију. ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ-у да онлајн платформа која се користи за регистрацију кандидата не дозвољава политичким субјектима да заврше регистрацију осим ако нису испуњени услови за родну квоту и позиционирање.

³⁴ Изборна тишина, која важи и за вођење кампање онлајн, почиње 5. октобра у седам сати ујутру и траје до затварања биралишта на дан избора.

новинаре да раде свој посао и обећавају новчане награде како би добили подршку бирача. Амандмани из 2024. такође су детаљније регулисали злоупотребу јавних средстава и повећали казне за било какве прекршаје током периода званичне кампање. Надаље, амандмани из 2024. забрањују сваку врсту кампање, укључујући плаћено политичко оглашавање, од дана расписивања избора до периода званичног почетка кампање (за ове изборе то је период од 8. маја до 6. септембра), и овлашћује ЦИК-у да санкционише сваки облик пријевремене кампање.³⁵ Тренутни прописи о кампањи важе и за платформе друштвених медија.

ЦИК је увелико користила своја нова овлашћења, изричући бројне новчане казне за преурањену кампању, али у великом броју случајева није могла пронаћи довољно доказа о злоупотреби јавних средстава (види *Рјешавање изборних спорова*). Саговорници из сектора цивилног друштва обавијестили су ОДИХР ИПМ да су ЦИК-у пријавили велики број прекршаја, те да су објавили и јавне извјештаје у којима се наводи распрострањена злоупотреба јавних средстава.³⁶ Босна и Херцеговина не забрањује повећано трошење државних средстава у изборном периоду.

Амандмани из 2024. такође имају за циљ промовисање родне равноправности током кампање, подстицањем политичких странака да обезбиједи једнаку промоцију кандидата оба пола у медијским наступима, јавним скуповима и другим аспектима кампање.

Са званичним почетком кампање 6. септембра, сиром земље појавили су се плакати, постери и летци који промовишу широк распон кандидата, као и предизборни штандови. Кандидати се такође обраћају бирачима путем друштвених мрежа, што укључује Фејсбук и Х.³⁷

IX. ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ

Финансирање изборне кампање првенствено је регулисано Изборним законом и Законом о финансирању политичких странака.³⁸ Политичке странке заступљене у надлежним законодавним тијелима имају право на годишње јавно финансирање, које се може користити за финансирање изборних кампања.³⁹ Закон ограничава износе доприноса физичких и правних лица и забрањује одређене изворе финансирања.⁴⁰ Постоје и ограничења у трошењу средстава: политички субјекти могу потрошити до 0,30 КМ (око 0,15 евра) по регистрованом бирачу. Амандмани из 2024. поштрили су казне за прекомјерну потрошњу.⁴¹

³⁵ Током ове предизборне кампање, медијима је дозвољено да обавјештавају јавност о активностима функционера, али без навођења страначке припадности или да су кандидати на изборима.

³⁶ Транспаренси Интернешнал у Босни и Херцеговини (ТИ БиХ) [извјестио је](#) да су у два мјесеца прије службеног почетка кампање једнократне исплате пензионерима и осталим грађанима износиле око 53 милиона КМ (око 27,1 милион евра). ТИ је до 16. септембра [идентификовао](#) на још 667 државних инфраструктурних пројеката започетих у истом периоду, укупне вриједности 629,973.636 КМ (око 322,10 милиона евра). Грађанска посматрачка коалиција *Под Лутом је извјестила* да је у шест седмица прије почетка службене кампање забиљежила 917 неправилности, укључујући 263 случаја злоупотребе јавних средстава.

³⁷ ОДИХР ИПМ прати налоге главних кандидата и лидера главних странака на друштвеним мрежама. Поред тога, ОДИХР ИПМ врши квалитативну анализу реторике и присуства дезинформационих наратива на друштвеним мрежама.

³⁸ Закони Републике Српске и Брчко Дистрикта о политичким странкама и упутства ЦИК-е такође регулишу одређене аспекте финансирања изборне кампање.

³⁹ Политичке странке имају право на годишње финансирање из државног, ентитетских, кантоналних и општинских буџета.

⁴⁰ Физичко лице може дати новчани допринос странци у износу до 10.000 КМ (5.112 евра) годишње, члан странке до 15.000 КМ (7.669 евра), а правно лице до 50.000 КМ (25.562 евра). Забрањени су новчани прилози из иностранства, од анонимних лица и вјерских организација, као и из извора јавних средстава и од лица која у текућој години имају уговоре о јавним набавкама у вриједности преко 10.000 КМ.

