

PRIVREMENO IZVJEŠĆE
za razdoblje od 27. kolovoza do 18. rujna 2018. godine

21. rujna 2018. godine

I. SAŽETAK

- Opći izbori u Bosni i Hercegovini zakazani za 7. listopada 2018. godine predstavljaju odraz složenosti državnog ustroja i uključuju pet izravnih izbornih utrka za najviše razine zakonodavne i izvršne vlasti na državnoj razini i u oba entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.
- Izborni pravni okvir je posljednji put izmijenjen 2016. godine. Vodeća koalicija u državnom parlamentu imala je interne nesuglasice i svi daljnji naponi za izborne reforme su trenutno zaostali. Pravo na kandidiranje na izborima i dalje ostaje ograničeno uvjetima vezanim za etničku pripadnost i prebivalište. Presuda Ustavnog suda koja obvezuje reviziju izbornog sustava za Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine nije sprovedena još od 2016. godine što nagovještava ustavnu blokadu nakon izbora.
- Izbore provode tri razine izbornih povjerenstava na čijem je čelu Središnje izorno povjerenstvo (SIP). Pripreme za Izbore su u tijeku, a propisi koje je usvojio SIP su se odnosili na prethodne preporuke koje dao Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Izborna povjerenstva koje je do sada posjetila ODIHR Izborna promatračka misija (IPM) su dobro opremljeni i operativni. Ipak, većina sugovornika ODIHR IPM-a ne vjeruju u nepristrasnost izborne administracije sumnjajući u naklonost po političkoj i etničkoj osnovi, a boje se i manipulacija na dan izbora.
- Sustav registracije birača temelji se na registru stanovništva. SIP je ustanovilo da je registrirano ukupno 3.352.933 birača. I dalje postoji zabrinutost točnosti Središnjeg biračkog registra usprkos naporima SIP da obrati pozornost na prethodne prijave o visokom broju evidentiranih preminulih birača. Oko 78.000 birača je registrirano da glasa u inozemstvu putem pošte ili u diplomatskim predstavništvima. SIP je izrazilo zabrinutost o mogućoj zlouporabi osobnih identifikacijskih dokumenata i krivotvorenih potpisa tijekom registracije za glasovanje izvan zemlje.
- Obzirom da je registrirano 60 političkih stranaka, 17 koalicija i 25 neovisnih kandidata za ovu promatranu izbornu utrku, proces registracije kandidata je odavao dojam uključivosti. SIP je registriralo 15 kandidata za državno predsjedništvo od koji su samo dva kandidata žene. Od 733 kandidata za državni parlament, 41 posto čine žene.
- Izborna kampanja je zvanično počela 7. rujna 2018. godine. Kandidati se služe raznim metodama kako bi doprli do birača. Većina kandidata su se orijentirali ka vlastitim etničkim zajednicama. Međunarodna zajednica je apelirala da se kandidati uzdrže od retorike koja promovira podjele. Oporba i građansko društvo izrazili su zabrinutost radi nedostatka pristupa medijima, radi postojanja povlaštenog tretman kandidata koji su trenutno na funkcijama, a koji im pružaju vlasti, i radi postojanja zlouporabe javnih resursa. Stranke nisu ponudile koje promoviraju sudjelovanje žena i osoba sa invaliditetom na izborima.
- Mediji su raznoliki, ali ipak podijeljeni po etničkim linijama. Manjak transparentnosti o tome tko posjeduje medije, ograničeno oglašivačko tržište, činjenica da novinari nemaju pristup informacijama kao i razni oblici pritiska na novinare su iskazane kao trenutnače zabrinutosti. Zakon

zahtijeva da mediji osiguraju fer, izbalansirano i nepristrano praćenje a Regulatorna agencija za komunikacije nadzire određene javne i privatne medijske emitere kako bi ustanovila da li poštivaju zakone.

- Diskriminatorni ustavni i pravni okvir onemogućava pasivno biračko pravo pripadnicima nacionanih manjina. Romska populacija se suočava sa specifičnim izazovima u svezi sa njihovim sudjelovanjem na izborima što uključuje manjak pristupa informacijama, loše obrazovanje kao i društvenu i gospodarsku ranjivost.
- Do sada je SIP podnešno više od 30 prigovora, a sličan broj žalbi je predat Sudu. Ove žalbe se odnose na imenovanje izbornih povjerenstava, registraciju političkih stranaka i kandidata kao i prijevremene aktivnosti vezane za kampanju. SIP je odbilo više od 9.100 zahtjeva za glasovanje izvan zemlje od kojih su žalbe za preko 1.000 zahtjeva bile neuspješne na Sudu.

