



Ured za demokratske institucije i ljudska prava

BOSNA I HERCEGOVINA

OPĆINSKI IZBORI

02. 10. 2004.

OSCE/ODIHR Izvještaj izborne posmatračke misije



Varšava
10.02.2005.

SADRŽAJ

<u>I.</u>	<u>SAŽETAK</u>	1
<u>II.</u>	<u>UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI</u>	2
<u>III.</u>	<u>KRATAK PREGLED</u>	2
<u>A.</u>	<u>IZBORNI SISTEM</u>	3
<u>B.</u>	<u>POLITIČKA SITUACIJA</u>	4
<u>IV.</u>	<u>ZAKONSKI OKVIR</u>	4
<u>A.</u>	<u>MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I ZAKONSKI OKVIR</u>	5
<u>B.</u>	<u>IZBORNI ZAKON</u>	5
<u>C.</u>	<u>OSTALI ZAKONI VEZANI ZA IZBORE</u>	6
<u>V.</u>	<u>ADMINISTRACIJA IZBORA</u>	8
<u>VI.</u>	<u>IZBORNA KAMPANJA</u>	11
<u>VII.</u>	<u>MEDIJI</u>	13
<u>A.</u>	<u>PRAVNI OKVIR ZA MEDIJE</u>	13
<u>B.</u>	<u>POSMATRANJE RADA MEDIJA</u>	14
<u>C.</u>	<u>KRŠENJE PERIODA MORATORIJUMA</u>	15
<u>VIII.</u>	<u>PRIGOVORI I ŽALBE</u>	15
<u>IX.</u>	<u>MANJINE</u>	17
<u>X.</u>	<u>PITANJE POLOVA</u>	17
<u>XI.</u>	<u>POSMATRAČI IZ BIH</u>	18
<u>XII.</u>	<u>DAN IZBORA I PREBROJAVANJE GLASOVA</u>	19
<u>XIII.</u>	<u>DAN NAKON IZBORA</u>	20
<u>A.</u>	<u>ODAZIV BIRAČA I OBRADA GLASAČKIH LISTIĆA</u>	21
<u>B.</u>	<u>REVIZIJA I PONOVLJENI IZBORI</u>	21
<u>C.</u>	<u>PRIGOVORI I ŽALBE</u>	22
<u>XIV.</u>	<u>REZULTATI</u>	22
<u>XV.</u>	<u>PREPORUKE</u>	23
<u>A.</u>	<u>PRAVNI OKVIR</u>	23
<u>B.</u>	<u>IZBORNA ADMINISTRACIJA</u>	24
<u>C.</u>	<u>MEDIJI</u>	25
<u>D.</u>	<u>PRIGOVORI I ŽALBE</u>	25
<u>E.</u>	<u>OSTALA PITANJA</u>	26
	<u>O OSCE/ODIHR-U</u>	27

BOSNA I HERCEGOVINA
OPĆINSKI IZBORI
02. 10. 2004.

Završni izvještaj izborne posmatračke misije OSCE/ODIHR ¹

I. SAŽETAK

OSCE-ov ured za Demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je na poziv Izborne komisije BiH vršio posmatranje općinskih izbora koji su se održali 02.10.2004. godine. Predstavnici OSCE/ODIHR-a dali su svoju ocjenu općinskih izbora po pitanju usklađenosti izbornog procesa sa Kopenhagenskim dokumentom OSCE-a iz 1990. godine i drugim preporukama vezanim za izbore.

Ako se uzme u obzir jedinstvena, poslijeratna politička situacija u zemlji, može se reći da je administracija Općinskih izbora koji su 2004. godine održani u Bosni i Hercegovini (BiH) bila u skladu sa preporukama OSCE-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore. Uspješni izbori također predstavljaju značajan napredak prema demokratskom razvoju BiH.

Izbori su bili posebno značajni jer su ovo prvi poslijeratni izbori koji su u cjelosti finansirani sredstvima BiH vlasti; prvi izbori gdje su načelnici direktno birani; prvi izbori pod izbornim režimom koji ujedinjuje grad Mostar; prvi direktni izbori za skupštinu Distrikta Brčko.

Izborni zakon u BiH pruža osnovu za demokratske izbore. Ipak, izborni sistem je izrazito kompleksan i doživio je mnoge promjene, uključujući i period neposredno pred ove izbore. Kako bi Izborni zakon BiH postao jednostavniji i stabilniji i kako bi u potpunosti bio u skladu sa međunarodnim standardima potrebne su dodatne izmjene i dopune tog zakona.

Prema jedinstvenom ustavnom kontekstu BiH, krajnja vlast i dalje počiva na međunarodnoj zajednici. Međunarodni predstavnici su, u skladu sa njihovim mandatom promoviranja mira, koristili svoje moći tako da su duboko utjecali na izborni okvir koji nije uvijek bio u skladu sa standardima za demokratske izbore. Tako su ovi izbori ipak bili tranzicijski izbori.

Izborna komisija BiH (IKBiH) je uspješno funkcionirala i odluke je donosila konsenzusom. Održala je visok nivo povjerenja među političkim strankama. Većina komisija nižeg nivoa su također dobro radile, iako je njihov rad bio neujednačen. Sistem ždrijebanja putem kojega su se birali službenici Biračkih odbora je učvrstio pouzdanost i transparentnost samog procesa. Ipak i pored toga, problem je bio osigurati sva potrebna sredstva za ove izbore.

Općenito, politička kampanja je bila mirna i staložena, sa malim brojem izvještaja o zastrašivanju ili govorima mržnje. Općenito su se poštovala ljudska prava. Etnička

¹ Izvještaj je dostupan na engleskom, bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku. Tekst na engleskom jeziku je jedina službena verzija izvještaja.

pripadnost – više nego lokalna pitanja – bila je glavna tema koja se provlačila cijelom kampanjom.

Elektronski i pisani mediji su pružali opsežno ali monotono izvještavanje o kandidatima i o kampanji. To je uglavnom bilo u formi debata, plaćenih reklamnih blokova i vijesti.

Proces glasanja i prebrojavanja glasova su generalno bili vođeni na način koji je bio u skladu sa preporukama OSCE-a, sa tek nekoliko prijavljenih značajnijih nepravilnosti. Ipak, posmatrači su prijavili prisutnost neovlaštenih osoba unutar biračkih mjesta (19% posmatranih mjesta) kao i neuspjeh Izborne komisije da javno obznani rezultate brojanja (40% posmatranih mjesta). Uz to, visok procenat nevažećih glasačkih listića ukazuje na potrebu da se izborni sistem pojednostavi. Proces prebrojavanja u Centru za prebrojavanja u Sarajevu je trajao jako dugo i čak je za nekoliko sedmica prolongirao objavljivanje rezultata.

Ovaj izvještaj uključuje brojne preporuke čija je namjena da budu od pomoći vlastima i građanskom društvu BiH u nastojanju da poboljšaju izborni proces.

II. UVOD I IZRAZI ZAHVALNOSTI

OSCE/ODIHR Izborna posmatračka misija (EOM) je uspostavljena na poziv Izborne komisije BiH (IKBiH). Izborna posmatračka misija, čiji je šef bio Peter Eicher (SAD), počela je sa radom 30.08.2004. godine i radila je u BiH do 15.10.2004. godine. Dvadeset tri stručnjaka i dugoročno angažirana posmatrača iz 12 zemalja članica OSCE-a radili su u Sarajevu i u još šest drugih gradova tokom posmatračke misije.

Predstavnicima OSCE-a su se na dan izbora pridružili i članovi delegacije Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, na čelu sa gospodinom Stanislavom Bernatom (Slovačka). Oko 200 kratkoročno angažiranih posmatrača iz 28 zemalja članica OSCE-a obišli su preko 1.100 biračkih mjesta od otprilike 4.000 koliko ih je bilo u cijeloj zemlji.

OSCE/ODIHR izražava svoju zahvalnost Izornoj komisiji BiH, Ministarstvu vanjskih poslova, drugim državnim i lokalnim vlastima i organizacijama za izgradnju građanskog društva na njihovoj pomoći i saradnji tokom prisustva posmatračke misije. OSCE/ODIHR se također zahvaljuje Misiji OSCE-a u BiH, Uredu Visokog predstavnika, Uredu Vijeća Evrope, Posmatračkoj misiji EU i drugim međunarodnim organizacijama i ambasadama u BiH na njihovoj pomoći.

III. KRATAK PREGLED

Općinski izbori 02.10.2004. godine bili su osmi po redu izbori u BiH od 1996. godine. U skladu sa Aneksom III Općeg okvirnog mirovnog sporazuma za BiH (Mirovni sporazum) međunarodna zajednica je do 2000. godine nadgledala izbore na svim nivoima. Nakon usvajanja Izbornog zakona u avgustu 2001. godine, Opći izbori 2002. godine bili su prvi izbori čiju administraciju su vodile domaće vlasti. Izbori 2004. godine su bili prvi izbori koji su u potpunosti organizirale i finansirale bosanskohercegovačke vlasti.

