



Projekt financira
Europska unija



KONAČNO IZVJEŠĆE

o građanskom, nestranačkom promatranju Općih izbora 2022. u BiH

Projekt dijelom sufinancira:



Sistemska transparentnost u izbornom procesu
(STEP projekat)

siječanj 2023.

SADRŽAJ

1. SAŽETAK	4
2. POLITIČKI KONTEKST	11
3. OSNOVNE INFORMACIJE O OPĆIM IZBORIMA 2022	13
4. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV	15
4.1. Pravni okvir	15
4.2. Izborni sustav	18
5. IZBORNA ADMINISTRACIJA	19
5.1. Središnje izborna povjerenstvo Bosne i Hercegovine (SIP BiH)	19
5.2. Lokalna izborna povjerenstva	21
5.3. Birački odbori	23
6. PREDIZBORNI PERIOD	24
6.1. Registriranje političkih subjekata i kandidata/kinja	24
6.2. Registracija birača/ica	25
6.3. Ravnopravnost spolova i sudjelovanje manjina u izbornom procesu	26
6.4. Izborna kampanja	27
6.5. Financiranje izborne kampanje	28
6.6. Financiranje političkih stranaka	29
7. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM PERIODU I IZBORNOJ KAMPANJI	32
7.1. Preuranjena izborna kampanja	32
7.2. Ažurnost Središnjeg biračkog popisa (SBP)	33
7.3. Trgovina mjestima u biračkim odborima	34
7.4. Zloupotreba osobnih podataka u svrhu registracije birača za glasovanje izvan BiH	35
7.5. NedoVOLJeni pritisci na birače i kupovina glasova	36
7.6. Zloupotreba javnih resursa i javnih funkcija u svrhe kampanje	37
7.7. Ostale nepravilnosti	38
8. IZBORNI DAN	40
8.1. Otvaranje biračkih mjesta	40
8.2. Proces glasovanja	42
8.3. Zatvaranje biračkih mjesta	45
8.4. Brojanje glasova	45
8.5. Rad lokalnih izbornih povjerenstava	47
8.6. Izlaznost	48
9. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN	50
9.1. Izvješća promatrača/ica izbornog dana	50
9.2. Prijave građana/ki	50
10. POSTIZBORNI PERIOD	51
10.1. Utvrđivanje rezultata izbora	51
10.2. Zaštita izbornog prava – primjedbe i prigovori	51
10.3. Implementacija izbornih rezultata	54
11. METODOLOGIJA DUGOROČNOG PROSMATRANJA IZBORA	55
12. O NAMA	57
12.1. O Projektu „STEP“ i Koaliciji „Pod lupom“	57
12.2. Koalicija u brojkama	57
12.3. Izrazi zahvalnosti	58

SKRAĆENICE KORIŠTENE U IZVJEŠĆU

BiH	Bosna i Hercegovina
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BM	Biračko mjesto
BO	Birački odbor
SBP	Središnji birački popis
CCI	Centri civilnih inicijativa
CGS	Centar za građansku suradnju
SIP	Središnje izborno povjerenstvo
DON	Demokracija, organiziranje, napredak
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FGT	Forum građana Tuzle
GIP	Gradsko izborno povjerenstvo
GRECO	Grupa država u borbi protiv korupcije Vijeća Evrope
IRRG	Interresorna radna grupa za izmjene izbornog zakonodavstva
LIP	Lokalno izborno povjerenstvo
ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OHR	Ured Visokog predstavnika u BiH
OIP	Općinsko izborno povjerenstvo
OSCE	Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi
RS	Republika Srpska
ZR	Zbirni rezultati (obrazac)

1. SAŽETAK

Uzimajući u obzir cijeli izborni proces, od dana raspisivanja izbora pa do potvrđivanja izbornih rezultata, Koalicija „Pod lupom“ Opće izbore 2022. godine u BiH ocjenjuje kao djelomično neregularne.

Ovakva ocjena rezultat je svih zabilježenih nepravilnosti, posebno pritisaka na birače i zlouporabe javnih resursa u predizborno vrijeme, te brojnih neslaganja izbornih rezultata, čime je integritet izbornog procesa ozbiljno narušen, a povjerenje javnosti u izborni proces, čini se, nikad niže. Također, općem nezadovoljstvu provedenim izborima u javnosti doprinosi i činjenica da su uočene nepravilnosti i kršenja Izbornog zakona BiH ostala bez pravovremene institucionalne reakcije i odgovarajućih sankcija.

Promatračka misija Koalicije „Pod lupom“ ocijenila je da je izborni dan 2. listopada 2022. godine na najvećem broju biračkih mjesta protekao u skladu sa Izbornim zakonom BiH i podzakonskim aktima. Zabilježeno je i da su primjetna poboljšanja nekih segmenata izbornog procesa u odnosu na prethodne izborne cikluse, a što je dobrim dijelom rezultat implementacije 14 preporuka Koalicije „Pod lupom“ samo za ove izbore tj. niza tehničkih unapređenja u procesu glasovanja na izborni dan. U odnosu na ranije izborne cikluse zabilježeno je manje slučajeva zlouporaba pomoći pri glasanju i obiteljskog glasanja.

Opći izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) 2022. godine organizirani su i provedeni u izazovnom političkom trenutku. Period od održavanja posljednjih Općih izbora 2018. godine obilježen je nepotpunom implementacijom rezultata izbora, političkim blokadama funkcioniranja vlasti, neispunjavanjem uvjeta i prioriteta Europske komisije (EK), globalnom pandemijom korona virusa, propalim pregovorima o izornoj reformi, nepovjerenjem građana/ki u izborni proces i institucije, te pokušajima blokade održavanja i/ili odgađanja redovnih izbora.

Izborna reforma, predvođena predstavnicima/cama političkih subjekata koji participiraju u vlasti na državnoj razini, uz moderiranje predstavnika/ica međunarodne zajednice, doživjela je neuspjeh. Dugotrajan proces pregovora političkih subjekata o rješenjima nagomilanih problema u političkom i izbornom sustavu države, kao i usvajanje suštinskih tehničkih unapređenja kroz tzv. paket integriteta izbornog procesa, očekivano je podbacio zbog nespremnosti na kompromis i tvrdih, unaprijed zauzetih stajališta, koja se nisu mijenjala tijekom pregovora.

I za Opće izbore 2022. godine nastavila se praksa mijenjanja Izbornog zakona u izornoj godini, i to čak u periodu kada su izbori već raspisani. Iako su se izmjene odnosile na dodatne mehanizme sprječavanja izbornih nepravilnosti tijekom svih faza izbornog procesa, te implementaciju presude Ustavnog suda u slučaju Ljubić i mehanizama kojima se sprječavaju blokade formiranja vlasti, posebno u FBiH, mora se istaknuti da se u BiH ponovno postupa suprotno Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva. Ovaj Kodeks navodi da nije dobro mijenjati izborne propise tijekom izborne godine. Spomenute izmjene donio je Visoki predstavnik u BiH (OHR), koristeći tzv. Bonske ovlasti, i to nakon što bh. političari i donositelji odluka nisu ništa učinili po ovim pitanjima.

Opći izbori 2022. godine raspisani su u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (BiH) i održani u nedjelju, 2. listopada 2022. godine. Na izborima su direktno birani članovi/ice Predsjedništva BiH, zastupnici/e državnog i entitetskih Parlamenata te zastupnici/e u Skupštinama županija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Za sve raspisane izborne utrke ukupno se biralo 518 nositelja mandata. Za sudjelovanje na izborima, Središnje izborno povjerenstvo BiH (SIP BiH) ovjerilo je 145 političkih subjekata (90 političkih stranaka, 17 nezavisnih kandidata i 38 koalicija). Pravo glasa na ovim izborima imalo je ukupno 3.368.666 birača i biračica upisanih u Središnji birački popis. Proračun za listopadske izbore 2022. godine iznosio je nešto više od 12,5 milijuna KM.

U periodu od održavanja Lokalnih izbora 2020. SIP BiH je uglavnom nastavila sa naporima da vrati poljuljano povjerenje građana/ki BiH u izbore, kroz dijelom povećanu transparentnost kao i razmatranje prijavljenih i uočenih nepravilnosti, te izricanje sankcija za iste. Međutim, proces utvrđivanja rezultata, sporost u objavi istih, veliki broj utvrđenih nepravilnosti i neslaganja rezultata sa biračkih mjesta sa onima koji su utvrđeni u Glavnom centru za brojanje (GCB), neusvajanje i neobjavlivanje izvješća GCB-a, izostanak sankcija i/ili izostanak informacija o istragama, postupcima za utvrđivanje prekršajne ili krivične odgovornosti, za brojna kršenja Zakona, duboko su narušili povjerenje javnosti u integritet izbornog procesa.

Kao i u ranijim izbornim ciklusima, zabilježeno je da značajan broj političkih subjekata provodi aktivnosti izborne kampanje prije njenog službenog početka, posebno u segmentu plaćenog oglašavanja na društvenim mrežama. Nastavljajući praksu započetu tijekom izbornog ciklusa Lokalnih izbora 2020., SIP BiH novčano je sankcionirala niz političkih subjekata i/ili kandidata istih za plaćeno oglašavanje na društvenoj mreži Facebook u vremenu prije početka izborne kampanje, uključujući i za slučajeve ove nepravilnosti koje je prijavila Koalicija „Pod lupom“. Pored plaćenog oglašavanja na društvenim mrežama, zabilježeno je da su pojedini politički subjekti započeli sa aktivnostima koje su *de facto* aktivnosti izborne kampanje na terenu, a koje nisu internog stranačkog karaktera, te da se u tom smislu u velikoj mjeri koristi tzv. siva zona Izbornog zakona BiH koja izričito zabranjuje samo plaćeno oglašavanje prije službenog početka izborne kampanje. Trenutna zakonska rješenja ne poznaju sankcije niti zabranjuju sve ove ostale aktivnosti izborne kampanje, čime se na određeni način obezvrjeđuje određivanje kampanje u trajanju od 30 dana, kad ona u praksi traje daleko duže.

Lokalne izbore 2020. godine obilježio je rekordan broj prijava za glasovanje putem pošte, kao i veliki broj zabilježenih nepravilnosti i zlouporaba u vezi s tim. Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“ odnosila se na uvođenje dodatnih mehanizama čime bi se zloupotrebe spriječile. SIP BiH je za izbore 2022. godine kroz pod zakonske akte propisalo dodatne mehanizme na način da se prijave za glasanje izvan BiH dostavljaju samo elektronski putem portala e-izbori dostupnom na web stranici ili putem faksa. Različita postavljena sigurnosna ograničenja su vrlo vjerojatno utjecala i na sam broj prijava za glasovanje putem pošte kojih je za ove izbore bilo gotovo duplo manje u odnosu na izbore 2020. godine. Trgovina mjestima u biračkim odborima između političkih subjekata zabilježena je u značajnoj mjeri i u ovom izbornom ciklusu. Nastavio se trend širom BiH, gdje se određeni broj političkih subjekata

prijavljuje i ovjerava za sudjelovanje na izborima u osnovnim izbornim jedinicama u kojima nemaju nikakvo djelovanje, općinski odbor, službene prostorije niti se planiraju ozbiljno nadmetati u izbornoj utrci, što može upućivati na zaključak da se to radi sa namjerom da se ostvari trgovina mjestima u biračkim odborima. Koalicija „Pod lupom“ je u prethodnom periodu provela istraživanje i kreirala analizu transparentnosti rada biračkih odbora, sa fokusom upravo na ovu nepravilnost. Istraživanje je ukazalo na potencijalnu sumnju na trgovinu mjestima u biračkim odborima za preko 17% članova/ica biračkih odbora, ili njih 747, od 4.337 članova/ica, biračkih odbora koliko ih je bilo predmetom analize. Sve informacije koje je Koalicija zabilježila u vezi sa trgovinom mjestima u biračkim odborima, dostavljene su SIP BiH za informaciju i dalje postupanje.

Promatrači Koalicije „Pod lupom“ izvijestili su o 384 slučaja zlouporabe javnih resursa u 67 općina/gradova. Prijavljeni slučajevi odnose se u najvećem broju na intenziviranje radova na lokalnoj infrastrukturi, te učestale i intenzivirane posjete dužnosnika sa viših razina vlasti, koji se u pravilu sastaju ili posjećuju one općine/gradove na čijem su čelu njihove stranačke kolege/ice. Za ove izbore zabilježeni su i različiti primjeri uvođenja u prava različitih kategorija i/ili davanja jednokratnih oblika pomoći stanovništvu po različitim osnovama: jednokratne novčane pomoći umirovljenicima, osobama sa invaliditetom, civilnim žrtvama rata, korisnicima braniteljske naknade, podjela paketa osnovnih životnih namirnica, pomoći mladima, a sve sa realizacijom isključivo do izbornog dana.

Manipulacije izbornim procesom, koje su mogle imati direktan utjecaj na izborni rezultat, događale su se na 6% promatranih biračkih mjesta. Najveće nepravilnosti na izborni dan utvrđene su tijekom promatranja izbornog dana i procesa ponovnog brojanja glasova za razinu Predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske u Glavnom centru za brojanje, i to u Doboju, Prijedoru i Zvorniku, gdje je ponovnim brojanjem utvrđeno da se preliminarni rezultati uneseni u obrasce od strane članova biračkih odbora i/ili u jedinstveni sustav za obradu rezultata od strane osoblja lokalnih izbornih povjerenstava razlikuju u odnosu na konačne rezultate utvrđene ponovnim brojanje glasova na čak do dvije trećine biračkih mjesta u ovim gradovima. Nitko do trenutka objave ovog izvješća nije snosio krivičnu ili drugu odgovornost zbog navedenog.

Rezultati izbora potvrđeni su 2. studenog 2022., čime je ispoštovan zakonski rok. Ipak, potrebno je naglasiti da je proces utvrđivanja rezultata, kao nikad do sada, poljuljao povjerenje javnosti u proces u prvom redu zbog niza uočenih nepravilnosti i neslaganja rezultata sa biračkih mjesta sa onim utvrđenim u Glavnom centru za brojanje, ali i zbog dužine trajanja procesa utvrđivanja rezultata. Tijekom postupka za utvrđivanje izbornih rezultata, zbog niza uočenih, prijavljenih i utvrđenih nepravilnosti u vezi sa rezultatima sa biračkih mjesta, SIP BiH je donijelo naredbu da se vrši kontrolno brojanje glasačkih listića za izbor predsjednika i potpredsjednika RS sa svih 2.239 redovnih biračkih mjesta. Ovo je prvi takav slučaj da se su kontrolno brojali svi glasački listići za jednu razinu. Dodatno SIP BiH je izdalo naredbe za ponovno brojanje glasačkih listića ili otvaranje vreća zbog uklanjanja drugih nepravilnosti na preko 240 biračkih mjesta, ne računajući kontrolno brojanje za izbor predsjednika i potpredsjednika RS.

Preporuke za unapređenje izbornog procesa u BiH

PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV BIH

Ustav(i)

1. Implementirati presude Europskog suda za ljudska prava („Sejdić-Finci“, „Zornić“, „Pilav“, „Šlaku“, „Pudarić“) čime će se svim građanima/kama BiH sa navršenih 18 godina omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo bez obzira na njihovu etničku pripadnost i prebivalište.
2. Ustavom BiH i Izbornim zakonom BiH spriječiti promjenu etničke pripadnosti u periodu od tri uzastopna izborna ciklusa.
3. Osigurati minimalnu zastupljenost tri konstitutivna naroda u predstavničkim tijelima na razini županija u FBiH, a na lokalnoj razini izmjenama statuta općina/gradova.

Zakon(i)

4. Uvesti rokove za formiranje izvršne vlasti i obavezu raspisivanja prijevremenih izbora ukoliko se izvršna vlast ne formira u roku.
5. Izbornim zakonom BiH predvidjeti institut zamjenskog poslaničkog mandata kako bi se izbjegla situacija da jedna osoba obavlja istovremeno funkciju u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.
6. Skratiti sve izborne rokove od datuma raspisivanja izbora do službene i potpune objave konačnih rezultata izbora (umjesto sadašnjih 180, na maksimalnih 120 dana).
7. Pokrenuti inicijativu o donošenju Zakona o principima djelovanja političkih organizacija na razini BiH.
8. Što hitnije formirati Interresornu radnu grupu za izmjene Izbornog zakona BiH sa jasnim zadacima i rokovima za rad, a sa ciljem unaprjeđenja pravnog okvira za izbore koji će vratiti poljuljano povjerenja građana/ki u izborni proces.
9. Izbornim zakonom BiH predvidjeti situacije kada dođe do prekida izbornog procesa kojim je onemogućeno utvrđivanje rezultata izbora, te odrediti rok u kojem se moraju održati novi izbori.
10. Usvojiti službenu prečišćenu verziju Izbornog zakona BiH.

Izborni sustav

11. Sniziti unutarstranački izborni prag za Opće izbore u BiH na 10% i izjednačiti ga sa unutarstranačkim izbornim pragom za lokalne izbore.
12. Revidirati izborne jedinice i broj mandata za državni i entitetske parlamente kako bi se osigurao princip jednakosti glasa.
13. Ukinuti kompenzacijske kandidacijske liste i dodjeljivati kompenzacijske mandate kandidatima/kinjama sa najvećim brojem dobivenih preferencijalnih glasova sa redovnih kandidacijskih listi političkih subjekata na razini entiteta. Pravilima o dodjeli kompenzacijskih mandata osigurati spolnu i regionalnu zastupljenost po izbornim jedinicama.

IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izborne komisije

14. U najvećoj mogućoj mjeri depolitizirati postupke imenovanja izbornih povjerenstava stavljanjem naglaska na stručnost i profesionalni integritet kandidata/kinja za pozicije u istima. Nadzor nad radom povjerenstava i druge radnje vršiti u skladu sa zakonom i nadležnostima, na osnovu činjenica i argumenata, a ne dnevnopolitičkih tema, čime će se doprinijeti jačanju svih izbornih povjerenstava.
15. Uskladiti Izborni zakon BiH sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u dijelu koji se odnosi na imenovanja članova/ica Središnjeg izbornog povjerenstva BiH (SIP BiH) na način da se sastav SIP BiH uskladi sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH.
16. Nastaviti sa unapređenjima u oblasti obuka lokalnih izbornih povjerenstava u cilju veće efikasnosti njihovog rada u izbornom periodu.
17. Unaprijediti sustav kontrole finansijskog poslovanja političkih stranaka kako u izornoj tako i neizornoj godini kroz jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta Službe za reviziju SIP-a BiH. U kontrolu finansijskog poslovanja političkih stranaka uključiti i druge institucije nadležne za poslovanje pravnih lica.

Birački odbori

18. Izmijeniti postupak odabira predsjednika/ca i zamjenika/ce biračkog odbora na način da iste biraju općinske/gradske izborne komisije na osnovu javnog poziva i kriterijima koje će propisati SIP BiH, a koji će biti imenovani i obučavani za rad u neizbornim godinama.
19. Doprinijeti sprječavanju trgovine mjestima u biračkim odborima koju vrše politički subjekti na način da se uvedu dodatni restriktivniji kriteriji po kojim se politički subjekti kvalificiraju za sudjelovanje u radu biračkih odbora.
20. Sankcionirati neopravdana odustajanja od rada u biračkom odboru uoči izbornog dana zabranom angažmana u najmanje dva izborna ciklusa te propisati vođenje takvih evidencija na razini lokalne izborne administracije.

PREDIZBORNI PERIOD

21. Središnje izorno povjerenstvo BiH i organi nadležni za provedbu zakona (Ministarstva unutarnjih poslova i Tužiteljstva) moraju poduzeti sve korake iz svoje nadležnosti u pogledu prevencije, sprječavanja i sankcioniranja vršenja pritisaka na birače.
22. Precizirati odgovornost za političke subjekte koji provode neplaćenu izbornu kampanju prije početka Zakonom utvrđenog perioda u kojem je dozvoljeno voditi istu.
23. Analizirajući efekte primjene odredbi o zloupotrebi javnih resursa za izborni ciklus 2022. godine razmotriti dalje preciziranje i uređivanje ove oblasti.
24. Radi izgradnje povjerenja u točnost podataka sadržanih u Središnjem biračkom popisu (SBP), nužno je poduzeti sve radnje kojim će se ovaj proces unaprijediti na način da se izvrši sveobuhvatna revizija svih postupaka koji utiču na formiranje SBP-a, utvrde slabe točke protoka informacija i kreiraju (elektronska) rješenja uz jasno propisane odgovornosti, rokove i sankcije.

IZBORNI DAN

25. U izborni proces uvesti strojeve za skeniranje glasačkih listića (skenere) ili druge nove tehnologije koje će spriječiti zlouporabe i onemogućiti povrede Izbornog zakona BiH prilikom utvrđivanja volje birača/ica na biračkim mjestima na izborni dan, prateći pri tome standarde i kriterije sigurnosti, izvodivosti, dugoročnosti i isplativosti odabranog rješenja.
26. Uvesti elektronsku identifikaciju birača/ica na biračkom mjestu.
27. Osigurati unos rezultata glasanja u elektronski sistem SIP-a (JIIS) sa biračkog mjesta, odmah po utvrđivanju rezultata glasovanja za svaku razinu koja se bira na izborima.
28. Prilikom određivanja lokacija biračkih mjesta posebnu pažnju posvetiti da su biračka mjesta pristupačna osobama sa invaliditetom.
29. U budućim unaprjeđenjima organizacije izbornog dana, posebno u segmentu glasovanja na biračkim mjestima, razmotriti način osiguravanja uvjeta za slijepe i slabovidne osobe da glasaju samostalno.

Uređenje biračkog mjesta

30. Striktno primjenjivati provedbeni akt SIP-a BiH koji se tiče javne objave imena članova/ica biračkih odbora na biračkom mjestu, a koja mora uključivati i naziv (ne šifru) političkog subjekta ispred kojeg su članovi/ce imenovani/e.
31. Uvesti zasebne providne kutije za glasovanje za svaku razinu vlasti koja se bira¹.

Promatrači/ce izbora

32. Pojednostaviti proceduru za akreditaciju građanskih, nestranačkih promatrača/ica koje akreditira SIP BiH uvođenjem mogućnosti za podnošenje zahtjeva u elektronskom obliku. Pojednostaviti propisani izgled akreditacija i ubrzati postupak izdavanja istih.

