



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

МЕЂУНАРОДНА ИЗБОРНА ПОСМАТРАЧКА МИСИЈА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА – ОПШТИ ИЗБОРИ, 7. ОКТОБАР 2018. ГОДИНЕ

ИЗЈАВА О ПРЕЛИМИНАРНИМ НАЛАЗИМА И ЗАКЉУЧЦИМА

ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАКЉУЧЦИ

Општи избори 2018 у Босни и Херцеговини су били истински конкурентни али их карактерише наставак подијељености по етничким линијама. Бирачима је понуђен широк избор кандидата који су могли слободно спровести кампању. Међутим, кандидати су се више фокусирали на напад на личност и ширење страха него на разговор о политичким алтернативама. Овисност медија о политичким и пословним интересима је често резултовала пристрасним праћењем. Случајеви прављења притиска и прекомјерног утицаја на избор бирача нису ефикасно размотрени. Дуготрајни недостаци у правном оквиру и а недавне расправе о реформама су кочене због политичких несугласица што је додатно оштетило повјерење у јавне институције. Уопштено, виши нивои изборне администрације су ефикасно спроводили изборе. На дан избора, бирачки одбори су радили транспарентно али су се суочавали са одређеним потешкоћама у праћењу процедура посебно током бројања.

Правни оквир је углавном погодан за демократске изборе. Међутим, и даље остају значајни дуготрајни недостаци јер су уставне и изборне реформе кочене политичким застојима. Посебно треба истаћи да су ограничења на право кандидовања по основу етничке припадности и пребивалишта супротно опредјељењима ОЕБС-а, Савјета Европе и осталим међународним стандардима. Пресуде Европског суда за људска права и даље нису спроведене, а формирање државних и ентитетских институција након ових избора је упитно јер одлука Уставног суда није спроведена.

Централна изборна комисија (ЦИК) је већину својих задатака ефикасно спроводила упркос ограниченом буџету и особљу, а у окружењу сталних критика и навода који се односе на техничке припреме. Заинтересоване стране имале су мањак повјерења у све нивое изборне администрације доводећи у питање њену непристрасност углавном укључујући и ради бројних вјеродостојних тврдњи да су изборни кандидати трговали мјестима да би успоставили контролу над активностима бирачких одбора (БО). У поређењу са осталим нивоима, општинске изборне комисије (ОИК) су радиле на професионалнији начин.

Укупан број регистрованих бирача био је 3.352.933 што укључује и 77.814 у иностранству. Заинтересоване стране су у више наврата изразиле су забринутости везане за тачност Централног бирачког списка (ЦБС) посебно података преминулих бирача који су остали на ЦБС-у. ЦИК је подузела мјере како би се побољшала тачност ЦБС, а случајеве гласања путем поште гдје се сумња на злоупотребу је упутила Уреду тужиоца ради даље истраге.

ЦИК је регистровала спискове са 60 политичких странака и 16 коалиција са 3.515 кандидата на листама као и 25 независних кандидата за утрке на државном и ентитетском нивоу. Бирачи су стога имали широк избор. Процес регистрације, који се дешавао прије доласка ОДИХР ИПМ, је опћенито одавао дојам инклузивности. Сумњало се у искреност учешћа неких од кандидата због пријављене раширене праксе регистрације која се врши искључиво ради трговања мјестима у БО.

Кандидати су могли слободно да спроводе своје кампање, а слободе говора, кретања и удруживања су углавном поштоване. Служило се разним методама кампање укључујући и онлине методе. Кампања је углавном била подијељена по етничким линијама. Кандидати су користили негативну и поларизирајућу реторку, напад на личност и ширење страха науштрб говора о политичким алтернативама. Случајеви повлаштеног третмана које власти дају кандидатима на тренутним функцијама, злоупотреба административних средстава и прекомјеран утицај на избор бирача су биле разлог за изражавање забринутости, а сагледано са аспекта међународних стандарда и опредјељења да се кампања спроводи у праведном и слободном окружењу. Није забиљежена нити пријављена дискриминаторна реторика против националних мањина.

Једнакост сполова није била истакнута тема, а када јесте, онда се фокусирао на питања породице. Иако су се жене појављивале на изборним догађајима, ријетко су кампању спроводиле саме, а структуре политичких странака нису активно промовисале жене кандидате. Медијски фокус је већином био на кандидатима мушкарцима.

Регулаторни оквир не осигурава адекватну транспарентност и одговорност везане за финансирање кампање. ЦИК надгледа финансирање кампање, али доступне санкције често нису довољне да би имале ефекат одвраћања, а празнине у закону остављају простор за новчане токове којима се не може ући у траг. Већина претходних препорука ОДИHR -а и Групе земаља Савјета Европе за борбу против корупције (GRECO) и даље нису узете у обзир.

Медијски извори су бројни и одражавају подијељености друштва по етничким и политичким линијама што је и потврдило медијско праћење које је вршила ОДИHR ИПМ. Мањак транспарентности о томе ко посједује медије и утицај политичких и пословних интереса на уређивачке политике ствара забринутости о способности већине медија да понуде непристрасно праћење политичких збивања. Јавни сервиси које је пратила ОДИHR ИПМ пружили су бесплатно емитовање изборним кандидатима током одржавања званичне кампање. Јавни сервис Републике Српске је значајно пратио једног од кандидата за члана Предсједништва што је довело у питање једнаке услове за све кандидате. Многи емитери су организовали дебате између кандидата, али обзиром да су многи водећи кандидати одбили да заједно учествују на дебатама, бирачима је смањена могућност да донесу одлуке на бази потпуних информација.

Механизми за приговоре и жалбе постоје и осигуравају благовремено разматрање истих што укључује и судску ревизију. Међутим, ограничена интерпретација прихватљивости од стране изборних комисија довела је до онемогућавања пружања дјелотворних правних лијекова и учинила да наводне нерегуларности остану неразматрене. Ово је додатно допринијело мањку повјерења у механизме приговора. ЦИК је разматрала неколико приговора на јавним засједањима и посједује регистар приговора, али процес транспарентности и даље представља проблем. ЦИК је разматрала приговоре и усвајала одлуке везане за њих углавном консензусом који је настојао да одржи свеукупну етничку равнотежу у ЦИК-овом приступу.

Изборни дан је углавном протекао уредно, успркос одређеним неправилностима које су уочене током дана. Тајност гласања није у потпуности осигурана, а примијећени су и случајеви гдје се сумња у злоупотребу процеса асистираних гласања. БО често нису пратили законом прописане процедуре, а посебно током бројања и испуњавања протокола резултата што је указало на неадекватну обуку. Раније фазе израде резултата су позитивно оцијењене. Велико присуство грађана посматрача је допринијело целокупној транспарентности процеса.

ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАКЉУЧЦИ

Контекст

Босну и Херцеговину чине два ентитета: Федерација БиХ (ФБиХ) и Република Српска (РС). Државни устав препознаје Бошњаке, Србе и Хрвате као три конститутивна народа.¹ Државна структура је резултат Општег оквирног споразума за мир (Дејтонски споразум) из 1995. године. Уред високог представника (ОНР), међународно тијело са мандатом да надгледа имплементацију Дејтонског споразума, и даље посједује обимна овлаштења која се, међутим, не примјењују у пракси. Међународна заједница је подијељена у мишљењима о вези између улоге ОНР-а и политичке динамике у земљи.

Избори су се одржали у атмосфери политичке стагнације и недовољног економског раста у окружењу трајне разочараности становништва у јавне институције. Три конститутивна народа се готово искључиво ослањају на политичку подршку својих релевантних заједница. Недостатак заједничке визије о будућности земље и недовољна сарадња унутар и између три конститутивна народа често резултује политичким застојем. Водећа коалиција формирана након избора 2014. године је имала интерних несугласица и случајеве дезертерства које су значајно ометале доношење одлука, укључујући и реформске напоре који се тичу потенцијалног придруживања Европској унији. Надаље, наставак политизације јавног сектора, највећег послодавца у земљи, формира културу овисности о таквој врсти запослења на тај начин стварајући оданост која прелази у гласање за кандидате који су у садашњој власти или на неизлажење на изборе.

Трке су углавном између политичких странака унутар истих етничких заједница. У ФБиХ, Странка демократске акције (СДА), Савез за бољу будућност (СББ) као и други кандидати рачунају на подршку Бошњака, док Хрватска демократска заједница Босне и Херцеговине (ХДЗ БиХ), Хрватска демократска заједница 1990 (ХДЗ 1990) и друге странке траже наклоност Хрвата. Социјалдемократска партија (СДП), Демократска фронта (ДФ) и неколико других странака имају мултиетнички приступ иако базу њихове подршке традиционално чине Бошњаци. У РС-у, Савез независних социјалдемократа (СНСД), Српска демократска странка (СДС), Партија демократског прогреса (ПДП) и Народни демократски покрет (НДП) се, између осталих, такмиче за гласове Срба. Од прошлих избора, појавило се неколико нових политичких играча што укључује оне настале као резултат отцјепљења од СДА.