II. UVOD

Nakon poziva za promatranje Općih izbora 7. listopada 2018. godine koji su uputile vlasti u Bosni i Hercegovini i na temelju preporuka Misije za procjenu potreba koja je trajala od 25. do 27. lipnja 2018. godine, ODIHR je 27. kolovoza 2018. godine formirao i stavio u funkciju Izbornu promatračku misiju (IPM). Misija, koju predvodi veleposlanik Peter Tejler, sastoji se od 12 stručnjaka sa sjedištem u Sarajevu i 22 dugoročno angažiranih promatrača raspoređenih širom zemlje. Članovi Misije dolaze iz 22 države - sudionice OEES-a. Za potrebe na dan izbora, ODIHR je od država sudionica zatražio da osiguraju 300 kratkoročno angažiranih promatrača da nadziru proces glasovanja, brojanja glasova i izrade tabelarnog pregleda rezultata. Opseg rada Misije obuhvaća sve izravne izbore na državnoj i entitetskoj razini. Izbori na županijskoj razini će se uzeti u obzir samo do mjere do koje imaju utjecaj na izbore na državnom i entitetskoj razini. ODIHR je od 1996. godine promatrao devet izbora u Bosni i Hercegovini.¹

III. POZADINA I POLITIČKI KONTEKST

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS). Pored entiteta, Brčko Distrikt ima poseban status kao jedinica lokalne samouprave. Složeni pravni i administrativni okvir rezultat je Općeg okvirnog sporazuma za mir (Daytonski sporazum) iz 1995. godine. Državni ustav prepoznaje Bošnjake, Srbe i Hrvate kao tri konstitutivna naroda. Građani se također mogu izjasniti kao Ostali time što se identificiraju kao pripadnici neke druge grupe ili što izaberu da ne žele biti pripadnici niti jedne etničke grupe.

Politička scena je polarizirana po etničkim linijama. Utrke su uglavnom između političkih stranaka unutar istih etničkih zajednica. U FBiH, Stranka demokratske akcije (SDA), Savez za bolju budućnost (SBB) kao i drugi kandidati računaju na potporu Bošnjaka dok Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH), Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990) i druge stranke traže naklonost Hrvata. Socijal-demokratska partija (SDP), Demokratska fronta (DF) i nekoliko drugih stranaka imaju multi-etnički pristup iako bazu njihove potpore čine Bošnjaci. U RS-u, Savez nezavisnih socijal-demokrata (SNSD), Srpska demokratska stranka (SDS), Partija demokratskog progresa (PDP) i Narodni demokratski pokret (NDP) se, između ostalih, natječu za glasove Srba. Od prošlih izbora, pojavilo se nekoliko novih političkih igrača što uključuje one nastale kao rezultat otcjepljenja od SDA.

Vodeća koalicija koja je formirana nakon izbora 2014. godine je imala internih nesuglasica koje su značajno ometale donošenje odluka, što uključuje reformske napore koji se tiču potencijalnog pridruživanja Europskoj uniji. Parlamentarna skupština BiH još uvijek nije izmijenila dio Izbornog

¹ Pogledati prethodne [izvješće ODIHR-a o Bosni i Hercegovini](#).

zakona koji se tiče mehanizma za uspostavljanje Doma naroda FBiH što je bilo potrebno kako bi ispoštovala presuda Ustavnog suda iz 2016. godine a koja se odnosi na ovo pitanje. Skoro svi sugovornici ODIHR IPM naveli su postojanje opće razočaranosti među stanovništvom, a posebno među mladim biračima, što je rezultat političke i gospodarske stagnacije.

IV. PRAVNI OKVIR

Izbori su prvenstveno regulirani Ustavom Bosne i Hercegovine iz 1995. godine, Izbornim zakonom iz 2001. godine, Zakonom o financiranju političkih stranaka iz 2012. godine, Zakonom o državljanstvu iz 1997. godine, kao i propisima SIP. Dejtonski sporazum, entitetski ustavi i zakon se također primjenjuju.²

Povjerenstvo za izmjenu i dopunu izbornog zakonodavstva je utemeljeno 2015. godine.³ Na temelju prijedloga ovog Povjerenstva, Izborni zakon i Zakon o financiranju političkih stranaka su izmijenjeni 2016. godine. Između ostalog, ove izmjene uključuju proširenje popisa nepravilnosti i sankcija vezanih za nepravilnosti u financiranju kampanja, niže pragove za povrat izbornih pologa kandidatima, veći prag za izbor kandidata sa otvorene liste i sedmodnevni rok da kandidat, koji je pobijedio, prihvati ili odbije mandat. Nekoliko sugovornika ODIHR IPM su izrazili ozbiljne zabrinutosti o manjku političke volje da se pristupi izbornim reformama.

Pravni okvir i dalje ograničava pravo kandidiranja po osnovu etničke pripadnosti i prebivališta. Kako bi ostvarili pravo kandidiranja za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine i za predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, građani se moraju izjasniti kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi i moraju imati prebivalište u odgovarajućem entitetu.⁴ Europski sud za ljudska prava (ECHR) je više puta zaključio da ova ograničenja nisu sukladna Europskoj konvenciji o ljudskim pravima.⁵

Ustavni sud je 2016. godine poništio odredbe Izbornog zakona vezane za izbor izaslanika u Dom naroda Parlamenta FBiH koji vrše županijske skupštine.⁶ Kao rezultat, ostaje pravna praznina koja se tiče dodjele mandata u Domu naroda Parlamenta FBiH, a koja može utjecati na formiranje drugih institucija.⁷

V. IZBORNI SISTEM

U okviru složenog institucionalnog sustava, opći izbori uključuju utrke za izravne izbore koji se održavaju na tri razine. Na državnoj razini, birači biraju članove Predsjedništva BiH i zastupnike u

² Naime, to su Ustav FBiH iz 1994. godine i Ustav RS iz 1992. godine, Zakon o političkim udruženjima FBiH iz 1990. godine, RS-a iz 1996. godine i Brčko Distrikta iz 2012. godine, Zakoni o financiranju političkih stranaka RS-a iz 2008. godine i Brčko Distrikta iz 2004. godine. FBiH nema zakon o financiranju političkih stranaka.

