



Projekat finansira
Evropska unija



FINALNI IZVJEŠTAJ

o građanskom, nestranačkom posmatranju Opštih izbora 2022. u BiH

Projekat dijelom sufinansira:



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Sistemska transparentnost u izbornom procesu
(STEP projekat)

januar 2023.

SADRŽAJ

1. SAŽETAK	4
2. POLITIČKI KONTEKST	11
3. OSNOVNE INFORMACIJE O OPŠTIM IZBORIMA 2022.	13
4. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM	15
4.1. Pravni okvir	15
4.2. Izborni sistem	18
5. IZBORNA ADMINISTRACIJA	19
5.1. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK BiH)	19
5.2. Lokalne izborne komisije	21
5.3. Birački odbori	23
6. PREDIZBORNI PERIOD	24
6.1. Registrovanje političkih subjekata i kandidata/kinja	24
6.2. Registracija birača/ica	25
6.3. Ravnopravnost polova i učešće manjina u izbornom procesu	26
6.4. Izborna kampanja	27
6.5. Finansiranje izborne kampanje	28
6.6. Finansiranje političkih stranaka	29
7. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM PERIODU I IZBORNOJ KAMPANJI	32
7.1. Preuranjena izborna kampanja	32
7.2. Ažurnost Centralnog biračkog spiska (CBS)	33
7.3. Trgovina mjestima u biračkim odborima	34
7.4. Zloupotreba ličnih podataka u svrhu registracije birača za glasanje izvan BiH	35
7.5. Nedoovoljeni 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 glasanja	42
8.3. Zatvaranje biračkih mjesta	45
8.4. Brojanje glasova	45
8.5. Rad lokalnih izbornih komisija	47
8.6. Izlaznost	48
9. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN	50
9.1. Izvještaji posmatrača/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 POSMATRANJA 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 IZVJEŠTAJU

BiH	Bosna i Hercegovina
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BM	Biračko mjesto
BO	Birački odbor
CBS	Centralni birački spisak
CCI	Centri civilnih inicijativa
CGS	Centar za građansku suradnju
CIK	Centralna izborna komisija
DON	Demokratija, organizovanje, napredak
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FGT	Forum građana Tuzle
GIK	Gradska izborna komisija
GRECO	Grupa država u borbi protiv korupcije Vijeća Evrope
IRRG	Interresorna radna grupa za izmjene izbornog zakonodavstva
LIK	Lokalna izborna komisija
ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OHR	Ured Visokog predstavnika u BiH
OIK	Opštinska izborna komisija
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
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“ Opšte izbore 2022. godine u BiH ocjenjuje kao djelimično neregularne.

Ovakva ocjena rezultat je svih zabilježenih nepravilnosti, posebno pritisaka na birače i zloupotrebe 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. Takođe, opštem nezadovoljstvu provedenim izborima u javnosti doprinosi i činjenica da su uočene nepravilnosti i kršenja Izbornog zakona BiH ostala bez pravovremene institucionalne reakcije i adekvatnih sankcija.

Posmatračka misija Koalicije „Pod lupom“ ocijenila je da je izborni dan 2. oktobra 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 glasanja na izborni dan. U odnosu na ranije izborne cikluse zabilježeno je manje slučajeva zloupotreba pomoći pri glasanju i porodičnog glasanja.

Opšti izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) 2022. godine organizovani su i provedeni u izazovnom političkom trenutku. Period od održavanja posljednjih Opštih izbora 2018. godine obilježen je nepotpunom implementacijom rezultata izbora, političkim blokadama funkcionisanja vlasti, neispunjavanjem uslova i prioriteta Evropske komisije (EK), globalnom pandemijom koronavirusa, 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 državnom nivou, uz moderaciju predstavnika/ica međunarodne zajednice, doživjela je neuspjeh. Dugotrajan proces pregovora političkih subjekata o rješenjima nagomilanih problema u političkom i izbornom sistemu 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 tokom pregovora.

I za Opšte 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 sprečavanja izbornih nepravilnosti tokom svih faza izbornog procesa, te implementaciju presude Ustavnog suda u slučaju Ljubić i mehanizama kojima se sprečavaju blokade formiranja vlasti, posebno u FBiH, mora se istaći da se u BiH ponovno postupa suprotno Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije. Ovaj Kodeks navodi da nije dobro mijenjati izborne propise tokom izborne godine. Pomenute izmjene donio je Visoki predstavnik u BiH (OHR), koristeći tzv. Bonske ovlasti, i to nakon što bh. političari i donosioci odluka nisu ništa uradili po ovim pitanjima.

Opšti izbori 2022. godine raspisani su u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (BiH) i održani u nedjelju, 2. oktobra 2022. godine. Na izborima su direktno birani članovi/ice Predsjedništva BiH, zastupnici/e državnog i entitetskih Parlamenata te zastupnici/e u Skupštinama kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Za sve raspisane izborne utrke ukupno se biralo 518 nosilaca mandata. Za učešće na izborima, Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) ovjerila 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 Centralni birački spisak. Budžet za oktobarske izbore 2022. godine iznosio je nešto više od 12,5 miliona KM.

U periodu od održavanja Lokalnih izbora 2020. CIK 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 neobjavljivanje izvještaja 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 zvaničnog početka, posebno u segmentu plaćenog oglašavanja na društvenim mrežama. Nastavljajući praksu započetu tokom izbornog ciklusa Lokalnih izbora 2020., CIK BiH novčano je sankcionisala 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 zvaničnog početka izborne kampanje. Trenutna zakonska rješenja ne poznaju sankcije niti zabranjuju sve ove ostale aktivnosti izborne kampanje, čime se na određeni način obesmišljava određivanje kampanje u trajanju od 30 dana, kad ona u praksi traje daleko duže.

Lokalne izbore 2020. godine obilježio je rekordan broj prijava za glasanje putem pošte, kao i veliki broj zabilježenih nepravilnosti i zloupotreba u vezi s tim. Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“ odnosila se na uvođenje dodatnih mehanizama čime bi se zloupotrebe spriječile. CIK BiH je za izbore 2022. godine kroz podzakonske akte propisala 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 vjerovatno uticala i na sam broj prijava za glasanje 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 učešće na izborima u osnovnim izbornim jedinicama u kojima nemaju nikakvo djelovanje, opštinski 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 CIK BiH za informaciju i dalje postupanje.

Posmatrači Koalicije „Pod lupom“ izvijestili su o 384 slučaja zloupotrebe javnih resursa u 67 opština/gradova. Prijavljeni slučajevi odnose se u najvećem broju na intenziviranje radova na lokalnoj infrastrukturi, te učestale i intenzivirane posjete funkcionera sa viših nivoa vlasti, koji se u pravilu sastaju ili posjećuju one opštine/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 penzionerima, osobama sa invaliditetom, civilnim žrtvama rata, korisnicima boračke naknade, podjela paketa osnovnih životnih namirnica, pomoći mladima, a sve sa realizacijom isključivo do izbornog dana.

Manipulacije izbornim procesom, koje su mogle imati direktan uticaj na izborni rezultat, dešavale su se na 6% posmatranih biračkih mjesta. Najveće nepravilnosti na izborni dan utvrđene su tokom posmatranja izbornog dana i procesa ponovnog brojanja glasova za nivo 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 sistem za obradu rezultata od strane osoblja lokalnih izbornih komisija razlikuju u odnosu na konačne rezultate utvrđene ponovnim brojanje glasova na čak do dvije trećine biračkih mjesta u ovim gradovima. Niko do trenutka objave ovog izvještaja nije snosio krivičnu ili drugu odgovornost zbog navedenog.

Rezultati izbora potvrđeni su 2. novembra 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. Tokom postupka za utvrđivanje izbornih rezultata, zbog niza uočenih, prijavljenih i utvrđenih nepravilnosti u vezi sa rezultatima sa biračkih mjesta, CIK 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 jedan nivo. Dodatno CIK BiH je izdala 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 SISTEM BIH

Ustav(i)

1. Implementirati presude Evropskog 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. Obezbijediti minimalnu zastupljenost tri konstitutivna naroda u predstavničkim tijelima na nivou kantona u FBiH, a na lokalnom nivou izmjenama statuta opština/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 nivou BiH.
8. Što hitnije formirati Interresornu radnu grupu za izmjene Izbornog zakona BiH sa jasnim zadacima i rokovima za rad, a sa ciljem unapređenja pravnog okvira za izbore koji će vratiti poljuljano povjerenje 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 sistem

11. Sniziti unutarstranački izborni prag za opšte 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 kandidatske liste i dodjeljivati kompenzacione mandate kandidatima/kinjama sa najvećim brojem dobijenih preferencijalnih glasova sa redovnih kandidatskih listi političkih subjekata na nivou entiteta. Pravilima o dodjeli kompenzacionih mandata obezbijediti polnu i regionalnu zastupljenost po izbornim jedinicama.

IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izborne komisije

14. U najvećoj mogućoj mjeri depolitizovati postupke imenovanja izbornih komisija stavljanjem akcenta na stručnost i profesionalni integritet kandidata/kinja za pozicije u istima. Nadzor nad radom komisija 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 komisija.
15. Uskladiti Izborni zakon BiH sa Zakonom o ravnopravosti polova u dijelu koji se odnosi na imenovanja članova/ica Centralne izborne komisije BiH (CIK BiH) na način da se sastav CIK BiH uskladi sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH.
16. Nastaviti sa unapređenjima u oblasti obuka lokalnih izbornih komisija u cilju veće efikasnosti njihovog rada u izbornom periodu.
17. Unaprijediti sistem kontrole finansijskog poslovanja političkih stranaka kako u izornoj tako i neizornoj godini kroz jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta Službe za reviziju CIK-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 opštinske/gradske izborne komisije na osnovu javnog poziva i kriterijuma koje će propisati CIK BiH, a koji će biti imenovani i obučavani za rad u neizbornim godinama.
19. Doprinijeti sprečavanju trgovine mjestima u biračkim odborima koju vrše politički subjekti na način da se uvedu dodatni restriktivniji kriterijumi po kojim se politički subjekti kvalifikuju za učešće u radu biračkih odbora.
20. Sankcionisati neopravdana odustajanja od rada u biračkom odboru uoči izbornog dana zabranom angažmana u najmanje dva izborna ciklusa te propisati vođenje takvih evidencija na nivou lokalne izborne administracije.

PREDIZBORNI PERIOD

21. Centralna izborna komisija BiH i organi nadležni za provedbu zakona (Ministarstva unutrašnjih poslova i Tužilaštva) moraju preduzeti sve korake iz svoje nadležnosti u pogledu preventiranja, sprečavanja i sankcionisanja 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 tačnost podataka sadržanih u Centralnom biračkom spisku (CBS), neophodno je preduzeti sve radnje kojim će se ovaj proces unaprijediti na način da se izvrši sveobuhvatna revizija svih postupaka koji utiču na formiranje CBS-a, utvrde slabe tačke protoka informacija i kreiraju (elektronska) rješenja uz jasno propisane odgovornosti, rokove i sankcije.

IZBORNI DAN

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

Uređenje biračkog mjesta

30. Striktno primjenjivati provedbeni akt CIK-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 glasačke kutije za svaki nivo vlasti koji se bira¹.

Posmatrači/ce izbora

32. Pojednostaviti proceduru za akreditovanje građanskih, nestranačkih posmatrača/ica koje akredituje CIK 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. Obezbijediti striktno poštovanje odredbi Izbornog zakona BiH i provedbenih akata kojima je propisano obezbjeđenje 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 ko je zadužen za dostavljanje izbornog materijala sa biračkih mjesta do opštinske/gradske izborne komisije.
36. Nakon utvrđivanja broja neiskorištenih glasačkih listića, a prije pakovanja u originalne kutije, iste treba učiniti neupotrebljivim na način da se donji desni i lijevi uglovi glasačkih listića odrežu makazama.

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 rezultama kako bi iste bile čitljive, te obezbijediti 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 izvještavanje javnosti o svim utvrđenim činjenicama tokom provođenja aktivnosti iz njegove nadležnosti, te blagovremenom javnom objavom sveobuhvatnog izvještaja o radu GCB-a. Posmatračima u GCB-u obezbijediti 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 CIK 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 komisijama osnovnih izbornih jedinica.
41. Centralna izborna komisija BiH i nadležni organi za provođenje zakona trebaju proaktivno djelovati na prevenciji, sprečavanju, te posebno na blagovremenom procesuiranju i adekvatnom sankcionisanju svih kršenja Izbornog zakona BiH. Kada je u pitanju izricanje sankcija, da bi ispunile svoj cilj one moraju biti odvrćajućeg karaktera, a ne simbolične.
42. Centralna izborna komisija BiH i nadležna tužilaštva trebaju unaprijediti saradnju u pogledu razmjene informacija o svim postupcima, odnosno podignutim optužnicama za krivična djela iz oblasti izbornog prava, te posebno obezbijediti blagovremeno informisanje javnosti o istima, kao i ishodima provedenih postupaka.