Правни оквир

Избори су првенствено регулисани на државном нивоу, наиме Уставом Босне и Херцеговине из 1995. године, Изборним законом из 2001. године, Законом о финансирању политичких странака из 2012. године, Дејтонским споразумом као и прописима Централне изборне комисије (ЦИК). Одређена питања везана за политичке странке и формирање ентитетских институција регулисана су ентитетским уставима и изборним законима на ентитетском нивоу.² Изборни оквир је детаљан и углавном погодан за демократске изборе упркос недостацима у уставном оквиру и изборним законима. Хијерархијски однос између закона на државном нивоу и устава на ентитетским нивоима није јасан.

¹ Грађани се такођер могу изјаснити као Остали тиме што се идентификују као припадници неке друге групе или што изаберу да не желе бити припадници нити једне етничке групе.

² Ентитетско законодавство обухвата Устав ФБиХ из 1994. године и Устав РС из 1992. године, Закон о политичким удружењима ФБиХ из 1990. године, РС-а из 1996. године и Брчко дистрикта из 2012. године, Законе о финансирању политичких странака РС-а из 2008. године и Брчко дистрикта из 2004. године.

Тренутни уставни поредак оспорава принципе универзалног и једнаког права гласа и забране дискриминације предвиђени обавезама и одређенима ОЕБС-а, Европском конвенцијом о људским правима (ЕCHR) и другим међународним стандардима и добрим праксама.³ Само бирачи који самоизјашњавањем изјаве да су Бошњаци, Хрвати или Срби могу се кандидовати за државно предсједништво уколико имају пребивалиште у одговарајућем ентитету.⁴ Европски суд за људска права (ЕCHR) је више пута закључио да ова ограничења нису у складу са ЕCHR.⁵

Изборни закон и Закон о финансирању политичких странака су измијењени 2016. године на основу приједлога парламентарне комисије формиране 2015. године.⁶ Ове измјене су се односиле на неколико препорука које је претходно дао ОДИНР и увеле су ниже прагове за поврат изборних полога кандидатима и боље дефинисање нерегуларности у финансирању кампања. Већина претходних препорука нису узете у обзир што укључује и увођење дјелотворних одредби о спрјечавању злоупотребе државних средстава, финансирању кампања и надзирању финансирања кампања и рјешавању изборних спорова. Неколико саговорника међународне ИПМ су изразили озбиљне забринутости због мањка политичке воље да се приступи уставним и изборним реформама.

Уставни суд 2016. године је прогласио неуставним одредбе Изборног закона везане за избор делегата у Дом народа Парламента ФБиХ (горњи дом ентитетског парламента) који врше кантоналне скупштине.⁷ Државни парламент није измијенио закон. Уставни суд је 2017. године поништио одредбе, а покушаји да овом питању приступи парламент ФБиХ и ЦИК су били неуспјешни.⁸ Као резултат, остаје правна празнина везано за додјелу мандата у Дому

³ Члан 21.3 Универзалне декларације о људским правима и члан 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (ИССПР) из 1966. године прописују “универзално и једнакоправно право гласа”, а члан 2. истог Пакта такођер изричито забрањује дискриминацију. Став 7.3 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године наводи да земље учеснице морају „гарантовати универзално и једнакоправно право гласа свим пунољетним држављанима” док став 7.5 обавезује земљу учесницу да „поштује права грађана да се кандидују за јавне или политичке функције... без дискриминације“. ЕCHR се у својим одлукама позива на члан 14. ЕCHR-а (недискриминарање) у вези са чланом 3. Протокола бр. 1 ЕCHR-а (право на слободне изборе), као и члан 1. Протокола бр. 12 ЕCHR-а (опћа забрана дискриминације). Уз то, видјети [Кодекс добре праксе у изборним питањима](#) Венецијанске комисије Савјета Европе.

⁴ Само кандидати из реда српског народа могу да се кандидују за члана државног предсједништва из РС-а док се за чланове државног предсједништва из ФБиХ могу такмичити само кандидати из реда бошњачког и хрватског народа. “Остали” немају право да се кандидују за државно предсједништво и ентитетске предсједнике и потпредсједнике.

⁵ Видјети, између осталог, пресуде ЕCHR у случајевима [Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине](#), [Зорнић против Босне и херцеговине](#), [Пилав против Босне и Херцеговине](#) и [Шлаку против Босне и Херцеговине](#).

⁶ Ова заједничка парламентарна комисија састоји се од по три представника из ЦИК-а, Савјета министара и оба дома државног парламента.

⁷ Устав ФБиХ прописује да се Дом народа ФБиХ састоји од 58 делегата од којих по 17 долази из сваког од три конститутивна народа и 7 делегата из реда Осталих. Уставни суд је дјелимично прихватио приговор Боже Љубића (ХДЗ БиХ) и поништио одредбе којим се захтијева да сваком од конститутивних народа буде додијељен по најмање један делегат у сваком кантону као и одредбе које наводе број делегата из реда Бошњака, Хрвата и Срба из сваког кантона. Тренутно се чека одлука Уставног суда за још један приговор везан за исту материју.

⁸ У јануару 2018. године, државни парламент је одбио два приједлога која су поднијели ХДЗ БиХ и СДА. Парламент ФБиХ је у јуну и септембру 2018. године расправљао, али није усвојио, нацрт Закона о изборним јединицама и броју мандата у Парламенту ФБиХ у коначном гласању. Предмет је у процесу пред Уставним судом ФБиХ. Иако члан 10.12 Изборног закона даје овлаштења ЦИК-у да одреди број делегата након сваког новог пописа, нацрт документа ЦИК-а о додјеливању мандата у ФБиХ Дому народа није усвојен.

народа Парламента ФБиХ, а која може утицати на формирање неких институција у ФБиХ и на државном нивоу након избора.⁹

Изборни закони такође имају одређене недостатке. На примјер, државни функционери и јавни службеници у неким случајевима морају дати оставку или привремено одступити како би се могли кандидовати. Упркос законској обавези, ЦИК се суздржала од тога да установи да ли су се ти кандидати придржавали закона већ су се поуздали у њихово самостално придржавање закона.¹⁰

Изборни систем

У оквиру сложеног институционалног система, општи избори укључују трке за директне изборе који се одржавају на три нивоа. На државном нивоу, бирачко тијело бира чланове Предсједништва БиХ и посланике у Представничком дому БиХ (ПД БиХ). На ентитетском нивоу, грађани регистровани у ФБиХ бирају посланике Представничког дома ФБиХ (ПД ФБиХ), док они регистровани у РС-у бирају предсједника и два потпредсједника РС-а као и посланике Народне скупштине РС (НС РС). У ФБиХ ће се одржати и избори за десет кантоналних скупштина. Поред наведеног, одржат ће се и индиректни избори за горње домове државног и оба ентитетска парламента као и за предсједника и два потпредсједника ФБиХ.

Три члана Предсједништва Босне и Херцеговине се бирају простом већином на двије одвојене кандидатске листе у два ентитета.¹¹ Предсједник и потпредсједници РС-а такођер се бирају простом већином гласова. Кандидат који добије највише гласова постаје предсједник, док два највише рангирана кандидата из реда друга два конститутивна народа постају потпредсједници.

Већина чланова ПД БиХ, ПД ФБиХ као и НС РС бирају се путем система пропорционалних отворених листи у вишечланим изборним јединицама (ВИЈ). Мандати у ВИЈ се додјељују политичким субјектима који су добили најмање 3 посто од укупног броја важећих гласова у одговарајућим ВИЈ као и независни кандидати.¹² Кандидати који добију барем 20 посто преференцијалних гласова први добивају мандате док остали кандидати добивају мандате у складу са својим поретком на листи. Након почетне додјеле мандата у ВИЈ, компензацијски мандати се додјељују према затвореним страначким листама како би се осигурала адекватна пропорционална заступљеност странака и коалиција на ентитетском нивоу.¹³ Надаље,

⁹ Дом народа ФБиХ има улогу у одабиру предсједника и потпредсједника ФБиХ као и у формирању Савјета министара ФБиХ и Дома народа ФБиХ као и Дома народа Парламентарне скупштине (горњи дом државног парламента).

¹⁰ ЦИК је објаснила ОДИНР ИПМ-у да нема приступа базама података о државним службеницима на државном, ентитетском и на нивоу Брчко дистрикта.

¹¹ Једног Бошњака и једног Хрвата бирају бирачи из ФБиХ, док једног Србина бирају бирачи из РС-а. Бирачи регистровани у ФБиХ могу гласати само за кандидата из реда Бошњака или Хрвата, али не за оба. Бирачи у Брчко дистрикту гласају за кандидате из ФБиХ или РС-а, у зависности од свог ентитетског држављанства.