Izbori su održani kako bi se odabrali predstavnici za sva općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i općinske skupštine u Republici Srpskoj (RS). Po prvi put, birači u Distriktu Brčko su direktno birali predstavnike Skupštine Distrikta Brčko, koje je do tada imenovao međunarodni Posmatrač za Brčko. Prema novom Zakonu (vidi Odjeljak IV), po prvi put se direktno birani i načelnici u 140 od 142 bosanskohercegovačke općine; u svim općinama osim u Brčkom i Mostaru. Svi zvaničnici su izabrani na mandat od četiri godine. Ukupno 26.618 kandidata borilo se za 3.145 pozicije općinskih vijećnika a bilo je 809 kandidata za načelnike. Ukupno je bilo 70 političkih stranaka, 18 koalicija, 180 nezavisnih kandidata i 6 združenih listi nezavisnih kandidata koji su dobili ovjeru Izborne komisije BiH.

A. IZBORNI SISTEM

Iako kompliciran izborni sistem odražava širi kontekst postkonfliktne atmosfere, ipak je možda došlo vrijeme da se razmotri pojednostavljivanje sistema i pravljenje sistema koji će biti u skladu sa najboljim praksama. Na ovim općinskim izborima koristilo se šest različitih izbornih sistema:

- Proporcionalni sistem glasanja za izbor općinskih vijeća u FBiH i općinskih skupština u RS;
- Sistem većine za direktan izbor načelnika RS;
- Skraćeni preferencijalni sistem za direktan izbor načelnika u FBiH, prema kojem samo dva vodeća kandidata za svaku poziciju idu dalje u drugi krug brojanja koji je zasnovan na drugim po redu i ostalim preferencijama koje su birači označili;
- U Distriktu Brčko, proporcionalni sistem za izbor članova Skupštine, sa minimalnom zastupljenošću tri «konstitutivna naroda» BiH (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), sa naknadnim indirektnim izborom načelnika od strane Skupštine;
- U Mostaru, proporcionalni sistem sa izbornim jedinicama i sa gradskom izbornom jedinicom, minimalna i maksimalna zastupljenost tri «konstitutivna naroda» BiH i «ostalih» sa naknadnim indirektnim izborom načelnika;
- U Sarajevu, indirektni izbor načelnika od strane gradskog općinskog vijeća, koje je i samo indirektno izabrano od strane četiri općinska vijeća koja su direktno izabrana u različitim područjima grada;

Bitno je pomenuti da su se pored različitih pomenutih navedenih izbornih sistema, koristili i dodatni sistemi za izbor predstavnika za entitetske i državne pozicije (posljednji put je to bilo 2002. godine a slijedeći put je planirano za 2006. godinu). Rezultat toga je jedan jako kompliciran izborni sistem koji ni veliki broj stranačkih zvaničnika i još veći broj birača možda u potpunosti ne razumiju.

Dodatnu kompliciranost izbornog sistema stvorio je jako složen sistem glasanja koji uključuje:

- Sistem glasanja putem otvorenih listi za izbor općinskih vijeća za oba entiteta;
- Različite vrste biračkih mjesta za različite kategorije birača;
- Nepotvrđeni glasački listići za osobe koje su se registrirale izvan BiH, nakon toga se vratile u BiH prije izbora a nakon isteka roka za registraciju birača;

- Glasački listići za glasanje u odsutnosti za osobe koje žele da glasaju za općine u kojima su živjele prema posljednjem popisu stanovništva (iz 1991. godine) a ne za općine u kojima sada žive;
- Glasački listići za glasanje putem pošte za osobe koje žive van zemlje; i
- Mobilne glasačke kutije.

Nepotvrđeni glasački listići i glasački listići za glasanje u odsutnosti se broje u Centru za prebrojavanje u Sarajevu, zajedno sa glasačkim listićima za glasanje putem pošte i glasačkim listićima koje prikupe mobilni timovi. Uz to, preferencijalni glasovi za načelnike u FBiH, nakon prve preferencije, se broje u Sarajevu. Ovo rezultira jednim veoma dugim procesom brojanja u Sarajevu, koji može trajati i više od jedne sedmice i koji može promijeniti preliminarne rezultate koje objavi Općinska izborna komisija. Na kraju, ova procedura može umanjiti povjerenje javnosti u ukupni izborni proces.

B. POLITIČKA SITUACIJA

BiH je i dalje jedno post-konfliktno društvo, sa političkim okvirom koji je snažno markiran zaostavštinom ratnih godina. Kada je riječ o prevazilaženju ratnih dešavanja potrebno je reći da se u posljednjih nekoliko godina desio značajan pomak. Posljedni podaci UNHCR-a pokazuju da se preko 1 million ljudi koji su bili raseljeni iz svojih prijeratnih domova vratilo kućama. Naročito značajan uspjeh u posljednje dvije godine jeste da su skoro svi ljudi koji su raseljeni iz svojih domova uspjeli povratiti svoju imovinu, ali su ipak zbog ostalih poteškoća koje se javljaju kod povratka, odlučili da se ne vrate u svoje prijeratne domove.

Etnički nacionalizam je i dalje centralno političko pitanje u BiH. Većina velikih političkih stranaka su etnički orijentirane ili ih javnost vidi kao stranke koje se vežu za jednu etničku grupu. Stranke preovladavaju u različitim regijama, primarno u zavisnosti od toga kakav je etnički sastav te regije. Uobičajena je bila pojava da stranke koriste etničko-nacionalističke simbole, slogane i obraćanja u svojim kampanjama.

Od posljednjih općih izbora 2002. godine, tri različite koalicije su vladale na entitetskim i državnim nivoima, njih su uglavnom činile tri vodeće nacionalne stranke. U RS, vodeća srpska nacionalna stranka – Srpska demokratska stranka (SDS) – i Stranka demokratskog napretka (SDN) bile su vodeće stranke uz prećutnu podršku bošnjačke nacionalne Stranke demokratske akcije (SDA). U FBiH, SDA je vladala zajedno sa većinski bošnjačkom Strankom za BiH (SBiH) i vodećom hrvatskom nacionalnom strankom Hrvatskom demokratskom zajednicom (HDZ). U kantonima sa bošnjačkom većinom u FBiH, SDA i SBiH dominiraju, dok HDZ zadržava apsolutnu kontrolu u kantonima sa hrvatskom većinom. Nijedna od ovih stranaka nisu bile u zajedničkoj koaliciji na općinskim izborima. Ipak, neke su u određenim općinama podržavale iste kandidate.

IV. ZAKONSKI OKVIR

Mnogi državni i entitetski zakoni o izborima, naročito Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Zakon), čine osnovu za demokratski izborni proces. Zakon je usvojen 2001. godine a nove izmjene i dopune Zakona su stupile na snagu 17.05.2004. Iako su mnoge od njih poboljšale Zakon kada je riječ o preporukama OSCE-a, i Zakon i izborni

sistem koji Zakon regulira su i dalje veoma komplicirani i neke njihove dijelove je jako teško primjeniti. Njegova efikasna primjena je dodatno onemogućena time što je usvajanje izmjenjena i dopuna Zakona kasnilo.

A. MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I ZAKONSKI OKVIR

U svjetlu stalne međunarodne prisutnosti i krajnje međunarodne kontrole nad segmentima izbornog procesa, Općinski izbori 2004. godine se ipak moraju posmatrati kao tranzicijski izbori. Za razliku od suverenih država, srž pravnog okvira u BiH jeste mirovni sporazum, čiji sastavni dio predstavlja i Ustav BiH. Uz to, Mirovni sporazum je potpomognut i ojačan obavezujućim rezolucijama Sigurnosnog vijeća UN i odlukama Vijeća za implementaciju mira. Ova iznad-državna pravna struktura garantira neuobičajene ovlasti međunarodnoj zajednici, posebno ovlasti nad izborima.

Zvaničnici međunarodne zajednice obezbjeđuju ove ovlasti na razne načine koji imaju snažan utjecaj na izborni okvir i potencijalne kandidate. U godinama nakon Mirovnog sporazuma, međunarodne vlasti su uklonile sa dužnosti nekoliko stotina ljudi koji su smatrani nepodobnim da budu kandidati na izborima. Tranzicijska odredba Izbornog zakona (član 20.9a) propisuje te ovlasti koje imaju Visoki predstavnik i Zapovjednik stabilizacijskih snaga. Ovlast da uklone sa dužnosti pojedine osobe te da ukinu kandidature osoba koje se smatraju nepodobnima ranije su također imali i Zapovjednik IPTF-a i privremena Izborna komisija. Iako ove institucije više ne postoje, sankcije koje su one odredile ostaju na snazi sve dok Visoki predstavnik ne odluči suprotno ili dok se ne okonča mandat Visokog predstavnika. Procedura prema kojoj se osobe uklanjaju sa dužnosti i prema kojoj im se zabranjuje kandidatura ne omogućava odgovarajuću zaštitu redovnog zakonskog postupka kao što je javna rasprava ili sudski pregled, kako se nalaže preporukama OSCE-a za BiH.