UTVRĐIVANJE REZULTATA

33. Uvesti obavezu poništenja izbora za ona biračka mjesta gdje se utvrdi višak glasačkih listića.
34. Osigurati striktno poštivanje odredbi Izbornog zakona BiH i provedbenih akata kojima je propisano osiguravanje sigurnosti izbornog materijala na svakom biračkom mjestu uoči izbornog dana.
35. Pooštriti kontrolu dostavljanja osjetljivog izbornog materijala kako na biračka mjesta tako i sa biračkih mjesta. Pravilnikom o provođenju izbora precizirati tko je zadužen za dostavljanje izbornog materijala sa biračkih mjesta do općinskog/gradskog izbornog povjerenstva.
36. Nakon utvrđivanja broja neiskorištenih glasačkih listića, a prije pakiranja u originalne kutije, iste treba učiniti neupotrebljivim na način da se donji desni i lijevi kutovi glasačkih listića odrežu škarama.

¹ Osim ukoliko se uvedu skeneri ili drugi oblik tehnologije na biračkom mjestu kojim kutije za glasačke listiće postaju suvišne.

37. Tehnički unaprijediti izradu kopija obrazaca sa zbirnim rezultatima kako bi iste bile čitljive, te osigurati njihovo javno postavljanje na biračko mjesto nakon završetka svih procesa na biračkom mjestu kako je i propisano.

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

38. Omogućiti prigovor na izborni proces svima u svakoj fazi izbornog procesa.
39. Rad Glavnog centra za brojanje (GCB) učiniti transparentnim kroz redovno izvješćivanje javnosti o svim utvrđenim činjenicama tijekom provođenja aktivnosti iz njegove nadležnosti, te blagovremenom javnom objavom sveobuhvatnog izvješća o radu GCB-a. Promatračima u GCB-u osigurati pristup svim radnjama i dokumentima, kako je i propisano Izbornim zakonom BiH.
40. Unaprijediti objavljivanje informacija o zaprimljenim prigovorima i žalbama o istima, na internet stranici SIP BiH, na način da se kreira baza podataka koja će sadržavati iste u izvornom obliku, uz prateće odluke o postupanju po istima. Bazu podataka, odnosno objavljivanje informacija o prigovorima i žalbama proširiti i na prigovore upućene izbornim povjerenstvima osnovnih izbornih jedinica.
41. Središnje izorno povjerenstvo BiH i nadležni organi za provođenje zakona trebaju proaktivno djelovati na prevenciji, sprječavanju, te posebno na blagovremenom procesuiranju i odgovarajućem sankcioniranju svih kršenja Izbornog zakona BiH. Kada je u pitanju izricanje sankcija, da bi ispunile svoj cilj one moraju biti djelotvornog karaktera, a ne simbolične.
42. Središnje izorno povjerenstvo BiH i nadležna tužiteljstva trebaju unaprijediti suradnju u pogledu razmjene informacija o svim postupcima, odnosno podignutim optužnicama za krivična djela iz oblasti izbornog prava, te posebno osigurati blagovremeno informiranje javnosti o istima, kao i ishodima provedenih postupaka.

2. POLITIČKI KONTEKST

Opći izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) 2022. godine organizirani su i provedeni u izazovnom političkom trenutku. Period od održavanja posljednjih Općih izbora 2018. godine obilježen je nepotpunom implementacijom rezultata izbora, političkim blokadama funkcioniranja vlasti, neispunjavanjem uvjeta i prioriteta Europske komisije (EK), globalnom pandemijom korona virusa, propalim pregovorima o izbornoj reformi, nepovjerenjem građana/ki u izborni proces i institucije, te pokušajima blokade održavanja i/ili odgađanja redovnih izbora. Opći izbori u BiH se, već četvrti izborni ciklus zaredom, održavaju u Izbornom zakonu BiH koji nije u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima u izborima, uz dokazanu diskriminaciju građana/ki na osnovu etničke pripadnosti i prebivališta, potvrđenu kroz 5 presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Od 14 prioriteta koji su stavljeni pred BiH kao uvjeti za dobivanje kandidacijskog statusa za članstvo u Europskoj uniji (EU), gotovo ništa ili vrlo malo je ispunjeno². U potpunosti je ispunjen samo uvjet koji se tiče osiguravanja pravilnog funkcioniranja Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje. U pogledu uvjeta koji se odnose na izbore, samo su lokalni izbori u Mostaru održani, iako po posebnim pravilima od ostatka BiH, čime je ispunjena svega 1/3 prioriteta koji se odnosi na oblast demokracija/funkcionalnost³. Postotno, ispunili smo svega 12,7% prioriteta za 4 godine, što dovoljno govori o stvarnoj političkoj volji za punopravno članstvo u EU.

Izborna reforma, predvođena predstavnicima/cama političkih subjekata koji participiraju u vlasti na državnoj razini, uz moderiranje predstavnika/ica međunarodne zajednice, doživjela je neuspjeh. Dugotrajan proces pregovora političkih subjekata o rješenjima nagomilanih problema u političkom i izbornom sustavu države, kao i usvajanje suštinskih tehničkih unapređenja kroz tzv. paket integriteta izbornog procesa, očekivano je podbacio zbog nespremnosti na kompromis i tvrdih, unaprijed zauzetih stavova koji se nisu mijenjali tijekom pregovora.

Još od imenovanja trenutno sastava Središnjeg izbornog povjerenstva BiH (SIP BiH) početkom 2020. godine, kontinuirani su pritisci, u manjem ili većem obimu, na ovu instituciju od strane političkih subjekata koji su ostali nezadovoljni (re)izborom 5 od 7 sadašnjih članova/ica. Problem ili saga oko imenovanja, osporavanja zakonitosti, te tužbe koja je uslijedila, okončana je u travnju 2022. godine kada je Sud BiH odbio tužbu jednog od bivših članova SIP BiH kojom je osporavan izbor novih članova, kao i pravo Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (PD PSBiH) da iste imenuje. U obrazloženju presude⁴ navodi se da je odluka Predstavničkog doma PSBiH zakonita i pravilna i u skladu sa članom 2.5. stav (6) Izbornog zakona BiH. Pritisak i osporavanje SIP BiH kao institucije nastavljen je, slično kao i u slučaju Lokalnih izbora 2020., uskraćivanjem blagovremenog osiguravanja finansijskih sredstava za organizaciju izbora korištenjem različitih izgovora od strane političkih subjekata koji su tom trenutku

² Mišljenje Europske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU: <https://bit.ly/2YeAE3v>

³ Prioritet iz ove oblasti glasi: Osigurati da se izbori provode u skladu sa europskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanskog povjerenstva, osigurati transparentnost financiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.

⁴ Spomenuta presuda može se pogledati ovdje: <https://bit.ly/3jY9gr0>

bili u izvršnoj vlasti na razini BiH. Svi pokušaji neodržavanja ili odgađanja izbora na kraju su propali, što je izuzetno važno za dobrobit građana/ki i demokracije u BiH, ali ostaje nevjerica da su isti pokušaji uopće i postojali. SIP BiH je za Opće izbore 2022. godine usvojilo niz odluka koje su unaprijedile izborni proces, posebno proces glasovanja na izborni dan, čime je u potpunosti ili djelomično implementirano 9 preporuka Koalicije Pod lupom.

Visoki predstavnik u BiH (OHR) donio je niz odluka koje su se odnosile na omogućavanje održavanja izbora i na izborna pravila. Odluke su donesene u tijeku izbornog perioda te u noći nakon zatvaranja biračkih mjesta, što je izazvalo snažnu reakciju pojedinih političkih subjekata koji nisu bili zadovoljni istim ili osporavaju ovaj način donošenja odluka. Dio novih pravila odnosio se na sankcioniranje nezakonite trgovine mjestima u biračkim odborima i sprječavanje zlouporaba javnih resursa u svrhe izborne kampanje, a što su bile i prioritetne preporuke Koalicije Pod lupom, dok se dio odnosio na implementaciju rezultata izbora. Odluke OHR-a nesumnjivo su unaprijedile kvalitetu izbora u periodu prije izbornog dana i otklonile blokade u formiranju i funkcioniranju vlasti na razini entiteta Federacija BiH, ali efekt istih nije potpun i ostalo je još puno posla na unaprjeđenjima navedenih i drugih segmenata izbornog procesa.

Godinu u političkom smislu svakako je obilježio i rat u Ukrajini. Ključni politički lideri su otvoreno zauzeli strane u sukobu, što je dodatno doprinijelo polarizaciji po etničkim i stranačkim linijama. Rat u Ukrajini imao je i još uvijek ima značajne ekonomske posljedice, uz ograničen odgovor vlasti na iste, koje su dijelom bile zastupljene kao važna tema u izornoj kampanji.

Sve navedeno, uz evidentirane izborne nepravilnosti, dovelo je do, čini se, nikad većeg nepovjerenja građana/ki u izborni proces u BiH. Dovođenje u pitanje rezultata izbora, kao i dokazane izborne krađe i prevare bez posljedica i sankcija po počinitelje, upućuju na alarmantno stanje demokracije u BiH. Unapređenje izbornog procesa je nužnost, a sljedeće izbore bi bilo upitno organizirati prema istim pravilima i bez elektronske identifikacije birača/ica, skeniranja glasačkih listića i unosa rezultata glasanja sa biračkog mjesta.

3. OSNOVNE INFORMACIJE O OPĆIM IZBORIMA 2022.

Opći izbori 2022. godine raspisani su u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (BiH) i održani u nedjelju, 2. listopada 2022. godine⁵. Na izborima 2. listopada direktno su birani sljedeći organi, odnosno tijela:

- Predsjedništvo BiH
- Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH
- Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH
- Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske
- Narodna skupštine Republike Srpske
- Skupštine županija u Federaciji BiH

Za sve raspisane izborne utrke ukupno se biralo 518⁶ nositelja mandata. Za sudjelovanje na izborima, Središnje izborno povjerenstvo BiH (SIP BiH) ovjerilo je 145 političkih subjekata (90 političkih stranaka, 17 nezavisnih kandidata i 38 koalicija). Međutim, na glasačkom listiću nalazilo se ukupno 127⁷ političkih subjekata, jer se 8 stranaka pojavilo na izborima samo u okviru koalicije, a 10 političkih stranaka nije ovjerilo kandidacijske liste. SIP BiH ukupno je ovjerilo 7.258⁸ kandidata i kandidatkinja za sve izborne trke. Od toga, na redovnim kandidacijskim listama nalazilo se 3.058 ili 42,1% manje zastupljenog spola, u ovom slučaju žena čime su formalno ispoštovane odredbe o ravnopravnosti spolova prilikom ovjere kandidacijskih listi. Ravnopravnost spolova se primjenjuje i za ovjeru kandidacijskih listi za kompenzacijske mandate, o čemu SIP BiH vodi računa po službenoj dužnosti.

Pravo glasa na općim izborima imalo je ukupno 3.368.666 birača i biračica upisanih u Središnji birački popis (SBP) na datum 18.08.2022. godine. Biračko tijelo čine redovni birači/ce (3.277.490), birači/ce sa statusom raseljene osobe koji glasuju u odsustvu (6.124) i koji glasuju osobno (15.086), birači/ce koji glasuju iz inozemstva putem pošte (63.264), te koji glasuju u diplomatsko - konzularnim predstavništvima BiH (6.702). Od ukupnog broja redovnih birača/ca njih 14.222 registrirano je za glasanje putem mobilnih timova.

⁵ Odluka o raspisivanju Općih izbora 2022. godine: <https://bit.ly/3BCJX40>

⁶ Predsjedništvo BiH: 3; Parlament BiH: Ukupno 42 - iz FBiH 28 (21 direktno i 7 kompenzacijski mandati), iz RS 14 (9 direktno i 5 kompenzacijski mandati); Parlament FBiH: 98 (73 direktno i 25 kompenzacijski mandati); Predsjednik i potpredsjednici RS: 3; Narodna skupština RS: 83 zastupnika (63 direktno i 20 kompenzacijski mandati) Županija 1 (Unsko-sanska županija): 30; Županija 2 (Posavska županija): 21; Županija 3 (Tuzlanska županija): 35; Županija 4 (Zeničko-Dobojska županija): 35; Županija 5 (Bosansko-podrinjska županija - Goražde): 25; Županija 6 (Srednjobosanska županija): 30; Županija 7 (Hercegovačko-neretvanska županija): 30; Županija 8 (Zapadnohercegovačka županija): 23; Županija 9 (Županija Sarajevo): 35; Županija 10: 25

⁷ 127 političkih subjekata: 72 političke stranke, 38 koalicija i 17 neovisnih kandidata

⁸ Broj kandidata/kinja po izbornim utrkama: Predsjedništvo BiH - 10; Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH – 752; Predstavnički dom Parlamenta FBiH - 1.230; Narodna skupština RS - 1.429; Predsjednik i potpredsjednici RS – 31; Skupštine županija u FBiH 3.806.

Za Opće izbore 2022. formirano je 5.903 biračkih mjesta: 5.418 redovnih, 7 za glasovanje lica raseljenih unutar BiH, 105 biračkih mjesta za glasovanje na nepotvrđenim glasačkim listićima, 352 mobilna tima i 21 biračko mjesto u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH u 15 država.

Izbore je provela izborna administracija koju čini više od 50.000 redovnog i izvanrednog osoblja: 7 članova SIP BiH, 58 stalnih i 37 privremenih službenika u Tajništvu SIP BiH, 571 član u 143 općinska/gradska izborna povjerenstva, 217 službenika u općinskim/gradskim centrima za birački popis, oko 50.000 članova i zamjenika članova biračkih odbora i oko 450 angažiranih službenika u Glavnom centru za brojanje (GCB).

Proračun za listopadske izbore 2022. godine iznosio je nešto više od 12,5 milijuna KM. Od tog iznosa najveći dio planiran je za naknade članovima i zamjenicima biračkih odbora (oko 6,7 miliona), zatim za nabavku papira i tiskanje glasačkih listića (oko 1,5 milijun), te slanje glasačkog materijala biračima koji glasuju u inozemstvu (oko 1,2 miliona).

Izbore je promatralo više od 60.000 promatrača, od čega se najveći broj promatrača odnosi na promatrače političkih subjekata koji promatraju uglavnom samo izborni dan. Njih akreditiraju izborna povjerenstva općina i gradova i za ove izbore akreditirano je, prema procjeni SIP BiH, više od 50.000 stranačkih promatrača. SIP BiH akreditira promatrače udruženja građana iz BiH, a za ovaj izborni ciklus SIP BiH je akreditiralo 3.767 promatrača i promatračica. Velika većina ovih akreditiranih promatrača dolaze ispred organizacija koje izborni proces, u cijelosti uključujući i izborni dan, promatraju ispred organizacija civilnog društva okupljenih oko Koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“.

4. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV

4.1. Pravni okvir

Izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) se održavaju u kompleksnom pravnom okviru i u uvjetima koji su posljedica specifičnog Ustava i asimetričnog unutarnjeg uređenja. Ustav Bosne i Hercegovine je Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (tzv. Dejtonski sporazum), koji daje ograničena ovlaštenja institucijama države, dok većinu ovlaštenja daje entitetima – Federaciji BiH (FBiH) i Republici Srpskoj (RS), ali i županijama u FBiH. Brčko Distrikt ima poseban status kao jedinica lokalne samouprave, pod suverenitetom BiH i predstavlja kondominij oba entiteta. Dio ustavne strukture čini i Ured visokog predstavnika (OHR) koji posjeduje značajna ovlaštenja. Specifičnost ustavnih rješenja u BiH ogleda se i u konceptu 'konstitutivnosti' naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) dok su oni građani koji ne pripadaju konstitutivnim narodima ili se etnički ne izjašnjavaju označeni kao 'Ostali'. Ovo također predstavlja diskriminaciju prema onima koji se nacionalno izjašnjavaju, ali ne kao pripadnici konstitutivnih naroda, nego nacionalnih manjina⁹, kao i onima koji su se opredijelili da se nacionalno ne izjašnjavaju. Nacionalne manjine, u pogledu posebnog statusa u vezi sa pasivnim biračkim pravom, imaju zagarantirana mjesta na razini lokalnih predstavničkih tijela, ali samo u slučaju kada čine najmanje 3% stanovništva prema posljednjem obavljenom popisu stanovništva.

Važne i obavezujuće presude Europskog suda za ljudska prava¹⁰, od kojih je prva donesena još 2009. godine i kojom je prvi put utvrđena ustavna diskriminacija, još uvijek nisu provedene za što najveću odgovornost snosi Parlamentarna skupština BiH (PSBiH). Primjena ovih presuda će neminovno dovesti do izmjena Ustava BiH i Izbornog zakona BiH u smislu ukidanja postojeće diskriminacije građana BiH u ostvarivanju pasivnog biračkog prava. U nizu odluka Ustavnog suda koje se ne provode u BiH, treba posebno istaknuti da još uvijek nije u potpunosti provedena Odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine kojom je zagarantirana ravnopravnost sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, a kojom bi se neutralizirala činjenica da pripadnici ova tri naroda, zavisno u kojem entitetu žive, nemaju pasivno biračko pravo.

Izborni zakon BiH je temeljni zakon za organizaciju i provođenje izbora¹¹. Do danas, ovaj zakon je imao 23 izmjene i dopune¹². I za Opće izbore 2022. godine nastavila se praksa mijenjanja Izbornog zakona u izbornoj godini, i to čak u periodu kada su izbori već raspisani. Iako su se izmjene odnosile na dodatne mehanizme sprječavanja izbornih nepravilnosti tijekom svih faza izbornog procesa, te implementaciju presude Ustavnog suda u slučaju Ljubić i mehanizama kojima se sprječavaju blokade formiranja vlasti, posebno u FBiH, mora se istaknuti da se u BiH ponovno postupa suprotno Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva. Ovaj Kodeks navodi da nije dobro mijenjati izborne propise tijekom

⁹Nacionalne manjine u BiH su definirane Zakonom o pravima nacionalnih manjina u BiH

¹⁰ Presude ESLJP u slučajevima „Sejdić-Finci“, „Zornić“, „Pilav“, „Šlaku“ i „Pudarić“ protiv BiH

¹¹ Za organizaciju i provođenje izbora u BiH relevantni su i: Izborni zakon Republike Srpske, Izborni zakon Brčko distrikta BiH, Zakon o direktnom izboru načelnika u FBiH, te drugi zakoni povezani sa izbornim procesom: Zakon o financiranju političkih stranaka, Zakon o državljanstvu, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH, Zakon Brčko distrikta o izboru i promjeni entitetskog državljanstva, kao i svi propisi SIP-a.

¹² „Službeni glasnik BiH“, br.23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 04/04, 20/04, 25/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 07/14, 31/16, 41/20, 38/22 i 51/22).

izborne godine. Spomenute izmjene donio je Visoki predstavnik u BiH (OHR), koristeći tzv. Bonske ovlasti, i to nakon što bh. političari i donositelji odluka nisu ništa uradili po ovim pitanjima. Prva odluka¹³ OHR-a iz lipnja 2022. odnosila se na izmjene Zakona kojima se omogućava blagovremeno financiranje organiziranja izbora, a koje nadležne institucije nisu na vrijeme osigurale zbog različitih tumačenja relevantnih odredbi, dok je politička pozadina i nezadovoljstvo određenih političkih stranaka sa stavom i radom SIP BiH vjerojatno doprinijelo takvim tumačenjima. Nakon spomenute izmjene Zakona, organizacija izbora se nastavila neometano. Krajem srpnja 2022. uslijedila je nova izmjena Izbornog zakona BiH sa ciljem „jačanje integriteta izbora i unapređenja upravljanja izbornim procesom na transparentan način pružanjem mogućnosti SIP BiH da efikasno sankcionira kršenja pravila ponašanja u izornoj kampanji, a sve u cilju da se izborni zakon uskladi s međunarodnim standardima i dobrom praksom za demokratske izbore prema preporukama Ureda za demokratske institucije i ljudska prava pri misiji OSCE-a (ODIHR) i prema onome što je naglašeno u Mišljenju Europske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU“ kako je navedeno u Odluci¹⁴. Ovim izmjenama u Zakon su uvedene mogućnosti za sankcioniranje tzv. trgovine mjestima u biračkim odborima na način da je „zabranjeno lažno predstavljanje“ zarad dobivanja pozicija u biračkim odborima. U Zakon je uvedena i mogućnost sankcioniranja političkog subjekta koji nominira lice u birački odbor. Dalje, u Zakonu su preciznije definirane vrste medija, koje su uključile i „online“ medije i društvene mreže, a propisana je i „zlouporaba javnih sredstava i resursa“. Povećane su i sankcije za utvrđena kršenja Izbornog zakona BiH i za zaposlene i angažirane u izornoj administraciji, kao i za političke subjekte. Sve navedene izmjene bile su tretirane preporukama Koalicije „Pod lupom“ za unapređenja izbornog zakonodavstva, na čijem zagovaranju Koalicija radi godinama.

Treća odluka¹⁵ OHR-a objavljena u izornoj noći izazvala je najviše bure u domaćoj javnosti i vjerojatno predstavlja presedan u načinu donošenja zakona, posebno mijenjanja ustava (entitetskog) u smislu tempiranja. Svakako da se može reći da je i donošenje ovih odluka izazvano nemogućnošću i neodgovornošću relevantnih bh. političara da postignu dogovor oko implementacije odluke Ustavnog suda u slučaju Ljubić, te posljedičnih blokada u formiranju vlasti koje su uslijedile još nakon održanih Općih izbora 2018. godine. Ovim odlukama je povećan broj delegata u Domu naroda FBiH (izmjena Ustava FBiH) sa ciljem da se poboljša funkcionalnost FBiH i osigura blagovremeno provođenje izbornih rezultata. Broj delegata je povećan sa 58 na 80, na način da je broj delegata iz reda konstitutivnih naroda povećan sa 17 na 23, a broj delegata iz reda tzv. „ostalih“ sa 7 na 11. Delegati iz reda „ostalih“ će se po ovoj Odluci birati iz svih 10 županija, za razliku od ranije propisanih 5 županija. OHR je ovim odlukama osigurao i blagovremen izbor delegata za Dom naroda u županijskim skupštinama davanjem ovlasti SIP BiH da izvrši preraspodjelu mandata iz onih županija u kojima županijske skupštine ne ispune svoju obavezu u zadatom roku. Odlukom se propisuje i da oba doma Parlamenta FBiH (Zastupnički i Dom naroda) trebaju odbiti ili usvojiti zakone u roku od 45 dana nakon

¹³ Odluka OHR-a br. 03/22 <https://bit.ly/3WhCKlx>. Kako bi osigurao primjenu ove odluke, OHR je donio i odluku kojom se mijenja Zakon o financiranju institucija BiH: <https://bit.ly/3GcQHz>

¹⁴ Odluka OHR-a br. 05/22: <https://bit.ly/3WELdvA>

¹⁵ Odluka br. 06/22 Amandmani na Ustav FBiH: <https://bit.ly/3jqm5tR> i Odluka br. 07/22: <https://bit.ly/3Vimv2l>

njihovog usvajanja u drugom domu, kao i način izbora predsjednika i potpredsjednika FBiH sa propisanim rokovima.