¹² Политички субјекат јесте странка, коалиција, независни кандидат или листа независних кандидата који су регистровани за учешће на изборима. У складу са Саинт-Лауге методом, додјела мандата у ВИЈ међу политичким субјектима који имају право на мандат се врши према највећим изборним коефицијентима. Независним кандидатима су додијелени коефицијенти једнаки броју својих одговарајућих гласова.

¹³ Представнички дом БиХ састоји се од 42 представника: 21 представник се бира из пет ВИЈ у ФБиХ и 9 из три ВИЈ у РС-у. Додатних седам представника из ФБиХ и пет представника из РС добивају компензацијске мандате. Представнички дом ФБиХ се састоји од 98 представника од којих се 73 бира у 12 ВИЈ, а 25 добива компензацијске мандате. НС РС састоји се од 83 посланика од који се 63 бира у 9 ВИЈ, а 20 добива компензацијске мандате. Брчко дистрикт је укључен у ВИЈ ФБиХ. Затворене кандидатске листе за компензацијске мандате смију укључивати само кандидате на отвореним листама.

Изборни закон прописује минималну заступљеност односно четири мандата за свака од три конститутивна народа у случају ПД ФБиХ и НС РС.

Упркос законској обавези, границе ВИЈ нису ревидиране сваке четири године како закон налаже. Број бирача по изабраном представнику за ПД БиХ, ПД ФБиХ и НС РС значајно се разликује у свакој ВИЈ што подрива једнакост права гласа.¹⁴

Изборна администрација

Изборе проводи Централна изборна комисија (ЦИК), 143 општинске изборне комисије, и 5.649 бирачких одбора (БО). Гласање изван земље вршило се путем поште и на 10 бирачких мјеста успостављених у амбасадама и конзулатима у иностранству.

Заинтересоване стране имале су мањак повјерења у све нивое изборне администрације доводећи у питање њену непристрасност и наводећи сумњу у политичку и етничку наклоност чланова ОИК-а.¹⁵ Велики број саговорника су стално изражавали забринутост о могућим манипулацијама на дан избора што надаље нарушава повјерење у изборну администрацију у периоду које предстоји изборима.

ЦИК је стална институција која је одговорна за свеукупно провођење избора. Свих седам чланова ЦИК –а именује БиХ Представнички дом на мандат у трајању од седам година. ЦИК је 27. септембра 2018. године изабрала да један од два њена члана из реда српског народа буде нови предсједник ЦИК-а.¹⁶ ЦИК је одржавала јавне сесије на редовној и ад хоц основи, а већину одлука је доносила једногласно. Објавила је материјале за информисање бирача на три локална језика као и на знаковном језику на свим главним ТВ станицама.

ЦИК је углавном испунила своје задатке и ефикасно спровела изборе. ЦИК је радила у окружењу непрестаних критика и навода који се односе на техничке припреме. Критике и наводе су изразиле разне заинтересоване стране, а појачали су их медији што је нарушило углед ЦИК-а и оштетило њен кредибилитет.¹⁷ ЦИК је ОДИHR ИПМ-у навела да недовољан број упосленика и ограничен буџет представљају главне препреке за ову институцију.¹⁸

ОИК су радиле на професионалнији начин. Оне су именовале БО на основу номинација које

¹⁴ Видјети став 7.3 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године. Став И.2.2 из Кодекса добре праксе у изборним питањима који је донијела Венецијанска комисија 2002. године препоручује да “дозвољено одступање од норми не треба износити више од 10% и сигурно не треба прелазити 15% осим у посебним околностима (заштита концентроване мањине, ријетко насељене административне јединице)”. Одступање од просјечног броја бирача прелази 15 посто у 3 од 8 ВИЈ за ПД БиХ (највеће одступање је 65 посто), у 6 од 12 за ФБиХ ПД и 2 од 9 за НС РС.

¹⁵ Став 20 Општег коментара бр. 25 који је донио Одбор за људска права УН-а 1996. године, а који коментарише Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ИЦЦПР) наглашава потребу да се изборни процес мора спроводити “на фер основи, непристрасно и у складу са законима који су усклађени са Пактом.” Став II.3.1 [Кодекса добре праксе у изборним питањима](#) Венецијанске комисије из 2002. године наглашава да „непристрасна институција мора бити задужена за примјену Изборног закона“.

¹⁶ Предсједника ЦИК-а између себе бирају чланови ЦИК-а и то на основу принципа ротације с тим да један Бошњак, један Хрват, један Србин и један припадник Осталих појединачно служе мандат у трајању од 21 мјесец.

¹⁷ Овоме доприноси неколико фактора укључујући наводе о увећаним бирачким списковима, цурењу података из нацрта документа о броју делегата у Дому народа ФБиХ ХоП и информације о наводном губитку 35,8 тона папира за штампање гласачких листића. Потоњи наводи су тренутно под истрагом у Уреду тужиоца.

¹⁸ ЦИК је навела да је државни парламент одбио да повећа буџет за изборе упркос бројним захтјевима.

дају политички субјекти.¹⁹ Међутим, формирање БО је за већину ОИК представљало проблем јер им је у почетку недостајао значајан број номинованих кандидата.²⁰ Именовање БО је затим праћено великим бројем замјена. ЦИК је одбила многе номиноване кандидате јер су били кандидати на локалним изборима 2016. године, а неке ОИК су навеле да су у вези са овим питањем слабо комуницирале са ЦИК-ом.²¹ ОИК су одговориле тиме што су номиновале чланове из групе чланова комисије који су били чланови на претходним изборима и тиме што су тражили да им опћине именују кандидате. Доста номинованих кандидата су дали оставке због ниских накнада. Поред тога, ОИК су морале да замијене значајан број чланова БО јер су били неуспјешни на испиту о процедурама на дан избора.²² Ово је додатно повећало оптерећеност ОИК које су морале наћи замјене и поново спровести обуке нових чланова БО. Посматрачи ОДИНР ИПМ-а су процијенили да је квалитет обуке варирао широм земље.

Многи саговорници међународне ИПМ су навели забринутост да БО служе интересима политичких странка или да су чланови уистину представљали само једну политичка странку.²³ Иако је именовање бирачких одбора формално извршено у складу са законом, постојали су бројни вјеродостојни наводи ОИК, политичких странака и грађана посматрача да су политички субјекти трговали мјестима у БО да би успоставили контролу над активностима БО.²⁴ Фиктивни кандидати се наводно региструју за мјеста у БО како би их могли продати другим заинтересованим странкама.²⁵

Закон је успоставио прописе везане за равноправност сполова у изборним комисијама.²⁶ Ипак, ЦИК има само једну чланицу. Жене чине 46 посто од укупног броја чланова ОИК, али су на челу свега једне трећине ОИК. Од укупно 143 ОИК, 13 се није придржавало законске квоте од 40 посто.

Регистрација бирача

Грађани који су напунили 18 година на дан избора имају право гласа, осим ако им није одузета правна способност или су лишени права гласа због озбиљне кривичне пресуде што укључује и пресуду за ратни злочин. Осим у случају гласања изван земље, систем регистрације бирача је пасиван. Централни бирачки списак (ЦБС) је изведен из регистра становништва који је заснован на подацима о држављанима који испуњавају услове и који

¹⁹ ОИК су сталне институције које именују општинске власти на период од седам година, а њихова именовања одобрава ЦИК. Чланство у ОИК треба да одражава етнички састав општине према посљедњим подацима о попису становништва из 2013. године. ОИК надлежне су за надзирање процеса гласања и пребројавања гласова на бирачким мјестима као и за унос података о прелиминарним резултатима избора.

²⁰ Према закону, уколико политички субјекти не номинују довољан број кандидата, ОИК морају самостално именовати БО.

²¹ Према ЦИК-у и на основу судског преседана из 2015. године, забране из Изборног закона (члан 2.3.1.4) којима није дозвољено да кандидати буду чланови изборних комисија се такођер проширују на претходне општинске изборе. ОИК су навели да им је ЦИК разјаснила ово ограничење 13. септембра 2018. године а, по закону, ОИК су требале основати БО до 7. септембра 2018. године. Из овог разлога, у Кнежеву је отприлике 12 посто номинованих кандидата морало бити замијењено, у Градишци - 10 посто, у Новом Граду – 16 посто, у Мостару – 59 посто.

²² У Мостару, отприлике 350 именованих кандидата нису дошли на обуке за БО.

²³ Став II.3.1.e Кодекса добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије из 2002. године наводи да “политичке странке морају бити једнако заступљене у изборним комисијама”

²⁴ ОДИНР ИПМ је добио информације ове природе из Бихаћа, Бања Луке, Фоче, Ливна, Мостара, Сарајева, Тузле и Зенице.

²⁵ Упркос поновљеним напорима, ОДИНР ИПМ није успјела да успостави контакте нити да лоцира иједану канцерију неких партија и кандидата. ОДИНР ИПМ је добила информације да представници неких од ових странака (на примјер странка Лијево крило) у ОИК су имале везе са другим водећим странкама.

²⁶ Према Изборном закону и Закону о равноправности полова, све изборне комисије треба да имају најмање по 40 посто чланова сваког од полова док у трочланим комисијама треба да буду заступљена оба пола.