³ Ovo zajedničko parlamentarno povjerenstvo se sastoji po tri predstavnika iz SIP-a, Vijeća ministara i oba doma državnog parlamenta. Ovo povjerenstvo je održalo 18 sjednica kojima su prisustvovali različiti promatrači.

⁴ Birači iz RS-a mogu glasovati samo za srpskog kandidata člana Predsjedništva BiH, dok birači iz FBiH mogu glasovati samo za bošnjačkog ili hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Pripadnik srpskog naroda sa prebivalištem u FBiH kao i pripadnik bošnjačkog ili hrvatskog naroda sa prebivalištem u RS-u ne mogu se kandidirati za člana Predsjedništva BiH. Samo kandidati koji samoizjašnjavanjem izjave da pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda mogu se kandidirati za funkcije entitetskog predsjednika.

⁵ Vidjeti, između ostalog, presude ECHR u slučajevima [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), [Zornić protiv Bosne i Hercegovine](#), [Pilav protiv Bosne i Hercegovine](#) i [Šlaku protiv Bosne i Hercegovine](#).

⁶ Ustavni sud je djelimično prihvatio prigovor Bože Ljubića (HDZ BiH) i poništio odredbe koje zahtijevaju da svakom od konstitutivnih naroda bude dodjeljen po namjanje jedan mandat u svakoj županiji kao i prijelazne odredbe koje specificiraju broj izaslanika iz reda Bošnjaka, Hrvata i Srba iz svake županije. Trenutno se čeka odluka Ustavnog suda za još jedan prigovor vezan za istu materiju.

⁷ Ustav FBiH propisuje da se Dom naroda FBiH sastoji od 58 izaslanika od kojih po 17 dolazi iz svakog od tri konstitutivna naroda i 7 izaslanika iz reda Ostalih. Dom naroda FBiH ima ulogu u odabiru predsjednika i potpredsjednika FBiH kao i u formiranju vlasti FBiH i BiH PD.

Zastupničkom domu BiH (ZD BiH). Na entitetskoj razini, građani registrirani u FBiH biraju članove Zastupničkog doma FBiH (ZD FBiH), dok oni registrirani u RS-u biraju predsjednika i dva potpredsjednika RS-a kao i članove Narodne skupštine RS (NS RS). U FBiH će se održati i izbori za deset županijskih skupština. Pored navedenog, održati će se i neizravni izbori za gornje domove državnog i oba entitetska parlamenta kao i za predsjednika i dva potpredsjednika FBiH.

Tri člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine se biraju prostom većinom na dvije odvojene kandidacijske liste u dva entiteta.⁸ Predsjednik i potpredsjednici RS-a također se biraju prostom većinom glasova. Kandidat koji dobije najviše glasova postaje predsjednik, dok dva najviše rangirana kandidata iz reda druga dva konstitutivna naroda postaju potpredsjednici.

Većina članova Zastupničkog doma BiH, Zastupničkog doma FBiH kao i NS RS biraju se u višečlanim izbornim jedinicama (VIJ). Mandati u VIJ se dodjeljuju političkim subjektima koji su dobili najmanje 3 posto od ukupnog broja važećih glasova u odgovarajućim VIJ kao i pojedinačni kandidati.⁹ Nakon izmjena Izbornog zakona 2016. godine, prag za izbor kandidata sa otvorene liste je povećan sa 5 na 20 posto od važećih glasova. Inače, mandati se dodjeljuju kandidatima prema njihovom redoslijedu na listi. Nakon početne dodjele mandata u VIJ, kompenzacijski mandati se dodjeljuju prema zatvorenim stranačkim listama kako bi se osigurala adekvatna proporcionalna zastupljenost stranaka i koalicija na entitetskoj razini.¹⁰ Nadalje, Izborni zakon propisuje minimalnu zastupljenost odnosno četiri mandata za svaki od tri konstitutivna naroda u slučaju ZD FBiH i NS RS.

Granice VIJ nisu revidirane svake četiri godine kako zakon nalaže sa izuzetkom granica VIJ za BiH Zastupnički dom u RS.¹¹

VI. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbore sprovodi Središnje izborno povjerenstvo (SIP), 143 općinska izborna povjerenstva, uključujući 14 gradskih izbornih povjerenstava, Izorno povjerenstvo Brčko Distrikta kao i 5.649 biračkih odbora (BO). Glasovanje van zemlje će se vršiti putem pošte i na 10 biračkih mjesta uspostavljenih u veleposlanstvima i konzulatima u inozemstvu.

SIP je trajna institucija koji je odgovorna za sveukupno sprovođenje izbora. Ova institucija održava javne sesije na redovitoj i ad hoc osnovi. Odluke SIP se objavljuju u Službenom glasniku i na internet stranici SIP. Svih sedam članova SIP imenuje BiH Zastupnički dom na mandat u trajanju od sedam godina. SIP trenutno ima jednu članicu. Predsjednika SIP između sebe biraju članovi SIP i to na temelju principa rotacije s tim da jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin i jedan pripadnik Ostalih pojedinačno služe mandat u trajanju od 21 mjesec. Mandat trenutne predsjednice istječe 30. rujna 2018. godine i SIP mora izabrati novog predsjednika.