30.06.2004. godine, Visoki predstavnik je, iz različitih razloga, uklonio 59 osoba sa funkcije i/ili pozicija u političkim strankama, a skoro svi su bili iz Srpske demokratske stranke (SDS). Prije toga, Visoki predstavnik je zbog različitih prekršaja finansijski sankcionirao SDS i Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ); također bez mogućnosti za pravedan proces. U drugom slučaju, jedna izmjena Izbornog zakona vezana za izborni sistem grada Mostara nametnuta je odlukom Visokog predstavnika a ne usvojena kroz redovnu parlamentarnu proceduru. Dugo nakon početka kampanje, međunarodni Posmatrač za Brčko je suspendirao jednog kandidata sa javne službe, iako to nije utjecalo na njegov status kandidata. Dok su takva djela predstavnika međunarodne zajednice u istoj ravni sa njihovim zadaćama da promoviraju mir i usklađenost sa rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a, ona su prema međunarodnim izbornim standardima, ako ništa drugo, neispravna ili čak nedemokratska, kao i suprotna preporukama OSCE-a za BiH. Žalosno je to da je situacija u BiH još uvijek takva da se ovakve mjere smatraju neophodnim.

B. IZBORNI ZAKON

Izborni zakon (član 13.7) kaže da se načelnici biraju ili indirektno od strane općinskih vijeća ili općinskih skupština ili direktno putem glasanja. FBiH i RS su u 2004. godini usvojile odvojene zakone o direktnom izboru načelnika i time poboljšale direktnu demokratiju na lokalnom nivou. Pozitivni rezultat je to da su oba entiteta usvojila taj

zakon kroz regularnu parlamentarnu proceduru, a nisu bili nametnuti od strane međunarodne zajednice.

Posebne izmjene i dopune Izbornog zakona (Poglavlje 19.) predviđaju jedan kompliciran sistem općinskih izbora u ujedinjenom Mostaru. Taj sistem predstavlja kompromis napravljen sa svrhom da obezbijedi političku ravnotežu između tri konstitutivna naroda. Zakon predviđa postojanje gradskog vijeća sa 35 članova, uključujući po tri predstavnika iz svake od šest izbornih jedinica i 17 članova iz gradske izborne jedinice. Svaki od tri konstitutivna naroda u BiH mora imati minimalno tri mjesta u vijeću a članovi iz reda «ostalih» moraju imati bar jedno mjesto. Ipak, neki dijelovi ove komplicirane izborne formule predstavljaju problem:

- Iako kada je riječ o broju stanovnika u ovih šest jedinica postoji velika razlika, (najveća jedinica ima oko pet puta više stanovnika od najmanje) svaka jedinica bira isti broj vijećnika. Ovakav pristup je napravljen sa namjerom da se osigura ravnoteža po pitanju etničkog ključa uprkos dominaciji koju u Mostaru ima jedan konstitutivni narod. Bitno različita težina ili vrijednost koju nose glasovi pojedinih birača suprotna je odredbama vezanim za jednakost svakog glasa.
- Većina stanovnika grada mogu dati dva glasa za vijećnike, jedan za njihovu izbornu jedinicu i jedan za članove gradske izborne jedinice. Ali, stanovnici «centralne zone», dijela grada koji nije dio nijedne od šest izbornih jedinica, mogu glasati samo jednom, za članove gradskog vijeća.
- Maksimalan broj mjesta za jedan konstitutivni narod je 15, bez obzira na njegovu procentualnu zastupljenost među stanovništvom.

Gradonačelnika Mostara indirektno bira gradsko vijeće. Ovaj novi sistem je nametnut odlukom Visokog predstavnika nakon što i nakon produženih pregovora vodeće političke stranke nisu uspjele da se usaglase oko ovog pitanja. Ova odluka je u početku izazvala nesuglasice ali se sada čini da su je glavne političke stranke prihvatile.

Član 2.21 Zakona, daje entitetima ovlast da osnuju svoje izborne komisije. RS je to već uradila. Ipak, nije jasno kakvu, ako ona uopće postoji, ulogu ove entitetske izborne komisije imaju. Na ovim općinskim izborima one nisu imale nikavu ulogu.

Još jedna dodatna izmjena novog Zakona (član 13.14) se tiče predstavljanja manjinskih naroda (t.j., «ostalih», koji nisu konstitutivni narodi) u lokalnoj vlasti. Ovom izmjenom se osigurava to da pripadnici svih manjinskih naroda imaju pravo da izaberu svoje predstavnike u općinskim vijećima/ skupštinama, time što se garantiraju mjesta svim manjinskim narodima koji čine 3% ukupnog stanovništva neke općine. Ipak, ova izmjena je objavljena 17.05.2004. godine, dva dana nakon datuma koji bi joj omogućio primjenu na izborima 2004. godine. Izmjena je možda i napisana sa dobrom namjerom, ali ne sadrži dovoljno detalja i napisana je na tako općenit način da će njena primjena, ako ostane u tom obliku, biti izrazito problematična na sljedećim općinskim izborima (planiranim za 2008. godinu).

C. OSTALI ZAKONI VEZANI ZA IZBORE

Skupština Brčko Distrikta je usvojila novi Izborni zakon Brčko Distrikta. On po prvi put uključuje direktni izbor članova Skupštine, prema proporcionalnom sistemu, sa

minimalnom zastupljenošću tri konstitutivna naroda BiH i sa naknadnim indirektnim izborom načelnika od strane Skupštine. Za razliku od drugih dijelova zemlje, izborni okvir također određuje i Konačna odluka međunarodnog suda za Brčko, po kojoj međunarodni Posmatrač za Brčko (čiji Ured je dio Ureda Visokog predstavnika) ima krajnju vlast u Distriktu, uključujući i vlast nad izbornim procesom, koja na neki način umanjuje značaj lokalne kontrole nad izborima.

Iako Izborni zakon Brčko Distrikta isključuje sve pragove (član 8.2), Izborna komisija BiH je 21.10. odlučila da cijeli član 9.6 Izbornog zakona BiH treba primjeniti na Brčko, postavljajući time prag od 3%. Nakon ove odluke, Izborna komisija BiH je izmijenila raspodjelu mjesta u Brčkom koju je ranije bila objavila na svojoj internet stranici. Iako je nepostojanje praga u Brčkom bilo prilično nelogično, iznenadna promjena tumačenja te preraspodjela mjesta tri sedmice nakon izbora je jako upitan potez. Pitanje je koliko je dobro odmah kratko nakon izbora mijenjati odredbe vezane za izbore.

Zakoni o lokalnoj samoupravi su bili na razmatranju ali do dana izbora nisu stupili na snagu ni u RS ni u FBiH. Rezultat toga je to što su birači izašli na biračka mjesta ne znajući koje su to tačno ovlasti i odgovornosti osoba koje oni biraju. Ova situacija izazvala je nezadovoljstvo nekih političkih stranaka.

Izborna komisija BiH je također odgovorna za primjenu Zakona o sukobu interesa u vladinim institucijama BiH (Zakon o sukobu interesa). Zakon je usvojen 2002. godine u svrhu upravljanja «posebnim obavezama vladinih zvaničnika, pri obavljanju njihovih dužnosti». Prema ovom Zakonu, sukob interesa se stvara ako neki zvaničnik ima privatni interes koji utječe ili može utjecati na legalnost, transparentnost, objektivnost ili pristrasnost pri vršenju javne dužnosti. Zakon o sukobu interesa nalaže jedan detaljan sistem koji štiti javni interes. Prema odredbama ovog Zakona, od značajnog broja osoba se zahtijevalo da biraju između kandidature ili drugih pozicija na kojima se nalaze. Prema jednoj odredbi, pojedinac koji je prekršio zakon je četiri godine neprikladan da bude izabran ili imenovan na neku poziciju. Primjena Zakona o sukobu interesa daje značajnu dodatnu odgovornost već i onako teškom teretu koji podnosi Izborna komisija BiH.

Izborna komisija BiH je također bila odgovorna za primjenu Zakona o finansiranju kampanje. Uloženi su veliki naponi kako bi stranke trošile novac na transparentniji način i to korištenjem detaljnih finansijskih izvještaja o radu stranaka i kandidata. Zakon ograničava iznos koji svaka stranka i kandidat mogu potrošiti, regulira izvore finansiranja, ograničenje donacija, zabranjene donacije i aktivnosti. Ipak, ured koji bi trebao da prati primjenu zakona još uvijek nema svoje osoblje, tako da postoji sumnja o tome da li je to uređeno na ispravan način. Činilo se da političke stranke dobijaju prilično velike svote novca sa svih nivoa vlasti.

Odredbe Ustava BiH vrše diskriminaciju prema pravima «ostalih» kada je riječ o kandidiranju za neku službu. Odredbe također određuju ograničenja za birače i kandidate koja su zasnovana na njihovoj pripadnosti etničkim grupama i njihovom mjestu stanovanja. Iako ove odredbe nisu bile naročito relevantne na općinskim izborima, one se mogu smatrati odredbama koje ipak kreiraju sveukupni okvir za izbore u BiH te bi možda takve odredbe trebalo ponovno razmotriti kako bi one bile u skladu sa preporukama OSCE-a i drugih međunarodnim standardima za demokratske izbore.

V. ADMINISTRACIJA IZBORA

Administracija lokalnih izbora 2004. godine sastojala se od Izborne komisije BiH, 142 Općinske izborne komisije i 4.064 Biračkih odbora.

