

**МЕЂУНАРОДНА ИЗБОРНА ПОСМАТРАЧКА МИСИЈА**  
**Босна и Херцеговина**  
**Општи избори, 12. октобар 2014. године**

---

**ИЗЈАВА О ПРЕЛИМИНАРНИМ НАЛАЗИМА И ЗАКЉУЧЦИМА**

Сарајево, 13. октобар 2014. – Ова Изјава о прелиминарним налазима и закључцима је резултат заједничког настојања које је обухватало Канцеларију за демократске институције и људска права ОЕБС-а (ОЕБС/ОДИХР), Парламентарну скупштину ОЕБС-а (ПА ОЕБС) и Парламентарну скупштину Савјета Европе (ПАЦЕ).

Роберто Батели (Словенија) је именован од стране предједавајућег ОЕБС-а за специјалног координатора и вођу краткорочне посматрачке мисије ОЕБС-а. Мариета Тидеи (Италија) је предводила делегацију ПА ОЕБС-а, а Тини Кокс (Холандија) је водио делегацију ПАЦЕ-а. Корнелиа Јонкер (Холандија) је шеф Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР, која је почела са радом 3. септембра 2014 године.

Процјена је сачињена да би се утврдило да ли су избори били у складу са обавезама према ОЕБС-у и стандардима Савјета Европе за демократске изборе, као и међународним обавезама и домаћим законодавством. Ова Изјава о прелиминарним налазима и закључцима се даје прије окончања изборног процеса. Коначна оцјена избора ће дјелимично зависити од спровођења преосталих фаза изборног процеса, укључујући и бројање, израду збирних резултата и њихову објаву, те рјешавање могућих приговора и жалби послје избора. ОЕБС/ОДИХР ће објавити свеобухватан завршни извјештај, укључујући и препоруке о потенцијалним побољшањима, отприлике осам недеља послје окончања изборног процеса. ПА ОЕБС ће представити свој извјештај дана 3. децембра на састанку Бироа у Базелу. Делегација ПАЦЕ-а ће представити свој извјештај 18. новембра на састанку Сталног одбора у Бриселу.

---

**ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАКЉУЧЦИ**

---

Општи избори у Босни и Херцеговини 12. октобра су одржани у конкурентском окружењу. Међуетничка подјела је била кључан фактор. Недостатак заједничке визије о будућности и сарадње између три конститутивна народа наставља кочити реформе неопходне да се у потпуности осигурају демократски избори. Растуће неповјерење грађана у функционисање демократских институција доводи стабилност у опасност. Кандидати су могли проводити кампање слободно, а темељне слободе изражавања, удруживања и окупљања су поштоване. Иако су избори проведени ефикасно, распрострањени вјеродостојни наводи о случајевима манипулација чланством у бирачким одборима од стране учесника на изборима смањили су повјерење актера у интегритет процеса.

Правни оквир је уопштено довољан за спровођење демократских избора. Међутим, недостатак политичке воље да се одмакне од Општег оквирног споразума за мир из 1995. године (Дејтонски мировни споразум) значи да важни дуготрајни недостаци остају. Конкретно, ограничења права кандидовања и гласања заснована на етничкој припадности, што је у супротности ставовима 7.3 и 24 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. Године и стандардима Савјета Европе. Нажалост,

ово су други избори који се одржавају уз кршење пресуде Европског суда за људска права у предмету Сејдић-Финци. Поред тога, број гласова потребан кандидату да буде изабран знатно варира у свакој изборној јединици, чиме се нарушава принцип једнакости гласа. Законски услов да се редовно преиспитују границе изборних јединица и расподјела мандата није испуњен.

Централна изборна комисија (ЦИК) је генерално спровела изборе ефикасно и уживала је повјерење међу већином изборних актера. Сједнице ЦИК-а су биле отворене за акредитоване посматраче и медије, док се већина Општинских изборних комисија састајала неформално. Осим тога, бројни су случајеви ангажовања учесника на изборима у трговини мјестима у бирачким одборима да би добили већу заступљеност у областима од посебног интереса. Ово је резултирало политичком неравнотежом у одборима и смањило повјерење у њихову способност да спроведу изборе без злоупотреба.

Уопштено је постојало повјерење у квалитет и тачност Централног бирачког списка (ЦБС). Број бирача који су испуњавали услове за ове изборе је био 3.278.908. По први пут, бирачи у Брчко Дистрикту морали су одабрати држављанство једног од два ентитета како би могли гласати. Иако је уложен усаглашен напор да се бирачи у Дистрикту информишу о томе, неки нису били вољни да се определиле за ентитетско држављанство.

У генерално свеобухватном процесу, ЦИК је овјерио 51 политичку странку, 14 коалиција и 15 независних кандидата за такмичење на државним и ентитетским изборима. За изборе за Предсједништво БиХ је овјерено 17 кандидата, од којих је само једна жена. За избор предсједника и потпредсједника РС-а овјерено је 19 кандидата од којих су двије жене. Одредбе о поврату таксе за овјеру су претјеране и теку супротно доброј пракси. Нови услов о заступљености полова од 40% је поштован и у тијелима изборне администрације и на кандидатским листама.

Сви изборни кандидати су могли спроводити кампању без сметњи, а слободе удруживања и окупљања су биле поштоване. Политичке странке су усмјериле своје кампање према својим етничким заједницама. Иако су изборни кандидати преносили промотивне поруке о потреби друштвено-економских реформи, стварању радних мјеста, борби против корупције и европским и евроатлантским интеграцијама, њихове кампање су углавном биле негативне, уз окривљавање противника за недостатак напретка.

Регулаторни систем финансирања кампање који се тренутно спроводи није адекватан да би обезбиједио транспарентност, интегритет и одговорност процеса, а већина ранијих препорука Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР и Групе држава Савјета Европе за борбу против корупције (ГРЕЦО) остају неријешене. Поред тога, дугачак процес ревизије финансијских извјештаја спрјечава ефикасност постојећих прописа и оставља прекршаје неријешенима.