⁸ Jednog Bošnjaka i jednog Hrvata biraju birači iz FBiH, dok jednog Srbina biraju birači iz RS-a. Birači registrirani u FBiH mogu glasovati samo za kandidata iz reda Bošnjaka ili Hrvata, ali ne za oba. Birači u Brčko Distriktu glasuju za kandidate iz FBiH ili RS-a, u ovisnosti od entitetskog državljanstva.

⁹ Politički subjekat jeste stranka, koalicija, neovisni kandidat ili lista nezavnih kandidata koji su registrirani za sudjelovanje na izborima. Sukladno sa *Saint-Lague* metodom, dodjela mandata u VIJ među političkim subjektima koji imaju pravo na mandat se vrši prema najvećim izbornim kvocijentima. Neovisnim kandidatima su dodijeljeni koeficijenti jednaki broju svojih odgovarajućih glasova.

¹⁰ Zastupnički dom BiH sastoji se od 42 zastupnika: 21 zastupnik se bira iz pet VIJ u FBiH i 9 iz tri VIJ u RS-u. Dodatnih sedam zastupnika biranih iz FBiH i pet zastupnika biranih iz RS dobivaju kompenzacijske mandate. Zastupnički dom FBiH se sastoji od 98 zastupnika od kojih se 73 bira u 12 VIJ, a 25 dobiva kompenzacijske mandate. NS RS sastoji se od 83 članova od koji se 63 bira u 9 VIJ, a 20 dobiva kompenzacijske mandate. Brčko Distrikt je uključen u VIJ FBiH. Zatvorene kandidacijske liste za kompenzacijske mandate smiju uključivati samo kandidate na otvorenim listama.

¹¹ U RS-u, granice VIJ za PD BiH su revidirane 2014. i 2018. godine

OIP nadležna su za nadziranje procesa glasovanja i prebrojavanja glasova na biračkim mjestima kao i za unos podataka o preliminarnim rezultatima izbora. OIP su trajne institucije koje imenuju općinske vlasti na period od sedam godina, a njihova imenovanja odobrava SIP. Članstvo u OIP treba da odražava etnički sastav općine prema posljednjim podacima o popisu stanovništva iz 2013. godine. Žene čine 46 posto od ukupnog broja članova OIP, ali su na čelu svega jedne trećine OIP.¹² SIP je organiziralo programe obuke širom zemlje za OIP koje su nadalje odgovorne za obuku članova BO. SIP je objavilo materijale za informisanje birača u tiskanim medijima. ODIHR IPM je primijetila da su pripreme za predstojeće izbore u tijeku i da su OIP, koje su do sada posjećene, dobro opremljene i operativne.

Članovi BO sprovode proces glasovanja i brojanja glasova na biračkim mjestima. Prvi put će se koristiti prozirne glasačke kutije sa ciljem povećanja transparentnosti. BO imaju po tri ili pet članova u ovisnosti od veličine okruga. OIP imenuju BO na osnovu nominacija koje daju izborni kandidati. Veliki broj OIP su poručili ODIHR IPM da im politički subjekti nisu nominirali dovoljno kandidata te su zbog toga morali sami da imenuju članove BO što zakon i nalaže. Stoga, sve OIP nisu uspjele formirati sve svoje BO do isteka zakonskog roka.¹³ OIP i političke stranke djelomično pripisuju nedostatak kandidata za članove BO tome što članovi BO primaju niske naknade.

Veliki broj sugovornika ODIHR IPM izrazili su zabrinutost da članovi BO služe političkim interesima. Prema njima, imenovanje BO je formalno vršeno sukladno zakonu iako postoje brojne tvrdnje OIP, stranaka i građana promatrača da izborni kandidati trguju pozicijama u BO kako bi dobili kontrolu nad aktivnostima koje vrše BO. Fiktivni kandidati se navodno registriraju za mjesta u BO kako bi ih mogli prodati drugim zainteresiranim strankama. Kako bi se ova vrsta trgovanja smanjila, SIP je naredilo OIP da javno objave zvaničnu pripadnost članova BO.

Sugovornici ODIHR IPM izrazili su da nemaju povjerenja u nepristrasnost svih razina izborne administracije uglavnom radi sumnje da članovi OIP imaju političku i etničku naklonost. Veliki broj sugovornika su izrazili zabrinutost o mogućim manipulacijama na dan izbora pogotovo tijekom brojanja glasova i tabeliranja rezultata.

VII. REGISTRACIJA BIRAČA

Građani stariji od 18 godina na dan izbora imaju pravo glasa, osim ako im nije oduzeta pravna sposobnost ili su lišeni prava glasa zbog ozbiljne krivične presude što uključuje i presudu za ratni zločin.

Osim u slučaju glasovanja van zemlje, registracija birača je pasivna a Središnji birački popis (SBP) se temelji na registru stanovništva. Birači koji glasaju iz inozemstva se moraju registrirati za opće izbore i mogu da odaberu da li će glasačke lisiće slati poštom ili će glasovati osobno u jednom od diplomatskih predstavništava.¹⁴ Sukladno preporukama ODIHR-a, birači će na ovim izborima morati slati svoje glasačke listiće preporučenom poštom. SIP održava SBP i odgovorno je za njegovu točnost i cjelovitost. Zakon nalaže da sve političke stranke mogu tražiti i dobiti besplatan primjerak biračkih popisa za izbore u kojima one sudjeluju.