Kada su u pitanju ranije usvojene značajnije izmjene Izbornog zakona BiH, može se istaknuti 2020. godina i izmjene koje su konačno omogućile održavanje izbora u Mostaru¹⁶, zatim povećanje unutarstranačkog praga osvojenih glasova na kandidacijskim listama za dodjelu mandata na lokalnim izborima (općinsko vijeće/skupština općine) sa 5% na 10%, dok je za opće izbore taj prag podignut sa 5% na 20% (2016). Podizanje praga u ovom kontekstu praktično predstavlja zatvaranje listi, što se i pokazalo u praksi, posebno na Općim izborima, a što se ogleda u manjem utjecaju volje birača prilikom biranja svojih predstavnika, a većem utjecaju političkih subjekata. I Venecijansko povjerenstvo je stava da je visok unutarstranački prag preferencija, koji je rijetkost, može značiti *de facto* zatvorene liste, iako postoji preferencijalno glasovanje. Umjereni unutarstranački prag ili prag preferencija od 5% do 7% pruža dobre mogućnosti da birači utječu na kandidacijske liste¹⁷. U segmentu ravnopravnosti spolova, ravnopravna zastupljenost spolova uvedena je i za kompenzacijske liste koje postoje za izbor u državni parlament na općim izborima, a što ranije nije bio slučaj. Ona podrazumijeva 40% manje zastupljenog spola sa redoslijedom predlaganja kandidata/kinja na način da je najmanje jedan kandidat/kinja manje zastupljenog pola među prvih dva kandidata, dva među prvih pet kandidata/kinja, itd. Zakonska rješenja ne podrazumijevaju zagwarantirane mandate kojim bi se osigurala spolna ravnopravnost.

Iako su još nakon Općih izbora 2014. godine najavljivane krupne izmjene Izbornog zakona, pa čak i donošenje novog, u pogledu unapređenja izbornog procesa, do danas se to nije dogodilo, niti je ozbiljno uzeto u razmatranje uvođenje nekog oblika novih tehnologija u izborni proces.

U svrhu zagovaranja za unapređenja izbornog zakonodavstva, u susret Općim izborima 2022. Koalicija „Pod lupom“ je organizirala potpisivanje peticije kojom se tražilo uvođenje novih tehnologija u izborni proces, konkretno strojeva za skeniranje glasačkih listića i elektronsku identifikaciju birača/ica na biračkim mjestima sa ciljem sprječavanja nepravilnosti koje se odnose na proces glasanja i utvrđivanja rezultata. Peticiju je podržalo više od 92.000 građana i građanki i ista je simbolično sa ovim zahtjevima predana u Parlamentarnu skupštinu BiH. Nažalost, nije bilo sluha za realizaciju ovih zahtjeva.

¹⁶ Izmjene u srpnju 2020. godine omogućile su održavanje lokalnih izbora u Gradu Mostaru nakon 12 godina neodržavanja. Ovim izmjenama prethodila je još jedna presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju „Baralija protiv BiH“¹⁶ kojom je presuđeno da je BiH prekršila Europsku konvenciju o ljudskim pravima jer nije provela obvezujuću odluku Ustavnog suda BiH iz 2010. da mora prilagoditi Ustavu diskriminirajuće odredbe izbornog zakona koje se odnose na Mostar. Rješenje ponuđeno izmjenama Izbornog zakona predstavlja rješenje kojim se izbori značajno drugačije provode nego u ostatku BiH, gdje je Mostar jedini grad, odnosno jedinica lokalne samouprave koji je sastavljen iz više izbornih jedinica, konkretno njih sedam. Predstavničko tijelo Grada Mostara je također jedinstveno u svom uređenju u odnosu na ostala lokalna predstavnička tijela, jer su samo u Mostaru definirane kvote za pripadnike konstitutivnih naroda.

¹⁷ Izvješće Venecijanskog povjerenstva o proporcionalnim izbornim sustavima: dodjela mandata unutar listi (otvorene/zatvorene liste) <https://bit.ly/2S2iyPF>

Izborni zakon ne poznaje institut izvanrednih izbora ili drugi mehanizam sa sličnim djelovanjem koji bi mogao omogućiti održavanje izbora prije isteka redovnog mandata¹⁸ koji u zakonom propisanim situacijama može da služi kao mehanizam za deblokadu nefunkcioniranja vlasti.

4.2. Izborni sustav

Izborni sustav BiH temelji se na Aneksu III (Sporazum o izborima) i Aneksu IV (Ustav Bosne i Hercegovine) Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te Izbornom zakonu BiH. Mandat izabranih na svim razinama traje četiri godine. Izborni ciklusi su odvojeni na opće i lokalne izbore i organiziraju se naizmjenično svake dvije godine.

Uzimajući u obzir kompleksno ustavno uređenje BiH, izborni sustav predstavlja kombinaciju gotovo svih poznatih izbornih principa: većinski princip i jednočlane i/ili višečlane izborne jedinice za izbor članova Predsjedništva BiH, predsjednika i potpredsjednika RS, kao i gradonačelnika/načelnika gradova/općina i proporcionalni princip uz višečlane izborne jedinice za izbor zakonodavnih tijela na državnoj/entitetskoj/županijskoj razini i predstavničkih tijela na lokalnoj razini. Izbornim zakonom je predviđen izborni prag od 3% čime se politički subjekti koji su prešli prag kvalificiraju za sudjelovanje u raspodjeli redovnih mandata i primjenjuje se za sve utrke bazirane na proporcionalnom sustavu. Birači/ce imaju mogućnost da na zatvorenim neblokiranim listama (tzv. poluotvorenim listama), osim političkog subjekta, svoj glas daju i nekim od kandidata/kinja sa te liste, te se preferencijalnom metodom utvrđuje koji od kandidata/kinja su dobili povjerenje najviše birača/ica te političke stranke, na osnovu čega se utvrđuje i tko će individualno dobiti mandat. Za izbor predstavnika u sva zakonodavna tijela, od Općih izbora 2018. unutarstranački prag na poluotvorenim listama za dobivanje redovnih mandata povećan je sa 5 na 20%. Izborni zakon BiH predviđa i dodjeljivanje kompenzacijskih mandata koji se raspodjeljuju na političke stranke ili koalicije, ne i nezavisne kandidate, prema broju dobivenih važećih glasova i služe da kompenziraju nedovoljnu proporcionalnost na razini entiteta, odnosno da kompenziraju za tzv. „rasute“ glasove nastale postojanjem izbornih jedinica. Gledajući širu sliku, kompenzacijski mandati trebali bi doprinijeti povećanju broja zastupnika/ca manje zastupljenog spola, u slučaju BiH žena, u zakonodavnim tijelima, te odražavati veću nacionalnu, starosnu ili geografsku zastupljenost. U praksi, međutim, političke stranke na kompenzacijske liste stavljaju one kandidate/kinje za koje žele osigurati sigurno osvajanje mandata, s obzirom na to da se za raspodjelu ovih mandata primjenjuje sustav zatvorene liste.

Iako je zakonska obaveza svih predstavničkih tijela da svake četiri godine preispituju broj registriranih birača/ica i granice izbornih jedinica kako bi se osigurala jednaka vrijednost glasa, to se ne poštuje. Izuzetak je Narodna skupština RS, koja je izvršila izmjene izbornih granica sada već davne 2012. godine.

¹⁸ Osim na razini lokalne samouprave gdje postoji mogućnost opoziva načelnika/gradonačelnika po procedurama propisanim entitetskim zakonima.

5. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbornu administraciju u BiH čine izborna povjerenstva i birački odbori. Izborna povjerenstva su: Središnje izborna povjerenstvo BiH (SIP)¹⁹, općinska/gradska izborna povjerenstva i Izborna povjerenstvo Brčko distrikta BiH²⁰ (u daljem tekstu: lokalna izborna povjerenstva). SIP BiH i 143 lokalna izborna povjerenstva u BiH su stalna tijela i plaćeni su za svoj rad i u tijeku izbornog i neizbornog perioda. Pored navedenih povjerenstava, Izbornim zakonom BiH utvrđena je mogućnost uspostavljanja i izbornih povjerenstava entiteta i županija. Izborna povjerenstva entiteta formiraju se prema zakonu entiteta, dok njihovu nadležnost utvrđuje SIP BiH²¹. Biračke odbore imenuju lokalna izborna povjerenstva posebno za svake izbore.

Članovi svih izbornih povjerenstava se imenuju na sedam godina, dok se članovi biračkih odbora imenuju za svake izbore. Članove izbornih povjerenstava biraju političke stranke u predstavničkim tijelima na različitim razinama vlasti, a svi članovi biračkih odbora su osobe direktno nominirane od strane političkih subjekata. Dodamo li tome i veliki broj stranačkih promatrača na izborni dan, možemo zaključiti da je izborni proces u BiH u potpunosti politiziran i da prvenstveno služi zaštiti interesa političkih subjekata, a ne izbornih prava građana. Zapravo, jedini nepolitički i nestranački predstavnici u izborima u BiH su građanski, nestranački promatrači/ce i građani i građanke sa pravom glasa.

5.1. Središnje izborna povjerenstvo Bosne i Hercegovine (SIP BiH)

Središnje izborna povjerenstvo BiH (SIP BiH) zaduženo je za organiziranje i provođenje svih izbora u BiH. SIP BiH je raspisalo izbore u zakonom predviđenom roku, 4. svibnja 2022. godine, i zakazalo izbore za 2. listopada 2022. godine. Od raspisivanja izbora do objave ovog izvješća, SIP BiH je održalo više od 85 sjednica. Nastavljena je praksa uspostavljena tijekom izbornog ciklusa 2020. godine da se sjednice SIP BiH prenose uživo putem službenog You Tube kanala povjerenstva, čime javnost ima redovan uvid u aktivnosti i rad povjerenstva. U svom radu, SIP BiH prati utvrđene rokove za organizaciju i provođenje izbornih aktivnosti. Pored toga, u pripremi za održavanje Općih izbora 2022. godine, SIP BiH iskazalo je pro aktivnost u donošenju akata iz svoje oblasti koje imaju za cilj povećanje transparentnosti rada povjerenstva, kao i zaštite integriteta izbornog procesa. Generalno, komunikacija sa javnošću u pripremi i organizaciji izbora je unaprijeđena u odnosu na ranije izborne cikluse, gdje se vidi da se ulaže napor da se bitne informacije kroz različite kanale, posebno i društvene mreže (Instagram i Twitter) dostave do svih zainteresiranih strana.

Od održavanja Lokalnih izbora 2020. godine, u svjetlu priprema održavanja Općih izbora 2022., SIP BiH je uvelo sljedeće nove procedure i/ili prakse: uvedena je online platforma za obuku lokalnih izbornih

¹⁹ U periodu od 1996. do 2000. godine nadležnost za provođenje izbora imale su međunarodne organizacije, u prvom redu OSCE, koje su u ovom periodu organizirali i provodili izbore, a na osnovu tzv. izbornih pravila i propisa, putem Privremenog izbornog povjerenstva. Izborni zakon BiH, donesen 2001. godine, uvjetovao je uspostavljanje stalnog Izbornog povjerenstva BiH. Izmjenama i dopunama ovog zakona 2006. godine je prestalo sudjelovanje tri međunarodna člana Izbornog povjerenstva (2 predstavnika OSCE-a i predstavnik OHR-a), otkad su članovi povjerenstva državljani BiH, a povjerenstvo preimenovano u Središnje izborna povjerenstvo BiH (SIP BiH).

²⁰ Ukupno 143 izborna povjerenstva na lokalnoj razini, uključujući Brčko Distrikt BiH

²¹ U Republici Srpskoj takvo povjerenstvo imenuje se od 2008. godine u skladu sa Izbornim zakonom RS-a. U FBiH, obzirom da nije donesen poseban izborni zakon, ne postoji entitetsko povjerenstvo.

povjerenstava, kao i drugi alati za unapređenje rada izbornih povjerenstava osnovnih izbornih jedinica (često postavljena pitanja web-u koja pojašnjavaju dileme i sl.); uvedeni su dodatni mehanizmi osiguranja prijave za glasovanje putem pošte radi sprječavanja ranije uočenih zlouporaba prilikom prijave za ovaj vid glasovanja; javno objavljivanje zaprimljenih prigovora. U okviru napora da se digitaliziraju određeni procesi, izrađena je aplikacija za akreditiranje promatrača izbornog dana kako bi se ubrzao i olakšao ovaj birokracijom opterećen proces. Međutim, aplikacija nije uspjela odgovoriti zadatku zbog različitih manjkavosti u izradi te je proces akreditiranja promatrača/ica ostao kao i u ranijim godinama izazovan i opterećen birokracijom i papirologijom i to posebno za domaće promatračke misije, ali i Tajništvo SIP BiH. Kada je u pitanju sam izborni dan, SIP BiH je propisalo da se osjetljivi birački materijal (glasački listići) mora čuvati na biračkim mjestima u noći prije izbornog dana pod zaštitom policije; ponovno je dodatno precizirana odredba kojom se nalaže da se liste sa članovima biračkog odbora moraju isticati na biračkom mjestu sa naznakom političkog subjekta koji je nominirao svakog od članova; kako bi se spriječile potencijalne zlouporabe od strane birača tijekom samog glasovanja propisano je da se glasačke kabine postave na način da su otvori okrenuti prema članovima biračkog odbora i promatračima. Dalje, kako bi se spriječile različite zlouporabe prilikom glasovanja, SIP BiH je propisala dodatni mehanizam koji bi trebao doprinijeti sprječavanju zlouporabe pomoći pri glasovanju na način da je propisano dostavljanje dokaza o tome da je biraču pomoć potrebna, a izuzetno da birački odbor samostalno ocijeni da je biraču očigledno pomoć i potrebna. Dokaz da se radi o slijepom, nepismenom ili fizički nesposobnom licu je rješenje ili uvjerenje/potvrda nadležne ustanove, instituta ili povjerenstva, dok je nepostojanje potpisa u osobnom dokumentu dokaz da je osoba nepismena. U odnosu na ranije izborne cikluse, novina je i da se prilikom utvrđivanja identiteta birača ime i prezime birača koji se potpisuje u Izvod iz Središnjeg biračkog popisa (SBP) ne izgovara naglas, što je bila jedna od preporuka ODIHR-a. Kako bi se spriječile zlouporabe glasačkih listića, posebno neiskorištenih nakon zatvaranja biračkih mjesta, SIP BiH je propisalo da se prilikom izdavanja glasačkih listića na iste stavlja otisak pečata i potpis člana biračkog odbora koji je zadužen za izdavanje listića. Kao dodatni sigurnosni element, glasački listići imaju i vodeni žig.

Koalicija „Pod lupom“ je pozdravila sva ova unapređenja, posebno jer su gotovo sve novine bile predmetom preporuka Koalicije za unapređenje izbornog procesa tijekom godina unazad, uz napomenu da pojedina rješenja Koalicija nije ponudila kao takva, ali su usvojena rješenja odgovorila na ukazani problem, nepravilnost i/ili zlouporabu dijela izbornog procesa. Izuzetkom se može smatrati izmjena koja se odnosi na prestanak čitanja imena birača/ica naglas, za koju se može smatrati da je ukinuta prerano i bez uvođenja alternativnog mehanizma (npr. elektronska identifikacija birača/ica) obzirom da je to jedan od načina da se na biračkim mjestima uoče zlouporabe prilikom glasovanja, a koje se odnose na glasovanje umjesto drugog lica.

Osporavanje rada, legaliteta i legitimiteta SIP BiH od strane pojedinih političkih subjekata nastavljeno je i u ovom izbornom ciklusu, a koje seže još do perioda imenovanja tada novih članova Povjerenstva u ožujku 2020. godine, nakon čega su pokrenuti postupci pred Sudom BiH kojim su se htjeli osporiti ova imenovanja. Saga oko imenovanja okončana je u travnju 2022. godine kada je Sud BiH odbio tužbu jednog od bivših članova SIP BiH kojom je osporavan izbor novih članova, kao i pravo Predstavničkog

doma Parlamentarne skupštine BiH (PD PSBiH) da iste imenuje. U obrazloženju presude²² navodi se da je osporavana odluka Predstavničkog doma PSBiH zakonita i pravilna. Također, u obrazloženju se navodi da je, prema članu 2.5. stav (6) Izbornog zakona BiH, PD PSBiH ovlašten da imenuje članove SIP-a BiH s liste kandidata, a ako se “ova lista ne dostavi PD PSBiH u roku od 30 dana prije isteka mandata SIP-a BiH, PD PSBiH predlaže i imenuje članove SIP-a BiH”.

Svojevrsan pritisak i osporavanje SIP BiH kao institucije nastavljen je, slično kao i u slučaju Lokalnih izbora 2020., uskraćivanjem blagovremenog doznačavanja finansijskih sredstava za organizaciju izbora, korištenjem različitih izgovora od strane političkih subjekata koji su tom trenutku bili u izvršnoj vlasti na razini Vijeća ministara BiH. To je dovelo do prve reakcije Visokog predstavnika u BiH (OHR) u vezi sa izborima, a koja se tiče osiguravanja sredstava za financiranje izbora iz proračuna BiH.

U periodu od održavanja Lokalnih izbora 2022. SIP BiH je uglavnom nastavila sa naporima da se vrati poljuljano povjerenje građana/ki BiH u izbore, kroz dijelom povećanu transparentnost kao i razmatranje prijavljenih i uočenih nepravilnosti, te izricanje sankcija za iste. Međutim, proces utvrđivanja rezultata, sporost u objavi istih, veliki broj utvrđenih nepravilnosti i neslaganja rezultata sa biračkih mjesta sa onima koji su utvrđeni u Glavnom centru za brojanje (GCB), neusvajanje i neobjavlivanje izvješća GCB-a, izostanak sankcija i/ili izostanak informacija o istragama, postupcima za utvrđivanje prekršajne ili krivične odgovornosti za brojna kršenja Zakona, duboko su narušili povjerenje javnosti u integritet izbornog procesa.

Suradnja sa organizacijama civilnog društva koje prate izborni proces u BiH može se okarakterizirati kao korektna. U odnosu na ranije izborne cikluse, primjetan je pozitivniji odnos SIP BiH u segmentu prihvaćanja i obrađivanja svih prijava sa uočenim nepravilnostima i/ili kršenjima Izbornog zakona BiH. Potrebna su i daljnja unapređenja u pogledu veće transparentnosti u pogledu načina objave pojedinih informacija i formata u kojim se iste objavljuju (PDF i skenirani formati u odnosu na formate koji predstavljaju „otvorene podatke“), kao i u segmentu poštivanja odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH u smislu blagovremenog i obaveznog odgovaranja na iste. Koalicija izražava nadu da će se trend otvaranja institucije prema javnosti nastaviti i u budućnosti.

5.2. Lokalna izborna povjerenstva

Izborna povjerenstva na lokalnoj razini (općinsko, gradsko i izorno povjerenstvo Brčko distrikta BiH) nadležne su, između ostalog, za određivanje biračkih mjesta, formiranje i obuku biračkih odbora, organiziranje izbornog dana i objedinjavanje izbornih rezultata sa biračkih mjesta na svom teritoriju. Sastav lokalnog izbornog povjerenstva, uvažavajući odredbe Izbornog zakona BiH i Zakona o ravnopravnosti spolova treba odražavati spolnu zastupljenost od najmanje 40% pripadnika/ca manje zastupljenog pola. Ovako definirana spolna zastupljenost u sastavu nije ispoštovana u 8 izbornih povjerenstava na lokalnoj razini²³.

²² Spomenuta presuda može se pogledati ovdje: <https://bit.ly/3iY9gr0>

²³ BANJA LUKA, BROD, DERVENTA, DONJI ŽABAR, GLAMOČ, KLJUČ, KRUPA NA UNI, ZVORNIK

Treba istaknuti da je, u periodu od 9 tjedana dugoročnog promatranja, 12 različitih lokalnih izbornih povjerenstava²⁴ djelovalo privremeno u nepotpunom sastavu.

Većina lokalnih izbornih povjerenstava provelo je odgovarajuće pripreme za održavanje izbora. Uputstvo o načinu rada i izvještavanju izbornog povjerenstva osnovne izborne jedinice u BiH bliže propisuje funkcioniranje lokalnih izbornih povjerenstava. Između ostalog, uputstvom je propisano donošenje Poslovnika o radu lokalnog izbornog povjerenstva, što je ispoštovano od strane svih lokalnih izbornih povjerenstava u BiH. Uputstvom je, također, predviđena mogućnost da lokalna izborna povjerenstva imenuju tajnika/cu i/ili tehničkog tajnika/cu na što se odlučilo 95 izbornih povjerenstava ili 66,43% od ukupnog broja lokalnih izbornih povjerenstava, što je povećanje u odnosu na lokalne izbore 2020. godine.

Kada govorimo o načinu rada, velika većina izbornih povjerenstava redovno održava tjedne sastanke. Sa poteškoćama u radu, u smislu neodgovarajućih uvjeta za rad, suočavala su se 3²⁵ lokalna izborna povjerenstva.

Promatrači/ice Koalicije „Pod lupom“ su zabilježili da je lokalnim izbornim povjerenstvima do izbornog dana 2. listopada uloženi 21 prigovor na izborni proces u 9 općina i gradova²⁶. Uloženi prigovori uglavnom su se odnosili na ždrijebanje za dodjelu pozicija političkim subjektima u biračkim odborima, te na rješenja o imenovanju članova biračkih odbora. Tijekom izbornog perioda, Centar za birački popis nije bio dostupan samo u općini Ključ.

Kada je u pitanju poštivanje rokova zadatih izbornim kalendarom, šest lokalnih izbornih povjerenstava²⁷ nisu u zakonskom roku (do 17.9.2022.) izvršila određivanje lokacija biračkih mjesta i dostavile rješenja SIP BiH.