Izborna komisija BiH je bila u potpunosti odgovorna za sprovedbu ovih izbora. To je stalno tijelo koje ima Predsjednika i šest članova, od kojih svi imaju mandat na pet godina. Za izbore 2004. godine Izborna komisija BiH je bila sačinjena od četiri člana iz BiH (Bošnjak, Srbin, Hrvat i jedan iz reda «ostalih») i tri međunarodna predstavnika. Od predstavnika iz BiH, dva predstavnika je 2001. godine imenovao Visoki predstavnik sa liste koju je pripremila komisija Ustavnog suda za imenovanje sudija, nakon što parlamentarna skupština BiH nije bila u stanju da ispuni rokove postavljene za imenovanje članova iz BiH. Druga dva predstavnika iz BiH je 2004. godine imenovala Parlamentarna skupština BiH; to su bila prva dva člana Izborne komisije BiH koja su imenovana putem regularne parlamentarne procedure. U skladu sa članom 20.1 Zakona, tri međunarodna predstavnika je imenovao Visoki predstavnik i to su bili Viši zamjenik Visokog predstavnika, Šef i Zamjenik šefa Misije OSCE-a u BiH.

Četiri predstavnika iz BiH imala su vodeću ulogu u donošenju odluka Izborne komisije BiH i oni su usmjeravali rad izborne administracije. Opadajući značaj uloge međunarodnih predstavnika obećava održivu, potpuno bosanskohercegovačku državnu instituciju. Ipak mnoge političke stranke izrazile su mišljenje da možda još uvijek nije vrijeme da se prisutnost međunarodnih predstavnika u potpunosti obustavi, iako bi se međunarodna prisutnost u Izornoj komisiji BiH mogla umanjiti.

Izborna komisija BiH je često održavala sastanke i njen rad je bio efikasan i profesionalan. O većini odluka Izborne komisije BiH odlučeno je konsenzusom. Sastanci Izborne komisije BiH su bili otvoreni i transparentni, ali u periodu u kojem je vršeno ovo posmatranje, političke stranke nisu koristile svoje pravo da šalju svoje posmatrače na ove sastanke. Rad Izborne komisije BiH je podržavao Sekretarijat, kojim predsjedava Generalni sekretar, sa nekoliko odjela i grupom od četiri kordinatora za vezu sa Općinskim izbornim komisijama. Sekretarijat Izborne komisije BiH je veći dio vremena prije izbora imao problem sa manjkom osoblja; neki od ovih problema nisu bili riješeni prije izbora.

Izborna komisija BiH je održala visok nivo povjerenja među političkim strankama. Ipak, ovo ipak nije uvijek bio slučaj kada je riječ o izbornim tijelima na nižim nivoima. Uopćeno posmatrano Izborna komisija BiH je brzo usvojila velik i detaljan set pravila i odredbi za sprovedbu izbora te ih objavila na svojoj internet stranici kao i u «Službenom glasniku». Ipak u nekim slučajevima dokumenti na internet stranici su bili zastarjeli.

Općinske izborne komisije posmatrale su pripreme za izbore, kao i glasanje i proces prebrojavanja glasova, u 142 općine. Općinske izborne komisije su stalna tijela koja imaju Predsjednika i 2 ili 4 člana, u zavisnosti od broja birača u toj općini. Članove Općinskih izbornih komisija su imenovala općinska vijeća ili općinske skupštine i izbor je morao biti odobren od strane Izborne komisije BiH. Općinske izborne komisije su općenito radile na profesionalan način ali kvalitet njihovog rada nije bio ujednačen i u poređenju sa Izbornom komisijom BiH uživali su manje povjerenje vodećih političkih

stranaka. Dva osnovna zadatka Općinskih izbornih komisija bilo su imenovanje Biračkih odbora i pravremeno objavljivanje izbornih rezultata.

Kontroverzne rasprave među svim kandidatima i strankama izazvala je primjena novog sistema ždrijebanja za imenovanje članova Biračkih odbora. Svrha tog sistema je bila da obezbijedi veći nivo transparentnosti, različitosti i jednakog odnosa prema svima kada je riječ o imenovanju članova Biračkih odbora. Iako je uspio da zadovolji ovaj opći cilj, sistem nije uspio da zadovolji veoma kompleksan zahtjev postavljen Izbornim zakonom (članovi 2.14 i 2.19).

Tačnije, Uputstvo koje je izdala Izborna komisija BiH, koje određuje ždrijebanje kao sistem imenovanja, ne garantira ispunjenje zahjeva Zakona o multietničnosti, o zastupljenosti «opozicionih» političkih stranaka i o tome da ne smije biti više od jednog člana jedne političke stranke u Biračkom odboru. Pored toga, sve Općinske izborne komisije nisu konzistentno primjenjivale Uputstvo. U velikom broju općina političke stranke podnijele su žalbu i Izornoj komisiji BiH i Općinskoj izornoj komisiji. Kao odgovor na to, nekoliko Općinskih izbornih komisija zamijenilo je pozicije nekih predsjedavajućih i članova Biračkih odbora.

Izborna komisija BiH je odobrila brojne žalbe koje su im podnesene. U jednom slučaju, u Širokom Brijegu, Izborna komisija BiH je održala ponovno ždrijebanje nakon što je Općinska izborna komisija odbila da to uradi. U druge dvije općine, dva dana prije izbora odlučeno je da se izmijeni sastav Biračkog odbora. Uprkos ovim problemima, činilo se da su političke stranke zadovoljne sistemom ždrijebanja, iako su velike stranke osjećale da to daje nepravednu prednost manjim strankama.

Postojala je zabrinutost jer neki članovi Biračkog odbora nisu imali potrebno iskustvo za rad na izborima. Javljala se i zabrinutost da se neki članovi neće pojaviti na sam dan izbora jer su dobili biračka mjesta koja su udaljena od njihovih domova. U stvari, nekoliko stotina članova Biračkih odbora u Tuzli i Mostaru je dalo ostavku na svoja mjesta tek nekoliko dana pred same izbore. Ipak, njih su zamijenili drugi ljudi i, sa tek nekoliko iznimki, biračka mjesta su na dan izbora imala dovoljan broj ljudi za rad.

Izborna komisija BiH je zauzela stav da će pregledati sastav Biračkih odbora samo ako dobije formalnu, opravdanu žalbu. Ovakav pasivan stav ne izgleda kao da je u potpunosti u skladu sa Izbornim zakonom (članovi 2.14 i 2.19) koji navodi da bi Izborna komisija trebala poništiti određena imenovanja koja nisu u skladu sa Zakonom ili, pod određenim okolnostima, imenovati nove članove.

Općinske izborne komisije su prilično uspješno vršile sakupljanje rezultata sa redovnih biračkih mjesta i Izborna komisija BiH je 27 sati nakon zatvaranja biračkih mjesta objavila prve, nepotpune preliminarne rezultate za sve pozicije. Ti rezultati su bili zasnovani na informacijama dobijenim putem faksa. Originalni protokli Biračkih odbora i Općinskih izbornih komisija bili su u Centru za prebrojavanje u Sarajevu za manje od 72 sata, mnogo duži period od određenog pravnog roka koji je 24 sata.

Birački odbori su vršili administraciju biračkog procesa i procesa prebrojavanja glasova na biračkim mjestima. U Biračkim odborima su bili Predsjednik i 2 ili 4 člana u zavisnosti od broja birača (manje od 250 ili između 250 i 1000). Članovi Biračkih

odbora su također imali zamjenike. U većini općina, Općinske izborne komisije su pružale dobru i pravovremenu obuku članovima Biračkih odbora. Rad Biračkih odbora na dan izbora je bio prilično uspješan za vrijeme samog glasanja ali nešto manje uspješan za vrijeme brojanja glasova (vidi Odjeljak XII – Dan izbora i prebrojavanje glasova).

Finansiranje izbora je bilo zabrinjavajuće pitanje, posebno zbog toga što su ovo prvi izbori koje u potpunosti finansiraju BiH vlasti. Participacija općina u troškovima Izborne komisije BiH (npr. štampanje glasačkih listića, Centar za prebrojavanje Sarajevo i ostali centralni troškovi) do 28. septembra, iznosila je 86.6% od potrebnog iznosa. Ipak, bilo je velikih razlika u sredstvima koja su bila dostupna Općinskim izbornim komisijama i nekoliko Općinskih izbornih komisija je prijavilo da nemaju dovoljno adekvatnih sredstava za pokrivanje direktnih troškova, od kojih su najbitniji honorari za članove Biračkog odbora. Izborna komisija BiH je učinila veliki napor da podstakne relevante vlasti da daju preostala sredstva koja nedostaju; tri dana prije izbora uspjela je dobiti obećanje entitetskih i kantonalnih vlada da će preostala sredstva koja nedostaju za pokrivanje direktnih i indirektnih troškova biti obezbijeđena.