Birači su mogli tražiti ispravku svojih podataka do 23. kolovoza 2018. godine putem općinskih institucija.¹⁵ Nakon toga je SIP zaključilo SBP i 30. kolovoza 2018. godine objavilo da je ukupan broj registriranih birača 3.352.933. SIP je obvezno poslati konačne biračke popisa OIP najkasnije do 17.

¹² Prema Izbornom zakonu i Zakonu o ravnopravnosti spolova, OIP i BO trebaju imati najmanje po 40 posto članova svakog od spolova dok u tročlanim povjerenstvima treba da budu zastupljena oba spola.

¹³ Ovakvi slučajevi su prijavljeni u Brčkom, Livnu i Sarajevu.

¹⁴ Birači su se za glasovanje izvan zemlje mogli registrirati od raspisivanja izbora do 24. srpnja 2018. godine. Ukupno 77.814 birača se na ovim izborima registriralo za glasovanje izvan zemlje.

¹⁵ Birači mogu provjeriti svoje podatke online na [internet stranici SIP](#).

rujna 2018. godine. Birači koji se ne nalaze na biračkom popisu na dan održavanja izbora, a imaju važeću osobnu iskaznicu i imaju dokaz o prebivalištu, kao i birači registrirani za glasovanje u inozemstvu, a koji se zateknu u BiH na dan održavanja izbora, mogu glasovati putem nepotvrđenih glasačkih listića.¹⁶

Interno raseljene osobe koje žive u Bosni i Hercegovini imaju pravo birati da li će glasovati na biračkom mjestu prema svom privremenom prebivalištu pod uvjetom da su na tom prebivalištu duže od šest mjeseci, ili mogu birati da glasuju na posebnim “biračkim mjestima za glasovanje u odsustvu” za izbornu jedinicu u kojoj su bili registrirani prije nego su raseljeni.¹⁷

Mnogi sugovornici ODIHR IPM izrazili su zabrinutosti u svezi točnosti CBS posebice zbog prethodnih prijava o velikom broju preminulih birača. U pripremama za ove izbore, SIP je zajedno sa državnim i entitetskim institucijama poduzelo niz mjera kako bi se poboljšala točnost SBP što uključuje i brisanje podataka preminulih osoba. Obzirom da je SIP je iz različitih razloga odbila 9.136 zahtjeva za glasovanje izvan zemlje, izrazila je zabrinutost o mogućoj zlouporabi osobnih identifikacijskih dokumenata i krivotvorenja potpisa.¹⁸ SIP namjerava ove slučajeve uputiti uredu tužitelja radi daljnje istrage.

VIII. REGISTRACIJA I NOMINACIJA KANDIDATA

Pravo na kandidiranje na izborima ovjerava SIP koja također ovjerava kandidacijske liste. Kandidate za sve izbore mogu nominirati političke stranke i koalicije ili se oni kandiduju samostalno. Pravo kandidiranja je ograničeno po osnovu etničke pripadnosti i prebivališta (vidjeti *Pravni okvir*).

Da bi se registrirali, kandidati, političke stranke, koalicije i neovisni kandidati moraju SIP predati potpise potpore¹⁹ i izborne pologe.²⁰ Svaki birač može dati potpis potpore za samo jednu političku stranku ili neovisnog kandidata. Među kandidatima na kandidacijskim listama za primarne i kompenzacijske mandate, zastupljenost oba spola mora biti najmanje 40 posto pri čemu postoje posebni zahtjevi o raspoređivanju kandidata na listama.²¹

Proces registracije kandidata je općenito odavao dojam inkluzivnost i niti jedan od sugovornika ODIHR IPM nije izdvojio probleme vezane za ovu proceduru. SIP je registrirao 60 političkih stranaka, 17 koalicija i 25 neovisnih kandidata koji su registrirani za ove izbore. Nakon ovjere kandidacijskih listi, SIP je registrirao 3.515 kandidata od kojih svega 41,6 posto čine žene. Za Predsjedništvo Bosne i

¹⁶ Neotvrđeni glasački listići se predaju na posebno određenim biračkim mjestima a broje se u Glavnom centru za brojanje glasova u Sarajevu nakon provjere podataka o biračima u SBP. Ova biračka mjesta su određena u svakoj općini.

¹⁷ SIP je registriralo 8.306 birača koji će glasovati na 128 biračkih mjesta za glasovanje u odsustvu. Njihovi listići će se također prebrojavati u Glavnom centru za brojanje glasova u Sarajevu.

¹⁸ Prema [izjavi SIP](#), zahtjevima za registraciju izvan zemlje često su nedostajali podaci vezani za dokaz o identitetu, državljanstvu ili boravištu, a značajan broj prijavi su imali iste adrese u inozemstvu.

¹⁹ Političke stranke i neovisni kandidati moraju predati 5.000 potpisa potpore za Predsjedništvo BiH i ZD BiH, 3000 potpisa potpore za izbore predsjednika i potpredsjednika RS-a, ZD FBiH i NS RS. Osim u slučaju predsjedničkih izbora, stranke nisu obavezne prikupiti potpise potpore ukoliko imaju zastupnike u zakonodavnom tijelu za koje se kandidiraju ili u odgovarajućim zakonodavnim tijelima na višoj razini.