Постоји велики број медија у држави, али медијско окружење је и даље подијељено по етничкој линији. Јавни емитери су се придржавали својих законских обавеза да кандидатима омогуће једнако бесплатно вријеме за емитовање и понудили су бирачима прилику да сазнају више о кандидатима кроз изборне дебате и емисије. Међутим, резултати мониторинга медија који је спровела Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР потврдили су раширене наводе о пристрасности емитера.

Кориштење правних лијекова је ограничено на оне бираче и политичке субјекте чија су права директно прекршена. Поред тога, при одлучивању о изборним споровима није загарантовано присуство јавности, што није у складу са ставом 12 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године. Изборној администрацији је поднесено преко 100 приговора и жалби прије дана избора, а већина је одбијена.

Дан избора је протекао уопштено уредно, али су примијећене неке техничке неправилности током цијелог дана, уз знатно погоршање процеса током бројања гласова. Посматрачи су констатовали недостатак стандардизације у знању и примјени процедура, посебно током бројања гласова. Процес израде збирних резултата, који још траје, генерално је оцијењен позитивно.

---

## ПРЕЛИМИНАРНИ НАЛАЗИ

---

### Позадина

Државна структура Босне и Херцеговине (БиХ) је резултат уставних аранжмана, који су усаглашени Општим оквирним споразумом за мир (Дејтонски мировни споразум) из 1995. године. Држава се састоји из два ентитета: Федерација БиХ (ФБиХ) и Република Српска (РС), а Устав признаје Бошњаке, Србе и Хрвате као три "конститутивна народа"<sup>1</sup>. Одсуство заједничке визије и недостатак сарадње између етничких група остаје кључни фактор у БиХ, који често узрокује пат-позиције у политичком процесу доношења одлука.<sup>2</sup> Настојања међународне заједнице да кроз инструменте успостављене Дејтонским споразумом премости јаз између ентитета и етничких група тиме што ће промовисати грађанске вриједности и индивидуална умјесто групних права до сада нису имала никакве опипљиве резултате. Три конститутивна народа, зависно од своје етничке или културалне припадности, ослањају се на подршку одговарајућих регионалних актера.

И даље је доминантна подијељеност политичких странака по етничкој линији. У ФБиХ, Социјалдемократска партија (СДП), Странка демократске акције (СДА), Савез за бољу будућност (СББ), Странка за БиХ (СБиХ), као и новооснована Демократска фронта (ДФ)<sup>3</sup> имају главну улогу на бошњачкој политичкој сцени, док се Хрватска демократска заједница БиХ (ХДЗ БиХ), Хрватска демократска заједница 1990 (ХДЗ 1990) и друге хрватске странке такмиче за хрватске гласове. У РС, и владајући Савез независних социјалдемократа (СНСД) и опозиција која се углавном састоји од Српске демократске партије (СДС) и Партије демократског прогреса (ПДП) заговарају сличну платформу промовисања ентитетских надлежности РС.

Предизборно политичко окружење је обиљежено све већим разочарањем становништва у власти. У фебруару 2014. године је БиХ била свједок социјално-економских протеста, које су изазвали

---

<sup>1</sup> Грађани се такође могу изјаснити као "остали", било да се идентификују као припадници неке друге етничке групе или избором да не припадају било којој етничкој групи.

<sup>2</sup> Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине 2013. године "закључио је да је Босна и Херцеговина направила веома ограничен напредак у рјешавању политичких критерија. Заједничка визија политичких представника о укупном правцу и будућности државе или о томе како она треба функционисати остаје одсутна." Види Меморандум Европске комисије "Кључни налази Извјештај о напретку Босне и Херцеговине за 2013. годину"

<sup>3</sup> Демократску фронту је 2013. године основао хрватски члан Предсједништва БиХ, Жељко Комшић, који је годину прије тога напустио СДП.

висока незапосленост и оптужбе о корупцији. Опширни политички преговори о именовану у кључне регулаторне агенције су већ утврђена пракса. Ослањање на запошљавање у државној служби које контролишу странке значи за велики проценат становништва да су значајни сегменти друштва зависни од политичких странака. У мају 2014. године је друштвено-економска ситуација погоршана великим поплавама.

## Правни оквир

Избори су првенствено регулисани Уставом и Изборним законом. Њих допуњавају Анекс III Дејтонског споразума, Закон о финансирању политичких странака, Закон о држављанству, као и прописи које доноси Централна изборна комисија (ЦИК).<sup>4</sup> Правни оквир је уопштено довољан за спровођење демократских избора. Међутим, недостатак политичке воље да се одмакне од Општег оквирног споразума за мир из 1995. године (Дејтонски мировни споразум) значи да важни и дуготрајни недостаци остају, укључујући и ограничено право на приговоре, недовољне заштитне мјере за спрјечавање злоупотребе административних ресурса, недостатак закона о политичким странкама, као и неадекватне прописе о финансирању кампање.

Правни оквир наставља представљати ограничења права кандидовања и гласања заснована на етничкој припадности, што је у супротности са ставком 7.3 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године.<sup>5</sup> Право кандидовања за Предсједништво БиХ и предсједника и потпредсједника РС је дато само грађанима који се изјашњавају као Бошњаци, Хрвати или Срби.<sup>6</sup> Поред тога, право кандидовања је ограничено пребивалиштем: Србин пријављен у ФБиХ, односно Бошњак и Хрват у РС не могу се кандидовати за Предсједништво БиХ.<sup>7</sup> Осим тога, бирачи из РС могу гласати једино за српског кандидата за Предсједништво БиХ, док бирачи из ФБиХ могу гласати једино за бошњачког или хрватског кандидата. До данас нема напретка око амандмана на Устав који су неопходни да би се спровела обавезујућа пресуда Европског суда за људска права у предмету Сејдић-Финци у вези с дискриминацијом против грађана на темељу етничке припадности.<sup>8</sup>

Након недавних измјена и допуна Закона о сукобу интереса, овлаштења за одлучивање о сукобу интереса за изабране званичнике су пренесена са ЦИК-а на новоосновану парламентарну комисију. Међутим, преостају нејасноће око кориштења њене надлежности, а бројни саговорници

---

<sup>4</sup> Уз то, постоје бројни ентитетски закони, укључујући и уставе ФБиХ, РС, Закон о финансирању политичких странака из буџета Републике, града и општине (РС), Закон о политичким странкама (РС) и Закон о финансирању политичких странака из буџета Брчко Дистрикта БиХ. ФБиХ нема закон о политичким странкама нити закон о финансирању политичких странака.