2. POLITIČKI KONTEKST

Opšti izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) 2022. godine organizovani su i provedeni u izazovnom političkom trenutku. Period od održavanja posljednjih Opštih izbora 2018. godine obilježen je nepotpunom implementacijom rezultata izbora, političkim blokadama funkcionisanja vlasti, neispunjavanjem uslova i prioriteta Evropske komisije (EK), globalnom pandemijom koronavirusa, propalim pregovorima o izbornoj reformi, nepovjerenjem građana/ki u izborni proces i institucije, te pokušajima blokade održavanja i/ili odgađanja redovnih izbora. Opšti 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 Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Od 14 prioriteta koji su stavljeni pred BiH kao uslovi za dobijanje kandidatskog statusa za članstvo u Evropskoj uniji (EU), gotovo ništa ili vrlo malo je ispunjeno². U potpunosti je ispunjen samo uslov koji se tiče osiguravanja pravilnog funkcioniranja Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje. U pogledu uslova 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 demokratija/funkcionalnost³. Procentualno, 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 državnom nivou, uz moderaciju predstavnika/ica međunarodne zajednice, doživjela je neuspjeh. Dugotrajan proces pregovora političkih subjekata o rješenjima nagomilanih problema u političkom i izbornom sistemu 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 tokom pregovora.

Još od imenovanja trenutno sastava Centralne izborne komisije BiH (CIK 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 aprilu 2022. godine kada je Sud BiH odbio tužbu jednog od bivših članova CIK 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 CIK BiH kao institucije nastavljen je, slično kao i u slučaju Lokalnih izbora 2020., uskraćivanjem blagovremenog obezbjeđenja finansijskih sredstava za organizaciju izbora korištenjem različitih izgovora od strane političkih subjekata koji su tom trenutku

² Mišljenje Evropske 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 evropskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalne izbore u Mostaru.

⁴ Pomenuta presuda može se pogledati ovdje: <https://bit.ly/3iY9gr0>

bili u izvršnoj vlasti na nivou BiH. Svi pokušaji neodržavanja ili odgađanja izbora na kraju su propali, što je izuzetno važno za dobrobit građana/ki i demokratije u BiH, ali ostaje nevjerica da su isti pokušaji uopšte i postojali. CIK BiH je za Opšte izbore 2022. godine usvojila niz odluka koje su unaprijedile izborni proces, posebno proces glasanja na izborni dan, čime je u potpunosti ili djelimično 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 toku 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 sankcionisanje nezakonite trgovine mjestima u biračkim odborima i sprečavanje zloupotreba 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 kvalitet izbora u periodu prije izbornog dana i otklonile blokade u formiranju i funkcionisanju vlasti na nivou entiteta Federacija BiH, ali efekat istih nije potpun i ostalo je još puno posla na unaprijeđenjima 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 demokratije u BiH. Unapređenje izbornog procesa je nužnost, a sljedeće izbore bi bilo upitno organizovati prema istim pravilima i bez elektronske identifikacije birača/ica, skeniranja glasačkih listića i unosa rezultata glasanja sa biračkog mjesta.

3. OSNOVNE INFORMACIJE O OPŠTIM IZBORIMA 2022.

Opšti izbori 2022. godine raspisani su u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (BiH) i održani u nedjelju, 2. oktobra 2022. godine⁵. Na izborima 2. oktobra 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 kantona u Federaciji BiH

Za sve raspisane izborne utrke ukupno se biralo 518⁶ nosilaca mandata. Za učešće na izborima, Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) ovjerila 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 kandidatske liste. CIK BiH ukupno je ovjerila 7.258⁸ kandidata i kandidatkinja za sve izborne trke. Od toga, na redovnim kandidatskim listama nalazilo se 3.058 ili 42,1% manje zastupljenog pola, u ovom slučaju žena čime su formalno ispoštovane odredbe o ravnopravnosti polova prilikom ovjere kandidatskih listi. Ravnopravnost polova se primjenjuje i za ovjeru kandidatskih listi za kompenzacijske mandate, o čemu CIK BiH vodi računa po službenoj dužnosti.

Pravo glasa na opštim izborima imalo je ukupno 3.368.666 birača i biračica upisanih u Centralni birački spisak (CBS) na datum 18.08.2022. godine. Biračko tijelo čine redovni birači/ce (3.277.490), birači/ce sa statusom raseljene osobe koji glasaju u odsustvu (6.124) i koji glasaju lično (15.086), birači/ce koji glasaju iz inostranstva putem pošte (63.264), te koji glasaju u diplomatsko - konzularnim predstavništvima BiH (6.702). Od ukupnog broja redovnih birača/ca njih 14.222 registrovano je za glasanje putem mobilnih timova.

⁵ Odluka o raspisivanju Opštih 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 kompenzacioni mandati); Parlament FBiH: 98 (73 direktno i 25 kompenzacioni mandati); Predsjednik i potpredsjednici RS: 3; Narodna skupština RS: 83 zastupnika (63 direktno i 20 kompenzacioni mandati) Kanton 1 (Unsko-sanski Kanton): 30; Kanton 2 (Posavski Kanton): 21; Kanton 3 (Tuzlanski Kanton): 35; Kanton 4 (Zeničko-Dobojski Kanton): 35; Kanton 5 (Bosansko-podrinjski Kanton-Goražde): 25; Kanton 6 (Srednjobosanski Kanton): 30; Kanton 7 (Hercegovačko-neretvanski Kanton): 30; Kanton 8 (Zapadnohercegovački Kanton): 23; Kanton 9 (Kanton Sarajevo): 35; Kanton 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 kantona u FBiH 3.806.

Za Opšte izbore 2022. formirano je 5.903 biračkih mjesta: 5.418 redovnih, 7 za glasanje lica raseljenih unutar BiH, 105 biračkih mjesta za glasanje 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 vanrednog osoblja: 7 članova CIK BiH, 58 stalnih i 37 privremenih službenika u Sekretarijatu CIK BiH BiH, 571 član u 143 opštinske/gradske izborne komisije, 217 službenika u opštinskim/gradskim centrima za birački spisak, oko 50.000 članova i zamjenika članova biračkih odbora i oko 450 angažovanih službenika u Glavnom centru za brojanje (GCB).

Budžet za oktobarske izbore 2022. godine iznosio je nešto više od 12,5 miliona KM. Od tog iznosa najveći dio planiran je za naknade članovima i zamjenicima biračkih odbora (oko 6,7 miliona), zatim za nabavku papira i štampanje glasačkih listića (oko 1,5 milion), te slanje glasačkog materijala biračima koji glasaju u inostranstvu (oko 1,2 miliona).

Izbore je posmatralo više od 60.000 posmatrača, od čega se najveći broj posmatrača odnosi na posmatrača političkih subjekata koji posmatraju uglavnom samo izborni dan. Njih akredituju izborne komisije opština i gradova i za ove izbore akreditovano je, prema procjeni CIK BiH, više od 50.000 stranačkih posmatrača. CIK BiH akredituje posmatrača udruženja građana iz BiH, a za ovaj izborni ciklus CIK BiH je akreditovala 3.767 posmatrača i posmatračica. Velika većina ovih akreditovanih posmatrača dolaze ispred organizacija koje izborni proces, u cjelosti uključujući i izborni dan, posmatraju ispred organizacija civilnog društva okupljenih oko Koalicije za slobodne i poštene izbore „Pod lupom“.

4. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SISTEM

4.1. Pravni okvir

Izbori u Bosni i Hercegovini (BiH) se održavaju u kompleksnom pravnom okviru i u uslovima koji su posljedica specifičnog Ustava i asimetričnog unutrašnjeg uređenja. Ustav Bosne i Hercegovine je Aneks IV Opšteg 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 kantonima u FBiH. Brčko Distrikt ima poseban status kao jedinica lokalne samouprave, pod suverenitetom BiH i predstavlja kondominijum 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 takođe 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 zagarantovana mjesta na nivou lokalnih predstavničkih tijela, ali samo u slučaju kada čine najmanje 3% stanovništva prema posljednjem obavljenom popisu stanovništva.

Važne i obavezujuće presude Evropskog 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 istaći da još uvijek nije u potpunosti provedena Odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine kojom je zagarantovana ravnopravnost sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, a kojom bi se neutralisala 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 Opšte 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 sprečavanja izbornih nepravilnosti tokom svih faza izbornog procesa, te implementaciju presude Ustavnog suda u slučaju Ljubić i mehanizama kojima se sprečavaju blokade formiranja vlasti, posebno u FBiH, mora se istaći da se u BiH ponovno postupa suprotno Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije. Ovaj Kodeks navodi da nije dobro mijenjati izborne propise tokom

⁹Nacionalne manjine u BiH su definisane 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 finansiranju političkih stranaka, Zakon o državljanstvu, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Zakon o prebivalištvu i boravištu državljana BiH, Zakon Brčko distrikta o izboru i promjeni entitetskog državljanstva, kao i svi propisi CIK-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. Pomenute izmjene donio je Visoki predstavnik u BiH (OHR), koristeći tzv. Bonske ovlasti, i to nakon što bh. političari i donosioci odluka nisu ništa uradili po ovim pitanjima. Prva odluka¹³ OHR-a iz juna 2022. odnosila se na izmjene Zakona kojima se omogućava blagovremeno finansiranje organizovanja izbora, a koje nadležne institucije nisu na vrijeme obezbijedile zbog različitih tumačenja relevantnih odredbi, dok je politička pozadina i nezadovoljstvo određenih političkih stranaka sastavom i radom CIK BiH vjerovatno doprinijelo takvim tumačenjima. Nakon pomenute izmjene Zakona, organizacija izbora se nastavila neometano. Krajem jula 2022. uslijedila je nova izmjena Izbornog zakona BiH sa ciljem „jačanje integriteta izbora i unapređenja upravljanja izbornim procesom na transparentan način pružanjem mogućnosti CIK BiH da efikasno sankcioniše 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 Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU“ kako je navedeno u Odluci¹⁴. Ovim izmjenama u Zakon su uvedene mogućnosti za sankcionisanje tzv. trgovine mjestima u biračkim odborima na način da je „zabranjeno lažno predstavljanje“ zarad dobijanja pozicija u biračkim odborima. U Zakon je uvedena i mogućnost sankcionisanja političkog subjekta koji nominuje lice u birački odbor. Dalje, u Zakonu su preciznije definisane vrste medija, koje su uključile i „online“ medije i društvene mreže, a propisana je i „zloupotreba javnih sredstava i resursa“. Povećane su i sankcije za utvrđena kršenja Izbornog zakona BiH i za zaposlene i angažovane 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 vjerovatno 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 Opštih izbora 2018. godine. Ovim odlukama je povećan broj delegata u Domu naroda FBiH (izmjena Ustava FBiH) sa ciljem da se poboljša funkcionalnost FBiH i obezbijedi 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 kantona, za razliku od ranije propisanih 5 kantona. OHR je ovim odlukama obezbijedio i blagovremen izbor delegata za Dom naroda u kantonalnim skupštinama davanjem ovlasti CIK BiH da izvrši preraspodjelu mandata iz onih kantona u kojima kantonalne skupštine ne ispune svoju obavezu u zadatom roku. Odlukom se propisuje i da oba doma Parlamenta FBiH (Zastupnički i Dom naroda) treba da odbiju ili usvoje zakone u roku od 45 dana nakon

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

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 istaći 2020. godina i izmjene koje su konačno omogućile održavanje izbora u Mostaru¹⁶, zatim povećanje unutarstranačkog praga osvojenih glasova na kandidatskim listama za dodjelu mandata na lokalnim izborima (opšinsko vijeće/skupština opštine) sa 5% na 10%, dok je za opše 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 opštim izborima, a što se ogleda u manjem utjecaju volje birača prilikom biranja svojih predstavnika, a većem uticaju političkih subjekata. I Venecijanska komisija je stava da je visok unutarstranački prag/prag preferencija, koji je rijetkost, može značiti *de facto* zatvorene liste, iako postoji preferencijalno glasanje. Umjereni unutarstranački prag ili prag preferencija od 5% do 7% pruža dobre mogućnosti da birači utiču na kandidatske liste¹⁷. U segmentu ravnopravnosti polova, ravnopravna zastupljenost polova uvedena je i za kompenzacije liste koje postoje za izbor u državni parlament na opštim izborima, a što ranije nije bio slučaj. Ona podrazumijeva 40% manje zastupljenog pola sa redoslijedom predlaganja kandidata/kinja na način da je najmanje jedan kandidat/kinja manje zastupljenog pola među prva dva kandidata, dva među prvih pet kandidata/kinja, itd. Zakonska rješenja ne podrazumijevaju zagarantovane mandate kojim bi se obezbijedila polna ravnopravnost.