Registracija birača završena je 17. juna. Ukupni broj registriranih birača je neznatno opao u odnosu na 2002. godinu, tek malo preko 2.3 miliona, a broj birača koji su glasali putem pošte (birači koji su glasali van zemlje) je opao više nego na ranijim izborima – sa 232.739 u 2000. godini na 58.369 u 2002. godini i na 27.462 u 2004. godini. Izborna komisija BiH i lokalni zvaničnici su učinili značajan napor da ažuriraju biračke spiskove. Ipak, velike političke stranke i mnoge Općinske izborne komisije potvrdile su da su spiskovi bili netačni i da su se u odnosu na ranije izbore pogoršali u nekim segmentima. Bilo je značajnih grešaka u nekoliko općina, recimo Kakanj, gdje se preko 1.000 registriranih građana nije pojavilo na biračkim spiskovima. Dok je Izborna komisija BiH pokušavala da njima obezbijedi priliku za glasanje, nekim pojedincima je onemogućeno da se kandidiraju za neku službu ili da rade u Biračkom odboru. Posmatranje izbora na dan izbora potvrdilo je postojanje ovog problema vezanog za biračke spiskove.

Proces registracije kandidata je okončan prije početka rada izborne posmatračke misije i nije izazvao nikakve značajnije nesuglasice. Od 280 političkih subjekata koji su se prijavili za registraciju Izornoj komisiji BiH, 274 njih su registrirani, među njima: od 71 političke stranke registrirano je 70, od 19 koalicija 18 i od 184 nezavisna kandidata registrirano je 180.

Registrirani politički subjekti su ukupno podnijeli 28.943 kandidatura za općinska vijeća/skupštine i 859 za načelnike. Od toga, Izborna komisija BiH registrirala je 26.618 kandidata za vijećnike i 809 za načelnike. Time, 2.375 osobe ili 8%, nisu bili registrirani kao kandidati. U skoro 80% slučajeva radilo se o osobi koja ili nije bila registrirani birač ili je bila registrirana u nekoj drugoj općini koja nije ista kao ona općina za koju je osoba željela da se kandidira. U nekih 15% slučajeva, osobe su se same povukle. U 75 slučajeva, osobi je zabranjena kandidatura na osnovu pravnih sankcija u skladu sa članom 20.9 Izbornog zakona, vezanih za diskvalifikaciju od strane međunarodne zajednice.

Samo je dvojci registriranih kandidata naknadno ukinuta registracija. Jednom nezavisnom kandidatu u Brčkom to se desilo dva dana prije izbora a drugom, koji je bio glavni kandidat za načelnika Banja Luke, odmah nakon što su biračka mjesta zatvorena, i to u oba slučaja zbog podsticanja na mržnju. Oba imena ostala su na glasačkim listićima, u isčekivanju mogućih žalbi.

VI. IZBORNA KAMPANJA

Općenito, izborna kampanja je obavljena u otvorenom i mirnom okruženju. Uopćeno govoreći, političke stranke i kandidati nisu prijavili nikakva ozbiljnija ometanja kampanje. Bilo je tek nekoliko slučajeva političkog zastrašivanja ili ometanja. Vlasti na svim nivoima su općenito poštovala građanska i politička prava, uključujući slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i slobodu kretanja. Razrješavanje većine zahtjeva za povrat imovine, u protekle dvije godine, predstavlja najznačajniji napredak i uklonilo je diskutabilan problem ranijih izbora. Raseljene osobe su imale pravo da se vrate u svoje prijeratne općine da bi se i registrirale i glasale. Uočeno je prisustvo slobode udruživanja i izražavanja. Kandidati i političke stranke su mogli slobodno obavljati svoju kampanju po cijeloj zemlji.

Desilo se tek nekoliko nasilnih incidenata za koje se čini da su u vezani za izbore i nijedan od njih nije uzrokovao nikakve povrede. Najozbiljniji su bili bacanje bombi koje je uzrokovalo štetu: bomba bačena na posjed istaknutog kandidata za načelnika općine Zvornik i bomba bačena na poslovni prostor simpatizera Demokratske nacionalne zajednice (DNZ) čija je kćer bila na listi za općinsko vijeće pomenute stranke u općini Cazin. Za ostale incidente se ne zna da li su bili vezani za izbore ali su definitivno imali utjecaj na kampanju. U Banja Luci je napadnut novinar koji radi na popularnoj radio stanici a koju posjeduje kandidat za gradonačelnika. U Foči je policija morala razdvajati dvije grupe demonstratora kada je jedna Bošnjakinja pokušala da postavi spomen ploču na jedno od ratnih mjesta stradanja. Bošnjačkom Predsjedniku Skupštine opštine Bratunac (RS) zapriječeno je napadom a pomogao mu je jedan Srbin, član Skupštine u odlasku. U Bratuncu se također desio incident kada je prekinuta ceremonija otvaranja jedne pravoslavne crkve izgrađene na zemljištu sa nerješanim imovinskim statusom. U Livnu su po građevinama ispisani neprijateljski anti-bošnjački grafiti. U Stocu, općini koja ima veliki broj bošnjačkih povratnika, su zapaljane hrvatske zastave. U toj općini se već dugo javljaju tenzije između različitih etničkih grupacija.

Bilo je tek nekoliko direktnih slučajeva govora mržnje. Tri zapažena primjera rezultirala su sankcijama Vijeća za izborne prigovore i žalbe protiv osoba koje su ih počinili (vidi Odjeljak VIII – Prigovori i žalbe):

- Tomislav Nikolić, kandidat koji je poražen na nedavnim srpskim predsjedničkim izborima je u Bijeljini na sastanku Srpske radikalne unije Republike Srpske – stranke Vojislava Šešelja održao govor u kojem je omalovažavao ideju bosanske državnosti i kojim je zagovarao ideju «Velike Srbije» uključujući pri tom i dijelove RS. Stranka je kažnjena sa 10.000 KM (5.000 EUR).
- Intervju koji je dao Ljubiša Kragulj, vlasnik *Big Radija* u Banja Luci i kandidat za gradonačelnika Banja Luke kojega podržava osam stranaka, uključujući i SDS i PDP. Kragulj je oštro govorio protiv međunarodne zajednice i protiv

određenih novinara iz medija RS, na način koji je potpirivao nasilje. Kragulju je ukinuta kandidatura.

- Anonimni letci dijeljeni u Brčko Distriktu koji su naknadno pripisani nezavisnom kandidatu Sevaliji Tanjiću. Na njima je pisalo da su komunisti gori od fašista; da su glasovi za «današnje komuniste» – Social demokratsku stranku (SDP) i Socijalističku stranku Republike Srpske (SSRS) – ustvari glasovi za Slobodana Miloševića; te da ove dvije stranke «psihološki ubijaju ljude ... lošim rezultatima koje one stvaraju». Tanjiću je također ukinuta kandidatura.

Ipak ukupna kampanja je bila mirna i prilično tiha. Bilo je tek nekoliko velikih skupova, dok su umjesto toga političke stranke nekako nastojale da skupove održavaju u uredima svojih lokalnih zajednica. Izborni plakati su bili prisutni ali ne u onolikoj mjeri koliko na prošlim izborima. Bilo je malo značajnih debata o bitnim pitanjima. Javni interes za kampanje bio je ograničen. Zainteresiranost glasača za kampanju je bila ograničena, naročito kada je riječ o mladim ljudima.

Iako su ovo bili općinski izbori, kampanje su bile fokusirane na državna pitanja bar isto onoliko koliko i na lokalna. Slabi ekonomski uslovi i visoka stopa nezaposlenosti su bili često pominjani problemi. Jedan broj stranaka i nezavisnih kandidata pokušali su da se fokusiraju na lokalne probleme.

Etnički nacionalizam je i dalje glavno temeljno pitanje kampanje, iako je njegova uloga bila nešto manje očita nego na ranijim izborima. Mnoge stranke su nastojale da naglase nacionalne simbole i slogane te su im i obraćanja bila obojena nacionalizmom. Predstavnici su u mnogim televizijskim obraćanjima otvoreno tražili glasove jedne etničke grupe. Brojni vjerski lideri bili su uključeni u kampanju. Helsinški komitet za ljudska prava u BiH izdao je izvještaj u kojem žali zbog otvorene uloge vjerskih lidera pri pozivanju na glasanje za one stranke za koje su vjerovali da će braniti njihovu vjeru i njihovu etničku grupu.

Lideri glavnih stranaka na državnom i entitetskom nivou izmjenjivali su napade vezane za osjetljiva pitanja i to tako da je to doprinijelo općoj atmosferi etničke podjele. Istovremeno nastavljena je pozitivna praksa izbora iz 2002. godine: brojne stranke koje su locirane u jednom entitetu dale su kandidate za općine u drugom entitetu. Ipak pozitivan razvoj za izbore 2004. godine je to što je veći broj stranaka otvoreno tražio glasove i od drugih etničkih grupa a ne prvenstveno od pripadnika zajednica u koje se vraćaju manjinski narodi.

Stranke su se konstantno obraćale Izornoj posmatračkoj misiji i izražavale zabrinutost za moguće izborne prevare, iako su nakon detaljnijeg razgovora na tu temu većina stranaka priznale da ne očekuju da to bude jako rašireno. Ovakva zabrinutost pokazuje konstantni nedostatak potpunog povjerenja u izborni sistem.