⁴¹ Од 3.000 до 30.000 КМ (отприлике од 1.534 до 15.337 евра).

У складу са амандманима из 2024. године, кандидати на изборима дужни су да отворе посебан банковни рачун за приходе и трошкове кампање најкасније на дан регистрације за учешће на изборима.⁴² У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, амандманима из 2024. уведено је привремено извјештавање о финансирању кампање. Док кандидати морају поднијети привремене извјештаје ЦИК-и три дана прије дана избора, ЦИК је обавијестила ОДИХР ИПМ-у да ће извјештаје објавити тек након дана избора.⁴³ Кандидати су дужни да поднесу коначне извјештаје у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата избора.⁴⁴ Иако закон не забрањује новчане и неновчане прилоге, амандмани из 2024. захтијевају од кандидата да пријаве све новчане прилоге и трансакције, као и трошкове онлајн дистрибуције материјала за кампању, у својим завршним извјештајима Поједини ОДИХР ИПМ саговорници изразили су забринутост због могућег непријављивања трансакција од стране политичких странака.

ЦИК има мандат да надгледа финансирање политичких странака и кампања и може, по службеној дужности или по жалби, изрећи казне у случају кршења.⁴⁵ Иако су ОДИХР ИПМ саговорници генерално поздравили недавно усвојене амандмане на финансирање кампање, многи су изразили забринутост у вези са капацитетом ЦИК-е да спроводи ефикасан и благовремен надзор, с обзиром на ограничена средства на располагању.

Х. МЕДИЈИ

Иако постоји плуралистичка медијска атмосфера, са великим бројем медијских кућа, медији су подијељени по етничкој и политичкој припадности. Истовремено, медији су и даље изложени притиску политичких или пословних интереса, што, по мишљењу великог броја саговорника ОДИХР ИПМ-е, угрожава њихову способност да непристрасно прате политичке и друштвене актуелности. Распрострањеност интернета доприноси значају онлајн медија, који укључују друштвене мреже и посебно Фејсбук, који уз телевизију служи као главни извор информација.

Државни и ентитетски уставни гарантују слободу изражавања. Упркос томе, клевета је рекриминализована у Републици Српској у јулу 2023. године, што је изазвало велику домаћу и међународну забринутост.⁴⁶ Саговорници ОДИХР ИПМ, као и бројни извјештаји, истичу појачан притисак на медије, посебно у смислу вербалних напада и пријетњи новинарима,⁴⁷ употреба тужби за клевету од стране политичара да ућуткају медије, нетранспарентно власништво над медијима, као и лоша финансијска ситуација јавних емитера, посебно на државном нивоу.⁴⁸

⁴² Пошто је под америчким санкцијама, СДС није могла отворити посебан рачун. Након тога, странка је доставила документацију за регистрацију под називом "СДС - Воља народа", а под тим именом је регистровала ЦИК. Коначну одлуку о регистрацији СДС-а под оригиналним именом донијеће Уставни суд Босне и Херцеговине.

⁴³ ЦИК је објаснила да се извјештаји не могу објављивати прије дана избора, с обзиром на рокове за подношење извјештаја и 24-сатну предизборну тишину.

⁴⁴ ЦИК ће објавити извјештаје о финансирању кампање на својој интернет страници у року од 30 дана од пријема. Непоштовање обавеза извјештавања може довести до поништења регистрације или одузимања мандата.

⁴⁵ Амандмани из 2024. обавезују све државне, ентитетске, кантоналне и општинске институције да сарађују са ЦИК-ом и дају све податке, информације и документе неопходне за ефикасну провјеру тачности података.

⁴⁶ Види, између осталог, [изјава](#) Представника ОЕБС-а за слободу медија, [реаговање](#) Канцеларије Високог представника УН за људска права, као и [заједничку изјаву](#) УН-а, Мисије ОЕБС-а, Вијећа Европе и Уреда ЕУ у Босни и Херцеговини.

⁴⁷ Види, између осталог, [изјава](#) 2023. Представник ОЕБС-а за слободу медија, [Извјештај ЕУ за Босну и Херцеговину из 2023.](#), као и [саопштење](#) Удружења *БХ новинари* из августа 2024. године којим се осуђују пријетње магазину *Слободна Босна*.

⁴⁸ Недавно су Репортери без граница указали на драматичан пад земље у рангирању слободе штампе, видјети [Прес Фридом Индекс- 2024 Босна и Херцеговина](#).