Također, prema nalazima sa terena ustanovljeno je da u 34 općine/grada²⁸ lokalna izborna povjerenstva nisu završila obuke za članove biračkih odbora u zakonom predviđenom roku do 25.09.2022. Promatrači koji su sudjelovali obukama su iste ocijenili prosječnom ocjenom „vrlo dobro“. Nažalost, pojedine lokalna izborna povjerenstva ne shvaćaju ozbiljno ovaj segment izbornog procesa, sa obzirom da Koalicija ima saznanja da su se na obukama prilikom testiranja kandidatima za članove biračkih odbora čitali točni odgovori kako bi svi položili predviđeni test.

²⁴ DONJI ŽABAR, NEVESINJE, ZENICA, VUKOSAVLJE, RAVNO, MOSTAR, SREBRENICA, GRADAČAC, ILIJAŠ, PRIJEDOR, VELIKA KLADUŠA, CENTAR SARAJEVO

²⁵ BANJA LUKA, LIVNO, NOVI TRAVNIK

²⁶ BIHAĆ, BRATUNAC, DRVAR, ILIJAŠ, LIVNO, LIVNO, ORAŠJE, TEŠANJ, ZENICA

²⁷ CAZIN, KUPRES (FBIH), PALE (RS), SANSKI MOST, SAPNA, SOKOLAC.

²⁸ BANJA LUKA, BIHAĆ, BOSANSKO GRAHOVO, BRATUNAC, BRČKO DISTRIKT BiH, BUGOJNO, ČAJNIČE, CENTAR SARAJEVO, DOBOJ JUG, ILIDŽA, ILIJAŠ, ISTOČNO NOVO SARAJEVO, JABLANICA, KREŠEVO, LAKTAŠI, MOSTAR, MRKONJIĆ GRAD, ODŽAK, ORAŠJE, OSMACI, PALE (FBIH), RIBNIK, RUDO, SAPNA, ŠIPOVO, SRBAC, STANARI, TEOČAK, TEŠANJ, TRAVNIK, TRNOVO (RS), VITEZ, ZAVIDOVIĆI, ZENICA

Također, utvrđeno je da 15 lokalnih izbornih povjerenstava²⁹ nije ispunilo zakonsku obavezu da objave imena i prezimena imenovanih članova svih biračkih odbora zajedno sa pripadnošću političkom subjektu.

Izazov ili problem koji je obilježio organizaciju ovih općih izbora, sa aspekta lokalnih izbornih povjerenstava, je zasigurno formiranje biračkih odbora. Naime, veliki broj lokalnih izbornih povjerenstava suočio se sa problemima prilikom formiranja biračkih odbora iz razloga što politički subjekti nisu nominirali dovoljan broj kandidata/kinja za članstvo, iako su to dužni uraditi. Lokalna izborna povjerenstva su nedostajući broj članova/ica i zamjenika/ca biračkih odbora popunjavali iz vlastitih evidencija, redova zaposlenika lokalne samouprave, te nerijetko javnim pozivima građanima i građankama da se prijave i budu angažirani za izbore. Iako su i naknade za rad u biračkim odborima uvećane u odnosu na ranije izbore, ali čak ni to nije bilo dovoljno da se popune svi birački odbori, pogotovo pozicije zamjenika, te u pojedinim osnovnim izbornim jedinicama praktično postupak imenovanja biračkih odbora nije izvršen u potpunosti kako je propisano Izbornim zakonom BiH. Sve ovo upućuje na nužnost revidiranja postupka imenovanja biračkih odbora kako bi se omogućilo da lokalna izborna povjerenstva imaju primarnu ulogu i odgovornost u ovom procesu, te da ne ovise u potpunosti od političkih subjekata.

5.3. Birački odbori

Birački odbori su dio izborne administracije, to su *ad hoc* tijela koja se imenuju pred svake izbore. Njihov zadatak je neposredno rukovođenje radom biračkog mjesta, osiguravaju pravilnost i tajnost glasovanja te evidentiraju rezultate. Sastoje se od tri ili pet članova i njihovih zamjenika, u ovisnosti od broja birača na biračkom mjestu. Članove biračkih odbora nominiraju politički subjekti, a tamo gdje politički subjekti to ne urade, onda članove biračkih odbora imenuju lokalna izborna povjerenstva. Nažalost, jedna od većih nepravilnosti koja se bilježi u svakom izbornom ciklusu, uključujući i ovaj, jeste tzv. „trgovina“ mjestima u biračkim odborima, zbog čega i Koalicija „Pod lupom“ inzistira na izmjeni načina imenovanja predsjednika i zamjenika predsjednika biračkog odbora na način da iste bira, imenuje i obučava lokalno izborna povjerenstvo, po mogućnosti u neizbornoj godini kako bi se podigla kvaliteta rada biračkih odbora na izborni dan.

Za Opće izbore 2022. godine imenovano je ukupno 5.903 biračkih mjesta: 5.418 redovnih, 7 za glasovanje lica raseljenih unutar BiH, 105 biračkih mjesta za glasovanje na nepotvrđenim glasačkim listićima, 352 mobilna tima i 21 biračko mjesto u diplomatsko - konzularnim predstavništvima BiH u 15 država.

²⁹ BIHAĆ, BILEĆA, CENTAR SARAJEVO, GRADIŠKA, KUPRES (FBIH), LIVNO, LOPARE, NOVO SARAJEVO, OLOVO, ORAŠJE, PRIJEDOR, RUDO, SANSKI MOST, SOKOLAC, ŽEPČE

6. PREDIZBORNI PERIOD

6.1. Registriranje političkih subjekata i kandidata/kinja

Središnje izborno povjerenstvo BiH (SIP BiH) u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH ovjerava političke subjekte³⁰ za sudjelovanje na svim izborima u BiH. Ovaj proces je za Opće izbore u BiH 2022. godine proveden u skladu sa Zakonom, poštujući predviđene rokove. U tom kontekstu, treba naglasiti da je propisano i predviđeno razdoblje trajanja ovjere političkih subjekata za sudjelovanje na izborima predugo, jer traje oko 3,5 mjeseca³¹, od početka procedure za ovjeru, pa do objave konačnih listi kandidata/kinja u Službenim novinama BiH.

Politički subjekti koji sudjeluju na izborima moraju podnijeti SIP-u BiH dokaz o registraciji ne stariji od 60 dana, nakon čega SIP BiH u roku od 14 dana provjerava potpise i ovjerava političke subjekte. Provjera potpisa od strane SIP BiH je dugotrajan i iscrpljujući proces jer ne postoji odgovarajući softver za automatsku provjeru i sve se radi "ručno". Da bi se ovaj postupak skratio potrebno je donijeti Zakon o principima političkog djelovanja na razini BiH. Ovaj zakon mogao bi predvidjeti uspostavljanje središnjeg registra političkih stranaka, što bi doprinijelo njihovoj lakšoj ovjeri za sudjelovanje na izborima. Također, cijeli postupak oko nominiranja kandidata/kinja i njihove ovjere ne mora se nužno vršiti u izbornom periodu već se može vršiti prije raspisivanja izbora u izbornoj godini. Politički subjekti mogu sastaviti interne kandidacijske liste prije raspisivanja izbora s obzirom na činjenicu da je datum izbora fiksiran. Izborni zakon BiH također nudi mogućnost korekcije listi, odnosno nadopunu dokumentacije i/ili mijenjanja kandidata/kinja što uzrokuje nepotrebno opterećivanje SIP BIH, osim u slučaju smrti kandidata/kinje. Ni za ovu radnju kao ni za ovjeru političkih subjekata ne postoji odgovarajući softver.

Kada su u pitanju pristojbe za ovjeru prijave političkog subjekta za sudjelovanje na Općim izborima u BiH, one su povećane u odnosu na ranije izborne cikluse.

Pregled pristojbi za ovjeru za sudjelovanje na izborima:

Izborna utrka	Visina pristojbe 2022. godine	Visina pristojbe 2018. godine
Za članove Predsjedništva BiH	25.000 KM	20.000 KM
Za zastupnike u PD PSBiH	25.000 KM	20.000 KM
Za zastupnike u PD PFBiH, predsjednika RS i zastupnike u NSRS	18.000 KM	14.000 KM
Za zastupnike u Županijskim skupštinama	13.000 KM	10.000 KM

Pregled pristojbi za ovjeru za sudjelovanje za nezavisne kandidate:

Izborna utrka	Visina pristojb 2022. godine	Visina pristojb 2018. godine
Za članove Predsjedništva BiH	13.000 KM	10.000 KM
Za zastupnike u PPSBiH	13.000 KM	10.000 KM

³⁰Politički subjekti su: političke stranke, neovisni kandidati/kinje, koalicije i liste neovisnih kandidata/kinja

³¹Propisana procedura počinje teći od dana raspisivanja izbora, 04.05.2022., do konačne objave listi kandidata/kinja koje su ovjerene i objavljene u Službenom glasniku BiH. Krajnji rok za objavu ovjerenih kandidacijskih listi u službenim glasilima BiH i sredstvima javnog informiranja bio je do 18.08.2022. godine.

Za zastupnike u PDPFBiH, predsjednika RS i zastupnike u NSRS	9.000 KM	7.000 KM
Za zastupnike u Županijskim skupštinama	7.000 KM	5.000 KM

Za sudjelovanje na Općim izborima u BiH 2022. godine, SIP BiH ovjerila je ukupno 145 političkih subjekata (90 političkih stranaka, 17 nezavisnih kandidata i 38 koalicija). Međutim, na glasačkom listiću se našlo ukupno 127 političkih subjekata, jer se 8 političkih stranaka pojavilo na izborima samo u okviru koalicija, dok 10 političkih stranaka nisu imale ovjerene kandidacijske liste. Broj ovjerenih političkih subjekata, u odnosu na izbore 2018. godine, bio je veći za 6, s tim da se 1 politički subjekt manje našao na glasačkim listićima u odnosu na 2018. godinu.

6.2. Registracija birača/ica

Registracija birača/ica u BiH je pasivna još od 2006. godine, dok za glasače/ice koji glasuju iz inozemstva i dalje važi aktivna registracija. U BiH postoji više kategorija birača/ica, jer se birači/ice dijele na dvije kategorije: birači/ice koji glasuju na redovnim biračkim mjestima i birači/ice koji glasuju u odsustvu (raseljene osobe unutar BiH). SIP BiH vodi Središnji birački popis (SBP) na temelju evidencije nadležnog državnog organa - Agencije za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka – IDDEEA, evidencije civilnog registra o državljanima/kama BiH, a uključeni su i drugi organi: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH – Sektor za državljanstvo i putne isprave, Izorno povjerenstvo BiH, te ministarstva unutarnjih poslova na svim razinama. Također, SIP BiH vodi evidenciju o interno raseljenim osobama koje imaju pravo da odaberu hoće li glasati u svom trenutnom ili predratnom boravištu.

SIP BiH radi 4³² presjeka Središnjeg biračkog popisa (SBP), dok se konačni birački popis zaključuje 45 dana prije izbornog dana. Podsjećamo da je čak 74 dana predviđeno za evidenciju raseljenih osoba i osoba koje žive izvan BiH, uz napomenu da su ovi rokovi bili odgovarajući u razdoblju nakon rata, kada je bilo značajnih problema sa registriranjem birača/ica koji žive izvan BiH, odnosno, velikim brojem raseljenih/izbjeglih osoba iz Bosne i Hercegovine.

SIP BiH je 25.08.2022. godine donijelo Odluku o zaključivanju i potvrđivanju izvoda iz SBP-a, a prema navedenoj odluci 3.368.666 birača/ica je upisano u isti i to: broj redovnih birača/ica je 3.277.490, broj birača/ica sa statusom raseljene osobe koji glasuju u odsustvu je 6.124, broj birača/ica sa statusom raseljene osobe koji glasuju osobno je 15.086, broj birača/ica koji glasuju putem pošte je 63.264, a broj birača/ica koji glasuju u diplomatsko - konzularnim predstavništvima BiH je 6.702. Od ukupnog broja birača/ica (3.368.666) njih 14.222 se nalazilo na izvodu SBP-a za glasovanje putem mobilnog tima.

³² Prvi presjek se pravi dan prije raspisivanja izbora i koristi se za izradu privremenih izvoda iz SBP-a. Drugi presjek se koristi u svrhu određivanja broja biračkih mjesta i praviljenja specifikacija za tiskanje glasačkih listića. Treći presjek se koristi za izradu izvoda iz konačnog biračkog popisa, koji se dostavlja na biračka mjesta. I četvrti, posljednji, se pravi na izborni dan, s ciljem utvrđivanja biračkog prava glasača/ica, koji glasuju na nepotvrđenim glasačkim listićima.

Rok za prijavu birača/ica za glasovanje izvan BiH bio je 19. srpanj 2022. godine. Putem novo uspostavljene internetske platforme (aplikacija e-Izbori), koja je značajno pojednostavila proces registriranja birača/ica iz inozemstva i smanjila mogućnost određenih greški i lažnih prijava, nalog je otvorilo oko 88.000 osoba, od čega više od 10.000 osoba nije završilo postupak prijave. Osim elektronski, prijave su se mogle podnijeti i putem telefaksa, a na taj način SIP je zaprimio oko 1.400 prijava. Nakon završenih provjera i isteka žalbenog roka, SIP BiH je za glasanje izvan BiH registrirao 69.966 birača/ica.

Istovremeno SIP BiH je donijelo odluku kojom se odbija upis u izvod iz SBP-a za glasanje izvan BiH za ukupno 10.749 birača/ica. Za spomenutih 10.749 birača/ica, koji nisu ispunjavali uvjete za registraciju i glasovanje, razlozi su sljedeći: 1.157 birača/ica imaju nedostatke vezano za dokaz o identitetu, dokaz o točnoj adresi boravka izvan BiH evidentirani su kod 4.052 birača/ica, obrazac prijave nije bio dostavljen i potpisan kod 2.594 birača/ica, dok je više nedostataka kombinirajući prvi, drugi ili treći razlog imalo ukupno 2.506 prijavljenih birača/ica.

6.3. Ravnopravnost spolova i sudjelovanje manjina u izbornom procesu

Ravnopravnost spolova

Iako Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH štiti manje zastupljen spol u izbornom procesu, izražena je manja zastupljenost žena u političkom životu u BiH. U kontekstu osiguranja ravnopravnosti na kandidacijskim listama, Izborni zakon BiH predviđa ravnopravnost spolova na način da ista postoji kada je jedan od spolova zastupljen s najmanje 40%³³. Ova izmjena podrazumijeva da liste političkih subjekata moraju imati najmanje 40% manje zastupljenog spola, jer bez ispunjenja ovog uvjeta politički subjekti nisu mogli biti ovjereni za sudjelovanje na izborima. Izmjenama Izbornog zakona BiH 2016. godine, ravnopravnost spolova proširena je i na kompenzacijske liste koje postoje za izbor u državni parlament na Općim izborima, što ranije nije bio slučaj. Ista podrazumijeva 40% manje zastupljenog spola sa redoslijedom predlaganja kandidata/kinja, na način da je najmanje jedan kandidat/kinja manje zastupljenog spola među prvih dva kandidata/kinje, dva među prvih pet, tri među prvih osam i tako redom.

Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH se primjenjuje i na izbornu administraciju, ali ove odredbe primjenjuju se samo na sastav lokalnih izbornih povjerenstava i biračkih odbora, ali ne i na sastav SIP BiH, u kojem su žene i dalje nedovoljno zastupljene. Trenutno, sastav SIP BiH čine 5 muškaraca i dvije žene. Također, promatrači/ice Koalicije "Pod lupom" evidentirali su, zaključno sa, 01.08.2022. godine, da odredbe Zakona o ravnopravnosti spolova nisu ispoštovane u 8 izbornih povjerenstava na lokalnoj razini³⁴. Ako promatramo ukupan broj članova/ica 143 lokalna izborna povjerenstava u BiH (od 571 članova/ice svih 143 OIK-a, ukupno 294 ili 51,5% su žene).

³³Usklađivanje sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH. Ovo je bila i jedna od preporuka OSCE/ODIHR-a u Konačnom izvješću izborne promatračke misije iz 2010. godine. Ranije je ta kvota iznosila 30%.

³⁴ Glamoč, Krupa na Uni, Zvornik, Banja Luka, Brod, Derventa, Donji Žabar, Ključ-Izvješće dugoročnih promatrača/ica od 01.08.2022.

Kada je u pitanju već spomenutih 7.258 kandidata/kinja za Opće izbore u BiH 2022. godine, koji su bili registrirani od strane SIP-a, za Predsjedništvo BiH se natjecalo deset kandidata/kinja (2 žene), dok se za predsjednika Republike Srpske natjecao 31 kandidat/kinja (2 žene). Za 42 mjesta za zastupnike/ice u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH natjecalo se 752 kandidata/kinja (298 žena), a za 98 mjesta u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH natjecalo se 1.230 kandidata/kinja (534 žene). Također, za 83 mjesta narodnih poslanika/ica u Narodnoj skupštini Republike Srpske natjecalo se 1.429 kandidata/kinja (611 žena). Svakako treba istaknuti da je su samo 43 od 613 kandidacijskih lista (7%) premašile minimalni broj žena propisan zakonom (40% žena), dok su žene bile na čelu 135 kandidacijskih listi (22%).

Sudjelovanje nacionalnih manjina

Iako Ustav BiH priznaje značajna politička prava na temelju etničke pripadnosti, istovremeno ne omogućava svim građanima/kama, bez obzira na etničku pripadnost ili nacionalnu neopredijeljenost, uživanje jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava. U tom kontekstu, neprovođenje presuda Europskog suda za ljudska prava kojima je potvrđena diskriminacija u vezi sa izbornim pravom, uz preporuke Europske unije dane u Izvješću o napretku BiH, i dalje ograničava pasivno biračko pravo za državljane/ke BiH koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati), kada govorimo o općim izborima u BiH.

U BiH je sedamnaest manjinskih grupa priznato kao nacionalne manjine³⁵, od kojih je najbrojnija romska nacionalna manjina³⁶. Izborni zakon BiH tretira sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina samo na izborima za zastupnička tijela na lokalnoj razini (općina/grad), dok na razini županija, entiteta i državnoj razini ne postoje zagwarantirana mjesta za pripadnike nacionalnih manjina. Na razini entiteta neposredno se biraju kandidati/kinje iz reda tzv. 'Ostalih', odnosno onih koji ne pripadaju konstitutivnim narodima i to 4 u Vijeće naroda Republike Srpske, te 11 kandidata/kandidatkinja u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, umjesto ranijih 7.

U dosadašnjim izbornim ciklusima u BiH bilo je zlouporaba prilikom nacionalnog izjašnjenja s ciljem da se osvoji mandat u Vijeću naroda RS-e ili predstavnika/ce u Domu naroda Parlamenta FBiH. Nažalost, ni Ustavom BiH, ni Izbornim zakonom, nisu predviđene odredbe kojim bi se spriječile zlouporabe vezane za nacionalno izjašnjavanje u svrhu dobivanja mandata, što ostavlja prostor za unaprjeđenja u ovoj oblasti.

6.4. Izborna kampanja

Izborna kampanja je definirana Izbornim zakonom BiH i obuhvaća radnje i postupke u Zakonom ograničenom vremenskom roku tijekom kojeg politički subjekti, na zakonom utvrđen način, upoznaju

³⁵Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (usvojen 2003., izmijenjen 2005.)

³⁶Iako je popis stanovništva obavljen 2013. godine, objavljeni podaci do sada ne sadrže podatke o broju pripadnika romske populacije, a procjene, u zavisnosti od izvora, kreću se od 30.000 – 100.000 Roma u BiH

birače/ice i javnost sa svojim programom i kandidatima/kinjama. Ključni procesi definirani odredbama Izbornog zakona BiH odnose se na potpunu slobodu vršenja svih aktivnosti političkih subjekata tijekom izborne kampanje, pravila ponašanja (uključujući distribuciju i postavljanje promotivnog materijala, korištenje javnih objekata, kampanju tijekom izborne šutnje), financiranje izborne kampanje, ždrijebanje redosljeda u medijskim nastupima, ravnopravno predstavljanje u medijima, te zabranu vođenja izborne kampanje od dana raspisivanja izbora do datuma službenog početka izborne kampanje.

Izborna kampanja u BiH traje 30 dana prije dana održavanja izbora.³⁷ Za Opće izbore u BiH 2022. godine, izborna kampanja trajala je od 2. rujna do 1. listopada 2022., odnosno do početka izborne šutnje koja traje 24 sata uoči izbornog dana, pa do zatvaranja biračkih mjesta na izborni dan. O nepravilnostima uočenim u periodu izborne kampanje više u Poglavlju 7.

6.5. Financiranje izborne kampanje

Financiranje izborne kampanje je regulirano Izbornim zakonom BiH, Zakonom o financiranju političkih stranaka, a djelomično i Zakonom o sukobu interesa, te Zakonom o upravnom postupku BiH. U siječnju 2022. godine SIP BiH je obnovilo pravila o postupcima izvještavanja o financiranju kampanje, rješavajući neke preporuke ODIHR i Grupe država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe, uključujući i one o obaveznoj upotrebi namjenskog bankovnog računa za troškove kampanje. Političke stranke i neovisni kandidati/kinje prema odredbama Izbornog zakona BiH, dužni su SIP BiH podnijeti financijska izvješća u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata i to za period od dana podnošenja prijave za ovjeru sudjelovanja na izborima do dana potvrđivanja službenih rezultata izbora. Kada su u pitanju Opći izbori 2022., krajnji rok je bio 2. prosinac 2022. godine.

Prema odredbama Izbornog zakona BiH, maksimalan iznos koji politički subjekt može potrošiti u izbornoj kampanji računa se tako što se zakonom određeni iznos novca pomnoži sa brojem birača/ica u svim izbornim jedinicama u kojima politički subjekt ima kandidacijsku listu ili kandidata/kinja³⁸. Dakle, politički subjekti mogu potrošiti do 0,30 KM po registriranom biraču/ici u svakoj izbornoj trci, pa tako i za Opće izbore u BiH 2022. godine.