²⁰ Polozi za registraciju za Predsjedništvo BiH i PD BiH iznose 20.000 KM (oko 10.200 EUR; 1,96 KM = 1 EUR) odnosno 14.000 KM za izbore na entitetskoj razini. Polog se vraća onima koji dobiju barem 3 posto glasova u utrci temeljenoj na principu proporcionalnosti ili koji pobijede u utrci za predsjednika (potpredsjednika) ili dobiju barem tri posto od glasova koje je dobio izabrani predsjednik (potpredsjednik).

²¹ Izborni zakon propisuje da manje zastupljen spol mora biti uvršten u svaku listu po sljedećem redoslijedu: barem jedan kandidat iz manjinskog spola među prva dva kandidata, dva – među prvih pet kandidata, tri – među prvih osam kandidata, itd. Ukoliko lista nije sukladna zahtjevima vezanim za spol, SIP je može poslati natrag strankama radi ispravke ili registrirati dio liste koji je sukladan kvotama i redoslijedu rasporeda kandidata ili može odbiti registraciju.

Hercegovine, SIP je registrirao 15 kandidata od koji su samo dva kandidata žene i 733 kandidata za ZD BiH od kojih 41 posto čine žene.

IX. OKRUŽENJE IZBORNE KAMPANJE I FINANCIRANJE KAMPANJE

Izborna kampanja je zvanično započela 7. rujna 2018. godine, a završava se jedan dan prije dana izbora. Ipak, nekoliko stranaka je započelo kampanju prije početka zvanične kampanje. Vlasti su obavezne osigurati jednak tretman svim kandidatima za pristup javnim mjestima i objektima za potrebe kampanje što uključuje i održavanje sastanaka i izlaganje plakata i panoa. Organizacija javnih događaja se mora najaviti 24 sata unaprijed.

Glavne metode kampanje koje je ODIHR IPM do sada primijetila su plakati i panoi, televizijske debate, oglašavanje u medijima kao i tradicionalne metode dopiranja do birača kao što je vrbovanje na ulicama sa podjelom letaka i ostalih stranački rekvizita, javni skupovi i kampanja od vrata do vrata. Iako se društveni mediji smatraju sve moćnijim sredstvom za svrhe vođenja kampanje, veliki broj sugovornika ODIHR IPM izrazili su zabrinutosti vezane za manjak regulative i moguću zlouporabu društvenih medija.

Uz nekoliko značajnih iznimki, kandidati se orijentiraju ka vlastitim etničkim zajednicama. Istaknute su poruke nacionalističkog karaktera a društveno - gopodarska pitanja kao što su korupcija, nezaposlenost, obrazovanje i migracija su sporednog značaja. Kampanja se uglavnom fokusira na ličnosti. Jednakost spolova nije istaknuta tema, a kada jeste onda se fokusira na pitanja obitelji. Općenito, kandidati nisu pro-aktivni u promoviranju sudjelovanja žena i osoba sa invaliditetom u izborima.

Oporbene političke stranke i predstavnici građanskog društva su ODIHR IPM-u izrazili svoje zabrinutosti o navodnom nedostatku jednakosti u odnosu na pristup javnim medijima, pristrasnom medijskom praćenju, povlaštenom tretmanu koje vlasti daju kandidatima koji su u sadašnjoj vlasti i zlouporabi administrativnih resursa koju vrše vladajuće stranke. Skoro svi sugovornici ODIHR IPM su naznačili da politizacija javnog sektora, najvećeg poslodavca u zemlji, može stvoriti kulturu ovisnosti o takvoj vrsti zaposlenja na taj način stvarajući odanost koja prelazi u glasovanje za kandidate koji su u sadašnjoj vlasti.

U dvije odvojene izjave date na početku kampanje, međunarodna zajednica je tražila od kandidata da se suzdrže od negativne i neodgovorne retorike kao i retorike podjela pri čemu je i poslala je apel vlastima da osiguraju integritet izbornog procesa i pozvala građane da glasuju.²²

Politički subjekti se financiraju sredstvima iz entitetskih proračuna, vlastitim sredstvima, članarinama i donacijama pojedinaca i pravnih osoba. Stranke u državnom parlamentu su financirane iz državnog proračuna na godišnjoj osnovi. Na godišnjoj osnovi, pojedinci mogu donirati do 10.000 KM, član stranke do 15.000 KM a pravne osobe do 50.000 KM. Zabranjene su strane i anonimne donacije, donacije institucija javnog financiranja, iz religijskih izvora i od osoba koja imaju ugovor o javnim nabavama u iznosu većem od 10.000 KM u tijeku jedne godine su sve zabranjene. Za svaki izbornu razinu, kandidat može potrošiti do 0,30 KM po registriranom biraču.