Iako su još nakon Opštih 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 Opštim izborima 2022. Koalicija „Pod lupom“ je organizovala potpisivanje peticije kojom se tražilo uvođenje novih tehnologija u izborni proces, konkretno mašina za skeniranje glasačkih listića i elektronsku identifikaciju birača/ica na biračkim mjestima sa ciljem sprečavanja 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 predata u Parlamentarnu skupštinu BiH. Nažalost, nije bilo sluha za realizaciju ovih zahtjeva.

¹⁶ Izmjene u julu 2020. godine omogućile su održavanje lokalnih izbora u Gradu Mostaru nakon 12 godina neodržavanja. Ovim izmjenama prethodila je još jedna presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Baralija protiv BiH“¹⁶ kojom je presuđeno da je BiH prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima jer nije provela obvezujuću odluku Ustavnog suda BiH iz 2010. da mora prilagoditi Ustavu diskriminišuće 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 takođe jedinstveno u svom uređenju u odnosu na ostala lokalna predstavnička tijela, jer su samo u Mostaru definisane kvote za pripadnike konstitutivnih naroda.

¹⁷ Izvještaj Venecijanske komisije o proporcionalnim izbornim sistemima: dodjela mandata unutar listi (otvorene/zatvorene liste) <https://bit.ly/2S2iyPF>

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

4.2. Izborni sistem

Izborni sistem BiH zasniva se na Aneksu III (Sporazum o izborima) i Aneksu IV (Ustav Bosne i Hercegovine) Opšeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te Izbornom zakonu BiH. Mandat izabranih na svim nivoima traje četiri godine. Izborni ciklusi su odvojeni na opše i lokalne izbore i organizuju se naizmjenično svake dvije godine.

Uzimajući u obzir kompleksno ustavno uređenje BiH, izborni sistem 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/opština i proporcionalni princip uz višečlane izborne jedinice za izbor zakonodavnih tijela na državnom/entiteskom/kantonalnom nivou i predstavničkih tijela na lokalnom nivou. Izbornim zakonom je predviđen izborni prag od 3% čime se politički subjekti koji su prešli prag kvalifikuju za učešće u raspodjeli redovnih mandata i primjenjuje se za sve utrke bazirane na proporcionalnom sistemu. 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 ko će individualno dobiti mandat. Za izbor predstavnika u sva zakonodavna tijela, od Opštih izbora 2018. unutarstranački prag na poluotvorenim listama za dobijanje redovnih mandata povećan je sa 5 na 20%. Izborni zakon BiH predviđa i dodjeljivanje kompenzacionih mandata koji se raspodjeljuju na političke stranke ili koalicije, ne i nezavisne kandidate, prema broju dobijenih važećih glasova i služe da kompenzuju nedovoljnu proporcionalnost na nivou entiteta, odnosno da kompenzuju za tzv. „rasute“ glasove nastale postojanjem izbornih jedinica. Gledajući širu sliku, kompenzacioni mandati trebali bi doprinijeti povećanju broja zastupnika/ca manje zastupljenog pola, u slučaju BiH žena, u zakonodavnim tijelima, te odražavati veću nacionalnu, starosnu ili geografsku zastupljenost. U praksi, međutim, političke stranke na kompenzacione liste stavljaju one kandidate/kinje za koje žele obezbijediti sigurno osvajanje mandata, s obzirom na to da se za raspodjelu ovih mandata primjenjuje sistem zatvorene liste.

Iako je zakonska obaveza svih predstavničkih tijela da svake četiri godine preispituju broj registrovanih birača/ica i granice izbornih jedinica kako bi se obezbijedila 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 nivou lokalne samouprave gdje postoji mogućnost opoziva načelnika/gradonačelnika po procedurama propisanim entitetskim zakonima.

5. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbornu administraciju u BiH čine izborne komisije i birački odbori. Izborne komisije su: Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH)¹⁹, opštinske/gradske izborne komisije i Izborna komisija Brčko distrikta BiH²⁰ (u daljem tekstu: lokalne izborne komisije). CIK BiH i 143 lokalne izborne komisije u BiH su stalna tijela i plaćeni su za svoj rad i u toku izbornog i neizbornog perioda. Pored navedenih komisija, Izbornim zakonom BiH utvrđena je mogućnost uspostavljanja i izbornih komisija entiteta i kantona. Izborne komisije entiteta formiraju se prema zakonu entiteta, dok njihovu nadležnost utvrđuje CIK BiH²¹. Biračke odbore imenuju lokalne izborne komisije posebno za svake izbore.

Članovi svih izbornih komisija se imenuju na sedam godina, dok se članovi biračkih odbora imenuju za svake izbore. Članove izbornih komisija biraju političke stranke u predstavničkim tijelima na različitim nivoima vlasti, a svi članovi biračkih odbora su osobe direktno nominovane od strane političkih subjekata. Dodamo li tome i veliki broj stranačkih posmatrača na izborni dan, možemo zaključiti da je izborni proces u BiH u potpunosti politizovan 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 posmatrači/ce i građani i građanke sa pravom glasa.

5.1. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK BiH)

Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) zadužena je za organizovanje i provođenje svih izbora u BiH. CIK BiH je raspisala izbore u zakonom predviđenom roku, 4. maja 2022. godine, i zakazala izbore za 2. oktobar 2022. godine. Od raspisivanja izbora do objave ovog izvještaja, CIK BiH je održala više od 85 sjednica. Nastavljena je praksa uspostavljena tokom izbornog ciklusa 2020. godine da se sjednice CIK BiH prenose uživo putem zvaničnog Youtube kanala komisije, čime javnost ima redovan uvid u aktivnosti i rad komisije. U svom radu, CIK BiH prati utvrđene rokove za organizaciju i provođenje izbornih aktivnosti. Pored toga, u pripremi za održavanje Opštih izbora 2022. godine, CIK BiH iskazala je proaktivnost u donošenju akata iz svoje oblasti koje imaju za cilj povećanje transparentnosti rada komisije, 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 zainteresovanih strana.

Od održavanja Lokalnih izbora 2020. godine, u svjetlu priprema održavanja Opštih izbora 2022., CIK BiH je uvela 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 organizovali i provodili izbore, a na osnovu tzv. izbornih pravila i propisa, putem Privremene izborne komisije. Izborni zakon BiH, donesen 2001. godine, uslovio je uspostavljanje stalne Izborne komisije BiH. Izmjenama i dopunama ovog zakona 2006. godine je prestalo učestvovati tri međunarodna člana Izborne komisije (2 predstavnika OSCE-a i predstavnik OHR-a), otkad su članovi komisije državljani BiH, a komisija preimenovana u Centralnu izbornu komisiju BiH (CIK BiH).

²⁰ Ukupno 143 izborne komisije na lokalnom nivou, uključujući Brčko Distrikt BiH

²¹ U Republici Srpskoj takva komisija imenuje se od 2008. godine u skladu sa Izbornim zakonom RS-a. U FBiH, obzirom da nije donesen zaseban izborni zakon, ne postoji entitetska komisija.

komisija, kao i drugi alati za unapređenje rada izbornih komisija osnovnih izbornih jedinica (često postavljena pitanja web-u koja pojašnjavaju dileme i sl.); uvedeni su dodatni mehanizmi osiguranja prijave za glasanje putem pošte radi sprečavanja ranije uočenih zloupotreba prilikom prijave za ovaj vid glasanja; javno objavljivanje zaprimljenih prigovora. U okviru napora da se digitalizuju određeni procesi, izrađena je aplikacija za akreditovanje posmatrača izbornog dana kako bi se ubrzao i olakšao ovaj birokratijom opterećen proces. Međutim, aplikacija nije uspjela odgovoriti zadatku zbog različitih manjkavosti u izradi te je proces akreditovanja posmatrača/ica ostao kao i u ranijim godinama izazovan i opterećen birokratijom i papirologijom i to posebno za domaće posmatračke misije, ali i Sekretarijat CIK BiH. Kada je u pitanju sam izborni dan, CIK BiH je propisala 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 zloupotrebe od strane birača tokom samog glasanja propisano je da se glasačke kabine postave na način da su otvori okrenuti prema članovima biračkog odbora i posmatračima. Dalje, kako bi se spriječile različite zloupotrebe prilikom glasanja, CIK BiH je propisala dodatni mehanizam koji bi trebao doprinijeti sprečavanju zloupotrebe pomoći pri glasanju 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 komisije, dok je nepostojanje potpisa u ličnom 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 Centralnog biračkog spiska (CBS) ne izgovara naglas, što je bila jedna od preporuka ODIHR-a. Kako bi se spriječile zloupotrebe glasačkih listića, posebno neiskorištenih nakon zatvaranja biračkih mjesta, CIK BiH je propisala da se prilikom izdavanja glasačkih listića na iste stavlja otisak štambilja i potpis člana biračkog odbora koji je zadužen za izdavanje listića. Kao dodatni sigurnosni element, glasački listići imaju i vođeni žig.

Koalicija „Pod lupom“ je pozdravila sva ova unapređenja, posebno jer su gotovo sve novine bile predmetom preporuka Koalicije za unapređenje izbornog procesa tokom godina unazad, uz napomenu da pojedina rješenja Koalicija nije ponudila kao takva, ali su usvojena rješenja odgovorila na ukazani problem, nepravilnost i/ili zloupotrebu 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 zloupotrebe prilikom glasanja, a koje se odnose na glasanje umjesto drugog lica.

Osporavanje rada, legaliteta i legitimiteta CIK BiH od strane pojedinih političkih subjekata nastavljeno je i u ovom izbornom ciklusu, a koje seže još do perioda imenovanja tada novih članova Komisije u martu 2020. godine, nakon čega su pokrenuti postupci pred Sudom BiH kojim su se htjeli osporiti ova imenovanja. Saga oko imenovanja okončana je u aprilu 2022. godine kada je Sud BiH odbio tužbu jednog od bivših članova CIK 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. Takođe, u obrazloženju se navodi da je, prema članu 2.5. stav (6) Izbornog zakona BiH, PD PSBiH ovlašten da imenuje članove CIK-a BiH s liste kandidata, a ako se “ova lista ne dostavi PD PSBiH u roku od 30 dana prije isteka mandata CIK-a BiH, PD PSBiH predlaže i imenuje članove CIK-a BiH”.

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

U periodu od održavanja Lokalnih izbora 2022. CIK 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 neobjavljivanje izvještaja 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.

Saradnja sa organizacijama civilnog društva koje prate izborni proces u BiH može se okarakterisati kao korektna. U odnosu na ranije izborne cikluse, primjetan je pozitivniji odnos CIK BiH u segmentu prihvatanja 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 poštovanja 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. Lokalne izborne komisije

Izborne komisije na lokalnom nivou (opštinske, gradske i izborna komisija Brčko distrikta BiH) nadležne su, između ostalog, za određivanje biračkih mjesta, formiranje i obuku biračkih odbora, organizovanje izbornog dana i objedinjavanje izbornih rezultata sa biračkih mjesta na svojoj teritoriji. Sastav lokalne izborne komisije, uvažavajući odredbe Izbornog zakona BiH i Zakona o ravnopravnosti spolova treba odražavati polnu zastupljenost od najmanje 40% pripadnika/ca manje zastupljenog pola. Ovako definisana polna zastupljenost u sastavu nije ispoštovana u 8 izbornih komisija na lokalnom nivou²³.

²² Pomenuta presuda može se pogledati ovdje: <https://bit.ly/3jY9gr0>

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

Treba istaći da je, u periodu od 9 sedmica dugoročnog posmatranja, 12 različitih lokalnih izbornih komisija²⁴ djelovalo privremeno u nepotpunom sastavu.

Većina lokalnih izbornih komisija provela je adekvatne pripreme za održavanje izbora. Uputstvo o načinu rada i izvještavanju izborne komisije osnovne izborne jedinice u BiH bliže propisuje funkcionisanje lokalnih izbornih komisija. Između ostalog, uputstvom je propisano donošenje Poslovnika o radu lokalne izborne komisije, što je ispoštovano od strane svih lokalnih izbornih komisija u BiH. Uputstvom je, takođe, predviđena mogućnost da lokalne izborne komisije imenuju sekretara i/ili tehničkog sekretara na što se odlučilo 95 izbornih komisija ili 66,43% od ukupnog broja lokalnih izbornih komisija, što je povećanje u odnosu na lokalne izbore 2020. godine.