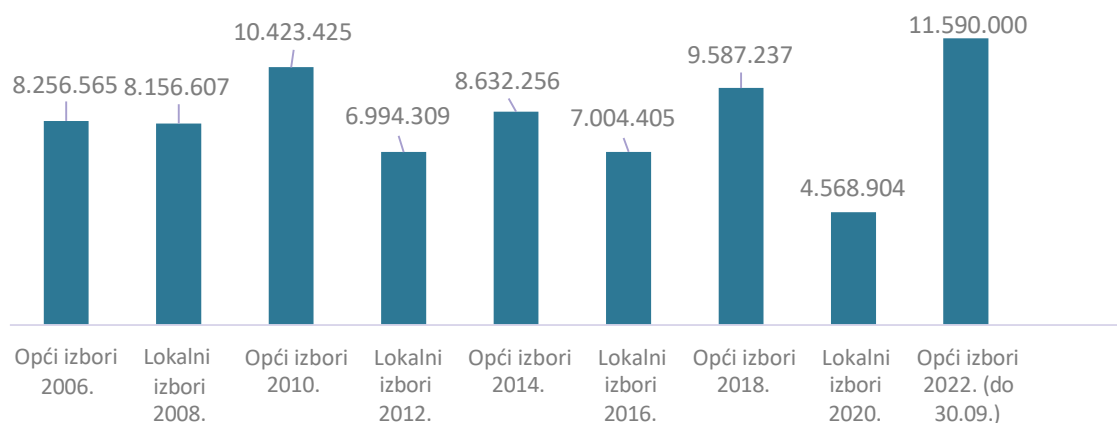
Prema službenim podacima SIP BiH, u periodu od 2006. do 2020. godine, na izborne kampanje potrošeno je ukupno 63.593.904,22 KM³⁹, dok rezultati monitoringa troškova izborne kampanje Transparency Internationala (TIBiH) pokazuju da su političke stranke tijekom izborne kampanje za Opće izbore u BiH 2022. godine potrošile cca 11,59 miliona KM. Iz navedenog je vidljivo da se radi o jednoj od najskupljih kampanja, s obzirom da su političke stranke na tri vrste javnog oglašavanja, te predizborne skupove koje su organizirale, potrošile cca 11,59 miliona KM.

³⁷Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Poglavlje 16. <https://bit.ly/3dPkQjd>

³⁸ Izborni zakon BiH, čl.15.10, stav (2): 20 pfeninga za izbore za članove/ice županijskih skupština, 30 pfeninga za ostale izborne utrke.

³⁹ Podaci za 2018. godinu su nepotpuni, jer je, kako stoji u Informaciji SIP BiH, od 69 političkih stranaka i 34 neovisna kandidata/kinje postizborno financijsko izvješće podnijelo ukupno 57 političkih stranaka i 15 neovisnih kandidata/kinja.

Troškovi izbornih kampanja u BiH u razdoblju od 2006.-2022. godine



Pregled troškova izbornih kampanja u periodu 2006. – 2022. godine

Također, po podacima "Istinomjera", politički subjekti i akteri/ke su tijekom predizborne kampanje za Opće izbore 2022. godine samo na društvenim mrežama Facebook i Instagram potrošili preko 438.000 KM putem 475 profila na ovim mrežama, te 5.064 objave/oglasa za promoviranje svojih statusa, slika, fotogalerija, video obraćanja i reklamnih spotova. Po broju registriranih promocija prednjači SDP BiH, ispred SDA i SNSD-a. Kada je riječ o potrošnji za promociju objava, predvodi SNSD, PDP je na drugom mjestu, zatim slijede Ujedinjena Srpska i SDP BiH.

6.6. Financiranje političkih stranaka

Financiranje političkih stranaka definirano je Zakonom o financiranju političkih stranaka⁴⁰, uz podsjećanje da su dozvoljeni izvori financiranja političkih stranaka članarina, dobrovoljni prilozi pravnih i fizičkih osoba, izdavačke djelatnosti, prodaja propagandnog materijala i organiziranje stranačkih manifestacija, prihodi od imovine u vlasništvu političke stranke, proračun Bosne i Hercegovine shodno spomenutom zakonu, entitetskih proračuna, županijskih proračuna i proračuna Brčko distrikta BiH, kao i proračuna drugih jedinica lokalne uprave i samouprave u shodno zakonu (entitetskim propisima), te dobiti od poduzeća u vlasništvu političke stranke.

Fizička osoba, tijekom kalendarske godine, u formi dobrovoljnog priloga političkoj stranci može dati maksimalno 10.000 KM, dok član/ica političke stranke u istom periodu ne smije političkoj stranci uplatiti više od 15.000 KM, što uključuje i članarinu. Fizičke osobe bez obzira na to jesu li iz zemlje ili

⁴⁰ Službeni glasnik BiH, br 95/12, 41/16

inozemstva priloge daju pod istim uvjet i u okviru limita propisanog ovim zakonom. Limit na visinu priloga pravnih osoba iznosi 50.000,00 KM.

Prema odredbama Zakona o financiranju političkih stranaka zabranjeni su prilozi organa Uprave: države BiH, entiteta, županija, Brčko distrikta BiH, te Općinskih i gradskih organa, javnih institucija, javnih poduzeća, privatnih poduzeća koja su sa organima izvršne vlasti sklopila ugovore o javnim nabavkama, humanitarnih organizacija, neimenovanih, odnosno anonimnih donatora, vjerskih zajednica, sindikata, udruženja građana i drugih neprofitnih organizacija koje se financiraju javnim sredstvima bez obzira na iznos sredstava, zatim pravnih lica kod kojih uloženi javni kapital iznosi najmanje 25% (navedene zabrane podjednako se odnose na donacije u novcu i na donacije u činjenju, odnosno nenovčane donacije).

Za primjenu propisa o financiranju političkih stranaka nadležno je SIP BiH, koja ima ograničen mandat kada je u pitanju revizija i kontrola financiranja političkih stranaka, posebno u oblasti revizije troškova. U skladu sa svojim nadležnostima, SIP BiH donijelo je pod zakonske akte kojima je uređeno izvješćivanje u oblasti financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, procedure izrade programa utroška sredstava i otvaranje posebnog računa za financiranje kampanja i procedura pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvješća političkih stranaka.

Također, kapaciteti Službe za reviziju financiranja političkih stranaka u BiH nisu dovoljni da bi se odgovarajuće i blagovremeno analizirala sva izvješća političkih stranaka, a time moglo i pravovremeno reagirati na uočene nepravilnosti i nezakovitosti. U tom kontekstu, do danas nisu zabilježeni pokušaji vladajućih struktura da se radi na donošenju i usvajanju unificiranog Zakona o političkim strankama na državnoj razini, kojim bi se potencijalno mogla riješiti brojna otvorena pitanja, te realizirati preporuke za unapređenje oblasti financiranja i djelovanja političkih stranaka u tom kontekstu.

Naime, Grupa država protiv korupcije Vijeća Europe (Group of States Against Corruption - GRECO), koja prati usklađenost zemalja članica s instrumentima Vijeća Europe protiv korupcije, objavila je treći ciklus evaluacije o usklađenosti Bosne i Hercegovine s preporukama GRECO-a o temama inkriminacije i transparentnosti financiranja političkih stranaka. U spomenutoj evaluaciji, GRECO navodi da BiH nije postigla nikakav opipljiv napredak od usvajanja dodatka Drugom izvješću o usklađenosti, jer je od ukupno 22 preporuke, samo deset provedeno na zadovoljavajući način, osam preporuka djelomično, a četiri nisu provedene.

Što se tiče transparentnosti financiranja političkih stranaka u BiH, samo je jedna preporuka provedena na zadovoljavajući način, a vezano za objavljivanje podataka o financijama političkih stranaka i političkih subjekata koji sudjeluju na izborima. Osim toga, tražena su samo djelomična rješenja kao odgovor na nedostatke utvrđene u Izvješću o evaluaciji.

Na primjer, političke stranke su bile obavezne voditi evidenciju o članarinama i dobrovoljnim prilozima, te izdavati potvrde o tome, uključiti primanja od povezanih subjekata, i uspostaviti mehanizme interne financijske kontrole. Međutim, potrebno je dodatno promovirati korištenje bankarskog sustava za doprinose političkim strankama, uvesti princip jedinstvenog računa kampanje, postići povećanu transparentnost računa i aktivnosti subjekata povezanih s političkim strankama, po pitanju kršenja pravila financiranja izbora, uvesti definirane i djelotvorne, razmjerne i djelotvorne sankcije u oblasti političkog financiranja za sva povezana kršenja i za sve uključene osobe.

Iako je pri Središnjem izbornom povjerenstvu BiH (SIP BiH) uspostavljena Služba za reviziju financiranja političkih stranaka, nema dokaza o povećanju financijskih i kadrovskih sredstava dodijeljenih SIP-u za obavljanje nadzornih funkcija koje se odnose, kako na stranačko, tako i na financiranje izbora, niti je suradnja i koordinacija između SIP-a, poreznih tijela i agencija za provedbu zakona ojačana na operativnoj i izvršnoj razini.

Stoga proces reformi treba energičnije provoditi kako bi se povećala transparentnost političkog financiranja i uloge političkih stranaka kao temeljnog elementa demokratskog sistema. GRECO je, još jednom, pozvao vlasti u Bosni i Hercegovini da u potpunosti provedu preostalih osam preporuka na temu transparentnosti financiranja političkih stranaka u BiH.

7. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM PERIODU I IZBORNOJ KAMPANJI

7.1. Preuranjena izborna kampanja

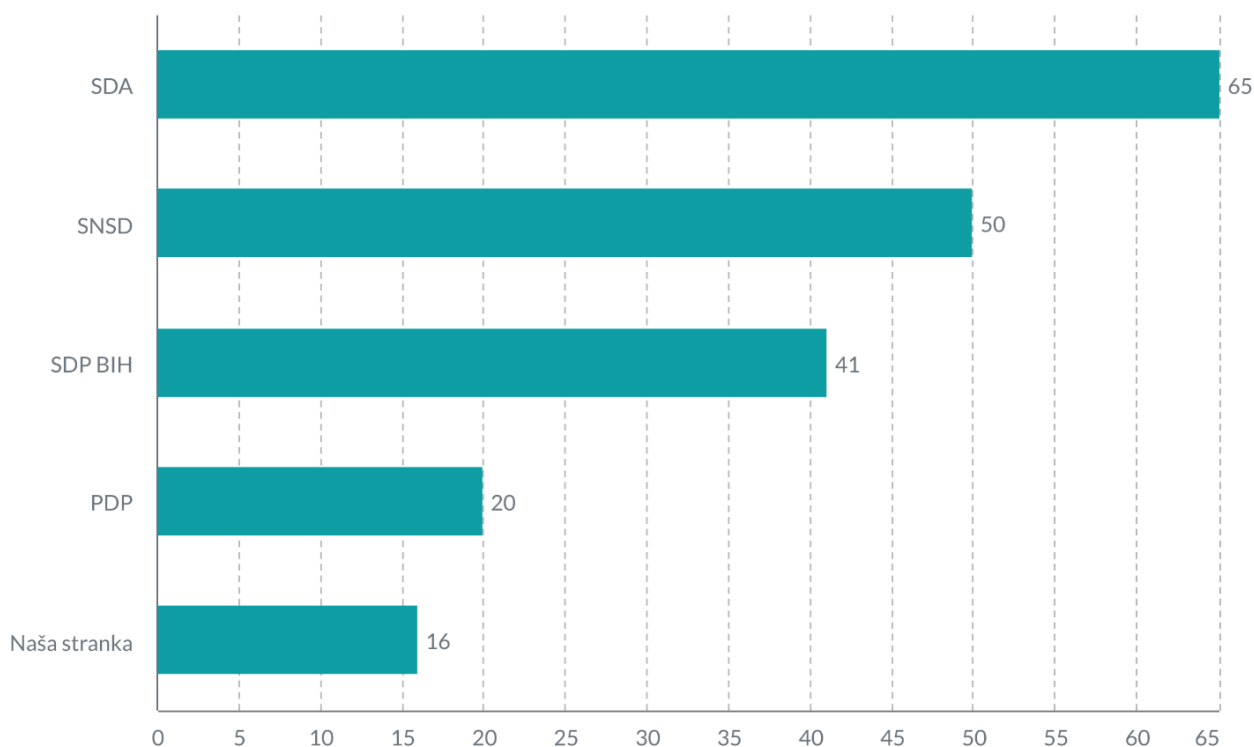
Izborni zakon BiH definira izbornu kampanju kao period od 30 dana uoči izbornog dana u kojemu politički subjekti predstavljaju biračima i javnosti svoje programe i kandidate za predstojeće izbore. Izborna kampanja za Opće izbore 2022. godine počela je 2. rujna 2022. što znači da je do ovog datuma zabranjeno bilo kakvo plaćeno javno oglašavanje, kao i sve predizborne aktivnosti političkih subjekata, osim održavanja internih skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata, i to od dana raspisivanja do dana službenog početka izborne kampanje.

Kao i u ranijim izbornim ciklusima, zabilježeno je da značajan broj političkih subjekata provodi aktivnosti izborne kampanje prije njenog službenog početka, posebno u segmentu plaćenog oglašavanja na društvenim mrežama. Koalicija je zabilježila 157 pojedinačnih slučajeva nezakonitog plaćenog oglašavanja od strane 33 politička subjekta i/ili njihova kandidata.

Pored plaćenog oglašavanja na društvenim mrežama, zabilježeno je da su pojedini politički subjekti započeli sa aktivnostima koje su *de facto* aktivnosti izborne kampanje na terenu, a koje nisu internog stranačkog karaktera, te da se u tom smislu u velikoj mjeri koristi tzv. siva zona Izbornog zakona BiH, koja izričito zabranjuje samo plaćeno oglašavanje prije službenog početka izborne kampanje. Trenutna zakonska rješenja ne poznaju sankcije niti zabranjuju sve ove ostale aktivnosti izborne kampanje, čime se na određeni način obezvrjeđuje određivanje kampanje u trajanju od 30 dana, kad ona u praksi traje daleko duže. O takvim aktivnostima politički subjekti u pravilu javnost i birače obavještavaju koristeći redovno medijsko izvještavanje, te neplaćene objave na osobnim ili profilima političkog subjekta na različitim društvenim mrežama. Promatrači Koalicije „Pod lupom zabilježili su 484 takva slučaja u 67⁴¹ općina i gradova širom BiH (uključujući prethodno navedenih 157 slučajeva nezakonitog plaćenog oglašavanja). Analiza pristiglih prijava preuranjene, zakonom zabranjene kampanje pokazuje da se najveći broj prijava odnosi na političke subjekte SDA (65), SNSD (50), SDP BiH (41), PDP (20) i Naša stranka (16).

⁴¹ BANJA LUKA, BIHAĆ, BRATUNAC, BRČKO DISTRIKT BiH, BREZA, BUGOJNO, BUŽIM, ČAJNIČE, ČELIĆ, ČELINAC, CENTAR SARAJEVO, DERVENTA, DOBOJ, DOBOJ ISTOK, DOMALJEVAC – ŠAMAC, DONJI VAKUF, DONJI ŽABAR, FOJNICA, GRAČANICA, GRADIŠKA, HADŽIĆI, ILIDŽA, ILIJAŠ, ISTOČNO NOVO SARAJEVO, JABLANICA, KALESIJA, KLJUČ, KONJIC, KOZARSKADUBICA, KREŠEVO, LIVNO, LJUBUŠKI, LOPARE, LUKAVAC, MODRIČA, MOSTAR, NOVI GRAD, NOVI GRAD SARAJEVO, NOVI TRAVNIK, NOVO SARAJEVO, ODŽAK, OLOVO, ORAŠJE, OŠTRALUKA, PETROVO, PRIJEDOR, PRNJAVOR, RIBNIK, ŠAMAC, SANSKI MOST, SREBRENICA, SREBRENİK, STANARI, STARI, GRAD SARAJEVO, STOLAC, TEOČAK, TEŠANJ, TOMISLAVGRAD, TUZLA, VAREŠ, VELIKA KLADUŠA, VIŠEGRAD, VITEZ, VOGOŠĆA, ZENICA, ŽEPČE, ZVORNIK

Preuranjena, zakonom zabranjena kampanja (po političkim subjektima, top 5)



Slučajevi preuranjene kampanje po prekršiteljima/političkim subjektima (top 5)

Nastavljajući praksu započetu tijekom izbornog ciklusa Lokalnih izbora 2020., Središnje izborno povjerenstvo BiH novčano je sankcionirala niz političkih subjekata i/ili kandidata istih za plaćeno oglašavanje na društvenoj mreži Facebook u vremenu prije početka izborne kampanje, uključujući i slučajeve ove nepravilnosti koje je prijavila Koalicija „Pod lupom“. Prema informacijama kojima raspolaže Koalicija, SIP BiH je do 5. rujna 2022. izrekla 37.000,00 KM novčanih sankcija različitim političkim subjektima i/ili njihovim kandidatima/kinjama za ovo kršenje Izbornog zakona BiH, što nije konačni iznos zbog naknadnih postupaka i onih koji su još u toku.

7.2. Ažurnost Središnjeg biračkog popisa (SBP)

Registracija birača u BiH je pasivna od 2006. godine, dok za birače koji žele glasovati iz inozemstva još uvijek važi aktivna registracija. Za Opće izbore 2022. godine u Središnji birački popis (SBP) upisano je ukupno 3.368.666 birača/ica, zaključno sa 18.08.2022. godine.

U pogledu ažurnosti središnjeg biračkog popisa, bitno je istaknuti da nisu zabilježene prijave većeg broja umrlih lica na biračkim popisima po osnovnim izbornim jedinicama, kao što je to bio slučaj u prethodnim izbornim ciklusima, već je uglavnom riječ o incidentnim slučajevima. Promatrači Koalicije

izvijestili su da Centar za birački spisak u Općini Ključ nije operativan i to tijekom cijelog izvješćivanog perioda.

Kada je u pitanju glasovanje putem pošte, na zadnjim Lokalnim izborima 2020. godine zabilježen je rekordan broj zahtjeva za ovaj oblik glasovanja (blizu 130.000) ali i rekordan broj (pokušaja) zlouporaba osobnih podataka za ovaj oblik glasovanja. Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“ nakon tih izbora bila je da je nužno uvesti dodatne mehanizme osiguranja kojim bi se spriječile zlouporabe glasovanja putem pošte. Za provođenje Općih izbora 2022., SIP BiH je kroz pod zakonske akte propisalo dodatne mehanizme na način da se prijave za glasovanje izvan BiH dostavljaju samo elektronski putem portala e- izbori, dostupnom na web stranici ili putem faksa. Sa obzirom da su stavljena ograničenja da jedna prijava za glasovanje može ići samo sa jedne adrese e-pošte, da se moraju učitati preslike jednog od važećih bh. dokumenata, da je potreban dokaz o točnom boravištu u inozemstvu, te da se prijave ne mogu zaprimati putem pošte, značajno je smanjen prostor za zlouporabe uočene u ranijim izbornim ciklusima. Sužavanje prostora za potencijalne malverzacije je vrlo vjerojatno utjecalo i na sam broj prijava za glasovanje putem pošte kojih je za ove izbore bilo gotovo duplo manje u odnosu na izbore prije dvije godine (69.966 birača/ica registrirano za glasovanje putem pošte).

7.3. Trgovina mjestima u biračkim odborima

Još od 2014. godine, Koalicija „Pod lupom“ je upozoravala javnost, izbornu administraciju i donositelje odluka na tzv. trgovinu mjestima u biračkim odborima između političkih subjekata. Iako je Izborni zakon BiH jasan i propisuje da politički subjekti ovjereni za sudjelovanje na izborima mogu imati samo po jednog predstavnika u sastavu jednog biračkog odbora, u praksi to često nije slučaj i na različite načine se ova zakonska odredba pokušava izigrati. U lipnju 2022. godine, Visoki predstavnik u BiH donio je Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH⁴² gdje je, između ostalog, zabranjena zlouporaba zakonskog prava na sudjelovanje u radu biračkog odbora fiktivnim predstavljanjem, te je zabranjeno i lažno predstavljanje u ime bilo kojeg političkog subjekta sa ciljem pogodovanja drugom političkom subjektu. Za utvrđena kršenja Zakona u ovom smislu predviđene su i sankcije.

Promatrači Koalicije su prijavili navode o 55 slučajeva trgovine mjestima u biračkim odborima u 36 različitih općina/gradova⁴³. Uvidom u popis ovjerenih političkih subjekata za sudjelovanje na predstojećim Općim izborima, nastavlja se trend širom BiH gdje se određeni broj političkih subjekata prijavljuje i ovjerava za sudjelovanje na izborima u osnovnim izbornim jedinicama u kojima nemaju nikakvo djelovanje, općinski odbor, službene prostorije niti se planiraju ozbiljno nadmetati u izbornoj utrci, što može upućivati na zaključak da se to radi sa namjerom da se ostvari trgovina mjestima u biračkim odborima. Sa obzirom na nove zakonske odredbe koje zabranjuju trgovinu mjestima u biračkim odborima i predviđaju visoke novčane sankcije, kako za pojedinačne prekršitelje tako i za političke subjekte, čini se

⁴² Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH: <https://bit.ly/3UC2lw5>

⁴³ BIHAĆ, BOSANSKO GRAHOVO, BRATUNAC, BRČKO DISTRIKT BiH, ČAJNIČE, ČELIĆ DOBOJ, GORNJI VAKUF-USKOPLJE, GRAČANICA, GRADAČAC, HADŽIĆI, ILIDŽA, JABLANICA, KLJUČ, LIVNO, LOPARE, LUKAVAC, MAGLAJ, ORAŠJE, PELAGIĆEVO, PROZOR-RAMA, RIBNIK, RUDO, STANARI, STARI GRAD SARAJEVO, TEOČAK, TEŠANJ, TOMISLAVGRAD, TRAVNIK, VAREŠ, VELIKA KLADUŠA, VITEZ, VUKOSAVLJE, ZAVIDOVIĆI, ZVORNIK, ŽEPČE

da je određeni broj političkih subjekata odustao direktno od ovih namjera, a što se može zaključiti po tome da u većem broju osnovnih izbornih jedinica politički subjekti nisu dostavili dovoljan broj kandidata/kinja za članove/ice i zamjenike/ice biračkih odbora. S tim u vezi, nažalost, postoje naznake da je trgovina mjestima u biračkim odborima iz oblika stranačke korupcije prešla u još gori oblik, sustavne korupcije. Koaliciji "Pod lupom" iz više gradova i općina stigle su prijave, kako sa dokazima tako i snažnim indicijama, da pojedina lokalna izborna povjerenstva sudjeluju u manipulacijama članstvom u biračkim odborima imenujući stranačke osobe u sastave biračkih odbora kao predstavnike lokalnog izbornog povjerenstva.