имају трајно и привремено пребивалиште.²⁷ Грађани који бораве у иностранству могу задржати своју трајну регистрацију у БиХ.²⁸

Многи саговорници међународне ИПМ изразили су забринутости везано за тачност ЦБС посебно због пријава о великом броју података преминулих бирача који се наводно користе за злоупотребе на дан избора.²⁹ У припремама за ове изборе, ЦИК је заједно са државним и ентитетским институцијама подузела мјере како би се побољшала тачност ЦБС што укључује и брисање података око 5.000 преминулих бирача. Поред тога, ЦИК је дала инструкције ОИК да се у бирачким списковима означе бирачи за које се утврди да су преминули након закључења ЦБС. Према закону, ЦИК одржава ЦБС и, у оквиру својих надлежности, одговорна је за његову тачност и цјеловитост. Међутим, она зависи од тачности података које пружају остале институције одговорне за ажурирање регистра становништва.³⁰ Само полиција има овлаштења да избрише податке преминулих особа из локалне базе података цивилног регистра.³¹

Закон предвиђа могућност гласања из иностранства за које се бирачи морају регистровати за сваке изборе.³² Бирачи који бораве у иностранству могу да одаберу да ли ће гласачке листиће слати поштом или ће гласати лично у једном од дипломатских представништава.³³ У складу са препорукама ОДИHR-а, бирачи ће на овим изборима морати слати своје гласачке листиће препорученом поштом. Обзиром да је ЦИК из различитих разлога одбила 9.136 захтјева за гласање изван земље, изразила је и забринутост о могућој злоупотреби личних идентификацијских докумената и кривотворења потписа. Овакве случајеве је упутила Канцеларији тужиоца ради даље истраге.³⁴

Интерно расељена лица имају право да одаберу да ли ће гласати на бирачком мјесту према свом привременом пребивалишту под условом да су на том пребивалишту дуже од шест мјесеци, или могу одабрати да гласају на посебним “бирачким мјестима за гласање у одсуству” за изборну јединицу у којој су били регистровани прије него су расељени.³⁵

²⁷ Агенција за идентификацијска документа, евиденције и размјену података (IDDEEA), која је под Министарством унутрашњих послова, одржава регистар становништва. Држављани су обавезни да региструју трајно пребивалиште док расељена лица могу имати привремено пребивалиште док се не врате у општину свог претходног трајног пребивалишта.

²⁸ Држављани који бораве изван земље нису обавезни да се одјаве са свог трајног пребивалишта уколико одржавају стварне везе са државом (нпр. имају породицу, или посједују некретнине или предузеће). Према IDDEEA, до августа је регистровано 3,943,752 грађана.

²⁹ Упркос бројним захтјевима, политичке странке нису дале ОДИHR ИПМ никакве конкретне податке.

³⁰ Наиме, ово се односи на полицију на општинском, кантоналном и ентитетском нивоу (члан 3.5 Изборног закона).

³¹ По закону, полиција брише податке преминулих бирача само након што добију штампани извод из књиге умрлих од релевантне општине.

³² ЦИК припрема посебне бирачке спискове за бираче који гласају ван земље и искључује их из главних бирачких спискова на обичним бирачким мјестима.

³³ Бирачи су се за гласање изван земље могли регистровати од 7. маја до 24. јула 2018. године. Укупно 77.814 бирача се на овим изборима регистровало за гласање изван земље. Од тога је 24.000 регистровано из Хрватске, 14.000 из Србије и 10.000 из Њемачке. Само 1,085 бирача се регистровало да гласа у дипломатским мисијама у иностранству.

³⁴ Према [изјави ЦИК-а](#), захтјевима за регистрацију изван земље често су недостајали подаци везани за доказ о идентитету, држављанству или пребивалишту, а значајан број пријава су имали исте адресе у иностранству. Уред тужиоца није пружио било какве информације о томе да је покренуо истрагу.

³⁵ ЦИК је регистровала 8,306 бирача да гласају на 128 бирачких мјеста за гласање у одсуству. Њихови гласачки листићи броје се у Главном центру за бројање гласова у Сарајеву.

Након верификације бирачког списка, ЦИК је закључила ЦБС и 30. августа 2018. године објавила да је укупан број регистрованих бирача 3.352.933.³⁶ ЦИК је послала коначне бирачке спискове ОИК најкасније до законског рока. Бирачи који се нису налазили на бирачком списку на дан одржавања избора као и бирачи који су дошли из иностранства, а имали су важећу личну карту и доказ о пребивалишту, су гласали путем непотврђених гласачких листића.³⁷ Бирачи који су везани за дом и на мјестима притворских јединица су могли гласати путем мобилних гласачких кутија.³⁸

Регистрација кандидата

Право на кандидовање на изборима овјерава ЦИК која такођер овјерава кандидатске листе. Кандидате за све изборе могу номинovati политичке странке и коалиције или се они кандидују самостално. Право кандидовања је ограничено по основу етничке припадности и пребивалишта (видјети Правни оквир). Да би се регистровали, кандидати, политичке странке, коалиције и независни кандидати морају ЦИК-у предати потписе подршке³⁹ и изборне пологе.⁴⁰

Процес регистрације је спроведен прије ангажовања међународне ИПМ и био је увелико инклузиван. Кандидати су имали приступ верификацији потписа и нису изражене забринутости у вези са овом процедуром. Међутим, овај процес се оспорава у одређеним жалбама (видјети Приговори и жалбе). Након овјере докумената на државном и ентитетском нивоу, ЦИК је регистровала 25 независних кандидата као и 60 политичких странака, 16 коалиција са 3.515 кандидата на листама, од којих 41,6 посто чине жене. Бирачи су имали широк избор.

На кандидатским листама заступљеност оба пола мора бити најмање 40 посто при чему постоје посебни захтјеви о распоређивању кандидата на листама.⁴¹ Уколико листа није у складу са захтјевима везаним за пол, ЦИК је може послати назад странкама ради исправке или регистровати дио списка који је у складу са захтјевима. Међутим, на неким регистрованим кандидатским листама услов од 40 процената заступљености није узет у обзир.

Упркос претходној препоруци ОДИHR-а, закон и даље пружа сувише опсежне основе за дерегистрацију кандидата, што укључује и кршење одредби кампање и финансирања кампање. Није дерегистрован ниједан кандидат нити политичка странка.

³⁶ Бирачи су могли провјерити своје податке до 23. августа 2018. године путем центара за регистрацију бирача, а послје тога онлине путем [интернет странице ЦИК-а](#) или путем [СМС услуге ЦИК-а](#).

³⁷ Непотврђени гласачки листићи се предају на посебним бирачким мјестима, а броје се у Главном центру за бројање гласова у Сарајеву након провјере података о бирачима у ЦБС. Ова бирачка мјеста су одређена у свакој општини.

³⁸ ЦИК је регистровала око 12.000 бирача за гласање путем мобилног тима.

³⁹ Политичке странке и независни кандидати морају предати 5.000 потписа подршке за Предсједништво БиХ и ПД БиХ, 3000 потписа подршке за изборе предсједника РС-а, ПД ФБиХ и НС РС. Осим у случају предсједничких избора, странке нису обавезне да прикупе потписе подршке уколико имају представнике у законодавном тијелу за које се кандидују или у одговарајућим законодавним тијелима на вишем нивоу.

⁴⁰ Полози за регистрацију за Предсједништво БиХ и ПД БиХ износе 20.000 КМ (око 10.200 ЕУР; 1 ЕУР отприлике износи 1,96 БАМ) односно 14.000 КМ за изборе на ентитетском нивоу. Независни кандидати су морали дати пола наведених износа. Полог се враћа онима који добију барем 3 посто гласова у трци заснованој на принципу пропорционалности или који побиједи у трци за предсједника (потпредсједника) или добију барем три посто од гласова које је добио изабрани предсједник (потпредсједник).

⁴¹ Изборни закон прописује да мање заступљен пол мора бити уврштен у сваку листу по сљедећем редослиједу: барем један кандидат из мањинског пола међу прва два кандидата, два – међу првих пет кандидата, три – међу првих осам кандидата, итд.

Изборна кампања

Званична изборна кампања започела је 7. септембра 2018. године, а завршила један дан прије избора. Међутим, одређене странке и кандидати су започели кампању пријевремено и наставили их до и на дан 6. октобра 2018. године. Кандидати су могли слободно да спроводе своје кампање. Фундаменталне слободе удруживања, скупљања и говора су уопштено испоштоване.⁴²

Кампања је била видљивија у урбаним срединама, а њене активности су појачане у задњим данима. Кандидати су се служили разним методама како би допрли до бирача што укључује плакате и паное, оглашавање у медијима као и традиционалне методе допирања до бирача као што је агитовање на улицама подјелом летака и осталих страначких реквизита, јавне скупове и кампање од врата до врата.⁴³ Материјали за кампању су често постављани на неовлашћеним локацијама и скрнављење плаката је уочено у више наврата.⁴⁴ Неки кандидати су проводили своје кампање углавном путем интернета. Иако се друштвени медији сматрају све моћнијим средством за сврхе вођења кампање, велики број саговорника међународне ИПМ изразили су забринутости везане за злоупотребу друштвених медија за ширење запаљиве реторике и говора нетолеранције.