Јавни РТВ сервис пружају Радио-телевизија Босне и Херцеговине (БХРТ) на државном нивоу, те Радио-телевизија Федерације Босне и Херцеговине (ФТВ) и Радио-телевизија Републике Српске (РТРС) на ентитетском нивоу. Финансирање је дугорочан проблем, а ОДИХР је раније препоручио увођење стабилног система финансирања јавног емитера.

Медијско праћење избора регулисано је Изборним законом који укључује амандмане 2024.,⁴⁹ и допуњен је прописима ЦИК-е из јула 2024. године. Електронски медији су дужни да поштују принципе уравнотежености и непристрасности, посебно у вијестима и другим политичким програмима.⁵⁰ Сваки јавни емитер мора сваком политичком субјекту да обезбиједи најмање три минута бесплатног емитовања у временима са највећом гледаношћу. Политички субјекти такође могу купити највише 30 минута плаћеног времена недељно у јавним медијима и највише 60 минута недељно у приватним медијима. И док су јавни емитери одлучили да не преносе дебате, углавном због децентрализованости избора и великог броја изборних субјеката, најпопуларнији домаћи интернет портал *Кликс.ба*, као и неколико локалних медија, организују серију трибина.

Регулаторно тијело за медије, односно Агенција за регулацију комуникација (РАК), одговорна је за праћење поштовања закона од стране емитовача, што укључује и изрицање казни. РАК је обавијестила ОДИХР ИПМ-у да због недостатка техничких ресурса и особља неће пратити медије током периода предизборне кампање, упркос претходној препоруци ОДИХР-а. Дакле, РАК своју надзорну функцију обавља искључиво на основу притужби трећих лица; у периоду од 8. јула, када су расписани избори, РАК је добила четири релевантна приговора. Жалбе штампаних и онлајн медија су у надлежности Савјета за штампу и онлајн медије, саморегулаторног тијела које доноси необавезујуће одлуке.

ОДИХР ИПМ је 6. септембра започела квалитативно и квантитативно праћење медија на шест ТВ канала, три онлајн портала и три новине.⁵¹

XI. РЈЕШАВАЊЕ ИЗБОРНИХ СПОРОВА

Бирачи и кандидати на изборима чија су права повријеђена могу поднијети притужбе на избор изборној администрацији. Изборни закон обавезује ЦИК да по службеној дужности покрене поступак по пријему обавјештења о изборним прекршајима. ОИК је надлежна за жалбе везане за регистрацију бирача и већину случајева кршења кампање, док ЦИК задржава надлежност да се бави одређеним случајевима кршења кампање у првом степену, што укључује случајеве у вези са говором мржње и злоупотребом јавних средстава у складу са законом, као и жалбе на одлуке ОИК-е. Иако, по правилу, жалбе на одлуке ЦИК-е рјешава Апелационо одјељење Суда БиХ, чије су одлуке коначне, амандмани из 2024. онемогућавају даље преиспитивање појединих одлука.⁵²

⁴⁹ Између осталог, амандманима из 2024. проширује се обавеза транспарентности у погледу откривања података о власништву и на онлајн медије, а електронским медијима се даје право да одбију да емитују рекламе које су дискриминаторне по више основа или подстичу мржњу.

⁵⁰ Дозвољено је извјештавање о функционерима који су кандидати на изборима, под условом да се не спомиње њихова кандидатура. Ови функционери не смију имати привилегован положај у медијима у односу на друге кандидате на изборима.

⁵¹ ОДИХР ИПМ прати три јавна ТВ канала, *БХТ-1* (државни емитер), *РТВ ФБиХ* (Федерација БиХ) и *РТРС* (Република Српска), те три приватна канала (*БН*, *Хајат и Н1*). ОДИХР ИПМ прати и веб странице *аваз.ба*, *кликс.ба* и *независне.ком*, као и дневне новине *Глас Српске*, *Ослобођење* и *Вечерњи лист*. ТВ канали се гледају у временима са највећом гледаношћу (18:00–24:00). Што се тиче онлајн медија и новина, прате се њихове дневнополитичке и изборне рубрике.

⁵² Амандманима из 2024. године посебно су од жалбе изузете одлуке ЦИК-е по приговорима на именовање председника и потпредседника БО.

У складу са претходном препоруком ОДИХР-а, амандманима из 2024. године продужавају се рокови за подношење приговора изборним комисијама и подношење жалби ЦИК-и са 48 на 72 сата.⁵³ Жалбе на одлуке ЦИК-е мора да ријешити суд у року од три дана. Док јавно разматрање изборних спорова још увијек није прописано законом, упркос претходним препорукама ОДИХР, ЦИК је већину жалби до сада рјешавала на јавним сједницама.⁵⁴ ЦИК води базу података жалби са уносом основних информација о питањима која се разматрају и предузетим мјерама, међутим одлуке по жалбама се не објављују у потпуности.