Kada govorimo o načinu rada, velika većina izbornih komisija redovno održava sedmične sastanke. Sa poteškoćama u radu, u smislu neadekvatnih uslova za rad, suočavale su se ³²⁵ lokalne izborne komisije.

Posmatrači/ice Koalicije „Pod lupom“ su zabilježili da je lokalnim izbornim komisijama do izbornog dana 2. oktobra uloženi 21 prigovor na izborni proces u 9 opština i gradova²⁶. Uloženi prigovori uglavnom su se odnosili na žrijebanje za dodjelu pozicija političkim subjektima u biračkim odborima, te na rješenja o imenovanju članova biračkih odbora. Tokom izbornog perioda, Centar za birački spisak nije bio dostupan samo u opštini Ključ.

Kada je u pitanju poštivanje rokova zadatih izbornim kalendarom, šest lokalnih izbornih komisija²⁷ nisu u zakonskom roku (do 17.9.2022.) izvršile određivanje lokacija biračkih mjesta i dostavile rješenja CIK BiH.

Takođe, prema nalazima sa terena ustanovljeno je da u 34 opštine/grada²⁸ lokalne izborne komisije nisu završile obuke za članove biračkih odbora u zakonom predviđenom roku do 25.09.2022. Posmatrači koji su prisustvovali obukama su iste ocijenili prosječnom ocjenom „vrlo dobro“. Nažalost, pojedine lokalne izborne komisije ne shvataju ozbiljno ovaj segment izbornog procesa, sa obzirom da Koalicija ima saznanja da su se na obukama prilikom testiranja kandidatima za članove biračkih odbora čitali tačni 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), SANJSKI 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

Takođe, utvrđeno je da 15 lokalnih izbornih komisija²⁹ 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 opštih izbora, sa aspekta lokalnih izbornih komisija, je zasigurno formiranje biračkih odbora. Naime, veliki broj lokalnih izbornih komisija suočio se sa problemima prilikom formiranja biračkih odbora iz razloga što politički subjekti nisu nominovali dovoljan broj kandidata/kinja za članstvo, iako su to dužni uraditi. Lokalne izborne komisije 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 angažovani 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 lokalne izborne komisije imaju primarnu ulogu i odgovornost u ovom procesu, te da ne zavise 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 da neposredno rukovode radom biračkog mjesta, obezbjeđuju pravilnost i tajnost glasanja te evidentiraju rezultate. Sastoje se od tri ili pet članova i njihovih zamjenika, u zavisnosti od broja birača na biračkom mjestu. Članove biračkih odbora nominuju politički subjekti, a tamo gdje politički subjekti to ne urade, onda članove biračkih odbora imenuju lokalne izborne komisije. 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“ insistira na izmjeni načina imenovanja predsjednika i zamjenika predsjednika biračkog odbora na način da iste bira, imenuje i obučava lokalna izborna komisija, po mogućnosti u neizornoj godini kako bi se podigao kvalitet rada biračkih odbora na izborni dan.

Za Opšte izbore 2022. godine imenovano je ukupno 5.903 biračkih mjesta: 5.418 redovnih, 7 za glasanje lica raseljenih unutar BiH, 105 biračkih mjesta za glasanje 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, SANJSKI MOST, SOKOLAC, ŽEPČE

6. PREDIZBORNI PERIOD

6.1. Registrovanje političkih subjekata i kandidata/kinja

Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH) u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH ovjerava političke subjekte³⁰ za učestvovanje na svim izborima u BiH. Ovaj proces je za Opšte 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 učešće 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 učestvuju na izborima moraju podnijeti CIK-u BiH dokaz o registraciji ne stariji od 60 dana, nakon čega CIK BiH u roku od 14 dana provjerava potpise i ovjerava političke subjekte. Provjera potpisa od strane CIK BiH je dugotrajan i iscrpljujući proces jer ne postoji adekvatan softver za automatsku provjeru i sve se radi "ručno". Da bi se ovaj postupak skratio potrebno je donijeti Zakon o principima političkog djelovanja na nivou BiH. Ovaj zakon mogao bi predvidjeti uspostavljanje centralnog registra političkih stranaka, što bi doprinijelo njihovoj lakšoj ovjeri za učešće na izborima. Takođe, cijeli postupak oko nominovanja kandidata/kinja i njihove ovjere ne mora se nužno vršiti u izbornom periodu već se može vršiti prije raspisivanja izbora u izornoj godini. Politički subjekti mogu sastaviti interne kandidatske liste prije raspisivanja izbora s obzirom na činjenicu da je datum izbora fiksiran. Izborni zakon BiH takođe nudi mogućnost korekcije listi, odnosno nadopunu dokumentacije i/ili mijenjanja kandidata/kinja što uzrokuje nepotrebno opterećivanje CIK BiH, osim u slučaju smrti kandidata/kinje. Ni za ovu radnju kao ni za ovjeru političkih subjekata ne postoji adekvatan softver.

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

Pregled taksi za ovjeru za učešće na izborima:

Izborna utrka	Visina takse 2022. godine	Visina takse 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 kantonalnim skupštinama	13.000 KM	10.000 KM

Pregled taksi za ovjeru za učešće za nezavisne kandidate:

Izborna utrka	Visina takse 2022. godine	Visina takse 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 kandidatskih 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 Kantonalnim skupštinama	7.000 KM	5.000 KM

Za učešće na Opštim izborima u BiH 2022. godine, CIK 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 kandidatske 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 glasaju iz inostranstva i dalje važi aktivna registracija. U BiH postoji više kategorija birača/ica, jer se birači/ice dijele na dvije kategorije: birači/ice koji glasaju na redovnim biračkim mjestima i birači/ice koji glasaju 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 nivoima. Takođe, SIP BiH vodi evidenciju o interno raseljenim osobama koje imaju pravo da odaberu da li će 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 adekvatni u razdoblju nakon rata, kada je bilo značajnih problema sa registrovanjem birača/ica koji žive izvan BiH, odnosno, velikim brojem raseljenih/izbjeglih osoba iz Bosne i Hercegovine.

CIK BiH je 25.08.2022. godine donijela Odluku o zaključivanju i potvrđivanju izvoda iz CBS-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 glasaju u odsustvu je 6.124, broj birača/ica sa statusom raseljene osobe koji glasaju lično je 15.086, broj birača/ica koji glasaju putem pošte je 63.264, a broj birača/ica koji glasaju u diplomatsko - konzularnim predstavništvima BiH je 6.702. Od ukupnog broja birača/ica (3.368.666) njih 14.222 se nalazilo na izvodu CBS-a za glasanje 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 pravljenja 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 glasaju na nepotvrđenim glasačkim listićima.

Rok za prijavu birača/ica za glasanje izvan BiH bio je 19. jula 2022. godine. Putem novouspostavljene internetske platforme (aplikacija e-Izbori), koja je značajno pojednostavila proces registovanja birača/ica iz inostranstva 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 registrovao 69.966 birača/ica.

Istovremeno CIK BiH je donijela odluku kojom se odbija upis u izvod iz CBS-a za glasanje izvan BiH za ukupno 10.749 birača/ica. Za spomenutih 10.749 birača/ica, koji nisu ispunjavali uslove za registovanje i glasanje, razlozi su sljedeći: 1.157 birača/ica imaju nedostatke vezano za dokaz o identitetu, dokaz o tačnoj adresi boravka van BiH evidentirani su kod 4.052 birača/ica, obrazac prijave nije bio dostavljen i potpisan kod 2.594 birača/ica, dok je više nedostataka kombinujući prvi, drugi ili treći razlog imalo ukupno 2.506 prijavljenih birača/ica.

6.3. Ravnopravnost polova i učešće manjina u izbornom procesu

Ravnopravnost polova

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

Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH se primijenjuje i na izbornu administraciju, ali ove odredbe primijenjuju 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 CIK BiH čine 5 muškaraca i dvije žene. Takođe, posmatrači/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 lokalnom nivou³⁴. Ako se posmatra 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 izvještaju 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-Izvještće dugoročnih posmatrača/ica od 01.08.2022.

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

Učešće 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, nesprovođenje presuda Evropskog suda za ljudska prava kojima je potvrđena diskriminacija u vezi sa izbornim pravom, uz preporuke Evropske unije date u Izvještaju 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 opštim izborima u BiH.

U BiH je sedamnaest manjinskih grupa priznato kao nacionalne manjine³⁵, od kojih je najbrojnija romska nacionalna manjina³⁶. Izborni zakon BiH tretira učešće pripadnika nacionalnih manjina samo na izborima za zastupnička tijela na lokalnom nivou (opština /grad), dok na nivou kantona, entiteta i državnom nivou ne postoje zagarantovana mjesta za pripadnike nacionalnih manjina. Na nivou 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 zloupotreba 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 zloupotrebe vezane za nacionalno izjašnjenje u svrhu dobijanja mandata, što ostavlja prostor za unapređenja u ovoj oblasti.

6.4. Izborna kampanja

Izborna kampanja je definisana Izbornim zakonom BiH i obuhvata radnje i postupke u Zakonom ograničenom vremenskom roku tokom 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 definisani odredbama Izbornog zakona BiH odnose se na potpunu slobodu vršenja svih aktivnosti političkih subjekata tokom izborne kampanje, pravila ponašanja (uključujući distribuciju i postavljanje promotivnog materijala, korišćenje javnih objekata, kampanju tokom izborne ćutnje), finansiranje izborne kampanje, žrijebanje redoslijeda 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 Opšte izbore u BiH 2022. godine, izborna kampanja trajala je od 2. septembra do 1. oktobra 2022., odnosno do početka izborne ćutnje 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. Finansiranje izborne kampanje

Finansiranje izborne kampanje je regulisano Izbornim zakonom BiH, Zakonom o finansiranju političkih stranaka, a djelomično i Zakonom o sukobu interesa, te Zakonom o upravnom postupku BiH. U januaru 2022. godine SIP BiH je obnovilo pravila o postupcima izvještavanja o finansiranju kampanje, rješavajući neke preporuke ODIHR i Grupe država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Evrope, uključujući i one o obveznoj upotrebi namjenskih bankarskog računa za troškove kampanje. Političke stranke i nezavisni kandidati/kinje prema odredbama Izbornog zakona BiH, dužni su SIP BiH podnijeti finansijske izvještaje u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata i to za period od dana podnošenja prijave za ovjeru učešća na izborima do dana potvrđivanja službenih rezultata izbora. Kada su u pitanju Opšti izbori 2022., krajnji rok je bio 2. decembar 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 kandidatsku listu ili kandidata/kinja³⁸. *Dakle*, politički subjekti mogu potrošiti do 0,30 KM po registrovanom biraču/ici u svakom izbornoj trci, pa tako i za Opšte izbore u BiH 2022. godine.

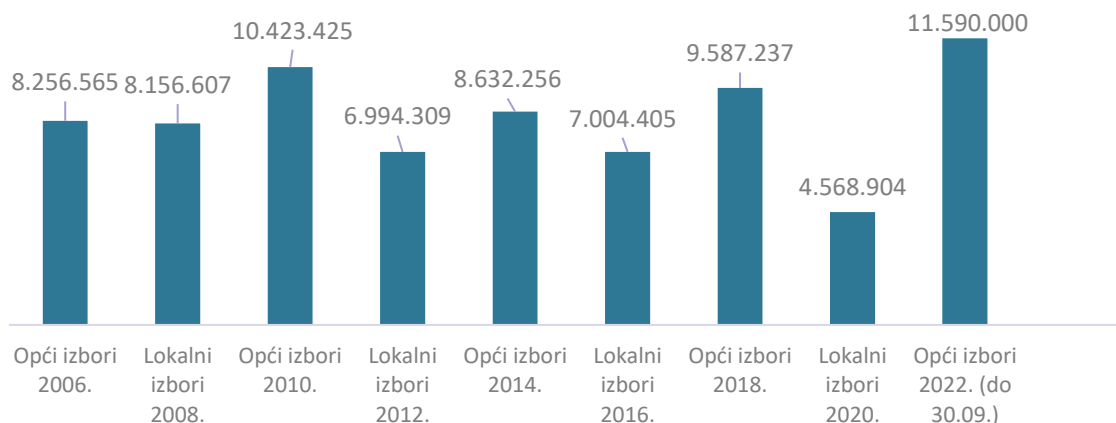
Prema službenim podacima SIP BiH, u periodu od 2006. do 2020. godine, na izborne kampanje potrošeno je ukupno 63.593.904,22 KM.³⁹, dok rezultati monitoringa troškova izborne kampanje Transparency Internationala (TIBiH) pokazuju da su političke stranke tokom izborne kampanje za Opšte izbore u BiH 2022. 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 organizovale, 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 feninga za izbore za članove/ice kantonalnih skupština, 30 feninga 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 finansijsko 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

Takođe, po podacima "Istinomjera", politički subjekti i akteri/ke su tokom predizborne kampanje za Opšte 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 promovisanje svojih statusa, slika, fotogalerija, videoobraćanja i reklamnih spotova. Po broju registrovanih promocija prednjači SDP BiH, ispred SDA i SNSD-a. Kada je riječ o potrošnji za promociju objava, prednjači SNSD, PDP je na drugom mjestu, zatim slijede Ujedinjena Srpska i SDP BiH.