Također, Koalicija „Pod lupom“ je u prethodnom periodu provela istraživanje i napravila analizu transparentnosti biračkih odbora sa fokusom upravo na tzv. trgovinu mjestima u biračkim odborima. Po zadanoj metodologiji, istraživanje je obuhvatilo 10% od ukupnog broja biračkih mjesta u BiH odnosno 500 biračkih mjesta u 126 općina/gradova. Rezultati analize jasno i precizno potvrđuju postojanje izbornih nepravilnosti, na koje Koalicija godinama ukazuje. Istraživanje je ukazalo na potencijalnu sumnju na trgovinu mjestima u biračkim odborima za preko 17% članova/ica biračkih odbora, ili njih 747, od 4.337 članova/ica biračkih odbora, koliko ih je bilo predmetom analize. U najvećem broju slučajeva riječ je o osobama koje su se nalazile na listama biračkih odbora i za Opće izbore 2022. godine, ali i za Lokalne izbore 2020. godine koje su dolazile ispred različitih političkih subjekata.

Uzimajući u obzir sve navedeno, već sada se da zaključiti da je nužno odmah nakon izbora pristupiti procesu izmjena zakonskog okvira koji se tiče načina imenovanja i sastava biračkih odbora kako bi se stalo u kraj ovim zluporabama.

7.4. Zluporaba osobnih podataka u svrhu registracije birača za glasovanje izvan BiH

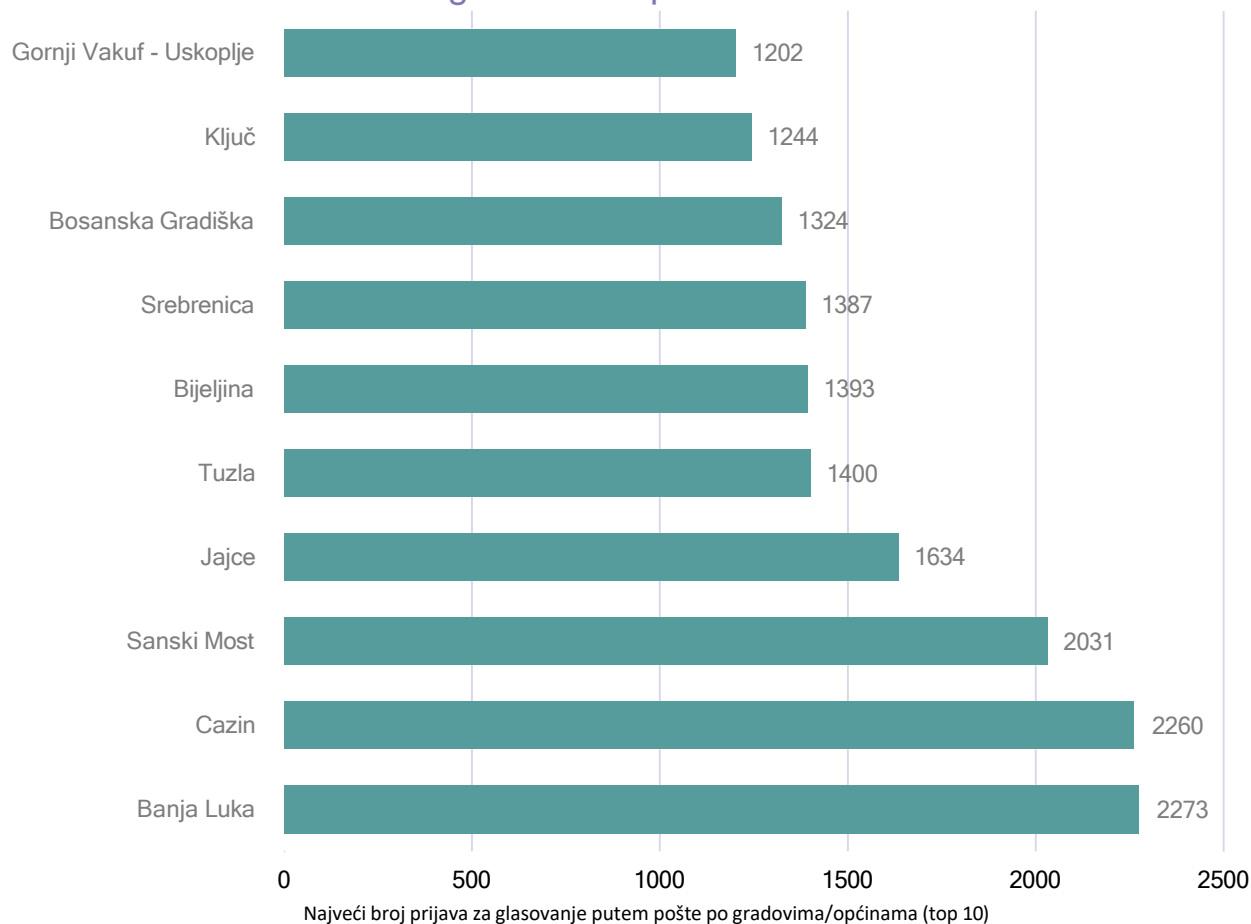
Ono što je obilježilo ovaj izborni ciklus kada je ova vrsta nepravilnosti u pitanju je, promjena procedure za prijavu za glasovanje putem pošte, te je po prvi put korišten elektronski sistem za slanje i obradu zahtjeva ove vrste⁴⁴. U odnosu na izborne cikluse u posljednjih šest godina, SIP BiH zaprimilo je značajno manji broj zahtjeva za glasovanje putem pošte, točnije nešto više od 80.000 zahtjeva ove vrste. Ako ove podatke uspoređujemo sa podacima za Lokalne izbore 2020. godine kada je zaprimljeno blizu 130.000 zahtjeva evidentno je da je za ovaj izborni proces pristiglo oko 50.000 manje zahtjeva za glasovanje putem pošte. SIP je uvidom u sve pristigle zahtjeve odbio 10.720 zahtjeva⁴⁵ a najčešći razlog odbijanja spomenutih zahtjeva je bilo nedostavljanje točne adrese boravka van BiH (zahtjeva sa ovim nedostatkom je bilo 4.039). Rok za prijavu birača za glasovanje izvan BiH bio je 19. srpanj 2022. godine. SIP BiH je konačno za glasanje izvan BiH registriralo 69.979 birača/ica⁴⁶. Najvažnija promjena koju je donio novi sustav slanja i obrade zahtjeva, kao i dodatni sigurnosni mehanizmi, je gotovo sprječavanje ove vrste nepravilnosti, pa samim tim nije bilo nepravilnosti ove vrste koju su zabilježili dugoročni promatrači Koalicije Pod Lupom.

⁴⁴ https://www.izbori.ba/Documents/Izbori_2022/Uputstvo_elektronske_prijave-bos.pdf

⁴⁵ https://www.izbori.ba/Documents/Izbori_2022/Odluke/1808/SKM_28722081816260-srp.pdf

⁴⁶ https://www.izbori.ba/Documents/Izbori_2022/Odluke/1808/SKM_28722081816280-srp.pdf

Broj prijava za glasovanje iz inozemstva po gradovima/općinama



7.5. Nedozvoljeni pritisci na birače i kupovina glasova

Iako nezakoniti, pritisci na birače/ice i kupovina glasova na izborima u BiH već su postali uobičajena praksa. Promatrači Koalicije izvijestili su o 27 takvih slučajeva u 18⁴⁷ općina/gradova. Navedeni slučajevi odnose se na navode o nuđenju novca u zamjenu za glas, pritiske na zaposlene u javnim poduzećima i slično. Glasine o kupovini glasova zabilježene su u više općina/gradova gdje se ti iznosi kreću u rasponu od 50 do 200 KM. Zabrinjavaju napomene dugoročnih promatrača o tome da su takvi razgovori i dogovori općeprihvaćeni i da građani/ke ne suzdržavaju od prodaje glasova, kao niti da postoji razumijevanje da su ovakve pojave zapravo krivična djela. Istovremeno, građani/ke koji prijave ove slučajeve, zbog bojazni od odmazde u lokalnim sredinama, odbijaju javno govoriti o ovome ili isto prijavljivati nadležnim tijelima.

⁴⁷ BIHAĆ, BOSANSKA KRUPA, BRČKO DISTRIKT BiH, CENTAR SARAJEVO, DONJI ŽABAR, GRAČANICA, ISTOČNA ILIDŽA, ISTOČNO NOVO SARAJEVO, JABLANICA, MILIĆI, NOVI GRAD, OSMACI, PROZOR-RAMA, SANSKI MOST, STARI GRAD SARAJEVO, ŠEKOVIĆI, TRNOVO (RS), ZAVIDOVIĆI

7.6. Zloupotreba javnih resursa i javnih funkcija u svrhe kampanje

Zloupotreba javnih resursa i/ili javnih funkcija u svrhu kampanje odnosi se na zloupotrebe u potrošnji javnog proračunskog novca i drugog javnog novca u vlasništvu građana/ki BiH, te zloupotrebe javnih kompanija i dodijeljenih javnih funkcija od strane političkih subjekata ili pojedinaca koji su kandidati/kinje na izborima. Gotovo uvijek, zloupotrebe javnih resursa događaju se od strane onih koji u izbornu utrku za različite razine ulaze sa pozicije aktualne vlasti. Koalicija na ovaj problem upozorava još od Općih izbora 2014. godine i zagovara za zakonsko tretiranje ove nepravilnosti.

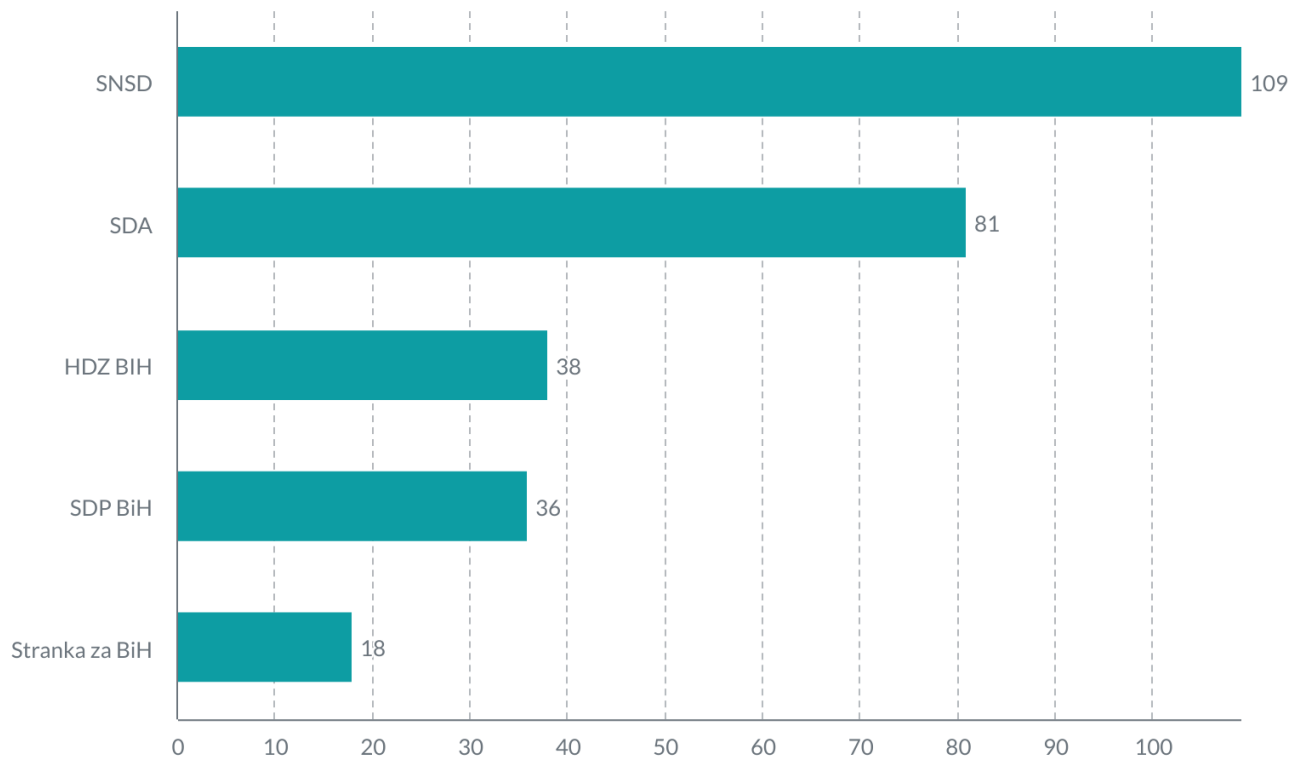
U srpnju ove godine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (OHR) je, koristeći ovlasti koje su mu na raspolaganju, donio Odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH⁴⁸, a kojom je u isti uveden pojam „javnih sredstava i resursa“. Izmjenama i dopunama zloupotreba „javnih sredstava i resursa“ podrazumijeva se bilo koje nezakonito korištenje sredstava i resursa države BiH, entiteta, županija, Brčko distrikta BiH i drugih jedinica lokalne uprave i samouprave, kojim kandidati na izborima i izbornim listama, kao javni ili državni dužnosnici, ili neposredno izabrane osobe, raspolažu za potrebe obavljanja službene dužnosti. Tu se ubraja sva pokretna i nepokretna imovina, kao i svi ljudski resursi javnih institucija koji se koriste u okviru radnog vremena. Koalicija je mišljenja da su ove izmjene korak naprijed u borbi protiv ove nepravilnosti, ali da je potrebno ispratiti efekt istih, te eventualno ići u smjeru donošenja još i restriktivnijih odredbi.

Promatrači Koalicije „Pod lupom“ izvijestili su o 384 slučaja zloupotrebe javnih resursa u 67 općina/gradova. Prijavljeni slučajevi odnose se u najvećem broju na intenziviranje radova na lokalnoj infrastrukturi, te česte i intenzivirane posjete dužnosnika sa viših razina vlasti, koji se u pravilu sastaju ili posjećuju one općine/gradove na čijem su čelu njihove stranačke kolege/ice. Analiza pristiglih prijava pokazuje da se najveći broj slučajeva zloupotrebe javnih resursa odnosi na političke subjekte SNSD (109), SDA (81), HDZ BiH (38), SDP BiH (36) i Stranka za BiH (18).

Za ove izbore zabilježeni su i različiti primjeri uvođenja u prava različitih kategorija i/ili davanja jednokratnih oblika pomoći stanovništvu po različitim osnovama: jednokratne novčane pomoći umirovljenicima, osobama sa invaliditetom, civilnim žrtvama rata, korisnicima braniteljske naknade, podjela paketa osnovnih životnih namirnica, pomoći mladima, a sve sa realizacijom isključivo do 2. listopada, tačnije dana izbora. Isti ili slični primjeri zabilježeni su na razini oba entiteta u BiH.

⁴⁸ Odluka OHR-a: <https://bit.ly/3SmB58N>

Zlouporebe javnih resursa (po političkim subjektima, top 5)



Slučajevi zlouporebe javnih resursa po prekršiteljima/političkim subjektima (top 5)

Rad državnih službenika i drugih zaposlenika u javnoj upravi ili javnim poduzećima u svrhu kampanje bilo kojeg političkog subjekta može se smatrati zlouporabom javnih resursa, a promatrači/ce Koalicije izvijestili su o 99 takvih slučajeva u 40⁴⁹ općina/gradova u BiH.

7.7. Ostale nepravilnosti

Kroz ranije spomenute izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje je donio OHR, u zakon je dodan „govor mržnje“, koji se definira kao svaki oblik javnog izražavanja ili govora koji izaziva ili potiče mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv bilo koje osobe ili grupe osoba, na osnovu rase, boje kože, nacionalnosti, spola ili vjere, etničkog porijekla ili bilo koje druge osobne karakteristike ili orijentacije koja potiče na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje.

⁴⁹ BIHAĆ, BILEĆA, BRČKO DISTRIKT BIH, BUGOJNO, CAZIN, CENTAR SARAJEVO, ČAJNIČE, DOMALJEVAC – ŠAMAC, DONJI VAKUF, GACKO, GRAČANICA, GRADAČAC, GRADIŠKA, HADŽIĆI, HAN PIJESAK, ISTOČNI STARI GRAD, ISTOČNO NOVO SARAJEVO, JABLANICA KOZARSKA DUBICA, LOPARE, LUKAVAC MILIĆI, MODRIČA, NEVESINJE, NOVI GRAD, NOVO GORAŽDE, OSMACI, PALE (FBIH), PELAGIĆEVO, RUDO, SANSKI MOST, STARI GRAD SARAJEVO, ŠAMAC, ŠEKOVIĆI, TEŠANJ, TRAVNIK, TRNOVO (RS), VITEZ, ZAVIDOVIĆI, ŽEPČE

Neprimjeren govor, sadržaj ili govor koji može potaknuti vjersku, nacionalnu ili netrpeljivost prema drugim osnovama, najčešće pripadnosti političkoj opciji, zabilježen je u 45 slučajeva u 23⁵⁰ općine/grada. Većina slučajeva odnosi se upravo na posljednje, izrazito neprimjeren govor ili netrpeljivost po osnovu političke pripadnosti gdje se posebno na društvenim mrežama, putem botova, lažnih profila i slično ulaže mnogo napora u difamaciju kandidata/kinja ili političkih oponenta.

Građani i građanke su u par desetina slučajeva prijavili nepravilnosti koje se uglavnom odnose na navode o kupovini glasova, napadnim djelovanjem stranačkih aktivista/kinja u pokušajima da saznaju za koga će građanin/ka glasati što je protumačeno i shvaćeno kao pritisak na birače, te zlouporabe podataka sa brojevima telefona od strane političkih stranaka u istu svrhu. Određeni broj prijava odnosi se i na trgovinu mjestima u biračkim odborima, koju su i građani posebno počeli slati nakon objavljivanja da je izrečena sankcija za ovo kršenje Izbornog zakona BiH.

⁵⁰ BANJA LUKA, BIHAĆ, BOSANSKO GRAHOVO, DOBOJ ISTOK, GORAŽDE, ILIDŽA, ISTOČNO NOVO SARAJEVO, MODRIČA, MOSTAR, NOVO SARAJEVO, PALE (FBIH), PRIJEDOR, ŠAMAC, SANJSKI MOST, STARI GRAD SARAJEVO, TRAVNIK, TRNOVO (FBIH), VITEŽ, ZENICA, NOVI GRAD, BRČKO DISTRIKT BIH, SREBRENİK, SREBRENICA

8. IZBORNI DAN

Koalicija „Pod lupom“ je ocijenila da je izborni dan 2. listopada na najvećem broju biračkih mjesta protekao u skladu sa Izbornim zakonom BiH i provedbenim aktima, uz nepravilnosti koje se, uglavnom, već tradicionalno ponavljaju iz izbornog ciklusa u izborni ciklus.

Manipulacije izbornim procesom koje su mogle imati direktan utjecaj na izborni rezultat događale su se na 6% promatranih biračkih mjesta. Najveće nepravilnosti na izborni dan utvrđene su tijekom promatranja izbornog dana i procesa ponovnog brojanja glasova za razinu Predsjednika i Potpredsjednika Republike Srpske u Glavnom centru za brojanje, i to u Doboju, Prijedoru i Zvorniku, gdje je ponovnim brojanjem utvrđeno da se preliminarni rezultati uneseni u obrasce od strane članova biračkih odbora i/ili u jedinstveni sustav za obradu rezultata od strane osoblja lokalnih izbornih povjerenstava razlikuju, u odnosu na konačne rezultate utvrđene ponovnim brojanje glasova na čak do dvije trećine biračkih mjesta u ovim gradovima. Nitko do trenutka objave ovog izvješća nije snosio krivičnu ili drugu odgovornost zbog navedenog.

Primjetna su poboljšanja nekih segmenata izbornog procesa u odnosu na prethodne izborne cikluse, a što je dobrim dijelom rezultat implementacije 14 preporuka Koalicije „Pod lupom“ samo za ove izbore, tj. niza tehničkih unapređenja u procesu glasovanja na izborni dan. Zabilježeno je manje slučajeva zlouporaba pomoći pri glasanju i obiteljskog glasovanja.

Pravni tim Koalicije „Pod lupom“ tijekom izbornog dana obradio je 91 prijavljeni slučaj, od kojih bi dio mogao imati utjecaj na izborni rezultat na predmetnim biračkim mjestima. Zabilježeni su pritisci na birače i druge procesne nepravilnosti, od kojih se izdvajaju nepravilnosti tijekom glasovanja.

Zabilježene nepravilnosti ukazuju na potrebu dodatnog unapređenja izbornog procesa u kvalitativnom smislu, posebno u segmentima sprječavanja krivičnih djela koja se odnose na nedozvoljene pritiske na birače i reforme biračkih odbora, prije izbornog dana. Na izborni dan potrebno je uvođenje novih tehnologija (elektronske identifikacije birača, skeniranja glasačkih listića i elektronske obrade rezultata glasovanja na razini biračkog mjesta).

8.1. Otvaranje biračkih mjesta

Promatrači i promatračice su neometano pristupili svim biračkim mjestima na koja su bili raspoređeni. Na samom početku su zabilježeni povremeni slučajevi sa problemima u pristupu koji su blagovremeno otklonjeni. Zabilježeni su i pojedinačni slučajevi sa problemima u praćenju izbornog procesa na nekolicini biračkih mjesta.

U 91 % slučajeva, svi članovi biračkog odbora su bili prisutni na biračkim mjestima u 06:00 h, a što je značajan napredak u odnosu na prethodne izbore.

Na 2% biračkih mjesta su zabilježeni problemi sa izbornim materijalom, dok na manje od 1% promatranih biračkih mjesta glasački listići nisu ručno brojani.



Zabrinjava podatak da na 20% biračkih mjestu u zemlji nije istaknuta lista članova biračkog odbora na kojem se vidi naziv političkog subjekta za svakog člana biračkog odbora, a što je obaveza. Na skoro 7% biračkih mjesta, lista je istaknuta, ali na njoj stoji šifra, umjesto naziva političkog subjekta.

Na skoro svim biračkim mjestima, glasačka kutija je pokazana prazna prije otvaranja biračkih mjesta.

Izborni zakon BiH propisuje da se biračka mjesta otvaraju u 7:00 sati te da ostaju neprekidno otvorena za glasovanje 12 sati. Ukoliko dolazi do prekida glasovanja, o produžavanju glasovanja odlučuje ili birački odbor ili lokalno izorno povjerenstvo, u ovisnosti od dužine trajanja prekida⁵¹. Ukupno 79% biračkih mjesta otvoreno je točno u 7:00 h, do 7:15 otvoreno je 18% biračkih mjesta, a preostala biračka mjesta sa kašnjenjem do sat vremena.