<sup>5</sup> Став 7.3. Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године предвиђа да државе учесници требају "гарантовати универзално и једнако право гласа пунољетним грађанима".

<sup>6</sup> Само Бошњаци, Хрвати или Срби могу бити директно изабрани у Дом народа Парламентарне скупштине БиХ и као предсједници и потпредсједници ФБиХ.

<sup>7</sup> Види став 15 Општег коментара бр. 25 Одбора за људска права УН-а на члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (енг. ИЦЦПР), који наводи да "особе које су иначе подобне да се кандидују не требају бити искључене неразумним или дискриминаторним условима као што су образовање, пребивалиште или поријекло или из разлога политичке припадности."

<sup>8</sup> Дана 22. децембра 2009. године је Европски суд за људска права (енг. ЕцтХР) објавио одлуку у којој наводи да је "неподобност за кандидовање утемељена на етничкој припадности..." неспојива са општим принципима Европске конвенције о заштити људских права и темељних слобода". Види Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине (ЕцтХР, 2009). Види: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491>

Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР изразили су забринутост за способност комисије да правовремено и непристрасно испуни своје дужности након избора.

### Изборни систем

Због сложеног институционалног и изборног система је на овим изборима одржано шест одвојених утрка. На државном нивоу, сви грађани су гласали за чланове Предсједништва БиХ и посланике у Представничком дому БиХ (ПД БиХ). Поред тога, грађани пријављени у ФБиХ бирали су посланике Представничког дома ФБиХ (ПД ФБиХ) и кантоналне скупштине, док су они пријављени у РС гласали за предсједника и потпредсједника РС и посланике Народне скупштине РС (НС РС).

Три члана Предсједништва се бирају простом већином на одвојеним листама у оба ентитета. Предсједник РС се такође бира простом већином. Кандидат било којег конститутивног народа који добије највише гласова постаје предсједник, док два кандидата са највише гласова из реда друга два конститутивна народа постају потпредсједници.

Посланици ПД БиХ и ПД ФБиХ као и НС РС бирају се са отворених кандидатских листи преференцијалним гласовима у вишечланним изборним јединицама (ВИЈ), што омогућава бирачима да одаберу кандидате којима дају предност. За сва три законодавна тијела се након почетне расподјеле мандата додјељују такође компензацијски мандати са затворених страначких листа, како би се надокнадила неадекватна пропорционална заступљеност странке, коалиције или кандидатске листе. За ПД ФБиХ и НС РС Изборни закон гарантује минималну заступљеност од четири мандата за сваки од три конститутивна народа.

Број гласова потребних да кандидат буде изабран се знатно разликује у свакој ВИЈ, чиме се нарушава принцип једнакости гласа, који предвиђа став 7.3. Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године. Ово се односи на изборе за ПД-ове и у БиХ и ФБиХ и за НС РС. Изборне јединице за ниво БиХ и ПД у ФБиХ и број мандата додијељен свакој ВИЈ није преиспитан од 2001. године, успркос законској одредби о преиспитивању сваке четири године.<sup>9</sup> Недавно преиспитивање граница изборних јединица и додјела мандата за НС РС није исправило ову неједнакост.<sup>10</sup>

### Изборна администрација

Опште изборе су спровели ЦИК и 142 општинске изборне комисије (ОИК), именоване на период од седам година, као и 5.401 бирачки одбор, које су именовале ОИК за ове изборе.<sup>11</sup> ЦИК и ОИК уопштено поштују прописани етнички и полни састав.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Разграничење ВИЈ је још увијек регулисано привременим одредбама Изборног закона.

<sup>10</sup> Члан 2 став 2 Кодекса добре праксе у изборним питањима Комисије Савјета Европе за демократију кроз закон (Венецијанска комисија) предвиђа да "дозвољено одступање од норми не треба износити више од 10% и сигурно не треба прелазити 15% осим у посебним околностима."

<sup>11</sup> Ово обухвата и пет бирачких одбора именованих у дипломатско-конзуларним представништвима.

<sup>12</sup> Састав ОИК треба одражавати етнички састав дате општине у складу са подацима са посљедњег пописа. За ове изборе, подаци са посљедњег пописа су објављени 1991. године. Са новим законским одредбама, најмање 40% припадника сваког пола треба бити заступљено на свим нивоима изборне администрације.

ЦИК уопштено ужива повјерење међу већином изборних актера. ЦИК је донио прописе који су неопходни за спровођење избора и правовремено их објавио на својој интернет страници. ЦИК је одржавао редовне сједнице, отворене за медије и већину одлука донио је једногласно. Учесталост тих сједница повремено није била довољна за расправу о приговорима.<sup>13</sup> У складу са својим пословником, ЦИК је одржавао сједнице Колегија, затворене за посматраче и медије, на којима су питања често расправљана дубље него на јавним сједницама ЦИК-а.

ОИК су већином биле искусне, добро организоване и упознате са Изборним законом. Многе ОИК нису унапријед најављивале своје сједнице, а већина њих се неформално састајала ради одлучивања о изборним питањима. Седам ОИК-а је навело политички притисак на њих, а бројни саговорници Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР су додатно наводили да је политички утицај био и шири.