Nakon izmjena Zakona o financiranju političkih stanaka, popis finansijskih neregularnosti i sankcija je proširen a sukladno prethodnim preporukama ODIHR i Grupe zemalja Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO). Političke stranke su obavezne objaviti svoja godišnja finansijska izvješća na svojim internet stranicama i vršiti reviziju financija svojih lokalnih ogranaka. Pored toga, politički

²² Vidjeti [izjavu Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, Misije OESS i Vijeća Evrope](#) i [izjavu EU Delegacije i Specijalnog predstavnika EU u Bosni i Hercegovini](#).

subjekti moraju koristiti bankovne račune koji su određeni za svrhe kampanje za ove opće izbore. Nakon registriranja za izbore, političke stranke i kandidati moraju dostaviti imovinske kartice i privremena financijska izvješća za prethodna tri mjeseca. SIP je izjavilo da je primilo privremena izvješća od svih registriranih stranaka i neovisnih kandidata. Konačna financijska izvješća se moraju predati u roku 30 dana nakon zvanične objave rezultata izbora. SIP-ov Odjel za reviziju nadzire financiranje stranaka i kampanje. SIP može nametnuti sankcije za neregularnosti što uključuje i nepodnošenje financijskih izvješća i zlouporabu državnih resursa za svrhe kampanje.

X. MEDIJI

Medijsko okruženje je raznoliko ali podijeljeno po etničkim linijama. Brojni sugovornici ODIHR IPM-a izrazili su zabrinutost u svezi sa pristranom uređivačkom politikom i naveli da su javni i privatni mediji podložni pritisku političkih i gospodarskih elita. Postoje i zabrinutosti o fizičkim nasrtajima i ostalim oblicima pritiska na novinare.²³ Predstavnik OESS-a za slobodu medija (RFoM) je prethodno naglasio da se mora jačati medijski pluralizam, poštivati neovisnost i održivost javnog servisa i zaštititi sigurnost novinara.²⁴ Sugovornici ODIHR IPM-a naveli su manjak transparentnosti o tome tko posjeduje medije, ograničenu medijsku konkurenciju, ograničen pristup informacijama i slabo oglašivačko tržište kao glavne probleme u ovoj oblasti.

Izborni zakon i propisi SIP-a reguliraju medijsko pokrivanje predizborne kampanje i zahtijevaju da i javni i privatni mediji pruže fer, izbalansirano i nepristrano praćenje, posebice u informativnom programu, intervjuima i raspravama o trenutnim političkim problemima. Javni mediji moraju osigurati svim kandidatima najmanje tri minute besplatnog emitiranja po jednakoj osnovi. Kandidat može kupiti tjedno najviše 30 minuta plaćenih termina emitiranja kod javni emitera a kod privatnih emitera najviše 60 minuta tjedno.²⁵ Ukoliko privatni mediji odluče dati besplatne termine emitiranja, moraju se pridržavati istih pravila kao javni mediji. Neki privatni kanali su organizirali debate na plaćenju osnovi.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) rješava prigovore koje se odnose na izbore i nameće sankcije medijima za učinjene prekršaje. RAK je do sada primio jedan prigovor u svezi sa neregularnim izvještavanjem o ispitivanjima javnog mnijenja. RAK je naveo da je za ovu izbornu kampanju počela da prati kanale javnih servisa na državnoj i entitetskoj razini kao i četiri TV kanala u privatnom vlasništvu.²⁶ Vijeće za tisak, samoregulatorno tijelo za tiskane medije, rješava žalbe koje se odnose na tiskane medije, ali ne posjeduje ovlasti sankcioniranja.

Na dan 2. rujna 2018. godine, ODIHR IPM je započela sa kvalitativnim i kvantitativnim praćenjem 11 TV kanala, šest novina i kvalitativnu analizu šest online medija.²⁷

XI. SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA

²³ Nedavni napad na novinara BN TV Vladimira Kovačevića se desio 26. kolovoza 2018. godine. Njega su brutalno pretukli dvojica nepoznatih napadača u Banja Luci.

²⁴ Vidjeti [izjavu](#) za tisak od OESS RFoM od 20. travnja 2018. godine

²⁵ Plaćena reklama ne smije biti emitirana 15 minuta prije i poslije vijesti.

²⁶ RAK ne vrši sustavno praćenje medija izvan perioda vođenja kampanje i djeluje prema primljenim prigovorima.

²⁷ Praćenje se vrši na dnevnoj osnovi od 18:00 do 24:00 sata na javnim emiterima BHT1, FTV i RTRS (Banja Luka) kao i privatnim emiterima Hayat TV, N1 i OBN. Pored toga, glavni informativni programi se prate na Al Jazeera Balkans, BN (Bijeljina), Face TV, Pink TV, i TV1. Tiskani mediji koji se prate su *Dnevni Avaz*, *Dnevni List*, *Glas Srpske*, *Nezavisne Novine*, *Oslobođenje* i *Večernji List*. ODIHR IPM također prati vijesti vezane za izbore na online medijima www.bljesak.ba, www.dnevnik.ba, www.klix.ba, www.mondo.ba, www.srpskainfo.com i www.vijesti.ba.

Članovi nacionalnih manjina koji se ne deklariraju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda se smatraju "ostalima" i bivaju im uskraćena određena pasivna biračka prava na osnovu etničke pripadnosti i prebivališta. Diskriminatorna priroda ustavnog i pravnog okvira koju su oštro kritizirali sugovornici ODIHR IPM, pripadnici nacionalnih manjina, do sada nije bila tema rasprave (vidjeti *Pravni okvir*).