6.6. Finansiranje političkih stranaka

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

Fizička osoba, tokom 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

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

Prema odredbama Zakona o finansiranju političkih stranaka zabranjeni su prilozi organa Uprave: države BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta BiH, te opštinskih i gradskih organa, javnih institucija, javnih preduzeća, privatnih preduzeća 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 finansiraju 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 finansiranju političkih partija nadležno je SIP BiH, koja ima ograničen mandat kada je u pitanju revizija i kontrola finansiranja političkih stranaka, posebno u oblasti revizije troškova. U skladu sa svojim nadležnostima, SIP BiH donijelo je podzakonske akte kojima su uređeni izvještavanje u oblasti finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, procedure izrade programa utroška sredstava i otvaranje posebnog računa za finansiranje kampanja i procedura pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka.

Takođe, kapaciteti Službe za reviziju finansiranja političkih stranaka u BiH nisu dovoljni da bi se adekvatno i blagovremeno analizirali svi izvještaji političkih stranaka, a time moglo i pravovremeno reagovati 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 državnom nivou, kojim bi se potencijalno mogla riješiti brojna otvorena pitanja, te realizovati preporuke za unapređenje oblasti finansiranja i djelovanja političkih stranaka u tom kontekstu.

Naime, Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope (Group of States Against Corruption - GRECO), koja prati usklađenost zemalja članica s instrumentima Vijeća Evrope protiv korupcije, objavila je treći ciklus evaluacije o usklađenosti Bosne i Hercegovine s preporukama GRECO-a o temama inkriminacije i transparentnosti finansiranja političkih stranaka. U spomenutoj evaluaciji, GRECO navodi da BiH nije postigla nikakav opipljiv napredak od usvajanja dodatka Drugom izvještaju 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 finansiranja političkih stranaka u BiH, samo je jedna preporuka provedena na zadovoljavajući način, a vezano za objavljivanje podataka o finansijama političkih stranaka i političkih subjekata koji učestvuju na izborima. Osim toga, tražena su samo djelomična rješenja kao odgovor na nedostatke utvrđene u Izvještaju o evaluaciji.

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

Iako je pri Središnjem izbornom povjerenstvu BiH (SIP BiH) uspostavljena Služba za reviziju finansiranja političkih stranaka, nema dokaza o povećanju finansijskih i kadrovskih sredstava dodijeljenih SIP-u za obavljanje nadzornih funkcija koje se odnose, kako na stranačko, tako i na finansiranje izbora, niti je saradnja i koordinacija između SIP-a, poreznih tijela i agencija za sprovedbu zakona ojačana na operativnom i izvršnom nivou.

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

7. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM PERIODU I IZBORNOJ KAMPANJI

7.1. Preuranjena izborna kampanja

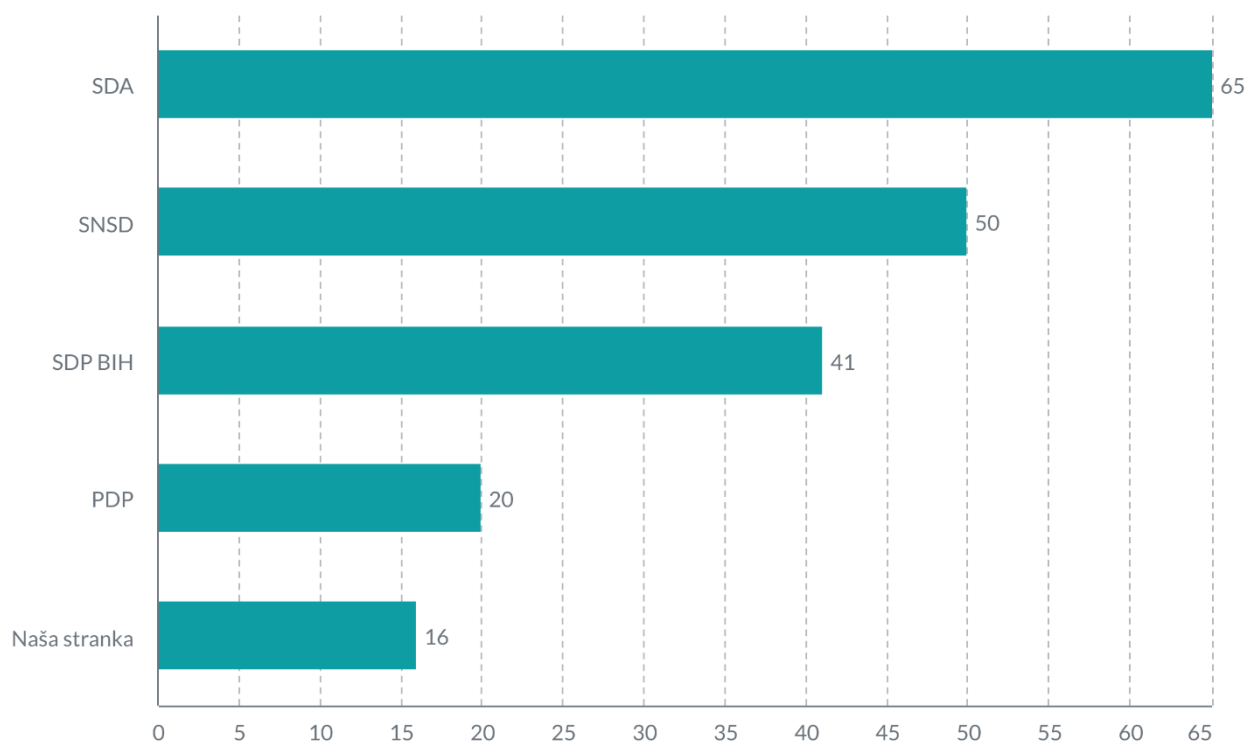
Izborni zakon BiH definiše izbornu kampanju kao period od 30 dana uoči izbornog dana u kojem politički subjekti predstavljaju biračima i javnosti svoje programe i kandidate za predstojeće izbore. Izborna kampanja za Opšte izbore 2022. godine počela je 2. septembra 2022. što znači da je do ovog datuma zabranjeno bilo kakvo plaćeno javno oglašavanje, kao i sve predizborne aktivnosti političkih subjekata, osim održavanja internih skupova organa i statutarne 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 zvaničnog 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 zvaničnog početka izborne kampanje. Trenutna zakonska rješenja ne poznaju sankcije niti zabranjuju sve ove ostale aktivnosti izborne kampanje, čime se na određeni način obesmišljava 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 ličnim ili profilima političkog subjekta na različitim društvenim mrežama. Posmatrači Koalicije „Pod lupom zabilježili su 484 takva slučaja u 67⁴¹ opština 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, KLUJČ, 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 prekršiocima/političkim subjektima (top 5)

Nastavljajući praksu započetu tokom izbornog ciklusa Lokalnih izbora 2020., Centralna izborna komisija BiH novčano je sankcionisala 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, CIK BiH je do 5. septembra 2022. izrekla 37.000 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 Centralnog biračkog spiska (CBS)

Registracija birača u BiH je pasivna od 2006. godine, dok za birače koji žele glasati iz inostranstva još uvijek važi aktivna registracija. Za Opšte izbore 2022. godine u Centralni birački spisak (CBS) upisano je ukupno 3.368.666 birača/ica, zaključno sa 18.08.2022. godine.

U pogledu ažurnosti centralnog biračkog spiska, bitno je istaći da nisu zabilježene prijave većeg broja umrlih lica na biračkim spiskovima po osnovnim izbornim jedinicama, kao što je to bio slučaj u prethodnim izbornim ciklusima, već je uglavnom riječ o incidentnim slučajevima. Posmatrači Koalicije

izvijestili su da Centar za birački spisak u opštini Ključ nije operativan i to tokom cijelog izvještajnog perioda.

Kada je u pitanju glasanje putem pošte, na zadnjim Lokalnim izborima 2020. godine zabilježen je rekordan broj zahtjeva za ovaj vid glasanja (blizu 130.000) ali i rekordan broj (pokušaja) zloupotreba ličnih podataka za ovaj vid glasanja. Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“ nakon tih izbora bila je da je nužno uvesti dodatne mehanizme osiguranja kojom bi se spriječile zloupotrebe glasanja putem pošte. Za provođenje Opštih izbora 2022., CIK BiH je kroz podzakonske akte propisala dodatne mehanizme na način da se prijave za glasanje izvan BiH dostavljaju samo elektronski putem portala e-izbora, dostupnom na web stranici ili putem faksa. Sa obzirom da su stavljena ograničenja da jedna prijava za glasanje može ići samo sa jedne adrese e-pošte, da se moraju učitati preslike jednog od važećih bh. dokumenata, da je potreban dokaz o tačnom boravištu u inostranstvu, te da se prijave ne mogu zaprimati putem pošte, značajno je smanjen prostor za zloupotrebe uočene u ranijim izbornim ciklusima. Sužavanje prostora za potencijalne malverzacije je vrlo vjerovatno uticalo i na sam broj prijava za glasanje putem pošte kojih je za ove izbore bilo gotovo duplo manje u odnosu na izbore prije dvije godine (69.966 birača/ica registrovano za glasanje putem pošte).

7.3. Trgovina mjestima u biračkim odborima

Još od 2014. godine, Koalicija „Pod lupom“ je upozoravala javnost, izbornu administraciju i donosiocje odluka na tzv. trgovinu mjestima u biračkim odborima između političkih subjekata. Iako je Izborni zakon BiH jasan i propisuje da politički subjekti ovjereni za učešće 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 julu 2022. godine, Visoki predstavnik u BiH donio je Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH⁴² gdje je, između ostalog, zabranjena zloupotreba zakonskog prava na učešće u radu biračkog odbora fiktivnim predstavljanjem, te je zabranjeno i lažno predstavljanje u ime bilo kojeg političkog subjekta sa ciljem pogodavanja drugom političkom subjektu. Za utvrđena kršenja Zakona u ovom smislu predviđene su i sankcije.

Posmatrači Koalicije su prijavili navode o 55 slučajeva trgovine mjestima u biračkim odborima u 36 različitih opština/gradova⁴³. Uvidom u listu ovjerenih političkih subjekata za učešće na predstojećim Opštini izborima, nastavlja se trend širom BiH gdje se određeni broj političkih subjekata prijavljuje i ovjerava za učešće na izborima u osnovnim izbornim jedinicama u kojima nemaju nikakvo djelovanje, opštinski 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 prekršiocje 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, sistemske korupcije. Koaliciji "Pod lupom" iz više gradova i opština stigle su prijave, kako sa dokazima tako i snažnim indicijama, da pojedine lokalne izborne komisije učestvuju u manipulacijama članstvom u biračkim odborima imenujući stranačke osobe u sastave biračkih odbora kao predstavnike lokalne izborne komisije.

Takođe, Koalicija „Pod lupom“ je u prethodnom periodu provela istraživanje i sačinila analizu transparentnosti biračkih odbora sa fokusom upravo na tzv. trgovinu mjestima u biračkim odborima. Po zadatoj metodologiji, istraživanje je obuhvatilo 10% od ukupnog broja biračkih mjesta u BiH odnosno 500 biračkih mjesta u 126 opština/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 Opšte/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 zloupotrebama.