Сви кандидати на изборима су имали прилику да именују једнак број предствника за чланове бирачких одбора, који су распоређени насумице на основу жријеба који је организовао ЦИК. Отприлике 33 ОИК су изразиле забринутост да неким именованим члановима бирачких одбора недостаје знање и искуство за спровођење избора у складу са процедурама, иако су их ОИК обучиле.

Иако је именовање бирачких одбора формално извршено у складу са законом, постојали су бројни вјеродостојни случајеви ангажовања кандидата у трговини мјестима у одборима да би добили заступљеност у областима од посебног интереса, што је водило политичкој неравнотежи у бирачким одборима.<sup>14</sup> Неки саговорници Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР су навели да је било бирачких одбора у којима је у суштини била заступљена само једна политичка странка.<sup>15</sup> Политичка неравнотежа у бирачким одборима је озбиљно питање пошто је у сукобу са духом Изборног закона.<sup>16</sup> ЦИК се није позабавио рјешавањем овог питања. Осим тога, иако су изборни кандидати добили комплетне листе чланова бирачких одбора са информацијама о томе ко их је предложио, ове информације нису биле јавно доступне, чиме се смањивала транспарентност процеса и повјерење учесника у бирачке одборе да спроведу изборе без злоупотребе, посебно при бројању гласова.

Обука чланова ОИК-а и бирачких одбора је била опширна али не увијек и практична. Као позитивну мјеру, ЦИК је израдио низ образовних видео клипова који покривају изборни процес. ЦИК је такође спровео и едукацију бирача у електронским медијима преко спотова о томе како попунити гласачке листиће и емитовао спотове са позивима бирачима да гласају.

---

<sup>13</sup> Кандидати на изборима немају посматраче који присуствују сједницама ЦИК-а.

<sup>14</sup> Укупно 60 представника ОИК-а је навело да нека именовања у бирачке одборе не представљају истинску заступљеност политичких странака или кандидата који су их именовали. Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је доказала неколико случајева такве праксе, коју су такође отворено исказали и неки кандидати. Најмање два независна кандидата су судјеловала у изборима са једином сврхом да добију мјеста у бирачким одборима у корист других кандидата.

<sup>15</sup> Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је добила вјеродостојне али непровјерене информације о овом питању.

<sup>16</sup> Члан 2 став 19 тачка 13 Изборног закона предвиђа да "само један представник једног политичког субјекта може бити у саставу једног бирачког одбора."

## Регистрација бирача

Регистрација бирача је пасивна и заснива се на регистру грађана. Он обухвата све становнике који су старији од 18 година осим оних који су на издржавању казне или су оптужени за озбиљно кршење хуманитарног права.<sup>17</sup>

ЦИК има одговорност за вођење Централног бирачког списка (ЦБС), који има високу разину повјерења. У свеобухватном процесу су бирачи били у могућности да провјере свој упис и затраже исправке.<sup>18</sup> Број бирача који су испуњавали услове за ове изборе је био 3.278.908. Осим тога, бирачи који имају важећи идентификациони документ којим доказују пребивалиште а који нису били на бирачком списку, те бирачи који су се регистровали за гласање у иностранству али су дошли у БиХ на дан избора могли су гласати путем непотврђених гласачких листића.

Бирачи са привременим боравком у иностранству су до 29. јула могли поднијети захтјев за гласање у иностранству путем поште или у дипломатским представништвима.<sup>19</sup> ЦИК је утврдио бројне могуће злоупотребе пријава за гласање поштом и сазнао за наводна четири различита случаја у којима су бирачи у иностранству добили пошиљке са гласачким листићима за више од једног бирача.<sup>20</sup> Пошто су ова четири случаја још неријешена и под истрагом су тужилаштва, бројни саговорници Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР су изразили забринутост да ће ове оптужбе смањити повјерење у интегритет листића за гласање поштом.

Интерно расељена лица (ИРЛ) имала су законско право одабрати да ли ће гласати у свом привременом или предратном пребивалишту, прије расељења. ЦИК је добио 100.090 уноса са именима ИРЛ,<sup>21</sup> али је навео да су само 84.207 уноса комплетна. Преостали подаци недостају<sup>22</sup> и не могу се унијети у попис ИРЛ у ЦБС.<sup>23</sup> Иако је право ИРЛ да гласају у свом ранијем пребивалишту законски гарантовано, државне, ентитетске и локалне власти су могле уложити више напора да осигурају судјеловање ИРЛ вођењем тачнијих података.

По први пут, бирачи у Брчко Дистрикту морали су одабрати ентитетско држављанство како би могли гласати. Чак и након активне информативне кампање, само 45.317 становника Дистрикта одабрало је ентитетско држављанство прије истека рока 28. августа, чиме је 39.974 становника остало а да није одабрало ентитетско држављанство.<sup>24</sup> У случају да су ова лица добила ентитетско

---

<sup>17</sup> Осим тога, они који су лишени пословне способности правоснажном одлуком суда такође су искључени са ЦБС-а.

<sup>18</sup> У случају грешака, бирачи су могли затражити исправке преко ентитетских и локалних институција које воде регистре грађана, што би се онда одмах одразило и у ЦБС-у.

<sup>19</sup> Због малог броја пријава, само је 214 грађана регистровано за гласање у дипломатско-конзуларним представништвима у Аустрији и Њемачкој. Укупно је 42.044 бирача било регистровано за гласање поштом.

<sup>20</sup> Укључујући и пријаве за 37 мртвих особа и 608 случајева у којима је ЦИК сумњао на лажно представљање или фалсификоване пријаве.

<sup>21</sup> Регистар ИРЛ се води у Министарству за људска права и избјеглице БиХ.

<sup>22</sup> Нпр. ЈМБ или адреса.