Postoji 17 zvanično priznatih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini.²⁸ Većina njih ima veoma malen broj članova.²⁹ Najzastupljenija manjina su Romi koja prema popisu stanovništva iz 2013. godine broji 12.583 člana mada se smatra da je istinski broj pripadnika Roma znatno veći. Predstavnicima romske populacije susreli su se sa predstavnicima ODIHR IPM i naglasili neke od specifičnih izazova u svezi sa njihovim sudjelovanjem na izborima što uključuje manjak pristupa informacijama, loše obrazovanje, standarde pismenosti kao i društvenu i gospodarsku ranjivost koji mogu stvoriti pritisak na birače.

XII. PRIGOVORI I ŽALBE

Birači ili politički subjekti čija su prava povrijeđena mogu izbornim povjerenstvima podnijeti prigovore u vezi sa izborima. Žalbe protiv odluka OIP se predaju SIP radi donošenja konačne odluke. Žalbe protiv odluka SIP se podnose Apelacionom odjeljenju Suda Bosne i Hercegovine čije odluke su konačne. Prigovori se moraju dostaviti u roku od 24 sata od učinjene povrede, a žalbe u roku od 48 sati od dana donošenja odluke. Izborna povjerenstva moraju riješiti prigovore u roku od 48 sati, a sudovi u roku od tri dana. Zakon ne zahtijeva da izborna povjerenstva sud održe javne rasprave, a slučajevi vezani za izbore se rješavaju na temelju pismenih prijava. Slučaj se može proslijediti tužitelju na daljnje postupanje ako sadrži elemente kaznenog djela.

SIP posjeduje registar prigovora koji nije dostupan javnosti. ODIHR IPM je upoznata sa oko 35 prigovora koje su dostavljene SIP a odnose se na imenovanje općinskih izbornih povjerenstava i biračkih odbora, registraciju političkih stranaka i kandidata kao i prijevremene kampanje. Sud je odbacio većinu od otprilike 30 žalbi na odluke SIP a koje se odnose na ova pitanja.³⁰ SIP je odbilo otprilike 9.100 zahtjeva za glasovanje izvan zemlje od kojih je za 1000 podnesena žalba Sudu. U nekim slučajevima, SIP je odbacilo prigovore jer je utvrđeno da prava žalbene strane nisu izravno ugrožena.³¹

XIII. GRAĐANI PROMATRAČI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI

Zakon predviđa da građani promatrači i međunarodni promatrači prate izborni proces. Registrirani kandidati i političke stranke također mogu imenovati promatrače. Akreditirani promatrači iz političkih stranaka, od neovisnih kandidata, organizacija građanskog društva i međunarodnih organizacija mogu promatrati kompletan izborni proces. Na dan izbora, samo jedan promatrač koji dolazi iz političkih subjekata i organizacija građanskog društva može biti prisutan na biračkom mjestu u jednom trenutku. SIP regulira proces akreditiranja i zadužena je za akreditiranje međunarodnih promatrača, građana promatrača kao i za akreditiranje predstavnika kandidata u SIP. OIP akreditiraju promatrače, koje imenuju stranke, za aktivnosti u okviru relevantne izborne jedinice. Koalicija šest organizacija

²⁸ Državni zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine (izmijenjen 2005. godine), navodi Albance, Crnogorce, Čehe, Italijane, Jevreje, Mađare, Makedonce, Nijemce, Poljake, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke i Ukrajinke. Austrijska manjina je nedavno prepoznata i predstavljena je uz ostale manjinje u Državnom vijeću za manjine.

²⁹ Prema popisu stanovništva iz 2013. godine a čiji su rezultati objavljeni u lipnju 2016. godine, 96.539 osoba, što je jednako 2.73 posto ukupnog stanovništva, su se izjasnili kao Ostali.

³⁰ Sud je oborio odluke SIP kojima je odbijena registracija za četiri stranke: *Hrvatska Stranka Prava BiH*, *Prva Srpska Demokratska Stranka*, *Srpska Napredna Stranka* i *Srpska Radikalna Stranka-Dr Vojislav Šešelj*.

³¹ Na primjer, SIP je odbio prigovor 14 članova općinskog vijeća Velike Kladaše o imenovanju zamjenskih članova OIP.

građanskog društva, zvana *Pod lupom*, započela je dugoročno promatranje i planira angažman oko 4.000 promatrača koji će pratiti proces glasovanja i prebrojavanja glasova.

XIV. AKTIVNOSTI IZBORNE PROMATRAČKE MISIJE ODIHR IPM

Nakon otvorenja konferencije za tisak 28. kolovoza 2018. godine, šef misije se susreo sa predstavnicima SIP i ostalim državnim činovnicima, predstavnicima međunarodne zajednice, političkim strankama i kandidatima kao i predstavnicima diplomatskog kora. ODIHR IPM je također ostvarila kontakte i sa predstavnicima medija, organizacija građanskog društva, sudova, organa za sprovođenje zakona i ostalim sudionicima u izborima.

Parlamentarna skupština OESS, Parlamentarna skupštine Vijeća Europe, Parlamentarna skupština Organizacije Sjevernoatlantskog sporazuma (NATO) i Europski parlament su najavili da će poslati promatračka izaslanstva radi promatračkih aktivnosti na dan izbora. Trenutačni predsjedavajući OESS imenovao je gospodina Makisa Voridisa iz Grčke za specijalnog koordinatora da vodi misiju kratkoročno anagažiranih promatrača na ovim izborima.

*Engleska verzija ovog izvješća je jedini zvanični dokument.
Nezvanični prijevodi su dostupni na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.*