⁵¹ Prekid do tri sata, odluku o produživanju rada donosi BO, prekid duži od tri sata, odluku donosi lokalno izorno povjerenstvo.



Na svim biračkim mjestima je osigurana tajnost glasovanja, odnosno kabine za glasovanje su postavljene na način da nitko ne može vidjeti za koga je birač dao glas, ali u skladu sa novom procedurom prema kojoj je otvor kabine za glasovanje okrenut prema promatračima i članovima biračkih odbora.

8.2. Proces glasovanja

Na 40 biračkih mjesta zabilježene su nepravilnosti pri procesu glasovanja, kao što su izdavanje više glasačkih listića jednoj osobi, jedna osoba glasuje više puta ili jedna osoba glasuje u ime druge osobe koje se nisu pojavile na biračkom mjestu.

Na 20 biračkih mjesta član biračkog odbora zadužen za izdavanje glasačkih listića nije stavljao otisak pečata u donjem lijevom uglu pored kojeg se potpisuje na prednjoj strani svakog listića, ispod teksta "Uputstvo za glasovanje". Ova nepravilnost može rezultirati time da postoji veći broj glasačkih listića sa štambiljem i pečatom, od broja birača koji su izašli na glasovanje, što otvara prostor za zlouporabu takvih neiskorištenih glasačkih listića.



Na 38 biračkih mjesta je zabilježeno otvoreno nagovaranje na glasovanje za određenog političkog subjekta, dok su zastrašivanja ili vršenja pritisaka na glasače zabilježeni na 13 biračkih mjesta.



Na svakom petom biračkom mjestu, zabilježeno je do 10 slučajeva da se ime i prezime birača prilikom identifikacije čita naglas. Na 31 biračkom mjestu, zabilježeno je više od 10 slučajeva ove nepravilnosti. Ova procedura je izmijenjena u odnosu na prethodne izbore u BiH, te se sada ime i prezime birača koji pristupa glasovanju ne bi trebalo čitati naglas.



Na 17 biračkih mjesta dozvoljeno je glasovanje bez provjere propisanih identifikacijskih dokumenata do 10 puta, dok je na jednom biračkom mjestu ovaj slučaj zabilježen više od deset puta.

Do deset slučajeva vraćanja birača sa biračkog mjesta jer nisu bili na Izvodu iz Središnjeg biračkog popisa zabilježeno je na skoro polovini biračkih mjesta, dok je na 11 biračkih mjesta zabilježeno više od 10 ovih slučajeva.



Promatrači „Koalicije „Pod lupom“ su zabilježili do deset slučajeva obiteljskog glasovanja na svakom drugom biračkom mjestu u zemlji. Više od deset slučajeva obiteljskog glasovanja je zabilježeno na 11 biračkih mjesta.

Nova procedura pomoći pri glasovanju drugih lica nije ispoštovana na 21% biračkih mjesta (do 10 slučajeva). Više od 10 slučajeva ove nepravilnosti je zabilježeno na 7 biračkih mjesta.



Na 15% biračkih mjesta zabilježeno je do 10 slučajeva da ista osoba pruža pomoć većem broju birača da glasuju u kabini, dok je više od 10 slučajeva, zabilježeno na 4 biračka mjesta.



Na 23 biračka mjesta duže su se zadržavale neovlaštene osobe.

8.3. Zatvaranje biračkih mjesta

Zatvaranje biračkih mjesta uglavnom je izvršeno u skladu sa propisima. Broj biračkih mjesta koji je zatvoren u 19:00h je 79,9%. Do 19:15h je zatvoreno dodatnih 16,8%, 3,5% je zatvoreno do 20:00h, a preostalih 0,1% nakon 20:00h. Na 5 biračkih mjesta, zatvaranju nisu bili prisutni svi članovi biračkih odbora. Na 12 biračkih mjesta dozvoljen je ulazak osoba nakon njegovog zatvaranja.



8.4. Brojanje glasova

Na 1,1 % biračkih mjesta, na stolovima za brojanje su se našle kemijske olovke nakon otvaranja glasačke kutije. Na 1,5% biračkih mjesta, neiskorišteni glasački listići nisu upakirani u originalne kutije i zajedno sa kovertom sa oštećenim glasačkim listićima i olovkama koje nisu crvene boje spremljeni su u zaštitnu vreću. Na jednom biračkom mjestu, promatrač Koalicije „Pod lupom“ nije bio u mogućnosti da neometano prati proces brojanja glasova.



Utvrđivanje rezultata za Predsjedništvo BiH - Neslaganja u testu točnosti za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine su zabilježena na šest biračkih mjesta. (137A043 Stari Grad Sarajevo, 182B035 Trebinje, 034B252 Banja Luka, 032A023 Sanski Most, 167A004 Goražde, 164B005 Gacko). Na šest biračkih mjesta svi listići za izbor članova za Predsjedništvo BiH nisu imali pečat i potpis člana biračkog odbora kako je propisano (139A019 i 139A080 Novo Sarajevo, 136A051 Centar Sarajevo, 050A083 Tuzla, 151A001A Mostar, 038B040B Doboje). Proglašavanje nevažećih listića za članove predsjedništva BiH nije obavljeno u skladu sa propisima SIP-a na dva biračka mjesta (079A034 Živinice, 032A023 Sanski Most). Na jednom biračkom mjestu (133A080 Novi Grad Sarajevo) prilikom brojanja glasova bilo je dopisivanja ili poništavanja glasova na glasačkim listićima za izbor članova Predsjedništva BiH. Na 14 biračkih mjesta bilo je primjedbi/prigovora promatrača na utvrđivanje rezultata za izbor Predsjedništva BiH. Na četiri biračka mjesta (035B014 Čelinac, 083B029A Zvornik, 034B010 Banja Luka, 135A039 Vogošća) zabilježene su ozbiljnije nepravilnosti tijekom procesa brojanja glasova koje bi mogle imati utjecaj na rezultate izbora Predsjedništva BiH na tom biračkom mjestu.

Utvrđivanje rezultata za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine - Glasački listići iz kutije nisu imali pečat i potpis člana biračkog odbora na četiri biračka mjesta (136A051 Centar Sarajevo, 054B018 Lopare, 093A077 Zenica, 115A010 Kiseljak). Proglašavanje nevažećih listića za ove razine nije obavljeno u skladu sa propisima SIP-a na sedam biračkih mjesta (136A051 Centar Sarajevo, 004A005 Bosanska Krupa, 101B005 Šekovići, 038B040B Doboje, 131A041 Ilidža, 144B032 Pale RS, 111A023 Novi Travnik). Dopisivanje glasova na glasačke listiće prilikom brojanja glasova za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je zabilježeno na dva biračka mjesta (133A019 Novi Grad Sarajevo, 083B026A Zvornik).

Utvrđivanje rezultata za ostale razine vlasti (Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srpske, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, skupštine županija) - Glasački listići iz kutije nisu imali pečat i potpis člana biračkog odbora na sedam biračkih mjesta (136A051 i 136A024 Centar Sarajevo, 004A005 Bosanska Krupa, 101B005 Šekovići, 038B040B Doboje, 056B002 Ugljevik, 111A023 Novi Travnik). Proglašavanje nevažećih listića za ove

razine nije obavljeno u skladu sa propisima SIP-a na osam biračkih mjesta (074B025 Teslić, 184B011 Kostajnica, 185B008 Milići, 093A077 Zenica, 077A053 Zavidovići, 079A021 Živinice, 106A025 Livno, 024B036 Modriča).



8.5. Rad lokalnih izbornih povjerenstava

Promatrači Koalicije „Pod lupom“ su neometano pratili rad lokalnih izbornih povjerenstava uz izuzetke u dvije Općine.

Glasački materijal od biračkih odbora je u 81% slučajeva zapriman u prostorijama LIP/OIP-a, u ostalim slučajevima, glasački materijal je zapriman u sportskim dvoranama, domovima kulture, iznajmljenom prostoru i slično.

U pet Općina/gradova, svi članovi LIP-a nisu bili u prostorijama LIP-a.

U 36% slučajeva, pretežno svi članovi biračkog odbora su donosili birački materijal, u 53.5% slučajeva, dio članova biračkog odbora je donosio birački materijal, a u skoro 10.5% slučajeva samo predsjednik biračkog odbora je donosio birački materijal.

U 6 Općina/gradova su se stvarale velike gužve pri primopredaji glasačkog materijala. U tri Općine/grada, uvjeti su bili takvi da tijekom čekanja na predaju materijala, može doći do krađe, zamjene ili oštećenja izbornog materijala.

U tri Općine/grada LIP nije napravio jasna pravila i dobru organizaciju za proces primopredaje od trenutka dolaska biračkog odbora u lokalno izborno povjerenstvo.

U 23 Općine/grada su zabilježeni slučajevi očigledno pogrešno pakiranog materijala od strane biračkih odbora.

U tri Općine/grada zabilježena su oštećenja koja mogu ukazivati na to da je netko otvarao glasački materijal. To se može odnositi na to da npr. nema pečata na vreći, pečati su neučvršćeni ili pečati se razlikuju od standardnih koji su na svim ostalim vrećama i sl.

U 88% slučajeva, predstavnici lokalnih izbornih povjerenstava su radili standardnu provjeru materijala koji se predaje. U deset Općina/gradova promatrači su zabilježili da se ova procedura uglavnom poštuje.

U 18 Općina/gradova, predstavnici LIP-a su otvarali vreće sa ciljem otklanjanja grešaka u obrascima ili pakiranju materijala.

Najčešće greške i/ili problemi koji se javljaju pri primopredaji biračkog materijala sa biračkih mjesta su: nezapečaćene vreće ili pogrešno pakiranje (29% slučajeva), greške ili pogrešno popunjeni obrasci (19% slučajeva). U 46% slučajeva nije bilo problema pri primopredaju biračkog materijala, a 6% slučajeva otpada na neke druge probleme.

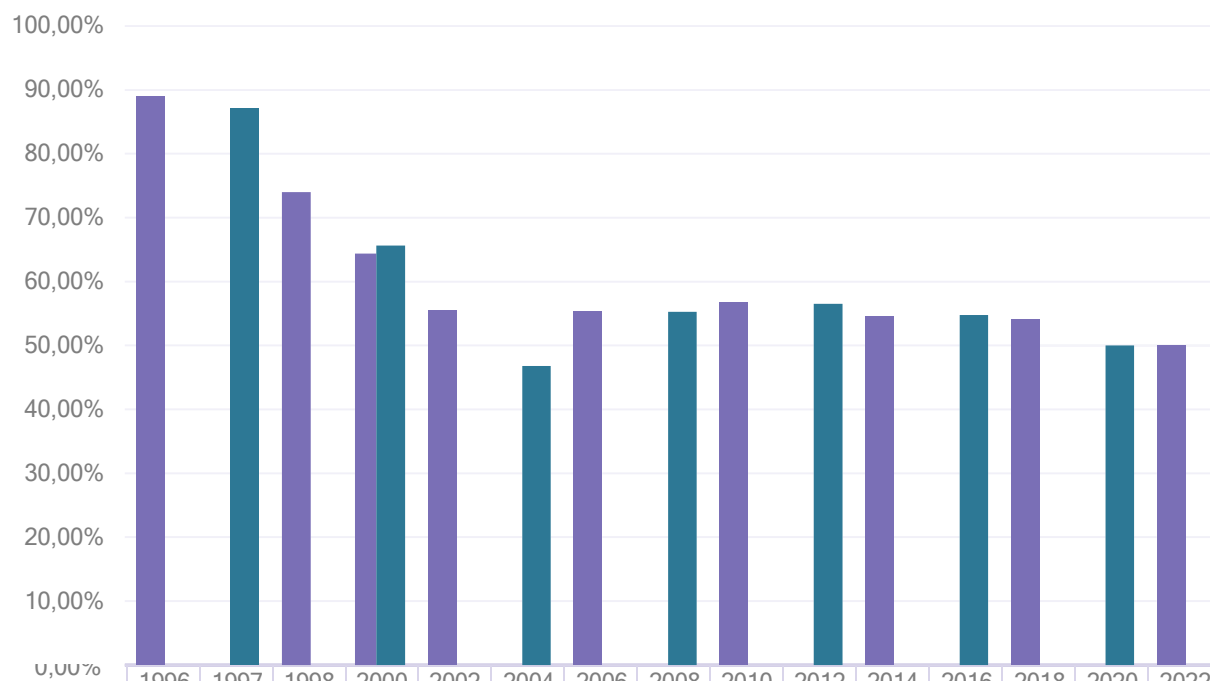
U 22 Općine/grada operateri koji unose podatke u JIS nalaze na istoj lokaciji gdje se zaprima materijal. Promatrači su naveli da u dvije Općine/grada operateri nisu dobro obučeni za unos podataka, odnosno javljaju se poteškoće pri korištenju JIS-a. Najčešći problemi prilikom unosa podataka u JIS su da sustav pravi probleme pri unosu (12% slučajeva) i da operateri prave greške pri unosu (5% slučajeva). U 70% slučajeva nije bilo problema pri unosu, a ostali slučajevi se odnose na neke druge probleme. U 75% slučajeva kontrolor izbornih rezultata vršio je nadzor nad operaterima koji unose podatke u JIS. U 23% slučajeva, promatrači su izvijestili da kontrolori uglavnom vrše nadzor, uz par izuzetaka.

U 85% slučajeva nije bilo ponovnog brojanja. U slučajevima kada je bilo ponovnog brojanja, u jednoj Općini, ponovno brojanje su radili birački odbori, a u 11 Općina i gradova to su radili posebni timovi koje formira lokalno izorno povjerenstvo. U šest Općina/gradova su uloženi prigovori na rad LIP-a. Promatrači su ocijenili rad i aktivnosti lokalnih izbornih povjerenstava na sljedeće načine: odličan u 62% slučajeva, vrlo dobar u 27% slučajeva, rad nekolicine lokalnih izbornih povjerenstava je ocijenjen kao dobar ili zadovoljavajući, dok rad nijednog LIP-a nije ocijenjen kao loš.

8.6. Izlaznost

Na Općim/Općim izborima održanim 2. listopada 2022. godine u BiH pravo glasa iskoristilo je 50% biračkog tijela ili 1.652.501 birača/ica, što je za 4 % manje nego na Općim izborima 2018. godine i najmanja izlaznost na Općim izborima od početka višestranačkih demokratskih izbora u BiH.

Izlaznost birača na izborima u BiH



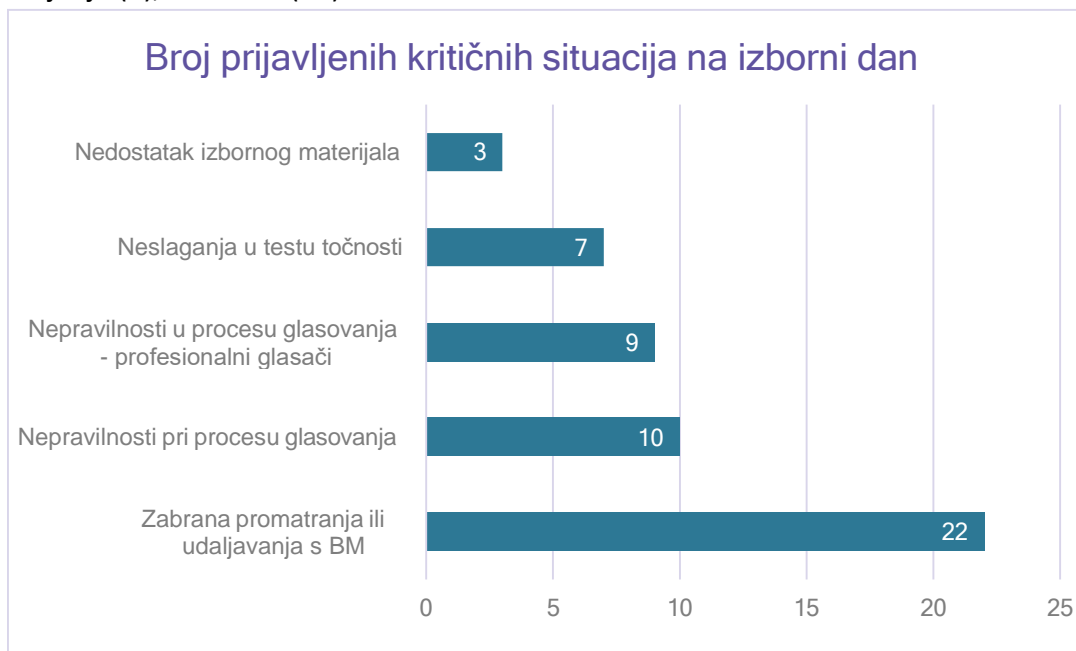
■ OPĆI	89,00		74,00	64,40	55,50		55,30		56,80		54,47		54,02		50,00
■ LOKALNI		87,00		65,64		46,80		55,28		56,51		54,76		50,00	

9. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN

9.1. Izvješća promatrača/ica izbornog dana

Na izborni dan Koalicija je od svojih promatrača/ica zaprimila informacije o 91 kritičnoj situaciji na terenu. Pod ovim pojmom Koalicija podrazumijeva kršenje procedura i izbornih pravila, značajnije tehničke greške u radu izborne administracije na svim razinama ili incidente na biračkim mjestima. U suradnji sa izbornom administracijom, tijekom izbornog dana i noći uspješno su riješene 73 kritične situacije (80,22% zabilježenih slučajeva).

Najviše zabilježenih slučajeva odnosi se na zabranu promatranja ili udaljavanja s biračkog mjesta (22), nepravilnosti pri procesu glasovanja (10), nepravilnosti u procesu glasovanja - profesionalni glasači (9), neslaganje u testu točnosti (7), zastrašivanje i pritisci na birače (7), nedostatak izbornog materijala (3), glasački listići koji se nalaze u kutiji, a koji nemaju pečat u donjem lijevom uglu su nevažeći (2), nepravilnosti pri izdavanju listića - glasački listići nisu ovjereni i potpisani (1), dopisivanje glasova prilikom brojanja (1), te ostalo (29).



9.2. Prijave građana/ki

Na izborni dan, građani/ke su Koaliciji „Pod lupom“ uputili 90 prijave o različitim izbornim nepravilnostima. Najveći broj ovih prijava odnosio se na prijave o umrlim osobama na biračkom popisu (33), zatim 14 prijave o pritiscima na birače u neposrednoj blizini biračkog mjesta, 10 slučajeva o nepoštovanju nove procedure o stavljanju otiska pečata i potpisivanja glasačkih listića, po četiri prijave građana o kupovini glasova, kršenju izborne šutnje i glasovanja u ime drugih, itd.

10. POSTIZBORNİ PERIOD

10.1. Utvrđivanje rezultata izbora

Utvrđivanje rezultata izbora u nadležnosti je SIP-a BiH. SIP BiH utvrđuje rezultate neposrednih i posrednih izbora istekom roka za podnošenje prigovora i žalbi, kako je propisano Zakonom, i nakon pravosnažnosti odluka. Izborni zakon definira rokove za utvrđivanje izbornih rezultata, dok se propisima SIP-a određuje redoslijed utvrđivanja, obavještanje javnosti, te način objavljivanja. SIP BiH je dužna potvrditi konačne rezultate izbora u roku od 30 dana od dana održavanja. Rezultati izbora potvrđeni su 2. studenog 2022.⁵², čime je ispoštovan zakonski rok. Ipak, potrebno je naglasiti da je proces utvrđivanja rezultata kao nikad do sada poljuljao povjerenje javnosti u proces u prvom redu zbog niza uočenih nepravilnosti i neslaganja rezultata sa biračkih mjesta sa onim utvrđenim u Glavnom centru za brojanje, ali i zbog dužine trajanja procesa utvrđivanja rezultata. Tijekom postupka za utvrđivanje izbornih rezultata, zbog niza uočenih, prijavljenih i utvrđenih nepravilnosti u vezi sa rezultatima sa biračkih mjesta, SIP BiH je donijela naredbu da se vrši kontrolno brojanje glasačkih listića za izbor predsjednika i potpredsjednika RS sa svih 2.239 redovnih biračkih mjesta. Ovo je prvi takav slučaj da se su kontrolno brojali svi glasački listići za jednu razinu. I pored uočenih velikih neslaganja koje mogu upućivati na ozbiljne zlouporabe tijekom procesa glasanja i utvrđivanja rezultata na samim biračkim mjestima, nisu uvaženi zahtjevi da se rezultati za ovu razinu ponište i izbori ponove iz razloga, kako je SIP BiH utvrdio, što uočene nepravilnosti ne utječu na konačni ishod izbora. Ovakvo tumačenje utjecaja nepravilnosti i zlouporaba u izbornom procesu nije u interesu javnosti niti osigurava van svake razumne sumnje da je ispoštovana volja birača iz razloga što niz kombiniranih nepravilnosti, posebno kada se govori o pojavi viška ili manjka glasačkih listića, falsificiranih glasačkih listića, onih bez propisanog pečata, nepropisno zapakiranog glasačkog materijala, itd., mora biti osnova za poništenje izbora, ako ne za cijele izborne utrke, onda barem za biračka mjesta gdje je utvrđen niz nepravilnosti. Cjelokupnom lošem utisku vezanom za proces utvrđivanja rezultata ne doprinosi ni činjenica da javnosti još uvijek nije dostupan izvješće o radu Glavnog centra za brojanje sa prikazom svih utvrđenih nepravilnosti. Koalicija "Pod lupom" je tražila pristup ovom izvješću od SIP BiH, pozivajući se na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Koaliciji je, nakon isteka roka predviđenog Zakonom, odgovoreno da SIP BiH još uvijek nije usvojilo traženo izvješće. U odgovoru nije precizirano kada će ovo izvješće biti usvojeno.

Tijekom postupka utvrđivanja izbornih rezultata, SIP BiH je izdalo naredbe za ponovno brojanje glasačkih listića ili otvaranje vreća zbog uklanjanja drugih nepravilnosti na preko 240 biračkih mjesta, ne računajući kontrolno brojanje za izbor predsjednika i potpredsjednika RS.