<sup>23</sup> До рока 29. јула је око 20.709 ИРЛ одабрало да гласа према мјесту свог ранијег пребивалишта, прије расељења.

<sup>24</sup> До 30. септембра 2014. године је отприлике 1.424 грађана затражило ентитетско држављанство. Грађани који обнављају личне карте морају одабрати ентитетско држављанство у складу са измјенама и допунама Закона о личној карти држављана БиХ.

држављанство до дана одржавања избора, они су могли гласати помоћу непотврђених гласачких листића. Иако су власти у Брчком уложили напоре да овај процес прилагоде корисницима и да буде што свеобухватнији, један број становника Дистрикта није био вољан да се изјасни за ентитетско држављанство.

## Овјера кандидата

ЦИК је овјерио 51 политичку странку, 14 коалиција и 15 независних кандидата за такмичење на државним и ентитетским изборима. Иако Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР није посматрала процес овјере, изгледа да је он био свеобухватан узимајући у обзир број пријављених кандидата. Кандидатима ја дата прилика да исправе пријаве, а сам процес је оспорен само кроз одређени ограничени број приговора.<sup>25</sup> Међутим, бројни саговорници су довели у питање истинско учествовање неких кандидата с обзиром на праксу трговине мјестима у бирачким одборима у сврху политичке користи.

Да би били овјерени, политичке странке и потенцијални независни кандидати су морали поднијети пријаву за овјеру уз таксу за овјеру, која се враћа једино кандидатима који су изабрани и/или добију мандат.<sup>26</sup> Одредбе о поврату таксе за овјеру су претјеране и теку супротно доброј пракси.<sup>27</sup> Кандидати на изборима који нису заступљени у изабраном тијелу којем истиче мандат (или тијелу вишег нивоа), а за које су се пријавили, морају прикупити и потписе.<sup>28</sup> Овјера је одбијена за четири странке због недостатка потписа или уплаћене таксе, а једна странка је одустала. Сви независни кандидати су овјерени.

ЦИК је овјерио 3.524 кандидата на 517 одвојених кандидатских листи за државни и ентитетски ниво.<sup>29</sup> У складу са недавним измјенама и допунама Изборног закона, кандидатске листе за државни и ентитетске парламенте су обухватале 40% припадника мање заступљеног пола. ЦИК је за изборе за Предсједништво БиХ овјерио 17 кандидата, од којих је само једна жена. За избор предсједника и потпредсједника РС овјерено је 19 кандидата од којих су двије жене.

## Окружење изборне кампање

Изборна кампања је званично почела 12. септембра и завршила у поноћ 10. октобра. Иако је спровођење кампање добро регулисано Изборним законом, он не обухвата забране злоупотребе

<sup>25</sup> Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР зна за 18 приговора поднесених ЦИК-у и жалби суду против овјере кандидатских листа. Три од њих су биле утемељене док су остале одбијене, четири на темељу тога да такса за овјеру није плаћена.

<sup>26</sup> Такса за овјеру износи 20.000 КМ за Предсједништво БиХ и Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ, а 14.000 КМ за политичке странке на изборима за ентитетски ниво (1 евро = 1,95583 КМ). Овај износ је преполовљен за независне кандидате. Износи таксе су повећани за до 40% за ове опште изборе.

<sup>27</sup> Став 1.3.1. Кодекса добре изборне праксе Венецијанске комисије наводи да број гласова које кандидат или странка треба добити да би такса била враћена не треба бити претјеран.

<sup>28</sup> Политичке странке су требале прикупити 3.000 потписа бирача за изборе за Предсједништво БиХ и ПД Парламентарне скупштине БиХ, односно 2.000 за све ентитетске изборе. Независни кандидати су требали прикупити половину тог броја потписа.

<sup>29</sup> ЦИК је 5. и 8. октобра са кандидатске листе уклонио два кандидата на темељу члана 7 став 3 тачка 1 алинеја 7 Изборног закона због онога што је ЦИК дефинисао као говор мржње и подстицања насиља.



административних ресурса.<sup>30</sup> Уз то, недавне измјене и допуне закона су омогућиле државним, јавним и локалним властима и институцијама да кандидатима осигурају бесплатно кориштење простора, често без осигуравања једнакости у спровођењу.

Кампања је уопштено остала уочљива иако са мањим интензитетом у областима захваћеним поплавама. Простором кампање су доминирале важније политичке странке, односно СДА, СББ, СДП, СНСД, СДС, ХДЗ и ХДЗ 1990. Кампања је обухватала разне активности, као што је постављање билборда и постера, организовање јавних скупова,<sup>31</sup> окупљање у затвореним просторима, те кампање од врата до врата, као и подјелу летака и кориштење друштвених медија. СДП је изјавио да ће се одрећи билборда и постера да би дао финансијску помоћ жртвама поплаве.

Слободе удруживања и окупљања су поштоване, а сви изборни кандидати су могли спроводити кампању без сметњи. Окружење изборне кампање је остало мирно уз тек изоловане инциденте које су пренијели медији или које је запазила Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР.<sup>32</sup> У предизборном периоду је било 11 приговора који су се односили на кампању прије изборног периода,<sup>33</sup> а 8 приговора на кршења правила кампање је поднесено изборној администрацији.<sup>34</sup> Посјећеност скупова је била прилично ниска.

Иако су изборни кандидати преносили промотивне поруке о потреби друштвено-економских реформи, стварању радних мјеста, борби против корупције и европским и евроатлантским интеграцијама, њихове кампање су углавном биле негативне, уз окривљавање противника за недостатак напретка. Они су истицали властита достигнућа умјесто констатовања разлика у политикама. Промотивне поруке бошњачких кандидата су се фокусирали на потребу јачања централних државних структура, док су главне предизборне теме међу хрватским и српским кандидатима биле везане за очување и промоцију својих националних идентитета. Осим тога, српски кандидати су заговарали српске интересе и јачање надлежности РС као ентитета. Странке из сва три конститутивна народа су водиле кампању на основи својих националних интереса. Кориштење запаљиве реторике је забиљежено у посљедњој седмици кампање, као и преко друштвених медија и дијела "Коментари" чланака постављених на интернетске странице.