7.4. Zloupotreba ličnih podataka u svrhu registracije birača za glasanje izvan BiH

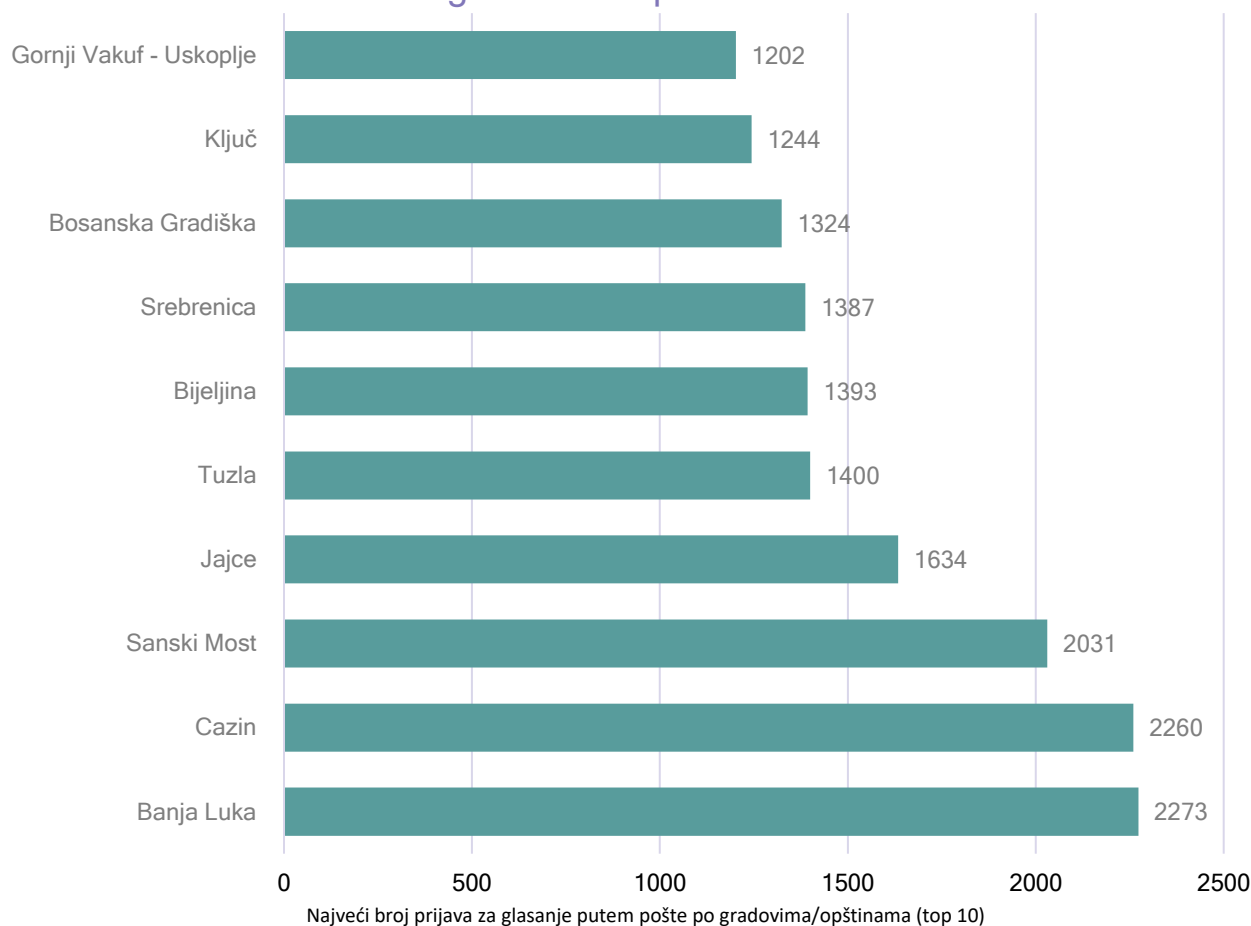
Ono što je obilježilo ovaj izborni ciklus kada je ova vrsta nepravilnosti u pitanju je, promjena procedure za prijavu za glasanje putem pošte, te je po prvi put korišten elektronski sistem za slanje i obradu zahtjeva ove vrste⁴⁴. U odnosu na izborne cikluse u posljednjih šest godina, CIK BiH zaprimio je značajno manji broj zahtjeva za glasanje putem pošte, tačnije nešto više od 80.000 zahtjeva ove vrste. Ako ove podatke poredimo sa podacima za lokalne izbore 2020. godine kada je zaprimljeno blizu 130.000 zahtjeva evidentno je da je za ovaj izborni izborni proces pristiglo oko 50.000 manje zahtjeva za glasanje putem pošte. CIK je uvidom u sve pristigle zahtjeve odbio 10.720 zahtjeva⁴⁵ a najčešći razlog odbijanja pomenutih zahtjeva je bilo nedostavljanje tačne adrese boravka van BiH (zahtjeva sa ovim nedostatkom je bilo 4.039). Rok za prijavu birača za glasanje izvan BiH bio je 19. juli 2022. godine. CIK BiH je konačno za glasanje izvan BiH registrovala 69.979 birača/ica⁴⁶. Najvažnija promjena koju je donio novi sistem 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 posmatrači 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 glasanje iz inostranstva po gradovima/opštinama



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. Posmatrači Koalicije izvijestili su o 27 takvih slučajeva u 18⁴⁷ opština/gradova. Navedeni slučajevi odnose se na navode o nuđenju novca u zamjenu za glas, pritiske na zaposlene u javnim preduzećima i slično. Glasine o kupovini glasova zabilježene su u više opština/gradova gdje se ti iznosi kreću u rasponu od 50 do 200 KM. Zabrinjavaju napomene dugoročnih posmatrača o tome da su takvi razgovori i dogovori opšteprihvaćeni i da građani/ke ne zaziru 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 organima.

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 budžetskog 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 dešavaju se od strane onih koji u izbornu utrku za različite nivoe ulaze sa pozicije aktuelne vlasti. Koalicija na ovaj problem upozorava još od Opštih izbora 2014. godine i zagovara za zakonsko tretiranje ove nepravilnosti.

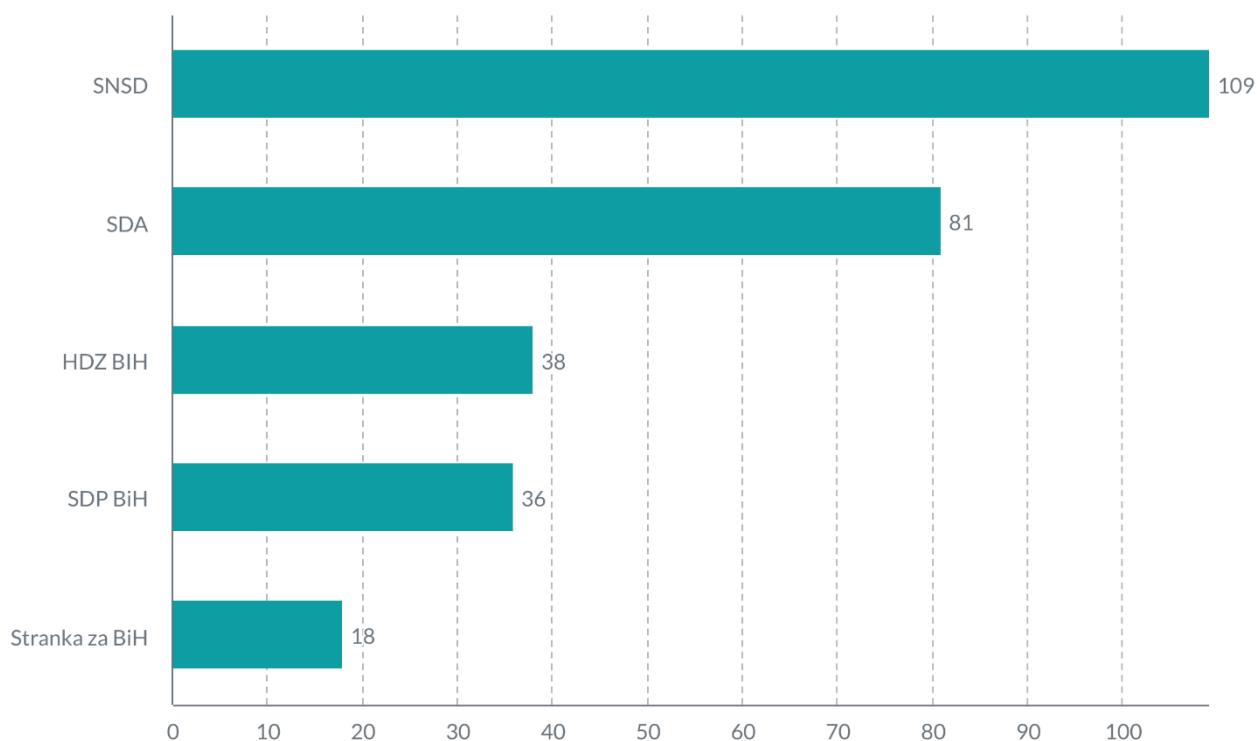
U julu ove godine, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (OHR) je, koristeći ovlasti koje su mu na raspolaganju, donio Odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH⁴⁸, a kojom je u isti uveden pojam „javnih sredstava i resursa“. Izmjenama i dopunama zloupotreba „javnih sredstava i resursa“ podrazumijeva se bilo koje nezakonito korištenje sredstava i resursa države BiH, entiteta, kantona, 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 efekat istih, te eventualno ići u smjeru donošenja još i restriktivnijih odredbi.

Posmatrači Koalicije „Pod lupom“ izvijestili su o 384 slučaja zloupotrebe javnih resursa u 67 opština/gradova. Prijavljeni slučajevi odnose se u najvećem broju na intenziviranje radova na lokalnoj infrastrukturi, te učestale i intenzivirane posjete funkcionera sa viših nivoa vlasti, koji se u pravilu sastaju ili posjećuju one opštine/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 penzionerima, osobama sa invaliditetom, civilnim žrtvama rata, korisnicima boračke naknade, podjela paketa osnovnih životnih namirnica, pomoći mladima, a sve sa realizacijom isključivo do 2. oktobra, tačnije dana izbora. Isti ili slični primjeri zabilježeni su na nivou oba entiteta u BiH.

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

Zloupotrebe javnih resursa (po političkim subjektima, top 5)



Slučajevi zloupotrebe javnih resursa po prekršiocima/političkim subjektima (top 5)

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

7.7. Ostale nepravilnosti

Kroz ranije pomenute izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje je donio OHR, u zakon je dodan „govor mržnje“, koji se definiše 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, pola ili vjere, etničkog porijekla ili bilo koje druge lične karakteristike ili orijentacije koja podstiče 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 podstaći vjersku, nacionalnu ili netrepeljivost po drugom osnovu, najčešće pripadnosti političkoj opciji, zabilježen je u 45 slučajeva u 23⁵⁰ opštine/grada. Većina slučajeva odnosi se upravo na posljednje, izrazito neprimjeren govor ili netrepeljivost po osnovu političke pripadnosti gdje se posebno na društvenim mrežama, putem botova, lažnih profila i slično ulaže mnogo napora u defamaciju 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 zloupotrebe 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), VITEZ, ZENICA, NOVI GRAD, BRČKO DISTRIKT BIH, SREBRENİK, SREBRENICA

8. IZBORNI DAN

Koalicija „Pod lupom“ je ocijenila da je izborni dan 2. oktobra 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 uticaj na izborni rezultat dešavale su se na 6% posmatranih biračkih mjesta. Najveće nepravilnosti na izborni dan utvrđene su tokom posmatranja izbornog dana i procesa ponovnog brojanja glasova za nivo 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 sistem za obradu rezultata od strane osoblja lokalnih izbornih komisija razlikuju, u odnosu na konačne rezultate utvrđene ponovnim brojanje glasova na čak do dvije trećine biračkih mjesta u ovim gradovima. Niko do trenutka objave ovog izvještaja 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 glasanja na izborni dan. Zabilježeno je manje slučajeva zloupotreba pomoći pri glasanju i porodičnog glasanja.

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

Zabilježene nepravilnosti ukazuju na potrebu dodatnog unapređenja izbornog procesa u kvalitativnom smislu, posebno u segmentima sprečavanja 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 glasanja na nivou biračkog mjesta).

8.1. Otvaranje biračkih mjesta

Posmatrači i posmatračice su neometano pristupili svim biračkim mjestima na koja su bili raspoređeni. Na samom početku su zabilježeni sporadični 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% posmatranih 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 glasanje 12 sati. Ukoliko dolazi do prekida glasanja, o produžavanju glasanja odlučuje ili birački odbor ili lokalna izborna komisija, u zavisnosti od dužine trajanja prekida⁵¹. Ukupno 79 % biračkih mjesta otvoreno je tačno 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 lokalna izborna komisija.



Na svim biračkim mjestima je osigurana tajnost glasanja, odnosno glasačke kabine su postavljene na način da niko ne može vidjeti za koga je birač glasao, ali u skladu sa novom procedurom prema kojoj je otvor glasačke kabine okrenut prema posmatračima i članovima biračkih odbora.