Уз неколико значајних изузетака, кандидати се орјентишу ка властитим етничким заједницама.⁴⁵ Кампања је већином имала негативну и поларизовану ноту гдје су конкуренти окривљени за мањак напретка. Истакнуте одлике кампање су биле наглашени национализам и напади на личност што се посебно односило на трке за предсједника, чиме су се засјениле социоекономска питања као што су корупција, незапосленост, миграције и образовање. Уочена су и подсјећања на ратну прошлост земље и ширење страха. Резултат овога је било то да гласачима нису понуђене различите алтернативе.

У РС, грађански протести под називом “Правда за Давида” су представљали значајну одлику предизборног окружења.⁴⁶ Протест су добили на политичкој важности, а опозиција је указала на то да водећа странка и власти не желе ријешити овај случај док кандидати који су на тренутним функцијама оптужују опозицију да сакупља поене од протеста и од покушаја да се дискредитују партије које су на власти. На дан 5. октобра 2018. године неки кандидати, укључујући опозиционе странке из РС, отказали су своја завршна окупљања и прикључили се протестима.

Током кампање, политичке странке и представници грађанског друштва су изразили забринутости о недостатку једнакости у односу на приступ јавним медијима, пристрасном

⁴² Постоје појединачни случајеви физичког напада на неке од кандидата. Зијад Алајбеговић, кандидат СББ за скупштину Зеничко-добојског кантона нападнут је 30. септембра код Високог. Непознати починитељи су у Ливну напали Јакова Перковића, кандидата Хрватске листе за Ливно за Кантон 10.

⁴³ ОДИНР ИПМ је посматрала укупно 77 догађаја који се тичу кампање. Већина мјеста гдје су се одржавале кампање а која је посјетила ОДИНР ИПМ су имале приступ за особе са инвалидитетом.

⁴⁴ ОДИНР ИПМ је учила уништавање материјала за кампању између осталог у Бања Луци, Бановићима, Чапљини, Лукавцу, Мостару, Новом Граду, Варешу.

⁴⁵ Независни блок (НБ), Наша Странка, СДП и ДФ су тражиле наклоност у свим етничким заједницама.

⁴⁶ Протести су започели након необјашњене смрти 21-годишњег Давида Драгичевића у марту 2018. године а свакодневно их у Бања Луци организује Давидов отац који тврди да му је син убијен и да полиција и тужилаштво скривају доказе. Учесници протеста који потичу из разних спектра друштва су се такође скупили у осталим дијеловима РС-а и захтијевали да починиоци наводног убиства буду доведени пред лице правде. Грађански протести су организовани и у ФБиХ, али у мањем обиму. Њих је организовао отац 21-годишњег Џенана Мемића чија смрт, која се десила у фебруару 2016. године, и даље није разјашњена. У неколико наврата су Драгичевић и Мемић организовали заједничке протесте.

медијском праћењу и злоупотреби административних ресурса коју врше владајуће странке.⁴⁷ У неким случајевима, ОДИР ИПМ запазила је повлаштени третман које власти дају кандидатима који су на тренутним функцијама, а тичу се додјеле простора за сврхе кампање.⁴⁸ ОДИР ИПМ је такођер примила вјеродостојне информације о покушајима да се прекомјерно утиче на избор бирача и да се направи притисак на бираче да гласају за владајуће странке.⁴⁹ Ове двије чињенице заједно изазивају забринутости због обавеза и опредјељења ОЕБС-а и Кодекса добре праксе Венецијанске комисије из 2002. године да се кампање одрже у праведним и слободним условима.⁵⁰ Многи кандидати су информисали ОДИР ИПМ да нису поднијели приговоре јер нису имали повјерења да ће добити одговарајући правни лијек.

Једнакост полова није истакнута тема, а када јесте онда се фокусира на питања породице. Иако су се жене појављивале на изборним догађајима, ријетко су кампању проводиле саме, а структуре политичких странака нису активно промовисале жене кандидате.⁵¹ Медијски фокус је углавном био на кандидатима мушкарцима.

Финансирање изборне кампање

Политички субјекти се финансирају средствима из ентитетских буџета, властитим средствима, чланаринама и донацијама појединаца и правних лица.⁵² Странке у државном парламенту су финансиране из државног буџета на годишњој основи.⁵³ Забрањени су кредити и донације из иностраних, анонимних и религијских извора, из извора јавног финансирања, као и од лица која имају уговор о јавним набавкама у износу већем од 10.000 КМ у току текуће године. За сваки изборну утрку, политички субјекат може потрошити до 0,30 КМ по регистрованом бирачу.

Након измјена Закона о финансирању политичких странака из 2016. године, списак финансијских нерегуларности је боље дефинисан што је у складу са претходним препорукама

⁴⁷ СНСД је [18.](#) и [24. септембра](#) свим пензионерима у РС-у јавно обећао једнократне накнаде у замјену за глас које је влада накнадно и исплатила. На дан 2. октобра 2018. године, преко 300,000 пензионера у ФБиХ примило је персонализирана писма из Канцеларије Премијера ФБиХ, Фадила Новалића (СДА), у којима се тражи да “наставе бити партнер онима који систематски, храбро и одлучно рјешавају проблем у нашем друштву. Будите са онима који раде за Вас и за општу добробит наше државе и друштва.”

⁴⁸ ОДИР ИПМ је пријавила да су се десили овакви случајеви у Бановићима (СДА), Мостару (ХДЗ 1990), Великој Кладуши (СДА и А-СДА), Власеници (Савез за побједу) и Новом Граду и на Илици (Народ и правда), иако нису добивени конкретни докази у вези са овим ни од општина ни од подносиоца приговора.

⁴⁹ На дан 26. септембра 2018. године, предсједник СНСД-а Милорад Додик, је током у Гацку, пријетио да ће отпустити уопсленике у јавним предузећима који гласају за СДС и њеног предсједника Вукоту Говедарицу. ЦИК је добила неколико приговора везано за овај случај. ОДИР ИПМ је примила пријаве о притисцима на уопсленике да присуствују јавним догађајима везаним за кампању у Бановићима, Босанском Петровцу и Фочи. Саговорници међународног ИПМ-а изнијели су слична сазнања и за приватна предузећа.

⁵⁰ Став 7.6. Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године предвиђа да државе учеснице морају бити опредјељене да „омогуће [странкама] да се такмиче једни са другима на основу једнаког поступања пред законом и од стране власти.“ Став 7.7 захтијева да се “политичке кампање одржавају у праведном и слободном окружењу гдје административне активности, насиље или застрашивање не смију спријечити странке или кандидате да слободно изјасне своја мишљења и оцјене нити смију да спријече бираче у сазнавању и расправљању о мишљењима и оцјенама ни да их спријече да гласају без страха од одмазде.“ У складу са ставом 1.2.3. Венецијанске комисије из 2002. године, „једнакост могућности мора бити загарантована свим странкама и кандидатима“.

⁵¹ ОДИР ИПМ је процијенила да жене чине отприлике 40 посто аудиторичке на посматраним догађајима везаним за кампању.

⁵² На годишњој основи, појединци могу донирати до 10.000 КМ, члан странке до 15.000 КМ а правна лица до 50.000 КМ.

⁵³ [Списак](#) странака који добивају средства из буџета је доступан на интернет страници ЦИК.

ОДИНР и Групе земаља Савјета Европе за борбу против корупције (GRECO).⁵⁴ Према пописима ЦИК-а, политички субјекти морају користити банковне рачуне који су намијењени за сврхе кампање за ове изборе. Међутим, било које новчане донације су дозвољене и не постоје изричите обавезе да све финансијске трансакције морају вршити путем рачуна намијењеног за кампање и тиме се омогућавају новчани токови којима се не може ући у траг. Поред тога, одређени кандидати на партијским листама су рекли ОДИНР ИПМ-у да су користили властита средства за сврхе кампање, али их нису пријавили као такве.

ЦИК-ов Одјељење за ревизију надгледа финансирање странака и кампање. Према ЦИК-у, све регистроване политичке странке и независни кандидати су доставили привремене финансијске извјештаје и имовинске картоне за три мјесеца која су претходила њиховој регистрацији. Коначни финансијски извјештаји се морају предати у року 30 дана након званичне објаве резултата избора. Ипак, ЦИК каже да врши ревизију средстава које странке користе за сврхе кампање само у склопу годишњих извјештаја који се морају предати до марта 2019. године.