10.2. Zaštita izbornog prava – primjedbe i prigovori

Pravni okvir

Zaštitu izbornog prava osiguravaju izborna povjerenstva, odnosno lokalna izborna povjerenstva i SIP, te Apelacijski odjel Suda BiH. Propisi koji se odnose na sustav prigovora i zahtjeva utvrđeni su u Izbornom

⁵² Odluka o potvrđivanju rezultata Općih izbora 2022.: <https://bit.ly/3BRX1IQ>

zakonu, Zakonu o upravnom postupku BiH te Uputstvu SIP-a⁵³. Izborna povjerenstva štite izborna prava po službenoj dužnosti, na osnovu saznanja ili na osnovu prigovora koje upute ovlaštena lica. Prema odredbi Izbornog zakona, ta ovlaštena lica su birač i politički subjekt. Birač, prema tumačenju SIP-a, može uložiti prigovor samo onda kada je ugroženo njegovo osobno izborno pravo što, prema mišljenju Koalicije, predstavlja dosta restriktivno tumačenje jer onemogućava službeno ulaganje prigovora građanima, pa i udruženjima i drugim zainteresiranim stranama u izbornom procesu onda kada je njihovo izborno pravo posredno ugroženo. Također, kada su u pitanju politički subjekti, prigovore mogu ulagati politički subjekti, ali ne i kandidati tih subjekata pojedinačno bez podrške svog političkog subjekta. Koalicija je stava da bi se krug lica koji imaju pravo uložiti prigovor na izborni proces trebao proširiti.

Prijavljene izborne nepravilnosti nadležnim organima

Koalicija „Pod lupom“ je, prateći praksu iz ranijih izbornih ciklusa, sve uočene nepravilnosti prijavljivala nadležnim organima, prvenstveno SIP BiH. Tako su SIP-u BiH podnesene prijave, odnosno inicijative za pokretanje postupka protiv 33 različita politička subjekta i/ili kandidata političkih subjekata sa 157 različitih slučajeva nezakonitog plaćenog oglašavanja. SIP BiH je provela postupke po svakoj od prijava, a za one za koje je utvrdila da je plaćeno oglašavanje bilo u svrhu kampanje, izrečene su novčane sankcije.

Koalicija „Pod lupom“ je podnijela i inicijativu za pokretanje postupka za kršenje Izbornog zakona BiH u smislu vođenja kampanje u periodu kada to nije dozvoljeno za pojedine kandidate za člana Predsjedništva BiH. Iako vođenje kampanje od strane ovih kandidata ne spada nužno u zabranjeno plaćeno oglašavanje, nego *de facto* sve druge aktivnosti koje jesu aktivnosti kampanje (posjete gradovima, razgovori sa biračima, iznošenje programa, planova i slično), Koalicija je mišljenja da treba uslijediti određena reakcija nadležnog organa, jer se ovakvim ponašanjima i aktivnostima obezvrjeđuje samo postojanje perioda izborne kampanje, koji je Zakonom propisan na 30 dana prije izbornog dana. Ove prijave su odbačene, međutim i dalje ostaje potreba da se zakonskim izmjenama izborna kampanja zaista i stavi u vremenski okvir, te da se nađe načina da se spriječi vođenje kampanje mimo tog određenog perioda.

Iako je i u ranijim izbornim ciklusima Koalicija „Pod lupom“ redovno prijavljivala zabilježene slučajeve trgovine mjestima u biračkim odborima, ohrabreni izmjenama Izbornog zakona BiH kojim se ista izričito zabranjuje, do objave ovog Izvješća Koalicije je SIP BiH podnijela inicijative za pokretanje postupka za ova kršenja Zakona u preko 50 pojedinačnih slučajeva u 33 osnovne izborne jedinice. Na osnovu tih prijava, izrečene su i prve sankcije za ovo kršenje Zakona, i to tako što su izrečene novčane sankcije i pojedincima i političkim subjektima koje su predstavljali, dok je pojedincima i zabranjeno sudjelovanje u radu izborne administracije na 4 godine. Koalicija nema informaciju da li su ove sankcije postale i pravosnažne, sa obzirom na to da postoji mogućnost ulaganja žalbe na odluke SIP BiH.

⁵³ Uputstvo o procedurama za rješavanje po prigovorima i žalbama izbornim povjerenstvima: <https://bit.ly/2PirHRr>

Koalicija je na adresu SIP BiH na izborni dan uputila i prijavu o kršenju izborne šutnje, te zlouporabi javnih resursa, međutim ove prijave su odbačene. Nakon izbora, Koalicija je dostavila SIP BiH na znanje i dalje postupanje, te sva svoja saznanja u vezi sa izbornim danom, uključujući i pregled uočenih ozbiljnijih nepravilnosti na biračkim mjestima koje su prijavili promatrači/ce Koalicije, kao i pregled izvješća o promatranju lokalnih izbornih povjerenstava u izbornoj noći.

Zbog nepravilnosti na biračkim mjestima prilikom utvrđivanja rezultata, u Zakonom predviđenom periodu, Koalicija je SIP-u BiH poslala zahtjeve za ponovna brojanja na ukupno 40 biračkih mjesta u 5 osnovnih izbornih jedinica. Ovi zahtjevi nisu prihvaćeni.

Prigovori i žalbe tijekom izbornog perioda

Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“, duži niz godina, bila je da SIP BiH treba blagovremeno objavljivati informacije o zaprimljenim prigovorima i odlukama o istima na svojoj internet stranici, a što je po prvi put i učinjeno za Opće izbore 2022. godine. Navedeno svakako predstavlja korak naprijed u transparentnosti izbornog procesa u ovom segmentu.

SIP-u BiH je tijekom izbornog perioda Općih izbora 2022. godine upućeno 443 prigovora⁵⁴.

Prigovori su se odnosili na

- Izbornu kampanju iz nadležnosti Regulatorne agencije za komunikacije (RAK): 9. Ovi prigovori su upućeni RAK-u na dalje postupanje.
- Postupak ždrijebanja pozicija u biračkim odborima: 6
- Plaćena izborna kampanja prije službenog početka iste: 95
- Lažno predstavljanje u izbornom periodu : 2
- Govor mržnje u periodu izborne kampanje: 32
- Korištenje javnih resursa u izborne svrhe: 63
- Kršenje izborne šutnje: 61
- Povrede na biračkim mjestima na dan izbora iz nadležnosti lokalnih izbornih povjerenstava: 143
- Prigovori na objavljene izborne rezultate: 32

SIP BiH je zaprimila 126 zahtjeva za ponovno brojanje glasova na biračkim mjestima, od kojih je 37 uvaženo, i to uglavnom na način da je SIP BiH po službenoj dužnosti naložilo ponovno brojanje, s obzirom da su ocijenjeni kao podneseni od strane neovlaštenih lica. Ostali zahtjevi su ocijenjeni kao neosnovani, nedopušteni ili podneseni od strane neovlaštenog lica. SIP BiH je u ovom izbornom ciklusu djelovala znatno više proaktivno kada je u pitanju provođenje različitih radnji, uključujući i ove, po službenoj dužnosti.

U drugostupanjskoj nadležnosti po žalbama na odluke lokalnih izbornih povjerenstava, na postupke u vezi sa dodjelom pozicija u biračkim odborima, imenovanje biračkih odbora, plakatiranje i kršenja pravila izborne kampanje SIP BiH je postupala u 76 slučajeva.

⁵⁴ Podaci SIP BiH sa presjekom na dan 28.12.2022. Pregled prigovora i žalbi se može pronaći na: <https://bit.ly/3Go3aci>

U vezi sa utvrđivanjem rezultata Općih izbora 2022. godine, Apelacijskom vijeću Suda BiH je podneseno 13 žalbi. Jedna žalba je od strane Suda ocijenjena kao nedopuštena, jedna je riješena uz izmijenjenu Odluku SIP BiH o utvrđivanju rezultata, dok su ostale ocijenjene kao neosnovane. Ovime se nastavio trend postupanja Apelacijskog vijeća Suda BiH koji potvrđuje odluke SIP BiH u gotovo svim slučajevima.

10.3. Implementacija izbornih rezultata

Rezultati izbora potvrđeni su u Zakonom predviđenom roku od 30 dana, objavljeni su 2. prosinca 2022. godine. Izborni zakon BiH definira rokove za konstituiranje predstavničke i zakonodavne vlasti, kao i Predsjedništva BiH. Ti rokovi su različiti ovisno o kojoj razini vlasti se radi, a maksimalni rok je do 30 dana od dana objave konačnih rezultata od strane SIP-a. Zakonodavna tijela, kao i Predsjedništvo BiH, te Predsjednik i potpredsjednici RS koji se neposredno biraju na Općim izborima održali su konstituirajuće sjednice uglavnom u predviđenim rokovima⁵⁵. Izuzetak su županijske skupštine u 8 županija koje su to učinile nakon predviđenog roka⁵⁶ i Predstavnički dom Parlamenta FBiH⁵⁷, koji se trebao konstituirati u roku od 20 dana nakon objavljivanja rezultata izbora. Narodna skupština RS je konstituirana u predviđenom roku.

Posredni izbori za domove naroda u PS BiH i PFBiH su u procesu konstituiranja. Nije konstituirana izvršna vlast na razini države, na razini Federacije BiH, kao ni izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Također nije izvršen izbor izvršne vlasti na razini županija. Formirana je samo jedna vlada županije, Vlada ZDŽ⁵⁸, ostalih devet županijskih vlada nije formirano do objave ovog izvješća. Vlada RS održala je prvu sjednicu 23.12.2022. godine.

Izbor delegata u Vijeće naroda Republike Srpske pokreće se prilikom konstituiranja NSRS-a, a održava najkasnije mjesec nakon potvrde izbornih rezultata od SIP-a, koji su objavljeni 02.12.2022. godine, tako da je Vijeće naroda Republike Srpske formirano nakon predviđenog roka.⁵⁹

⁵⁵ Predsjedništvo BiH: 16.11.; Predsjednik i potpredsjednici RS: 15.11.; PD PFBiH: 1.12.; NSRS: 15.11.; skupština Tuzlanske županije: 10.11.; skupština Sarajevske županije: 11.11.2022.

⁵⁶ Županija 10, Unsko-sanska županija: 14.11.; Bosansko-podrinjska županija 15.11.; Posavska županija: 16.11.; Hercegovačko-neretvanska županija: 17.11.; Zapadnohercegovačka županija, Zeničko-dobojska županija: 21.11.; Srednjobosanska županija: 22.11.2022.

⁵⁷ Konstituirajuća sjednica Predstavničkog doma FBiH je održana 1.12.2022.

⁵⁸ Formiranje Vlade Zeničko-dobojske županije 27.12.2022.

⁵⁹ Konstituiranje Vijeća naroda Republike Srpske 15.12.2022.

11. METODOLOGIJA DUGOROČNOG PROMATRANJA IZBORA

Koalicija „Pod lupom“ promatra cjelokupni izborni proces u BiH što podrazumijeva sve faze izbornog procesa, od dana raspisivanja izbora pa sve do implementacije izbornih rezultata i formiranja vlasti. U tu svrhu organizira se dugoročno promatranje koje služi da bi se kontinuirano pratio cijeli izborni proces, kako bi se mogla dati sveukupna slika koja bi obuhvatila što je moguće širi spektar aktivnosti vezanih za izbore, a ne samo izborni dan kao takav.

Dugoročno promatranje Općih izbora 2022. godine Koalicija je provela u suradnji sa 85 organizacija civilnog društva, neformalnih grupa i aktivista/kinja iz cijele BiH i 100 dugoročnih promatrača/ica koji pokrivaju sve osnovne izborne jedinice u BiH, njih 143 (Općine, gradovi i Brčko distrikt). Dugoročni promatrači/ce na terenu promatraju rad i sjednice svih Općinskih/gradskih izbornih povjerenstava u BiH, aktivnosti predviđene izbornim kalendarom i poštovanje rokova, izborne nepravilnosti, te medijsko izvješćivanje. Od Lokalnih izbora 2020. dugoročni promatrači Koalicije izvještavaju putem online obrazaca za izvješćivanje i baze podataka na unaprijed definirana pitanja, a što omogućava brže sistematiziranje odgovora, te lakše prepoznavanje trendova i identificiranje problema u vezi sa izbornim procesom. O svojim aktivnostima dugoročni promatrači izvještavaju na tjednoj razini, te su poslali ukupno 1.573 redovnih izvješća o ključnim nalazima promatranja. Dugoročni promatrači/ice Koalicije Pod lupom održali su 1.965 sastanaka sa različitim akterima izbornog procesa (izbornom administracijom, političkim subjektima, institucijama, policijskim upravama, organizacijama civilnog društva, medijima i drugima) u cilju što objektivnije ocjene izbornog procesa u BiH. Izvješća dugoročnih promatrača čine okosnicu ovog preliminarnog izvješća.

Koalicija „Pod lupom“ je promatrala izborni dan 2. listopada sa 1.813 građanskih, nestranačkih promatrača.

Koristeći se metodologijom statistički utemeljenog promatranja izbora⁶⁰ koja podrazumijeva raspoređivanje promatrača na točno određenom uzorku biračkih mjesta i koja je prvi put u BiH primijenjena od strane Koalicije na Općim izborima 2014. godine, prikupljeni podaci su statistički relevantni za cijelu BiH. Ova napredna metodologija provodi se od strane sličnih organizacija širom svijeta i predstavlja pozitivan metodološki pomak od klasičnog promatranja izbora koje se bazira na pokrivanju što većeg broja biračkih mjesta. Uz to, ona omogućava fokusiranje na bitna pitanja izbornog dana i brzinu prikupljanja i obrade informacija.

Koalicija Pod lupom radila je i paralelnu obradu rezultata glasovanja (tzv. PVT) za razinu Predsjedništva BiH. Rezultati glasanja koje je Koalicija obradila na temelju statistički reprezentativnog uzorka biračkih mjesta unutar su margine statističke greške u uspoređivanju sa rezultatima koje je objavila SIP BiH, zahvaljujući čemu Koalicija Pod lupom može potvrditi rezultate glasovanja za razinu Predsjedništva BiH.

Izborni dan promatran je i u lokalnim izbornim povjerenstvima, njih 143. Koalicija „Pod lupom“ je za Opće izbore 2022. godine, održane 2.10. formirala operativni Pozivni centar sa preko 80 angažiranih operatera koji su u realnom vremenu zaprimali i obrađivali informacije sa terena. Svi

⁶⁰ Eng. Statistically Based Observation – SBO

promatrači izbornog dana su prošli obuku o zakonskim i pod zakonskim aktima koji propisuju procedure izbornog dana i o načinu komunikacije i izvješćivanja, te potpisali Kodeks ponašanja obavezujući se na objektivno i nepristrano izvješćivanje. Promatrači izbornog dana su bili zaduženi za monitoring procesa otvaranja biračkih mjesta, glasovanja, zatvaranja biračkih mjesta, brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, te slanje informacija o istima putem sustava SMS izvještavanja u realnom vremenu i poziva prema Pozivnom centru Koalicije. Izvješća i nalazi promatrača izbornog dana su okosnica ovog Izvješća u segmentu ocjene kvaliteta procesa i provođenja izbora na izborni dan.

Koalicija je za Opće izbore 2022. izvješćivala javnost u redovnim intervalima o procentu izlaznosti birača. Izlaznost koju je Koalicija zabilježila odgovara izlaznosti koju je prezentirala izborna administracija.

Osim promatranja rada Općinskih/gradskih izbornih povjerenstava, Koalicija promatra i rad SIP-a BiH, što je redovna praksa od formiranja Koalicije 2014. godine. Za Opće izbore 2022. godine, sjednice SIP- a BiH bile su otvorene i dostupne za javnost putem službenog You Tube kanala ove institucije što je praksa od 2020. godine.

12. O NAMA

12.1. O Projektu „STEP“ i Koaliciji „Pod lupom“

Centri civilnih inicijativa (CCI), kao koordinator projekta, zajedno sa Centrom za građansku suradnju (CGS) Livno, Forumom građana Tuzle (FGT), Udrugom građana "Demokracija-Organiziranje- Napredak" – DON Prijedor i „Perpetuum mobile - Institutom za razvoj mladih i zajednice“ iz Banja Luke, kao partnerima na projektu, a u okviru Koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“, implementiraju projekt „Sustavna transparentnost u izbornom procesu“ (STEP), kojeg financira Europska unija (EU), a sufinancira Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i Misija Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE) u BiH. Projektom STEP se izravno povećala snaga i vidljivost organizacija civilnog društva (OCD) u građanskom promatranju izbora i podržao razvoj civilnog društva u procesu demokratizacije u BiH, obuhvaćajući dva izborna ciklusa: Lokalni izbori 2020. i Opći izbori 2022. godine.

Kroz projekt STEP osmišljen je niz aktivnosti podijeljenih u pet komponenti, slijedeći imperativ izgradnje kapaciteta OCD-a s ciljem jačanja građanskog društva da se osposobi za daljnje, jače, vidljive i održive aktivnosti promatranja izbora u budućnosti. STEP se sastoji od sljedećih pet komponenti: Izgradnja kapaciteta i razvoj mreže, Promatranje izbora, Razvoj javnih politika i zagovaranje, Komunikacija s javnostima i educiranje birača/biračica i Monitoring medija.

Koalicija za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“, kao neformalna koalicija organizacija civilnog društva postoji od 2014. godine. Do sada je Koalicija promatrala 18 različitih izbora u BiH, uključujući redovne, prijevremene i ponovljene izbore na različitim razinama. Na svim spomenutim izborima je bilo angažirano preko 15.000 građanskih, nestranačkih promatrača/ica Koalicije „Pod lupom“. Koalicija je do sada izravno radila sa preko 150.000 građana/ki, od čega preko 50.000 mladih. 26 preporuka Koalicije "Pod lupom" do sada je djelomično ili u potpunosti implementirano u izborna pravila, što je rezultiralo poboljšanjem izbornog procesa. Prema istraživanju IPSOS-a iz kolovoza 2018. godine, Koalicija „Pod lupom“ je akter izbornog procesa kojem građani najviše vjeruju.

Osim toga, Koalicija se bavi istraživanjima i izradom međunarodnih komparativnih analiza, praćenjem sjednica Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, organiziranjem okruglih stolova i konferencija okupljajući predstavnike/ce zakonodavnih institucija vlasti, izborne administracije, međunarodne i akademske zajednice, te medija i civilnog društva. Koalicija zagovara unapređenje izbornog procesa u svim njegovim segmentima. Pored navedenih aktivnosti, Koalicija u izornoj godini vrši i educiranje mladih birača/ica koji prvi put izlaze na izbore, a s ciljem motiviranja i ohrabivanja da aktivno sudjeluju u izbornom procesu.

12.2. Koalicija u brojkama

Na Općim izborima u BiH održanim 2. listopada 2022. godine, Koalicija "Pod lupom" angažirala je 1.813 građanskih, nestranačkih promatrača/ica. Promatrači/ce Koalicije su promatrali izborni proces na 970

redovnih biračkih mjesta, te u 143 Općinskih i gradskih izbornih povjerenstava. Angažirano je i preko 80 osoba u Pozivnom centru za obradu podataka. Na izborni dan zaprimljeno je i obrađeno više od 190.000 različitih informacija o tijeku izbornog procesa.

S ciljem promatranja Općih izbora 2022. godine, dugoročni promatrači/ice održali su preko 300 edukacija u cilju izgradnje kapaciteta izbornih promatrača i građana/ki i priprema za izbore. Održano je 1.965 sastanaka sa lokalnim izbornim povjerenstvima, predstavnicima političkih subjekata, nevladinih udruženja, medijima i drugim akterima izbornog procesa. Na izborni dan, Koalicija je imala 1.813 promatrača/promatračica na biračkim mjestima širom BiH. Tijekom izbora zabilježene su 1.202 izborne nepravilnosti prije izbornog dana, dok su Pravnom timu Koalicije promatrači/ce prijavile 91 slučaj ozbiljnijih kršenja izbornih pravila na izborni dan.

U periodu dugoročnog promatranja Općih izbora 2022. godine, zabilježeno je 869 medijskih objava o aktivnostima Koalicije "Pod lupom". U tijeku izbornog perioda, Koalicija je organizirala 12 konferencija za medije i objavila 17 priopćenja za javnost. Više od 2 milijuna građana/ki informirano je o izbornom procesu kroz aktivnosti Koalicije Pod lupom u prethodnim godinama.

12.3. Izrazi zahvalnosti

Koalicija „Pod lupom“ je, svojim radom i zalaganjem za slobodnije i poštenije izbore u BiH i veće sudjelovanje građana i građanki direktno u izbornom procesu, stekla povjerenje i podršku domaće i međunarodne javnosti. Sve ono što je postignuto do sada ne bi bilo moguće bez svih onih koji su podržavali naš rad i sudjelovali u aktivnostima Koalicije. Najveću zahvalnost dugujemo našim promatračima/icama, građanima/kama BiH, koji su prepoznali važnost misije Koalicije i aktivno sudjelovali u unaprjeđenju izbornog procesa i izborne kulture u BiH. Oni su neposredno ojačali povjerenje u izborni proces i poštovanje slobodne volje svih birača/ica. Također, hvala i svim građanima/kama BiH koji su iskazali svoju podršku aktivnostima Koalicije i prijavljivali izborne nepravilnosti, te su na taj način dali svoj doprinos slobodnim i poštenim izborima u našoj zemlji. Donatorska financijska i savjetodavna podrška osigurala je kvalitetne i odgovarajuće uvjete rada, te čvrst temelj za konkretizaciju projektnih ciljeva. Konkretno, zahvaljujemo se Europskoj uniji (EU), Američkoj agenciji za međunarodni razvoj (USAID) i Misiji Organizacije za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE) u BiH za kontinuiranu podršku u prethodnim godinama, ali i drugim domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama na suradnji. Zahvalnost dugujemo i svim medijskim kućama koje su na profesionalan način izvještavale o izbornom procesu, a naročito onim koje su besplatno ustupile svoj medijski prostor za aktivnosti Koalicije "Pod lupom". Hvala i svim administrativnim tijelima koja su otvorila vrata osoblju Koalicije, te pokazali spremnost za suradnju. Mi vjerujemo da je izborni proces u BiH moguće unaprijediti i aktivno radimo na tome.

Hvala Vam!



Projekt financira
Europska unija

Ova publikacija izrađena je uz financijsku podršku Europske unije.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Koalicije Pod lupom i ne odražava nužno stajališta
Europske unije.



Izrada ove publikacije omogućena je uz financijsku podršku Američke agencije za međunarodni razvoj
(USAID).

Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Koalicije Pod lupom i ne mora nužno odražavati stajališta
USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.



Projekat financira
Europska unija



Projekat dijelom sufinansira:



Sistemska transparentnost u izbornom procesu
(STEP projekat)

www.podlupom.org

@Koalicija Pod lupom