8.2. Proces glasanja

Na 40 biračkih mjesta zabilježene su nepravilnosti pri procesu glasanja, kao što su izdavanje više glasačkih listića jednoj osobi, jedna osoba glasa više puta ili jedna osoba glasa 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 štambilja u donjem lijevom uglu pored kojeg se potpisuje na prednjoj strani svakog listića, ispod teksta "Uputstvo za glasanje". Ova nepravilnost može rezultirati time da postoji veći broj glasačkih listića sa štambiljem i pečatom, od broja birača koji su izašli na glasanje, što otvara prostor za zloupotrebu takvih neiskorištenih glasačkih listića.



Na 38 biračkih mjesta je zabilježeno otvoreno nagovaranje na glasanje za određenog političkog subjekta, dok su zastrašivanja ili vršenja pritiska 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 glasanju ne bi trebalo čitati naglas.



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

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



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

Nova procedura pomoći pri glasanju 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 glasaju 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 prisustvovali 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 hemijske olovke nakon otvaranja glasačke kutije. Na 1,5% biračkih mjesta, neiskorišteni glasački listići nisu upakovani 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, posmatrač Koalicije „Pod lupom“ nije bio u mogućnosti da neometano prati proces brojanja glasova.



Utvrđivanje rezultata za Predsjedništvo BiH - Neslaganja u testu tačnosti 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 štambilj 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 CIK-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 posmatrača na utvrđivanje rezultata za izbor Predsjedništva BiH. Na četiri biračka mjesta (035B014 Čelinac, 083B029A Zvornik, 034B010 Banja Luka, 135A039 Vogošća) zabilježene su ozbiljnije nepravilnosti tokom procesa brojanja glasova koje bi mogle imati uticaj 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 štambilj i potpis člana biračkog odbora na četiri biračka mjesta (136A051 Centar Sarajevo, 054B018 Lopare, 093A077 Zenica, 115A010 Kiseljak). Proglašavanje nevažećih listića za ove nivoe nije obavljeno u skladu sa propisima CIK-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 nivoe vlasti (Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srpske, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, skupštine kantona) - Glasački listići iz kutije nisu imali štambilj 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

nivoa nije obavljeno u skladu sa propisima CIK-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 komisija

Posmatrači Koalicije „Pod lupom“ su neometano pratili rad lokalnih izbornih komisija uz izuzetke u dvije opštine.

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

U pet opština/gradova, svi članovi LIK-a nisu bili u prostorijama LIK-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 opština/gradova su se stvarale velike gužve pri primopredaji glasačkog materijala. U tri opštine/grada, uslovi su bili takvi da tokom čekanja na predaju materijala, može da dođe do krađe, zamjene ili oštećenja izbornog materijala.

U tri opštine/grada LIK nije napravio jasna pravila i dobru organizaciju za proces primopredaje od momenta dolaska biračkog odbora u lokalnu izbornu komisiju.

U 23 opštine/grada su zabilježeni slučajevi očigledno pogrešno pakovanog materijala od strane biračkih odbora.

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

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

U 18 opština/gradova, predstavnici LIK-a su otvarali vreće sa ciljem otklanjanja grešaka u obrascima ili pakovanju materijala.

Najčešće greške i/ili problemi koji se javljaju pri primopredaji biračkog materijala sa biračkih mjesta su: nezapečaćene vreće ili pogrešno pakovanje (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.

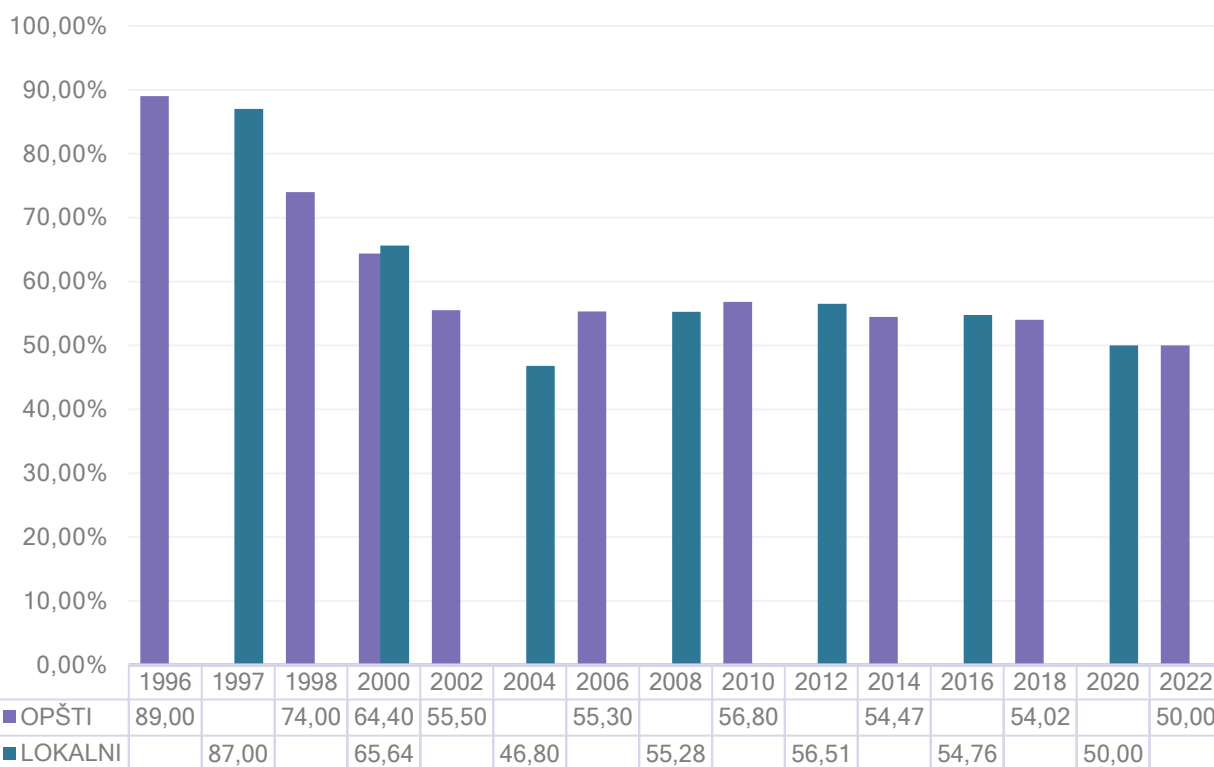
U 22 opštine/grada operateri koji unose podatke u JIIS nalaze na istoj lokaciji gdje se zaprima materijal. Posmatrači su naveli da u dvije opštine/grada operateri nisu dobro obučeni za unos podataka, odnosno javljaju se poteškoće pri korištenju JIIS-a. Najčešći problemi prilikom unosa podataka u JIIS su da sistem 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 JIIS. U 23% slučajeva, posmatrači 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 opštini, ponovno brojanje su radili birački odbori, a u 11 opština i gradova to su radili posebni timovi koje formira lokalna izborna komisija. U šest opština/gradova su uloženi prigovori na rad LIK-a. Posmatrači su ocijenili rad i aktivnosti lokalnih izbornih komisija na sljedeće načine: odličan u 62% slučajeva, vrlo dobar u 27% slučajeva, rad nekolicine lokalnih izbornih komisija je ocijenjen kao dobar ili zadovoljavajući, dok rad nijednog LIK-a nije ocijenjen kao loš.

8.6. Izlaznost

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

Izlaznost birača na izborima u BiH

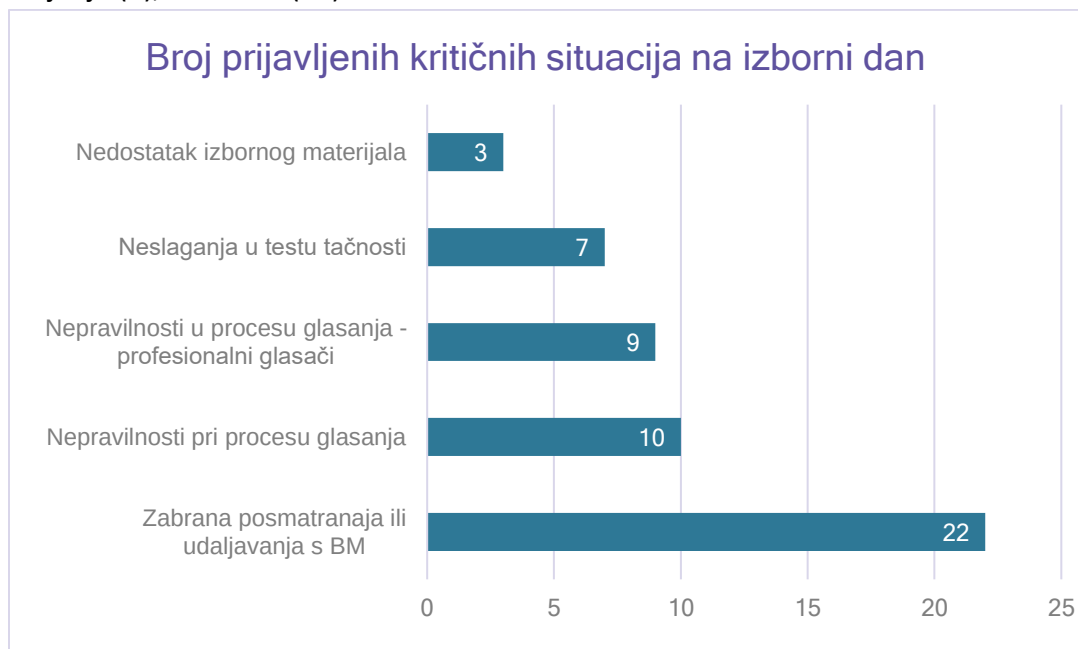


9. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN

9.1. Izvještaji posmatrača/ica izbornog dana

Na izborni dan Koalicija je od svojih posmatrača/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 nivoima ili incidente na biračkim mjestima. U saradnji sa izbornom administracijom, u toku izbornog dana i noći uspješno su riješene 73 kritične situacije (80,22% zabilježenih slučajeva).

Najviše zabilježenih slučajeva odnosi se na zabranu posmatranja ili udaljavanje s biračkog mjesta (22), nepravilnosti pri procesu glasanja (10), nepravilnosti u procesu glasanja - profesionalni glasači (9), neslaganje u testu tačnosti (7), zastrašivanje i pritisci na birače (7), nedostatak izbornog materijala (3), glasački listići koji se nalaze u kutiji, a koji nemaju štambilj 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 prijava o različitim izbornim nepravilnostima. Najveći broj ovih prijava odnosio se na prijave o umrlim licima na biračkom spisku (33), zatim 14 prijava o pritiscima na birače u neposrednoj blizini biračkog mjesta, 10 slučajeva o nepoštovanju nove procedure o stavljanju otiska štambilja i potpisivanja glasačkih listića, po četiri prijave građana o kupovini glasova, kršenju izborne ćutnje i glasanja u ime drugih, itd.

10. POSTIZBORNI PERIOD

10.1. Utvrđivanje rezultata izbora

Utvrđivanje rezultata izbora u nadležnosti je CIK-a BiH. CIK BiH utvrđuje rezultate neposrednih i posrednih izbora istekom roka za podnošenje prigovora i žalbi, kako je propisano Zakonom, i nakon pravosnažnosti odluka. Izborni zakon definiše rokove za utvrđivanje izbornih rezultata, dok se propisima CIK-a određuje redoslijed utvrđivanja, obavještanje javnosti, te način objavljivanja. CIK BiH je dužna potvrditi konačne rezultate izbora u roku od 30 dana od dana održavanja. Rezultati izbora potvrđeni su 2. novembra 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. Tokom postupka za utvrđivanje izbornih rezultata, zbog niza uočenih, prijavljenih i utvrđenih nepravilnosti u vezi sa rezultatima sa biračkih mjesta, CIK 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 jedan nivo. I pored uočenih velikih neslaganja koje mogu upućivati na ozbiljne zloupotrebe tokom procesa glasanja i utvrđivanja rezultata na samim biračkim mjestima, nisu uvaženi zahtjevi da se rezultati za ovaj nivo ponište i izbori ponove iz razloga, kako je CIK BiH utvrdio, što uočene nepravilnosti ne utiču na konačni ishod izbora. Ovakvo tumačenje uticaja nepravilnosti i zloupotreba u izbornom procesu nije u interesu javnosti niti osigurava van svake razumne sumnje da je ispoštovana volja birača iz razloga što niz kombinovanih nepravilnosti, posebno kada se govori o pojavi viška ili manjka glasačkih listića, falsifikovanih glasačkih listića, onih bez propisanog štambilja, nepropisno zapakovanog glasačkog materijala, itd., mora biti osnov 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 izvještaj o radu Glavnog centra za brojanje sa prikazom svih utvrđenih nepravilnosti. Koalicija "Pod lupom" je tražila pristup ovom izvještaju od CIK BiH, pozivajući se na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Koaliciji je, nakon isteka roka predviđenog Zakonom, odgovoreno da CIK BiH još uvijek nije usvojila traženi izvještaj. U odgovoru nije precizirano kada će ovaj izvještaj biti usvojen.