ЦИК може наметнути санкције за нерегуларности што укључује и неподношење финансијских извјештаја и злоупотребу државних ресурса за сврхе кампање. Међутим, санкције често нису довољне да би имале ефекат одвраћања.⁵⁵ Бројни саговорници међународног ИПМ-а су навели да је транспарентност финансија политичких странака недовољна, да су имовина и финансирање кампање често непријављене и да странке наводно добивају донације од уговорача јавних набавки заузврат за ове уговоре. Регулаторни оквир не осигурава адекватну транспарентност и одговорност везане за финансирање кампање.⁵⁶

Медији

Постоји велики број медијских извора који чине око 200 емитера, укључујући 3 јавна сервиса (од којих је један активан на државном нивоу и по један у сваком ентитету), и више од 100 новина. Многи саговорници ОДИНР ИПМ-а су изразили забринутости о утицају политичких и пословних интереса на уређивачке политике који се врши путем власника медија и оглашивачких пракси. Законодавство се не супротставља претјерано концентрисаном власништву нити осигурава транспарентност о томе ко посједује медије.

Државни и ентитетски уставни осигуравају слободу говора. Ентитетски закони о заштити од клевете прописују да се клевете не третирају као кривично дјело и осигурава да новинари не морају открити ко су извори повјерљивих информација. Ипак, према саговорницима ОДИНР ИПМ-а са којима се разговарало о питању медија, судски процеси клевете се често покрећу са циљем застрашивања новинара.⁵⁷ С обзиром да имају ниске плате и лош друштвени положај, сматра се да су новинари често осјетљиви на примање мита. Постоје и забринутости о физичким нападима и осталим облицима притисака на новинаре.⁵⁸ Представник ОЕБС-а за

⁵⁴ У свом [последњем извјештају](#) о транспарентности финансирања странака, GRECO је закључио да је једна препорука имплементирана, пет дјелимично, а три нису имплементирани.

⁵⁵ Прописане новчане казне износе од 500 до 10,000 КМ.

⁵⁶ Члан 7.3 из 2003. године, наводи да “Државе потписнице такођер морају размотрити подузимање прикладних законодавних и административних мјера... како би се ојачала транспарентност финансирања кандидатура за изабране јавне функције и, гдје је могуће, финансирања политичких странака.” Такође погледати чланове 8., 10.-13. Препоруке Рес (2003) 4 Одбор министара Савјета Европе земаљама чланицама о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања.

⁵⁷ Према Удружењу новинара БиХ, укупно 173 случаја клевете су на чекању закључно са септембром 2018. године.

⁵⁸ Недавни напад на новинара БН ТВ Владимира Ковачевића се десио 26. августа 2018. године. Њега су брутално претукли двојица непознатих нападача у Бања Луци. Полиција је ухапсила једног осумњиченог и у потрази је за још једним.

слободу медија (РФоМ) је нагласио да се мора јачати медијски плурализам, поштовати независност и одрживост јавног сервиса и заштитити сигурност новинара.⁵⁹

Регулаторна агенција за комуникације (РАК), институција за надзирање емитера, вршила је властито праћење три јавна сервиса и четири ТВ канала у приватном власништву како би установила да се придржавају обавезе пружања објективног и тачног праћења кандидата. РАК је покренуо поступке против многих емитера међу којима је и Радио Телевизије Републике Српске (РТРС) због непоштивања обавеза.⁶⁰ Уз то, РАК је примила седам приговора који су били на чекању до краја кампање.

ОДИНР ИПМ је вршила медијско праћење 11 ТВ канала и шест новина.⁶¹ Јавни сервиси које је пратила ОДИНР ИПМ придржавали су се законских обавеза везаних за пружање бесплатног емитовања свим изборним кандидатима током званичне кампање.⁶² Према РАК-у, и јавни и приватни емитери су осигурали плаћено емитовање на једнакој основи за све кандидате.⁶³ Позитивна је и чињеница да су многи емитери организовали дебате између кандидата.⁶⁴ Међутим, обзиром да су многи водећи кандидати, међу њима и предсједнички, одбили да заједно учествују на дебатама, бирачима је смањена могућност да донесу одлуке на бази потпуних информација.⁶⁵

Јавни сервиси које је назирала ОДИНР ИПМ покривали су дешавања везана за кампању на балансиран начин у посебним програмима посвећеним изборима, а који су чинили отприлике половину њиховог праћења изборних дешавања. Ови програми су често посвећени активностима кампања главних кандидата гдје је РТРС посветила значајно више пажње СНСД-у и његовом предсједнику г. Додик.

Слично наведеном, СНСД и г. Додик су, на већини посматраних канала, имали покривеност већу од било којег другог политичког актера, углавном ради одговарајућих догађају вриједних

⁵⁹ Видјети изјаве ОЕБС РФоМ од [27. августа](#) 2018. године, [20. априла](#) 2018. године, [5. decembra](#) 2017. године.

⁶⁰ Видјети [изјаву](#) РАК-а од 21. септембра 2018. године. АТВ је кажњена са 5.000 КМ због пристрасног праћења, а Хауат ТВ је примио писмену опомену ради, између осталог, неуравнотеженог праћења кампање. БХ Радио 1 је добио писмену опомену ради кршења законских одредби који се односе на плаћено политичко оглашавање. РАК је покренуо административне случајеве против РТРС и БНТВ на основу резултата сопственог праћења.

⁶¹ Праћење је започето 2. септембра 2018. године и врши се на дневној основи од 18:00 до 24:00 сата над јавним емитерима БХТ1, ФТВ и РТРС као и приватним емитерима Хауат ТВ, Н1 и ОБН. Поред тога, главни информативни програми се прате на Ал Јазеера Балканс, БН, Фаце ТВ, Пинк ТВ и ТВ1. Штампани медији који се прате су Дневни аваз, Дневни лист, Глас Српске, Независне новине, Ослобођење и Вечерњи лист. ОДИНР ИПМ такођер прати вијести везане за изборе на онлине медијима [www.bljesak.ba](#), [www.dnevnik.ba](#), [www.klix.ba](#), [www.mondo.ba](#), [www.srpskainfo.com](#) и [www.vijesti.ba](#).

⁶² Јавни емитери морају обезбиједити свим кандидатима најмање три минуте бесплатног емитовања по једнакој основи.

⁶³ Према седмичним извјештајима које су канали поднијели РАК-у, СДА, ДФ, СББ, НБ и СНСД су највише уложили у плаћене емитиране рекламе на каналима које је пратила ОДИНР ИПМ.

⁶⁴ *БХТ1* и *ФТВ* као и *Н1* су канали који су организовали бесплатне дебате за кандидате на државном нивоу. *Пинк ТВ*, један од најпопуларнијих приватних канала, је такођер имала седмични програм о тренутним питањима у којима су учествовали неки од истакнутих кандидата. Неколико осталих приватних канала су нудили кандидатима да учествују у плаћеним дебатама, интервјуима и информативним програмима.

⁶⁵ Према *Н1*, на овом каналу нису одржане дебате за чланове Предсједништва из реда српског народа јер г. Додик није потврдио учешће, а г. Иванић је одбио да учествује без г. Додика. Преостале двије дебате на *Н1* између кандидата за бошњачког и хрватског члана предсједништва су се одржале, али без присуства главних кандидата јер су г. Бећировић, г. Цаферовић, г. Радончић као и г. Човић и г. Комшић одбили учешће. *ФТВ* је планирала заједничке дебате између главних кандидата из реда бошњачког и хрватског народа, али су учествовали само кандидати из реда бошњачког, али не и из хрватског народа.

извјештавања.⁶⁶ На многим приватним каналима, вијести су биле негативног тона (између 33 и 79 процената покривености је било у негативном тону), а на јавним каналима су биле више избалансиране. Ипак, на РТРС-у, г. Додик је имао предност у томе што је имао опсежно покриће и као предсједник РС-а и као кандидат што је довело у питање једнак третман за све. Све остале странке и њихови релевантни предсједнички кандидати су били значајно мање покривени, али су вијести биле позитивне или неутралне природе.⁶⁷ Спорна питања о спровођењу избора су такођер била попраћена у вијестима у ударним терминима.

Новине представљају одраз подијељености друштва по етничким и политичким линијама. Дневни аваз који је повезан са Фахрудином Радончићем, кандидатом за члана Предсједништва, је скоро пола свог простора додијелио овом кандидату и СББ-у, углавном у позитивном контексту. Истовремено, дао је 16 посто свог простора СДА, а били су представљени углавном у негативном контексту. Вечерњи лист, који је најпопуларнији међу Хрватима, је фаворизирао ХДЗ БиХ и Драган Човића, кандидата за члана Предсједништва којему је дао 60 посто свог медијског простора углавном у позитивном свјетлу. Ослобођење, са сједиштем у Сарајеву и Дневни лист, са сједиштем у Мостару, су уједначено покривали већину кандидата без обзира на њихову етничку припадност. Глас Српске и Независне новине су више покривали кандидате из реда српског народа.