Međunarodni predstavnici su bili mnogo manje uključeni u kampanju nego predhodnih godina. Nakon odluke u junu, da se sa položaja ukloni 59 viših zvaničnika iz reda srpskog naroda, Visoki predstavnik se više nije oglašavao i nije se uključivao u kampanju. Iako su mnogi politički analitičari vjerovali da će takvi postupci za rezultat imati negativne posljedice koje će osnažiti poziciju SDS-a, to nije bio slučaj.

VII. MEDIJI

BiH ima slobodne pisane i elektronske medije. Veliki broj različitih medija je prisutan u BiH, naročito na lokalnom nivou. Mediji su u cjelosti pružali biračima dovoljno raznih informacija o izborima kako bi oni imali dovoljno informacija pri izboru.

Najutjecajniji emiteri u BiH su dva entitetska javna servisa, Federalna TV (FTV) i Radio-Televizija Republike Srpske (RT RS). Novi državni televizijski servis, BHT, počeo je sa radom 13.08.2004. godine. BHT emitira program preko svojih frekvencija i repetitora i pokriva otprilike 90% BiH teritorije.

Veliki broj pisanih medija u BiH je rezultat slabe finansijske situacije, niskih tiraža i ograničenog tržišta. Medijska grupacija koja stoji iza dnevnih novina «*Dnevni Avaz*», koje se sada šire i u elektronski medij, zauzima nekih 60% u prodaji printanih medija.

A. PRAVNI OKVIR ZA MEDIJE

Velika promjena u pravnom okviru za medije na izborima 2004. godine bila je izmjena Izbornog zakona (član 16.4) kojom se dozvoljava plaćeno političko oglašavanje u elektronskim medijima sa početkom od 60 dana prije dana izbora (03.08.2004. godine).

Još jedna velika promjena bila je nova odredba (član 1 Pravilnika o predstavljanju političkih stranaka u medijima za vrijeme izbora (Pravilnik)) koja zahtjeva da svi elektronski mediji obavještavaju javnost o izbornoj kampanji, čak i one stanice koje ranije nisu bile uvrštene u ovu kategoriju jer inače ne emitiraju vijesti ili takve vrste informacija. Ovo novo pravilo bilo je jako zahtjevno za osoblje pojedinih stanica. S obzirom da u velikom broju, takve stanice nisu bile u stanju da prodaju dovoljno prostora za političko oglašavanje kojim bi nadomjestili troškove obaveznog političkog programa. Općenito, emiteri su ispunjavali svoje nove obaveze time što su emitirali monotone informacije o izjavama za štampu političkih stranaka.

Javni emiteri su bili obavezni da političkim subjektima ponude besplatan prostor za emitiranje kako bi se direktno obratili javnosti, u periodu od 30 dana od dana izbora (član 16.2 Zakona i član 4 Pravilnika). Direktno obraćanje je bilo u obliku debate. BHT nije bila obavezna da to uradi s obzirom da je počela emitirati program tek deset dana nakon službenog početka kampanje. BHT je ipak prenosila reklamne spotove za obuku birača koje je napravila Izborna komisija BiH.

Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) je odgovorna za posmatranje primjene Zakona i odredbi o elektronskim medijima i ima ovlast nad svim prekršajima elektronskih medija vezanim za izbore (član 16.7 Zakona). U periodu od početka izborne kampanje pa sve do dana izbora, RAK je dobila 18 žalbi, deset od njih bile su vezane za nejednako odnos prema političkim subjektima. Od 18 žalbi, šest njih je bilo odbačeno jer nije postojalo dovoljno dokaza. U vrijeme kada je pisan ovaj izvještaj, preostalih 12 slučajeva je još uvijek bilo pod istragom (uključujući i tri slučaja vezana za kršenje perioda izborne šutnje). Ovaj broj žalbi je sličan onom sa prošlih izbora.

Pisani mediji u BiH ne podliježu nijednom pravno obavezujućem regulatornom organu. Ipak, većina novinarskih organizacija BiH je usvojila evropske standarde novinarske

prakse – uključujući uredničku odgovornost, tačnost i korektno izvještavanje – te su ih uključile u svoj dobrovoljni Kodeks. Vijeće za štampu, organ koji nema obavezujućih ovlasti, je u predizbornom periodu izdalo uputstvo za urednike, naglašavajući da pisani mediji imaju slobodu da iskazuju svoje stavove sve dok bude postojala jasna razlika između komentara i činjenica. Dnevne novine «*Glas Srpski*» i časopis «*Reporter*», oba sa sjedištem u RS, nisu potpisali Kodeks niti podržali Vijeće za štampu.

B. POSMATRANJE RADA MEDIJA

Od 01.09.2004. godine do 02.10.2004. godine Izborna posmatračka misija je posmatrala rad dva entitetska emitera, FTV i RT RS, i to svaki dan od 15:00h do 23:00h, kao i BHT od 18:00h do 24:00h. Uz to, od 10.10.2004. godine Izborna posmatračka misija je od 19:00h do 24:00h posmatrala rad javnog televizijskog kanala u Mostaru HTV-a kao i emitiranje vijesti na privatnoj RTV Mostar u 19:00h.

FTV i RT RS, kao i HTV su se povinovale pravnim odredbama po kojima moraju obezbijediti svim kandidatima priliku za besplatan prostor za predstavljanje. Ipak, prema Pravilniku, debate su se trebale emitirati u ono vrijeme u kojem je najvjerovatnije da će ih pratiti najveći broj gledalaca. RT RS je ispunila te uslove i emitirala debate u terminu od 18:00h do 19:30h, dok je FTV emitirala debate u terminu od 15:00h do 16:30h, što je mnogo manje praćen termin. U prvim sedmicama septembra mnogi kandidati, uglavnom nezavisni, nisu iskoristili besplatne termine za obraćanje javnosti, ali kako su se izbori bližili sve je više političkih subjekata koristilo ovu pogodnost. Pružanje besplatnog termina za obraćanje više hiljada kandidata je bio veliki napor za emitere.

Kada su u pitanju plaćeni politički oglasi, elektronski mediji općenito su se ponašali u skladu sa zakonom, i jasno razdvajali političko oglašavanje od drugih programa te slijedili odredbu prema kojoj se ne smiju emitirati plaćeni politički spotovi 15 minuta prije i poslije emitiranja vijesti. Zahtjevi da se naglasi koji politički subjekt je odgovoran za određeni plaćeni oglas je općenito bio ispunjen, taj zahtjev jedino nije ispunjavao spot SBiH, koji je sve do 09.09.2004. godine emitiran bez jasnog navoda o kojoj se stranci radi. Mnoge stranke nisu mogle sebi priuštiti ili nisu željele plaćati političko oglašavanje. Npr, sve do posljednje sedmice kampanje, samo su tri stranke SBiH, Socijal-demokratska partija (SDP) i HDZ platile reklamiranje na FTV. Na RT RS, određen broj stranaka je otkupio vrijeme za reklamiranje, naročito Stranka nezavisnih socijal-demokrata (SNSD), SDS, SBiH i SDP. Na HTV Mostar, HDZ i koalicija kojoj pripada ova stranka otkupili su 70% prostora za političko oglašavanje.

Van izbornog programa, princip jednakog predstavljanja u elektronskim medijima se općenito poštovao, iako su kandidati iz velikih stranaka povremeno na FTV dobijali priliku da se obrate u programima koji nisu vezani za izbore. Npr, Željko Komšić (SDP) kandidat za načelnika Novo Sarajevo, imao je priliku da se u 49 sekundi direktno obrati javnosti u okviru karaoke emisije, a kandidat za načelnika Prozor-Rame, Jozo Vukoja (HDZ), dobio je skoro četiri minute u jednom dokumentarnom programu. Na RT RS, kandidat za načelnika Banja Luke, Ljubiša Kragulj dobio je prostor za negativni publicitet, on je bio taj koji je uzrokovao veliki medijski incident tokom kampanje. Kragulju je oduzeta kandidatura zbog opaski koje je izrekao na televiziji; RAK je

započela istragu kojom će se procijeniti da li se TV Simić, emiter ovog programa, također treba smatrati odgovornim.

Općenito, elektronski mediji su predstavili kampanju na jedan nezanimljiv i monoton način, emiteri su izgleda više brinuli o tome kako da zadovolje pravila i da izbjegnu moguće sankcije nego o tome kako proizvesti interesantan program. Naročito, sistem ždrijebanja koji je uspostavljen Pravilnikom i kojim se određuje raspored debata na javnim emiterima imao je za rezultat to da su se u debatama sretali kandidati koji su se kandidirali za različite općine i različite pozicije. Ovo je umanjilo bitnost programa i interes publike.

Po pitanju printanih medija, posmatranje Izborne posmatračke misije bilo je fokusirano na članke sa političkom i izbornom tematikom u devet dnevnih novina i u vodećim časopisima. Velika raznolikost pisanih medija i nedostatak pravnih restrikcija za pisane medije imali su za rezultat šarenoliko i pristrasno izvještavanje: «*Dnevni Avaz*» je pokazao jasno protivljenje SDP-u, dok je uopćeno podržavao Socijal-demokratsku uniju (SDU), SBiH i – kako su se izbori bližili – SDA; «*Oslobodjenje*» je pokazalo privrženost SDP-u; «*Nezavisne Novine*» pokazale su socijal-demokratsku orijentaciju; «*Glas Srpski*» je uglavnom podržavao aktivnosti SDS-a; «*Dnevni List*» je pridavao značajnu pažnju aktivnostima SDP-a.