Tokom postupka utvrđivanja izbornih rezultata, CIK BiH je izdala 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 izborne komisije, odnosno lokalne izborne komisije i CIK, te Apelacioni odjel Suda BiH. Propisi koji se odnose na sistem prigovora i zahtjeva utvrđeni su u Izbornom

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

zakonu, Zakonu o upravnom postupku BiH te Uputstvu CIK-a⁵³. Izborne komisije štite izborna prava po službenoj dužnosti, na osnovu saznanja ili na osnovu prigovora koje upute ovlašćena lica. Prema odredbi Izbornog zakona, ta ovlašćena lica su birač i politički subjekt. Birač, prema tumačenju CIK-a, može uložiti prigovor samo onda kada je ugroženo njegovo lično izborno pravo što, prema mišljenju Koalicije, predstavlja dosta restriktivno tumačenje jer onemogućava zvanično ulaganje prigovora građanima, pa i udruženjima i drugim zainteresovanim stranama u izbornom procesu onda kada je njihovo izborno pravo posredno ugroženo. Takođe, 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 CIK BiH. Tako su CIK-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. CIK 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 obesmišljava 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 Izvještaja Koalicije je CIK 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 učešće 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 CIK BiH.

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

Koalicija je na adresu CIK BiH na izborni dan uputila i prijavu o kršenju izborne šutnje, te zloupotrebi javnih resursa, međutim ove prijave su odbačene. Nakon izbora, Koalicija je dostavila CIK 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 posmatrači/ce Koalicije, kao i pregled izvještaja o posmatranju lokalnih izbornih komisija u izornoj noći.

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

Prigovori i žalbe tokom izbornog perioda

Jedna od preporuka Koalicije „Pod lupom“, duži niz godina, bila je da CIK 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 Opšte izbore 2022. godine. Navedeno svakako predstavlja korak naprijed u transparentnosti izbornog procesa u ovom segmentu.

CIK-u BiH je tokom izbornog perioda Opštih 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 žrijebanja pozicija u biračkim odborima: 6
- Plaćena izborna kampanja prije zvaničnog 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 komisija: 143
- Prigovori na objavljene izborne rezultate: 32

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

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

⁵⁴ Podaci CIK 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 Opštih izbora 2022. godine, Apelacionom vijeću Suda BiH je podneseno 13 žalbi. Jedna žalba je od strane Suda ocijenjena kao nedopuštena, jedna je riješena uz izmijenjenu Odluku CIK BiH o utvrđivanju rezultata, dok su ostale ocijenjene kao neosnovane. Ovime se nastavio trend postupanja Apelacionog vijeća Suda BiH koji potvrđuje odluke CIK BiH u gotovo svim slučajevima.

10.3. Implementacija izbornih rezultata

Rezultati izbora potvrđeni su u Zakonom predviđenom roku od 30 dana, objavljeni su 2. decembra 2022. godine. Izborni zakon BiH definiše rokove za konstituisanje predstavničke i zakonodavne vlasti, kao i Predsjedništva BiH. Ti rokovi su različiti zavisno o kojem nivou vlasti se radi, a maksimalni rok je do 30 dana od dana objave konačnih rezultata od strane CIK-a. Zakonodavna tijela, kao i Predsjedništvo BiH, te Predsjednik i potpredsjednici RS koji se neposredno biraju na Opštim izborima održali su konstituišuće sjednice uglavnom u predviđenim rokovima⁵⁵. Izuzetak su kantonalne skupštine u 8 kantona koje su to učinile nakon predviđenog roka⁵⁶ i Predstavnički dom Parlamenta FBiH⁵⁷, koji se trebao konstituisati u roku od 20 dana nakon objavljivanja rezultata izbora. Narodna skupština RS je konstituisana u predviđenom roku.

Posredni izbori za domove naroda u PS BiH i PFBiH su u procesu konstituisanja. Nije konstitusana izvršna vlast na nivou držve, na nivou Federacije BiH, kao ni izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Također nije izvršen izbor izvršne vlasti na nivou kantona. Formirana je samo jedna vlada kantona, Vlada ZDK⁵⁸, ostalih devet kantonalnih vlada nije formirano do objave ovog izvještaja. Vlada RS održala je prvu sjednicu 23.12.2022. godine.

Izbor delegata u Vijeće naroda Republike Srpske pokreće se prilikom konstituisanja NSRS-a, a održava najkasnije mjesec nakon potvrde izbornih rezultata od CIK-a, koji su objavljeni 02.12.2022. godine, tako da je Vijeće naroda Republike Srpske formirano nakon predviđenog roka⁵⁹

⁵⁵ Predsjedništvo BiH: 16.11; Predsjednik i potpredsjednici RS: 15.11.; PD PFBiH: 1.12.; NSRS: 15.11.; skupština Tuzlanskog kantona: 10.11.; skupština Sarajevskog kantona: 11.11.2022.

⁵⁶ Kanton 10, Unsko-sanski kanton: 14.11; Bosansko-podrinjski 15.11; Posavski kanton: 16.11; Hercegovačko-neretvanski: 17.11; Zapadnohercegovački, Zeničko-dobojski: 21.11; Srednjobosanski: 22.11.2022.

⁵⁷ Konstituirajuća sjednica Predstavničkog doma FBiH je održana 1.12.2022.

⁵⁸ Formiranje Vlade Zeničko-dobojskog kantona 27.12.2022.

⁵⁹ Konstituiranje Vijeća naroda Republike Srpske 15.12.2022.

11. METODOLOGIJA DUGOROČNOG POSMATRANJA IZBORA

Koalicija „Pod lupom“ posmatra 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 organizuje se dugoročno posmatranje 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 posmatranje Opštih/Općih izbora 2022. godine Koalicija je provela u saradnji sa 85 organizacija civilnog društva, neformalnih grupa i aktivista/kinja iz cijele BiH i 100 dugoročnih posmatrača/ica koji pokrivaju sve osnovne izborne jedinice u BiH, njih 143 (opštine, gradovi i Brčko distrikt). Dugoročni posmatrači/ce na terenu posmatraju rad i sjednice svih opštinskih/gradskih izbornih komisija u BiH, aktivnosti predviđene izbornim kalendarom i poštovanje rokova, izborne nepravilnosti, te medijsko izvještavanje. Od Lokalnih izbora 2020. dugoročni posmatrači Koalicije izvještavaju putem online izvještajnih obrazaca i baze podataka na unaprijed definisana pitanja, a što omogućava brže sistematizovanje odgovora, te lakše prepoznavanje trendova i identifikovanje problema u vezi sa izbornim procesom. O svojim aktivnostima dugoročni posmatrači izvještavaju na sedmičnom nivou, te su poslali ukupno 1.573 redovna izvještaja o ključnim nalazima posmatranja. Dugoročni posmatrači/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. Izvještaji dugoročnih posmatrača čine okosnicu ovog preliminarog izvještaja.

Koalicija „Pod lupom“ je posmatrala izborni dan 2. oktobra sa 1.813 građanskih, nestranačkih posmatrača.

Koristeći se metodologijom statistički utemeljenog posmatranja izbora⁶⁰ koja podrazumijeva raspoređivanje posmatrača na tačno određenom uzorku biračkih mjesta i koja je prvi put u BiH primijenjena od strane Koalicije na Opštini/Općini 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 posmatranja 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 glasanja (tzv. PVT) za nivo Predsjedništva BiH. Rezultati glasanja koje je Koalicija obradila na temelju statistički reprezentativnog uzorka biračkih mjesta unutar su margine statističke greške u poređenju sa rezultatima koje je objavila CIK BiH, zahvaljujući čemu Koalicija Pod lupom može potvrditi rezultate glasanja za nivo Predsjedništva BiH.

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

⁶⁰ Eng. Statistically Based Observation – SBO

posmatrači izbornog dana su prošli obuku o zakonskim i podzakonskim aktima koji propisuju procedure izbornog dana i o načinu komunikacije i izvještavanja, te potpisali Kodeks ponašanja obavezujući se na objektivno i nepristrasno izvještavanje. Posmatrači izbornog dana su bili zaduženi za monitoring procesa otvaranja biračkih mjesta, glasanja, zatvaranja biračkih mjesta, brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, te slanje informacija o istima putem sistema SMS izvještavanja u realnom vremenu i poziva prema Pozivnom centru Koalicije. Izvještaji i nalazi posmatrača izbornog dana su okosnica ovog Izvještaja u segmentu ocjene kvaliteta procesa i provođenja izbora na izborni dan.

Koalicija je za Opšte/Opće izbore 2022. izvještavala javnost u redovnim intervalima o procentu izlaznosti birača. Izlaznost koju je Koalicija zabilježila odgovara izlaznosti koju je prezentovala izborna administracija.

Osim posmatranja rada opštinskih/gradskih izbornih komisija, Koalicija posmatra i rad CIK-a BiH, što je redovna praksa od formiranja Koalicije 2014. godine. Za Opšte/Opće izbore 2022. godine, sjednice CIK-a BiH bile su otvorene i dostupne za javnost putem zvaničnog 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 finansira Evropska unija (EU), a sufinansira 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 posmatranju izbora i podržao razvoj civilnog društva u procesu demokratizacije u BiH, obuhvatajući dva izborna ciklusa: Lokalni izbori 2020. i Opšti / Opći izbori 2022. godine.

Kroz projekat 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 posmatranja izbora u budućnosti. STEP se sastoji od sljedećih pet komponenti: Izgradnja kapaciteta i razvoj mreže, Posmatranje 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 posmatrala 18 različitih izbora u BiH, uključujući redovne, prijevremene i ponovljene izbore na različitim nivoima. Na svim spomenutim izborima je bilo angažirano preko 15.000 građanskih, nestranačkih posmatrača/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 ohrabriranja da aktivno sudjeluju u izbornom procesu.

12.2. Koalicija u brojkama

Na Opštim/Općim izborima u BiH održanim 2. oktobra 2022., Koalicija "Pod lupom" angažovala je 1.813 građanskih, nestranačkih posmatrača/ica. Posmatrači/ce Koalicije su posmatrali izborni proces na 970

redovnih biračkih mjesta, te u 143 opštinskih i gradskih izbornih povjerenstava. Angažovano 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 toku izbornog procesa.

S ciljem posmatranja Opštih/Općih izbora 2022. godine, dugoročni posmatrači/ice održali su preko 300 edukacija u cilju izgradnje kapaciteta izbornih posmatrača 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 posmatrača/posmatračica na biračkim mjestima širom BiH. Tokom izbora zabilježene su 1.202 izborne nepravilnosti prije izbornog dana, dok su Pravnom timu Koalicije posmatrači/ce prijavile 91 slučaj ozbiljnijih kršenja izbornih pravila na izborni dan.

U periodu dugoročnog posmatranja Opštih izbora 2022. godine, zabilježeno je 869 medijskih objava o aktivnostima Koalicije "Pod lupom". U toku izbornog perioda, Koalicija je organizovala 12 konferencija za medije i objavila 17 saopštenja za javnost. Više od 2 miliona građana/ki informisano 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 učešće 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 učestvovali u aktivnostima Koalicije. Najveću zahvalnost dugujemo našim posmatračima/icama, građanima/kama BiH, koji su prepoznali važnost misije Koalicije i aktivno učestvovali u unaprijeđenju izbornog procesa i izborne kulture u BiH. Oni su neposredno ojačali povjerenje u izborni proces i poštovanje slobodne volje svih birača/ica. Takođe, 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 finansijska i savjetodavna podrška osigurala je kvalitetne i odgovarajuće uslove rada, te čvrst temelj za konkretizaciju projektnih ciljeva. Konkretno, zahvaljujemo se Evropskoj uniji (EU), Američkoj agenciji za međunarodni razvoj (USAID) i Misiji Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) u BiH za kontinuiranu podršku u prethodnim godinama, ali i drugim domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama na saradnji. 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 saradnju. Mi vjerujemo da je izborni proces u BiH moguće unaprijediti i aktivno radimo na tome.

Hvala Vam!



Projekat finansira
Evropska unija

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije.

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



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

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



Projekat finansira
Evropska unija



Projekat dijelom sufinansira:



Sistemska transparentnost u izbornom procesu
(STEP projekat)

www.podlupom.org

@Koalicija Pod lupom