Учешће националних мањина

Постоји 17 званично признатих националних мањина у Босни и Херцеговини.⁶⁸ Већина њих има веома мален број чланова.⁶⁹ Чланови националних мањина који се самоизјашњавањем декларишу као припадници “Осталих” бивају ускраћени за одређена пасивна бирачка права на основу етничке припадности. Дискриминаторна природа уставног оквира коју су оштро критиковали саговорници ОДИHR ИПМ-а који су припадници националних мањина, до сада није била тема расправе (видјети Правни оквир). Поред тога што искључује националне мањине, етнички кључ заступљености нарушава принцип учешћа у политичком процесу на основу држављанства и грађанских права.

Најзаступљенија мањина су Роми која према попису становништва из 2013. године броји 12.583 члана мада се сматра да је стварни број припадника Рома знатно већи. Представници ромске популације сусрели су се са представницима ОДИHR ИПМ-а и нагласили неке од специфичних изазова везаних за њихово учешће на изборима што укључује мањак приступа информацијама као и лоше образовање и писменост. Друштвени и економски услови чине ову заједницу осјетљивом на притиске који су усмјерени да утичу на њихов глас. Ипак, одређени број саговорника су такођер навели да расте свијест и отпорност бирача на овакве притиске унутар ромске заједнице. Мали број кандидата из ромске заједнице су се кандидовали за кантоналне скупштине, али ниједан кандидат се није кандидовао за више нивое власти. Није забиљежена нити пријављена дискриминаторна реторика против националних мањина.

⁶⁶ Удио вијести о СНСД-у и г. Додик у информативним програмима у већини праћених приватних канала је износио између 16 и 47 посто. Велики дио вијести о г. Додик се односио на дешавања везана за протесте “Правда за Давида”, на посјету министра вањских послова Русије Бања Луци и Сарајеву и на сусрет г. Додика са предсједником Русије. Вијести о томе да су САД ставиле кандидата и потпредсједника СНСД-а, Николу Шпирића на црну листу је вијест која је нашироко расправљана у свим праћеним медијима.

⁶⁷ Г. Иванић је имао покривеност у просјечном износу од 10 посто од медијског покрића у информативним програмима приватних медија који су посматрани, СДА 8 посто (на Хауат ТВ је имала 24 посто) ПДП је имао 7 посто, а сви остали мање од 5 посто по сваком.

⁶⁸ Државни закон о заштити права припадника националних мањина из 2003. године (измијењен 2005. године), наводи Албанце, Црногорце, Чехе, Италијане, Јевреје, Мађаре, Македонце, Нијемце, Пољаке, Роме, Румуне, Русе, Русине, Словаке, Словенце, Турке и Украјинце. Аустројска мањина је недавно препозната и представљена је уз остале мањине у Државном савјету за мањине.

⁶⁹ Према попису становништва из 2013. године, 96.539 особа (2.73 посто укупног становништва) су се изјаснили као Остали.

Приговори и жалбе

Механизми за приговоре и жалбе постоје и осигуравају благовремено разматрање истих. Ипак, процес рјешавања спорова какав се тренутно спроводи не омогућава учинковито обештећење. У пракси, ЦИК сматра прихватљивим само оне приговоре које поднесу политички субјекти, грађани посматрачи и бирачи гдје су директно погођени наводним неправилностима. Ова ограничена интерпретација подрива напоре подносиоца приговора да допринесу интегритету изборног процеса.⁷⁰ Док закон дозвољава изборним комисијама да дјелују *ex officio* у случају неправилности, у пракси су они то радили само у неколико случајева кад би примили дојаву о неправилностима.⁷¹

Прије дана избора, ОДИНР ИПМ је имала сазнања о постојању око 80 приговора и жалби који су поднесени ЦИК-у а који су већином одбијени као неосновани. Од наведених приговора и жалби, отприлике 45 случајева се односе на ОИК и састав БО, а неких 25 на кршења правила кампање.⁷² Поред тога, ЦИК је примила 15 приговора о кориштењу језика који може изазвати или подстакнути насиље или ширити мржњу током кампање.⁷³ У шест оваквих случајева, ЦИК је изрекла новчане казне и за странке и за кандидате на које се ово односило.⁷⁴ Остатак оваквих случајева су или одбачени као неосновани или су још на чекању. Суду је поднесена жалба на три одлуке ЦИК-а које се односе на ова питања. Позитивне су чињенице да је ЦИК разматрала неколико приговора на јавним засједањима и да посједује регистар приговора. Ипак, тај регистар није доступан јавности чиме се умањује транспарентност рјешавања приговора. ЦИК је разматрала приговоре и усвајала их углавном концензусом који је настојао да одржи свеукупну етничку равнотежу у ЦИК-овом приступу. Одлуке о приговорима и жалбама нису објављене што је умањило транспарентност овог процеса. Неки од приговора су сматрани неприхватљивим јер су одбијени на основу чињенице да нису предати у законски прописаном року од 24 сата од дешавања прекршаја.⁷⁵

Око 45 жалби је поднесено Апелационом одјељењу Суда Босне и Херцеговине и углавном су одбијене због неоснованости. Суд је оборио одлуке ЦИК-а којима је одбијена регистрација за

⁷⁰ БНТВ је поднијела приговор против г. Додика ради говора мржње, застрашивања новинара и пријетњи упућених власнику БНТВ. Овај приговор је одбијен на основу тога што га је поднијела неовлашћена особа.

⁷¹ На дан 26. септембра 2018. године, Савез за побједу је поднио приговор против г. Додика, који је наводно користио говор мржње против Давора Драгичевића на свом скупу у Билећи. ЦИК је одбила приговор јер је поднесен након истека законског рока од 24 сата. ЦИК је накнадно ревидирала случај и изрекла новчане казне г. Додику у износу од 7.000 КМ, а СНСД 5.000 КМ. Коалиција грађана посматрача *Под Луном* обавијестила је ЦИК о 364 случаја пријевремене кампање и осталих кршења правила кампање која су извршила 32 политичка субјекта укључујући и случајеве са друштвених мрежа. ЦИК је навела да су само плаћене пријевремене кампање забрањене.

⁷² Приговори су се односили на пријевремену кампању, незаконито постављање и скрнављење плаката и наводно куповање гласова.

⁷³ Закон је опширно дефинисао кршење, а критерији за разликовање запаљиве реторике од личне увреде или клевете нису јасни.

⁷⁴ На примјер, кандидат Вукота Говедарица је кандидаткињу Жељку Цвијановић назвао унуком усташе (хрватска фашистичка организација током Другог свјетског рата); кандидат Ацем Цевад је на свом Фацебоок профилу тврдио да муж кандидаткиње Далиборке Мијовић своју добробит дугује ратном учешћу.

⁷⁵ На примјер, приговор о злоупотреби државних средстава (дијељење бесплатних школских књига од стране кандидата) је одбијен јер је пријављен два дана након наведеног прекршаја. ОИК Бусовача је одбила приговор ДФ-а о незаконито постављеним материјалима кампање ХДЗ БиХ на основу тога што је приговор поднесен више од 24 сата након прекршаја. ЦИК је такођер одбила жалбу на одлуку ОИК.

четири странке⁷⁶ као и двије одлуке ЦИК-а о саставу ОИК.⁷⁷ Суд је подржао став ЦИК-а за све жалбе, њих око 1.000, против одбијеница за регистрацију за гласање ван земље. ЦИК је објавила неке од судских одлука на својој Интернет страници.

Случај се може упутити тужиоцу ако садржи елементе кривичног дјела. *Transparency International* је поднио приговор тужиоцима против г. Додика, а информисао је ЦИК о потенцијалном кршењу слободне воље бирача.⁷⁸ Тужиоци на различитим нивоима су информисали ОДИНР ИПМ о нејасноћама које се тичу њихових надлежности.⁷⁹

Грађани посматрачи и међународни посматрачи

Закон предвиђа праћење изборног процеса од стране грађана посматрача и међународних посматрача. Регистровани кандидати и странке такођер могу именовати посматраче. Акредитовани посматрачи из странака, испред независних кандидата, организација грађанског друштва и међународних организација могу посматрати комплетан изборни процес. ЦИК регулише процес акредитовања и задужена је за акредитовање међународних посматрача, грађана посматрача као и за акредитовање представника кандидата у ЦИК-у. ОИК акредитују посматраче које именују странке за активности у оквиру релевантне изборне јединице. Посматрачи грађани и међународни посматрачи као и посматрачи из странака су сви акредитовани на инклузиван начин.

Дан избора

Дан избора је углавном протекао уредно. ЦИК је објавила да је излазност 53.3 посто. Посматрачима међународне ИПМ је омогућено да посматрају процес без ограничења. Транспарентност је додатно побољшана присуством посматрача из странака у 97 посто и грађана посматрача у 60 посто од посматраних бирачких одбора.

Посматрачи међународне ИПМ су углавном прилично позитивно оцијенили отварање бирачких мјеста и забиљежили неке процедуралне пропусте. Комисије често нису забиљежиле број примљених гласачких листића и понекад нису прописно запечатали гласачке кутије. У 10 од 128 посматраних бирачких мјеста је запажено да је отварање каснило више од 15 минута.