C. KRŠENJE PERIODA MORATORIJUMA

Član 16.6 Izbornog zakona zabranjuje objavljivanje rezultata javnog mnijenja u roku od 72 sata koliko traje izborna šutnja. Član 16.5 Zakon zabranjuje medijsko izvještavanje bilo koje aktivnosti vezane za političku kampanju 24 sata prije otvaranje biračkih mjesta ili na sam dan izbora. Ipak, ne postoje regulatorni organi koji bi imali ovlasti da posmatraju da li mediji primjenjuju ove odredbe.

«*Dnevni List*» od 30.09.2004. godine i «*Oslobodjenje*» od 01.10.2004. godine prekršili su zabranu objavljivanja rezultata javnog mnijenja. 01.10.2004. godine, dva članka koja su objavljena u «*Dnevnom Listu*» i u «*Jutarnjim Novinama*» također su prekršili pravne odredbe vezane za izvještavanje o aktivnostima političkih kampanja. Na dan izbora, dva članka u «*Dnevnom Listu*», jedan u «*Sanu*» i jedan u «*Slobodnoj Dalmaciji*» također su prekršili period izborne šutnje. Izborna komisija BiH je saopćila da je «*Dnevni Avaz*» na dan izbora prekršio izbornu šutnju time što je na naslovnoj stranici objavio sliku ulice u kojoj se nalaze izborni plakati SDA stranke, ali nije pomenula «*Večernji List*», koji je također na naslovnoj stranici objavio sliku sa izbornim plakatima.

Po pitanju elektronskih medija, RAK je započela istragu vezanu za tri TV stanice koje su navodno prekršile period šutnje.

VIII. PRIGOVORI I ŽALBE

Zakon ostavlja mogućnost da se zainteresirane strane žale odgovarajućim nivoima izborne administracije (Općinska izborna komisija ili Izborna komisija BiH) vezano za probleme pri registraciji birača, odlukama ili aktivnostima komisija nižeg nivoa, sastavima komisija nižih nivoa, ili ispadima na biračkim mjestima. S druge strane, prigovori o kršenju kodeksa ponašanja (Poglavlje 7 Zakona), o kampanji ili o

finansiranju kampanje bi se trebale dostaviti Vijeću za izborne prigovore i žalbe. Žalbe na odluke Izborne komisije BiH ili Vijeća za izborne prigovore i žalbe se mogu podnijeti Apelacionom odjeljenju Državnog suda (Državni sud).

Izborna komisija BiH i Vijeće za izborne prigovore i žalbe imaju ovlast da nametnu kazne, uklone kandidate sa pozicija, ili ukinu ovjeru strankama, listama stranaka ili koalicija. Izborna komisija BiH mora odobriti sankcije koje nametne Vijeće za izborne prigovore i žalbe, iako Izborna komisija BiH nema ovlasti da izmjeni namentute sankcije.

Izborni subjekti ne razumiju baš najbolje pravila i žalbenu proceduru. Na primjer, nije baš sasvim jasno da li se za neki prekršaj kodeksa ponašanja na biračkom mjestu treba žaliti prvo Općinskoj izbornoj komisiji ili bi se trebalo ići direktno na Vijeće za izborne prigovore i žalbe. U mnogim slučajevima, osobe su istovremeno slale prigovore na nekoliko nivoa, uključujući Općinske izborne komisije i Izbornu komisiju BiH. Na primjer, Izborna komisija BiH je dobila 91 prijavu o aktivnostima na biračkim mjestima, koju je preusmjerila na Općinske izborne komisije. Izborna komisija BiH je sama obradila dva slučaja (Zvornik, Tešanj) a još nekoliko takvih slučajeva su trebali da budu rješeni u vrijeme pisanja ovog izvještaja. Po istoj logici, Izborna komisija BiH je primila 42 prijave vezane za izabiranje članova Biračkih odbora; njih 31 su preusmjerene Općinskim izbornim komisijama. Ne postoji ukupan broj žalbi koje su podnesene samo Općinskim izbornim komisijama.

Vijeće za izborne prigovore i žalbe dobilo je 34 prigovora koja su zasnovana na Odjeljku 7 Zakona. Oni se tiču govora mržnje, uništavanja materijala vezanog za izbornu kampanju i skidanje ili prekrivanje izbornih plakata. Prema informacijama dobijenim od Izborne posmatračke misije, Vijeće za izborne prigovore i žalbe dva puta je presudilo u korist tužioca i odredilo je kaznu osobama koje su to počinile. Devet slučajeva su proglašeni «neosnovanim» a ostali slučajevi još uvijek nisu bili rješeni u vrijeme kada je Izborna posmatračka misija napustila BiH.

Članovima Izborne posmatračke misije u početku nije bilo dozvoljeno prisustvovati sastancima Vijeća za prigovore i žalbe na osnovi toga što sastanci nisu otvoreni za javnost; ovo je u odnosu na prošle izbore predstavljalo korak unazad. Ipak naknadno je članovima Izborne posmatračke misije dozvoljeno da posmatraju neke od sastanaka Vijeća za izborne prigovore i žalbe.

Još jedno pitanje koje se javljalo u vezi sa sistemom prigovora jeste da osoba koja uloži prigovor nema pravo na raspravu. Rasprava sa održava samo onda kada nadležni organ donese odluku da je to neophodno; u protivnom odluka se donosi na osnovu podnesene pismene dokumentacije. Slično tome, tuženi nema pravo na raspravu, iako on ili ona imaju pravo da ulože žalbu.

Državni sud je bio dobio sedam žalbi u vrijeme kada je Izborna posmatračka misija odlazila iz BiH, većina njih je bilo od strane osoba kojima nije dodijeljena ovjera za kandidaturu. Sud donosi odluku samo o tome da li je Izborna komisija BiH donijela ispravnu odluku koja je u skladu sa zakonom i do odlaska Izborne posmatračke misije iz BiH, Sud je podržao sve odluke Izborne komisije BiH. U nekim slučajevima zbog

vremenskog perioda koji je ostavljen za ulaganje prigovora, odluke se nisu mogle ni donijeti do dana izbora. Izgleda da Sud djeluje efikasno.

IX. MANJINE

U kontekstu BiH, izraz «manjine» odnosi se na 16 priznatih grupa manjinskih naroda, suprotno od tri konstitutivna naroda BiH. Svaki građanin ima pravo da se deklarira kao pripadnik neke od manjina, konstitutivnog naroda ili «ostalih». Manjinski narodi uključuju zajednice kao što su Albanci, Mađari, Makedonci, Crnogorci i Rusi. Ne postoje tačni podaci o njihovom broju. Helsinški komitet, na primjer, procjenjuje da je samo oko 500 jevrejskih porodica ostalo u BiH. Čak i 8% ljudi koji su se pri popisu stanovništva iz 1991 deklarisali kao «ostali» ili «Jugoslaveni» bili su ljudi koji su poticali iz miješanih brakova a i koji time nisu pripadali nijednom manjinskom narodu u smislu da su bili nešto drugo osim Srbin, Hrvat ili Bošnjak. Općenito, nacionalne manjine nisu igrale nikakvu ulogu na ovim izborima.

Najveća manjinska grupa ljudi u BiH su Romi. Po popisu iz 1991. godine njih je bilo 8.900 ali Vijeće Roma² procjenjuje da bi taj broj mogao dosezati čak 80.000 - 100.000, uzimajući u obzir to da se Romi ne registriju, niti se izjašnjavaju kao Srbi, Bošnjaci ili Hrvati. Za izbore 2004. godine, Vijeće Roma procijenilo je da se oko 8.000 - 10.000 Roma registriralo za izbore. Vijeće Roma navodi da su se brojne romske porodice na posljednja tri izborna ciklusa bezuspješno pokušale registrirati u Banovićima. Otprilike 2.000 Roma bilo je koncentrirano u tuzlanskoj općini i to je jedino područje na kojem su političke stranke aktivno pokušavale privući glasove romske populacije.

Prema Vijeću Roma, od 26.000 kandidata najviše četiri pripadnika Romske populacije su bili kandidati za neku od pozicija na ovim općinskim izborima. Nekoliko Roma su bili članovi Biračkih odbora u mjestima sa velikom romskom populacijom.

Na dan izbora, romski posmatrački primjetili su da je odaziv birača romskog porijekla bio zadovoljavajući, na primjer u Tuzli je 50% birača romskog porijekla glasalo do 16:00 sati, to je postotak koji je viši od ukupnog odaziva birača u Tuzli u to isto vrijeme.

X. PITANJE POLOVA

Ustav BiH i oba entiteta, kao i zakoni BiH, priznaju prava žena i pružaju zaštitu pravima žena.