<sup>30</sup> Злоупотреба административних ресурса је у супротности са Извјештајем Венецијанске комисије о злоупотреби административних ресурса током изборних процеса.  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29033-e>

<sup>31</sup> Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је посматрала 60 скупова одржаних широм земље.

<sup>32</sup> У Бања Луци је један активист СДС-а претучен док је спроводио кампању, а у Мокроногама је један учесник скупа СНСД-а у затвореном простору избачен из сале када је оспорио говорника. Једног кандидата је ЦИК уклонио са листе након насилног инцидента када је он насрнуо на промотивни штанд друге странке.

<sup>33</sup> Ти приговори су се односили на плаћено политичко оглашавање прије званичног почетка кампање, као што је подјела промотивног материјала бирачима, постављање страначких штандова, плаћено оглашавање на ТВ-у и један спот политичке странке који је постављен на *YouTube* прије почетка изборне кампање. Већина тих приговора је одбијена осим у два случаја, када је изречена новчана казна датим странкама.

<sup>34</sup> Приговори на кршење правила кампање су обухватили оштећење ликова на билбордима и постерима странака; билборде и постере изложене на јавним мјестима; случај странака са сличним именима (приговор Српске напредне странке против Странке напредне Српске која је требала носити име Странка нова Српска по одлуци ЦИК-а); један приговор СДП-а на изјаву кандидата из Наше странке, у једном радијском програму, у којем је наводно садржан говор увредљив за жене.

## Финансирање изборне кампање

Финансирање изборне кампање је регулисано Законом о финансирању политичких странака, као и прописима ЦИК-а. Закон не предвиђа привремене извјештаје, рокове за објављивање и ревизију финансијских извјештаја или примјене санкција упркос препорукама Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР и Групе држава Савјета Европе за борбу против корупције (енг. ГРЕЦО).<sup>35</sup> Уопштено, регулаторни систем финансирања кампање који се тренутно спроводи није адекватан да би осигурао транспарентност, интегритет и одговорност процеса.

Кандидати на изборима могу финансирати своје кампање добијањем средстава за кампању из ентитетских буџета, чланарина и добровољних прилога од физичких и правних лица.<sup>36</sup> Уплате се могу обављати преко банковних рачуна или у готовини. Сваки политички субјект на изборима може потрошити до 0.30 КМ по регистрованом гласачу за сваки изборни ниво. Сви политички субјекти су испунили своје законске услове о подношењу финансијских извјештаја о приходима и расходима у вријеме овјере за период од три мјесеца прије овјере. Други извјештај је предвиђен у року од 30 дана након изборних резултата за период након овјере. Служба за ревизију ЦИК-а, која надгледа финансирање кампање, навела је да ће због ограниченог кадра резултати ревизије бити објављени послје двије године. Неки саговорници Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР су тврдили да су кандидати повремено пропустили да пријаве средства и уплате.

## Медији

Постоји велики број медија у држави, али медијско окружење је и даље подијељено по етничкој линији. Резултати мониторинга медија које је спровела Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР<sup>37</sup> су показали да су се јавни емитери<sup>38</sup> придржавали својих законских обавеза да кандидатима омогуће једнако бесплатно вријеме за емитовање.<sup>39</sup> Бирачи су били у могућности да прикупе информације о кандидатима како би направили избор на темељу истих, конкретно кроз бројне изборне дебате и емисије. Међутим, истинска дебата о суштинским питањима и конкретни приједлози о томе како рјешавати кључне проблеме у држави су изостали.

Јавни емитери (и неки приватни) који су били предмет мониторинга су извјештавали о кампањама у посебним изборним емисијама, које су обично емитоване у рано поподне или касним вечерњим сатима, ван ударног времена гледаности. Информативне емисије шире гледаности дословно су биле без извјештаја о кампањама. Кроз извјештавање о службеним активностима, званичници који су такође били и кандидати, добили су више пажње у јавним медијима у поређењу са другим

---

<sup>35</sup> Види Извјештај ГРЕЦО-а о придржавању обавеза Босне и Херцеговине, 18. октобар 2013. године.

<sup>36</sup> Физичка лица могу давати добровољне прилоге у износу до 10.000 КМ, а правна лица до 50.000 КМ. Страни добровољни прилози, као и финансирање од тијела управе, јавних предузећа и анонимни добровољни прилози су забрањени. Поред тога, парламентарне групе у ПД Парламентарне скупштине БиХ добивају годишње финансирање из буџета институција БиХ.

<sup>37</sup> Почевши од 12. септембра, Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је пратила извјештавање о изборима и кампањи током ударног времена на три јавна канала: БХТ (БХРТ), ФТВ (РТВ ФБиХ) и ТВ РТРС, те четири приватна канала: ОБН, ТВ Хајат, ТВ1 и БНТВ, као и поред тога вијести на ТВ Пинк БиХ и Фаце ТВ те садржај новина "Дневни аваз", "Дневни лист", "Глас Српске", "Ослобођење" и "Пресс РС".

<sup>38</sup> Систем јавних емитера се састоји од Радио-телевизије Босне и Херцеговине (БХРТ) која покрива цијелу државу, као и Радио-телевизије Федерације БиХ (РТВ ФБиХ) и Радио-телевизије Републике Српске (РТРС).

<sup>39</sup> Најмање три минуте по политичком субјекту на изборима (политичке странке, коалиције и независни кандидати).

учесницима. Иако закон допушта извјештавање о вијестима везаним за званичнике без спомињања њихове кандидатуре, у њему се такође наводи да званичници не смију имати повлаштен положај у односу на друге учеснике у изборном процесу. Достижање прописане уравнотежености се показало веома изазовним за неколико емитера, који су тим политичким актерима дали платформу за промоцију а да јој се нису критички супротставили.