ЦИК је до 13. септембра примила око 1.500 притужби и покренула поступке по службеној дужности, углавном у вези са преурањеном кампањом, злоупотребом јавних средстава и именовањем предсједника и потпредсједника БО. Амандманима из 2024. године, између осталог, детаљно је дефинисана злоупотреба јавних средстава и пријевремена кампања окарактерисана као изборни прекршај за који је предвиђена новчана казна од 3.000 до 30.000 КМ (око 1.534 до 15.337 евра). ЦИК је прихватила велики број жалби и у поступку по службеној дужности утврдила повреде везане за преурањену кампању; због недостатка доказа, одбила је велики број притужби у вези са злоупотребом јавних средстава.⁵⁵ ЦИК је разријешила дужности предсједнике и потпредсједнике БО, за које је утврдила да су чланови политичких странака.⁵⁶ Неки од саговорника ОДИХР ИПМ-е указали су на недоследност ЦИК-е у изрицању казни за прекршаје у кампањи, те изнијели мишљење да је ЦИК недоследно истраживала кршења кампање и страначку припадност предсједника и потпредсједника БО.⁵⁷

ХИ. ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРА

Закон предвиђа посматрање избора у свим фазама изборног процеса од стране цивилних и међународних посматрача, као и посматрача које именују политички субјекти. Амандмани из 2024. посебно наводе да посматрачи морају бити у могућности да спроведу ефективно посматрање. ЦИК акредитује међународне посматраче и посматраче грађана који посматрају на државном нивоу (тј. у ЦИК-и и Главном центру за бројање), док ОИК акредитује посматраче грађана за своје општине, као и посматраче које именују политички субјекти и кандидати у својим општинама. У току је акредитација посматрача.

Под Лупом, коалиција неколико организација цивилног друштва, послала је 55 дугорочних ангажованих посматрача и активна је у све 143 општине. *Под Лупом* је обавијестила ОДИХР ИПМ да планира да пошаље око 1.000 краткорочно ангажованих посматрача који ће пратити активности на дан избора, а њих 450 ће се првенствено фокусирати на бирачка мјеста на којима ће се спроводити ИКТ пилот пројекти.

⁵³ У веома сложеним случајевима рок се може продужити на три до пет дана.

⁵⁴ У складу са претходном препоруком ОДИХР, нове одредбе додатно обавезују ЦИК и Суд да благовремено обавјештавају јавност о приговорима и жалбама, као и одлукама.

⁵⁵ До званичног почетка кампање 6. септембра, ЦИК је примила 582 притужбе на преурањену кампању. У 62 од ових случајева ЦИК је изрекла новчане казне од 3.000 до 12.000 КМ (отприлике 1.534 до 6.135 евра), кажњавајући активности попут објављивања кандидатуре са коментарима на Фејсбуку, давања интервјуа и прављења аудио-визуелних материјала. Од 98 случајева злоупотребе јавних средстава који су разматрани до 13. септембра, изречене су четири казне, док је око 60 предмета у току.

⁵⁶ Страначка припадност се углавном утврђивала на основу информација на друштвеним мрежама.

⁵⁷ Амандмани из 2024. обавезују власти и институције да сарађују са ЦИК-ом по питањима везаним за изборе. Саговорници ОДИХР ИПМ-е напомињу да није увијек случај да ЦИК проактивно истражује наводе, те да понекад погрешно тумачи доказе садржане у притужбама и прибављене по службеној дужности.

ХШ. АКТИВНОСТИ ОДИХР ИПМ

ОДИХР ИПМ отворила је своју канцеларију у Сарајеву 30. августа 2024. године. Шефица мисије се састала са помоћником Министра спољних послова, предједницима и члановима Централне изборне комисије, Високим представником, државним јавним емитером, политичким странкама, представницима цивилног друштва и члановима дипломатске заједнице. ОДИХР ИПМ је успоставила редовне контакте са изборном администрацијом, владиним институцијама укљученим у изборни процес, политичким странкама, кандидатима, цивилним друштвом, медијима и дипломатском заједницом. Конгрес локалних и регионалних власти Савјета Европе и Европски парламент најавили су слање делегација посматрача за посматрање на дан избора.

*Енглеска верзија овог извјештаја је једини званични документ.
Доступни су незванични преводи на босански, хрватски и српски*