Процес гласања је позитивно оцијењен у 94 посто посматраних од 1.232 бирачка мјеста. Процедура идентификације бирача је већином испоштована. Половина посматраних бирачких мјеста имале су приступ за бираче да инвалидитетом а распоред на бирачким мјестима је већином био прикладан за посебне потребе бирача са инвалидитетом како би могли самостално гласати (80 посто).

⁷⁶ Одбијенице ЦИК-а се углавном односе на неплаћање изборног полога, недовољан број потписа подршке, имена која је слична именима постојећих странака или имена која могу подстаћи мржњу. Суд је усвојио жалбе *Хрватске странке права БиХ, Прве Српске Демократске Странке - Прва СДС, Српске напредне странке и Српске радикалне странке - Др Војслав Шешељ*, које је даље регистровала ЦИК.

⁷⁷ Суд је констатовао да ОИК Велика Кладуша и ОИК Усора нису били мултиетнички како закон захтијева.

⁷⁸ Према овом приговору, изјаве г. Додика током јавних скупова у Угљевику, Бања Луци и Гацку, одржаних у периоду од 18. до 22. септембра 2018. године, садржавале су пријетње намијењене пензионерима, здравственим радницима, радницима РиТЕ Гацко као осталима са намјером да утиче на бираче и добије подршку на изборима. Члан 151 Кривичног закона Босне и Херцеговине забрањује подстицање насиља и мржње, подмићивања у сврху избора и кршења права на слободно гласање.

⁷⁹ Кривични закони на државном и ентитетским нивоима садрже прекршаје везане за изборе. Тужиоци су изразили да не разумију које агенције – на државном или ентитетском нивоу – морају започети истрагу уколико се кршење током опћих избора односи и на државне и на ентитетске или на кантоналне изборе.

Посматрачи међународне ИПМ су примијетили да тајност гласања није осигурана у 18 посто посматраних бирачких мјеста и то највише ради претјеране гужве (8 посто), неадекватног распореда у просторијама за гласање (5 посто) и чињенице да бирачи нису попуњавали гласачке листиће у тајности (16 посто). Многи бирачи нису савили гласачке листиће прије него су их убацили у гласачке кутије. Надаље, породично или групно гласање је примијећено у 16 посто посматраних локација.

Закон омогућава асистирано гласање само за слабовидне особе, неписмене бираче и оне да тјелесним инвалидитетом. Ипак, међународна ИПМ је учила бројне случајеве асистираних гласања (поготово у случају жена и младих бирача) у случајевима оних коју су могли сами да изаберу. Ово упућује на то да се извршио неоправдан утицај на бираче.

Посматрачи међународне ИПМ су забиљежили многе случајеве (47 посто) гдје су посматрачи странака записивали оне који су гласали. Овом процесу је помогла чињеница да су чланови комисије најављивали имена бирача прије него што би им дали гласачке листиће. Посматрачи међународне ИПМ су пријавили неколико случајева озбиљних нерегуларности као што је Бугарски воз, гласање умјесто других лица и претрпавање гласачких кутија.

Међународна ИПМ је дала негативну оцјену за бројање у 23 од 126 посматраних бирачких мјеста, већином ради значајних процедуралних грешака или пропуста. Међународна ИПМ је примијетила случајеве када бирачки одбори нису бројали нити уписали број некориштених гласачких листића у протоколима прије него ли су отворили гласачке кутије (у 10 и 13 случајева, респективно). Чланови БО често нису знали процедуре што је указало на неадекватну обуку. Једна трећина посматраних БО имали су потешкоће у закључивању протокола резултата а 16 посматраних БО нису усагласили бројке а како закон налаже. БО су у неким случајевима унапријед потписали протоколе резултата (10 случаја). Ометање процеса бројања је пријављено у 11 посматраних случајева. БО нису јавно објавили потписани примјерак протокола резултата у једној четвртини бирачких мјеста што је умањило транспарентност.

Раније фазе израде резултата су позитивно оцијењене. Потешкоће у бројању са којима су се суочавали БО још су доказане тиме што су бројне ОИК добиле протоколе који су непотпуни или нису потписани. Посматрачи међународне ИПМ су углавном могли да прате читав процес.

ИНФОРМАЦИЈЕ О МИСИЈИ И ПРИЗНАЊА

Сарајево, 8. октобар 2018. године – Изјава о прелиминарним налазима и закључцима је резултат заједничког подухвата у који су укључени Уред за демократске институције и људска права ОЕБС-а (ОДИХР), Парламентарна скупштина ОЕБС-а (ОЕБС ПА), Парламентарна скупштина Савјета Европе (ПАЦЕ), Европски парламент (ЕП) и Парламентарна скупштина НАТО-а (НАТО ПА). Процјена се врши како би се установило да ли су избори били усклађени са одређењима ОЕБС-а, Савјета Европе и са другим међународним обавезама и стандардима демократских избора, као и са државним законима.

Г. Мавроудиса Воридиса (Грчка) је именован Предсједавајући ОЕБС-а за Специјалног координатора и предводника краткорочно ангажоване посматрачке мисије ОЕБС-а. Гђа. Пиа Каума (Финска) предводила је делегацију Парламентарне скупштине ОЕБС-а. Дама Цхерул Гиллан (Уједињено Краљевство) предводила је делегацију Парламентарне скупштине Савјета Европе. Г. Франк Енгел (Луксембург) предводио је делегацију Европског парламента. Гђа. Раса Јукневичиенè (Литванија) предводила је делегацију Парламентарне скупштине НАТО-а. Амбасадор Петер Тејлер (Шведска) на челу је ОДИHR Изборна посматрачка мисија која је оперативна од 27. августа 2018. године.

Ова Изјава о прелиминарним налазима и закључцима се доноси прије завршетка изборног процеса. Коначна оцјена избора зависити ће, дјелимично, о поступању у преосталим фазама изборног процеса што укључује и бројање, израду збирног прегледа и објављивање резултата, те рјешавање евентуалних приговора или жалби поднесених након дана избора. ОДИHR ће објавити детаљан коначан извјештај са препорукама за евентуална побољшања отприлике осам седмица по завршетку изборног процеса. Парламентарна скупштина ОЕБС-а представит ће свој извјештај на својој зимској сесији у Бечу у фебруару 2019. године. Парламентарна скупштина Савјета Европе представит ће свој извјештај Сталном савјету 23. новембра у Хелсинкију. Европски парламент представит ће свој извјештај на наредном састанку свог Одбора за вањску политику. Парламентарна скупштина НАТО-а представит ће свој извјештај током јесење сједнице 18. новембра 2018. године.

ОДИHR ИПМ састоји се од 16 стручњака са сједиштем у Сарајеву и 22 дугорочно ангажованих посматрача распоређених широм земље. На дан избора је било распоређено 316 посматрача из 43 земље, укључујући 249 дугорочно и краткорочно ангажованих посматрача које је поставио ОДИHR, као и делегацију од 27 чланова из Парламентарне скупштине ОЕБС-а, делегацију од 23 члана из Парламентарне скупштине Савјета Европе, делегацију од 9 чланова Европског парламента те делегацију од 8 чланова из Парламентарне скупштине НАТО-а. Отварање је посматрано на 128 бирачких мјеста, а гласање на 1.232 бирачка мјеста широм земље. Бројање гласова је посматрано на 126 бирачких мјеста. Процес израде збирних резултата је посматран у 95 ОИК.

Међународна ИПМ жели се захвалити властима на њиховом позиву за посматрање избора и Централној изборној комисији на пруженој помоћи. Међународна ИПМ такођер жели изразити своју захвалност осталим институцијама, политичким странкама, медијима и организацијама грађанског друштва као и представницима међународне заједнице на њиховој сарадњи.

За додатне информације, молимо обратите се:

- Амбасадор Петер Тејлер, шеф ОДИHR Изборна посматрачке мисије, Сарајево (+387 33 288 701);
- Тхомас Румер, гласноговорник ОДИHR-а +387 67 130 1572 or +48 609 522 266), или
Алехеу Громов, ОДИHR, савјетник за изборна питања, Варшава (+48 663 910 311);
- Ируна Сабасхук, Парламентарна скупштина ОЕБС-а, +387 62 361 066 или +45 60 10 81 73;
- Цхемавон Цхахбазиан, Парламентарна скупштина Савјета Европе, +387 62 032 847 или +33 650 39 29 40;
- Тимотху Боден, ЕП, +387 60 302 0657 или +32 498 3414
- Рухандра Попа, Парламентарна скупштина НАТО-а, +32 484 690 848.

Адреса ОДИHR ИПМ:

Хотел Холидау, 7. спрат Змаја од Босне 4

71000 Сарајево Босна и Херцеговина

Тел: + 387 33 288 701; Е-маил: office@odihr.ba

*Енглеска верзија овог извјештаја је једини званични документ.
Незванични преводи су доступни на босанском, хрватском и српском језику.*