По закону, емитери су обавезни придржавати се принципа праведности, уравнотежености и непристрасности у извјештавању о изборима. Јавни сервис БХРТ је генерално неутрално извјештавао о политичким актерима фокусирајући се на државне и ентитетске власти, као и друге званичнике. ФТВ (РТВ ФБиХ) је дао највећи дио, 25% свог извјештавања Влади ФБиХ, показујући свеукупно неутралан приступ који је био оцијењен као позитиван с обзиром да су многи саговорници Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР навели да је ФТВ подложна политичком утицају. С друге стране, РТРС је показала јасну пристрасност у корист председника РС и Владе РС у смислу емитованог времена, посвећујући им 57% од свог укупног извјештавања о политичким актерима, као и веома позитиван тон, посебно у информативним емисијама.

Резултати мониторинга медија Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР су до одређеног степена потврдили наводе о медијској пристрасности које су износили бројни саговорници у погледу наводних веза између политичких субјеката и медија, као и подлежности медија да прилагоде своје уредничке политике у замјену за приходе од маркетинга. Било је конкретних примјера опширног и повољног извјештавања о неким званичницима који се такмиче на изборима и код приватних емитера, Пинк ТВ-а, и ТВ1, који су у великој мјери промовисали званичнике СДП-а.<sup>40</sup> Влада РС је озбиљно критикована на БН ТВ, која је опширно и повремено позитивно извјештавала о опозиционој странци СДС, са учешћем од 26%. Међутим, вијести Хајат ТВ и Фаце ТВ су понудиле уравнотежено и критичко извјештавање о политичким актерима.<sup>41</sup> Овај приступ није био присутан у информативним емисијама на ОБН-у.

Регулаторна агенција за комуникације (РАК) је задужена за одлучивање по приговорима на активности емитера, како током избора тако и уопштено. Међутим, РАК нема рокова за рјешавање приговора и не спроводи свој властити мониторинг медија, већ поступа по примљеним приговорима. Непристрасност у медијском извјештавању запажена током периода кампање, оспорена је у ограниченом броју приговора, али ти приговори су још на рјешавању у РАК-у.<sup>42</sup> У комбинацији с недостатком проактивног приступа РАК-а на утврђивању прекршаја то је у суштини резултирало неспроведеним прописима о кампањи.

Већина новина тврде да су задржале неутралне уредничке политике, али је мониторинг новина показао пристрасност у корист или против одређених политичких опција. Дневне новине *Дневни аваз* су јасно подржавале СББ са којим су повезане, док су истовремено оштро критиковале СДА и СДП. *Глас Српске*, као и *Пресс РС* су фаворизовали СНСД и председника РС уз критиковање опозиције, односно СДС-а. *Дневни лист* је показао наклоност према хрватској странци ХДЗ 1990.

---

<sup>40</sup> Вијести Пинк ТВ-а од 18. септембра су имале деветоминутни интервју са Бакиром Изетбеговићем у његовој званичној функцији, дајући му отворен простор за промоцију. Вијести ТВ 1 су више пута на позитиван начин извјештавале о разним представницима власти из СДП-а који се такмиче на изборима, посебно о њиховим иницијативама на изградњи путева.

<sup>41</sup> Међутим, ТВ Хајат је презентирао Владу ФБиХ у благо позитивном свјетлу.

<sup>42</sup> До данас је РАК-у поднесено 11 приговора, али није донесена ниједна одлука.

Од свих штампаних медија који су били предмет мониторинга, *Ослобођење* је понудило највише разнолику слику о политичким актерима.

## Приговори и жалбе

Кориштење правних лијекова је ограничено на оне бираче и политичке субјекте чија су права директно прекршена. Изборне комисије такође могу разматрати предмете могућих неправилности на властиту иницијативу. ЦИК је прва инстанца у разматрању већине приговора везаних за изборе и друга инстанца у разматрању жалби на одлуке ОИК-а. Све одлуке ЦИК-а подлијежу рјешавању од стране Апелационог одјељења Суда БиХ као највише инстанце. Предмети који садрже елементе казног дјела се достављају тужиоцу, али дуге истраге не осигуравају правовремено рјешење. Бројни предмети са ранијих избора су још увијек у поступку у Тужилаштву.

Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР зна за преко 100 приговора и жалби поднесених ЦИК-у и ОИК-има прије дана одржавања избора, од којих је већина одбијена. Отприлике 35 жалби на одлуке ЦИК-а је поднесено суду и све осим једне су одбијене. Иако је позитивно дешавање увођење централизоване базе података о приговорима, ЦИК исту није ставио на увид јавности. Осим тога, ЦИК често пропушта поштовати законски рок од 48 сати за доношење одлука.

Ни ЦИК ни суд не разматрају изборне спорове у присуству јавности, што није у складу са ставом 12 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године и добром праксом.<sup>43</sup> Међутим, стране у поступку су позване да поднесу писано изјашњење у корист својих ставова.

## Посматрачи из удружења грађана и међународни посматрачи

У дешавању које је поздрављено, седам организација основало је коалицију "Под лупом" ради посматрања цијелог изборног процеса.<sup>44</sup> "Под лупом" је ангажовала и обучила укупно 3.000 посматрача који су били распоређени на око 1.400 бирачких мјеста на дан одржавања избора. 142 ОИК су акредитовале више од 60.000 посматрача из политичких странака. Укупан број акредитованих страних посматрача, који долазе из разних међународних организација, страних изборних комисија и амбасада и конзулата у БиХ, био је 552.

## Дан избора

Дан избора је протекао уопштено уредно, али су примијећене неке техничке неправилности током цијелог дана, уз знатно погоршање процеса током бројања гласова.

Бирачка мјеста су отворена са закашњењем на 51 од 124 посматрана мјеста, углавном због бројања гласачких листића прије отварања бирачких мјеста и одсутности чланова бирачких одбора. Запажене процедуралне неправилности су обухватале и пропуст да се евидентирају серијски

---

<sup>43</sup> Ставом 12 Копенхагенског документа ОЕБС-а из 1990. године осигурава се да "поступци се могу одржавати затворени за јавност једино у условима прописаним законом и у складу са обавезама на темељу међународног права и међународних обавеза." Уз то, види Поглавље II, члан 3 став 3 тачка 100 Кодекса добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије.

<sup>44</sup> Центри цивилних иницијатива, Омладинска информативна агенција, *Infohouse*, Центар за грађанску сарадњу, *Perpetuum mobile* Бања Лука, ДОН Приједор и Форум грађана Тузле.

бројеви печата гласачких кутија у 24 случаја, те мијешање посматрача у рад чланова бирачког одбора у шест случајева. Посматрачи из политичких субјаката су били присутни на 99%, а из удружења грађана на 30% бирачких мјеста.

У укупно позитивној оцјени гласања, процес је оцијењен као добар или веома добар у 94% посматраних случајева. Посматрачи су констатовали недостатак стандардизације у примјени правила о важећим личним документима за гласање, и на најмање 21 посматраном бирачком мјесту је неким бирачима допуштено да гласају без важећих личних докумената. Поред тога, најчешће забиљежена неправилност је била групно/породично гласање које је запажено на отприлике 16% посматраних бирачких мјеста, тајност гласања није била осигурана на 7% од посматраних бирачких мјеста, а помоћ исте особе више од једном бирачу је запажена на 3% бирачких мјеста. Гласање умјесто другог лица је запажено на 2% бирачких мјеста.

На дан избора су изборне комисије добијале приговоре на кршења изборне шутње, промотивне материјале испред бирачких мјеста, наводно незаконито убацивање додатних листића у гласачке кутије, бираче са већ означеним листићима и гласање умјесто другог лица. Мијешање посматрача из политичких субјеката и удружења грађана у рад бирачких одбора се наставило у 18 случајева током гласања.

Укупна оцјена бројања гласова је била негативнија и везана за чланове бирачких одбора којима је недостајало знање о процедурама и за неорганизованост, при чему је 25% посматраних бирачких мјеста оцијењено као лоше или веома лоше. У 27 случајева су запажене знатне процедуралне грешке, у 43% посматраних случајева провидне вреће нису кориштене примјерено, у 41% посматрана случаја обрасци за бројно стање нису попуњени прије почетка бројања, у 14% посматраних случајева су чланови бирачког одбора унапријед потписивали обрасце за збирне резултате, а у 30% посматраних случајева се резултати нису слагали. Међутим, транспарентност процеса бројања је оцијењена позитивно у свим осим у 11 бирачких мјеста иако обрасци за збирне резултате нису дати посматрачима у 30% посматраних бирачких мјеста. Мијешање посматрача из политичких субјеката и удружења грађана у рад бирачких одбора се наставило у 13 случаја током бројања.

Израда збирних прелиминарних резултата је започела одмах након бројања за сваки ниво. У вријеме израде овог текста, израда споменутих резултата је још трајала. Међутим, на основу почетих запажања, процес је био уредан и оцијењен као добар или веома добар код свих осим код једне од 65 посматраних општинских изборних комисија. Централна изборна комисија је почела са објављивањем дјелимичних прелиминарних резултата за Предсједништво БиХ у ноћи након избора. Посматрачи су могли посматрати процес израде збирних резултата без ограничења.

*Енглеска верзија ове изјаве је једини званичан документ.  
Незванични преводи су доступни на босанском, хрватском и српском језику.*

---

## ИНФОРМАЦИЈЕ О МИСИЈИ И ПРИЗНАЊА

---

13. октобар 2014., Сарајево – Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је почела рад 3. септембра у Сарајеву са 11 експерата у главном граду и 20 дугорочних посматрача распоређених широм земље.

На дан избора су била распоређена 294 посматрача из 38 земаља, укључујући и 222 дугорочна и краткорочна посматрача које је распоредио ОЕБС/ОДИХР, као и делегацију од 41 члана из Парламентарне скупштине ОЕБС-а те делегацију од 31 члана из Парламентарне скупштине Савјета Европе. Гласање је посматрано на 1.084 бирачких мјеста, а бројање гласова на 108 бирачких мјеста. Процес израде збирних резултата је посматран у отприлике 100 општина.

Посматрачи желе да се захвале Централној изборној комисији за позив за посматрање, за њену сарадњу и издавање акредитацијских докумената, те Министарству вањских послова БиХ и другим органима власти за њихову помоћ и сарадњу. Такође желе изразити своју захвалност Мисији ОЕБС-а у Босни и Херцеговини и другим међународним институцијама за њихову сарадњу и подршку.

За додатне информације, молимо вас да се обратите:

- Корнелиа Јонкер, шеф Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР у Сарајеву (+387 33 716 120)
- Томас Рајмер, гласноговорник ОЕБС/ОДИХР (+387 61 204 654 или +48 609 522 266) или Тамара Отиашвили, савјетница за изборе, у Варшави (+48 609 5200 680)
- Ричард Солаш, директор комуникација Парламентарне скупштине ОЕБС-а (+45 601 08 380)
- Богдан Торкаториу, Секретар делегације Парламентарне скупштине Савјета Европе (+33 388 413 282)

### **Адреса Изборне посматрачке мисије ОЕБС/ОДИХР:**

Изборна посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР

Хамдије Чемерлића 2, 10. спрат, Сарајево, Босна и Херцеговина

Тел.: +387 33 716600, Фах: +387 33 616856, е-маил: [office@odihr.ba](mailto:office@odihr.ba)

Интернет страна: <http://www.osce.org/odihr/elections/bih/121845>