Izborni zakon nalaže da svaka lista kandidata uključuje barem jednu trećinu žena i jednu trećinu muškaraca te nalaže detaljan redoslijed kako bi se osigurala ravnoteža na cijeloj listi. Stranačke liste za lokalne izbore 2004. godine bile su u skladu sa ovom odredbom: ukupno 9.554 žene, ili 36%, su bile registrirane kao kandidati za općinska vijeća i skupštine. Iako ne postoje službeni statistički podaci, vjeruje se da je sistem glasanja putem otvorenih listi umanjio procenat izabranih žena.

² Vijeće Roma je prvo tijelo koje predstavlja Rome i uspostavljeno je 2001. godine. Njega čini devet članova koje su izabrale sve romske nevladine organizacije u BiH. Njihov cilj je da članovi romske populacije učestvuju u vladinim organima.

Parlament BiH je u maju, 2003. godine usvojio novi Zakon o jednakosti polova. Između ostalog, jedna odredba kaže da (član 15): «procenat oba pola u vladinim tijelima, na svim nivoima, uključujući sudsku, zakonodavnu i izvršnu vlast, kao i u ostalim javnim službama, odborima i tijelima koja predstavljaju državu na međunarodnom nivou mora odražavati jednaku polnu zastupljenost». Entitetski zakoni koji dozvoljavaju direktni izbor načelnika su kontradiktorni ovoj odredbi Zakona o jednakosti polova. Samo 32 žene od 809 kandidata su bile kandidati za načelnika. Neki od članova Izborne posmatračke misije su ustanovili da se član 15. odnosi samo na pozicije na koje se kandidati imenuju a ne za koje se kandidati biraju, iako jezička formulacija iz člana 15. glasi tako kao da se oboje podrazumijeva.

Iako nije sasvim jasno kako bi se entitetski zakoni pri direktnom izboru načelnika mogli uskladiti sa Zakonom o jednakosti polova, nadležne vlasti nisu sprovele detaljnu pravnu analizu po ovom pitanju prije nego što su na snagu stupili zakoni o direktnom izboru načelnika.

Dok pravni okvir BiH uključuje posebne odredbe koje povećavaju učešće žena u javnom životu, statistike govore drugačije. Procjenjuje se da su 60% ukupnog stanovništva zemlje žene ali njihova prisutnost i utjecaj na javne i političke krugove su i dalje neznatni. Prisutnost žena i njihova zastupljenost u hijerarhiji stranaka je i dalje na niskom nivou. Pitanja tema vezanih za žene rijetko su se pominjala tokom kampanje i stranačke platforme su se u svojim porukama manje fokusirale na ženski dio biračke populacije.

Žene su u velikom broju bile prisutne u samoj izbornoj administraciji. Jedan BiH član Izborne komisije bila je žena; ona je također bila i Predsjedavajuća Vijeća za izborne prigovore i žalbe. Ipak, sistem ždrijebanja za imenovanje članova Biračkih odbora nije promovirao jednaku zastupljenost polova, s obzirom da se oslanjao na imenovanja od strane političkih stranaka, koja nisu uvijek uključivala i žene.

Posmatrači Izborne posmatračke misije su prijavili da su na dan izbora većina Predsjedavajućih Biračkih odbora bili muškarci i da su oko 30% članova Biračkih odbora bile žene. Također na dan izbora, Izborna posmatračka misija zapazila je zajedničko porodično glasanje na 22% biračkih mjesta, što je u direktnoj suprotnosti sa principima tajnog glasanja.

XI. POSMATRAČI IZ BIH

Bilo je očigledno da građansko društvo nije bilo previše uključeno u ovaj izborni proces. S obzirom da su BiH vlasti preuzele odgovornost za izbore, zabrinjava umanjena uloga građanskog društva u svim sferama ovog procesa, i to uglavnom zbog nedostatka domaćih sredstava.

Izborni zakon omogućava posmatračima iz BiH da imaju potpuni pristup izbornom procesu. Nove izmjene i dopune Zakona (članovi 5.22, 5.25 i 5.27) poboljšavaju prava posmatrača time što nalažu da se posmatračima, na njihov zahtjev, daju kopije službenog protokola s rezultatima izbora.

Zapažena razlika u odnosu na ranije izbore u BiH je ta da su lokalne nepristrasne posmatračke grupe u malom broju bile prisutne na izborima. Izborna komisija BiH je registrirala 25 ovakvih posmatračkih grupa, sa ukupno 433 registrirana posmatrača. Posmatrači Izborne posmatračke misije su na dan izbora primjetili nepristrasne posmatrače na samo 6% biračkih mjesta, što je ogroman pad u odnosu na 2002. godinu. Za razliku od toga, posmatrači Izborne posmatračke misije primjetili su posmatrače političkih stranaka na 98% biračkih mjesta koja su posjetili.

Najbrojnija grupacija takvog tipa na prošlim izborima – Centar za građansku inicijativu – ove godine je za posmatranje koristila samo svoje osoblje, navodeći kao razlog nedostatak sredstava. Druga NVO, Helsinški komitet BiH, nastavila je svoju politiku fokusiranja na kvalitativne procjene izbora. Svoj izvještaj izvršili su malo prije izbora i ponudili zaključke koji su uglavnom bili slični onima Izborne posmatračke misije. Nijedna grupa nije objavila izvještaj koji se ticao direktno dana izbora.

XII. DAN IZBORA I PREBROJAVANJE GLASOVA

Dan izbora je bio miran i bez incidenata. Od skoro 1.100 biračkih mjesta koja su posjetili članovi Izborne posmatračke misije, u 93% slučajeva posmatrači su ocijenili sprovedbu izbornog procesa kao «odličnu» ili «dobru». Sa rijetkim izuzecima, biračka mjesta otvorena su na vrijeme. Bilo je tek nekoliko prijava o ozbiljnijim nepravilnostima. Prema Izornoj komisiji BiH, policija je intervenirala kod nekoliko manjih incidenata, na 14 biračkih mjesta. Saopćeno je da je odaziv birača bio 46%.

Glavni problem je bio to da birači nisu mogli da pronađu svoje ime na biračkom spisku i to u 57% posjećenih biračkih mjesta. U većini slučajeva se čini da je to bilo zato što su birači odlazili na kriva biračka mjesta ili se nisu registrirali. Ipak, prisutnost problema i komentari frustriranog osoblja na biračkim mjestima, signaliziraju to da su potrebna značajnija poboljšanja biračkih spiskova.

Ostali problemi ticali su se glasanja u grupama, u 22% slučajeva. U mnogim slučajevima to su bili članovi jedne porodice, naročito su to bili stariji bračni parovi koji su glasali zajedno. Prisustvo neovlaštenih osoba na biračkim mjestima je bilo izraženo u 9% slučajeva.

Posmatrači su primjetili da u 18% slučajeva (dio koji se ticao Obrasca za brojno stanje na biračkim mjestima koji je predstavljao ključni pomak u službenoj dokumentaciji za praćenje aktivnosti Biračkih odbora) nije ispunjavan ispravnim redoslijedom tokom procedure otvaranja. Ipak, čini se da je razlog za ovo samo nedovoljna praksa a ne pokušaj manipulacije izborima.

Na ogromnom broju biračkih mjesta koja su posjetili posmatrači glasački proces je tekao bez problema. Neprirodne tenzije na biračkim mjestima primjećene su samo u 3%, a aktivnosti vezane za izbornu kampanju primjećene su samo na 3 biračka mjesta. Ipak u 6% posjeta promotivni materijali su primijećeni u radijusu od 50m od biračkih mjesta. Tek u nekoliko slučajeva je prijavljen utjecaj na glasače ili članove Biračkog odbora.

Posmatrači su brojanje glasova ocijenili manje pozitivno nego sam proces glasanja; 20% slučajeva je ocijenjeno kao «slabo» ili «vrlo slabo». Ipak, ovi nedostaci su bili rezultat slabe administracije prije nego pokušaji manipulacije. Ostali primijećeni problemi su vezani za prisustvo neovlaštenih osoba pri prebrojavanju (19% posmatranih brojanja) i neuspjeh da se javno objave rezultati prebrojavanja (40% slučajeva).

Posmatrači Izborne posmatračke misije lično su bili svjedoci u dva slučaja aktivnosti vezanih za prevare. Na biračkom mjestu u Zvorniku (083B009A), posmatrači su vidjeli predstavnicu političke stranke kako dodaje pluseve pored imena prva tri kandidata na glasačkim listićima za glasanje putem sistema otvorenih listi koje je ona prebrojavala; kada su je upitali šta to radi ona je rekla da to ne mijenja raspodjelu mjesta i da je «stranački posao». Predsjedavajući Biračkog odbora je kasnije primijećen kako tokom brojanja glasova za otvorene liste dodaje glasove neobilježenim kandidatima druge stranke. U Srpskom Goraždu (168B002), posmatrači su vidjeli iste osobe kako glasaju na više biračkih mjesta.

Iako nisu dostupni konačni službeni ukupni statistički podaci o nevažećim glasačkim listićima, rezultati iz nekoliko općina nagovještavaju da je broj jako visok, u nekim slučajevima viši od 10%. Ovo pokazuje da birači ne razumiju izborni sistem te da je on jako kompliciran.

XIII. DAN NAKON IZBORA

Glavne aktivnosti koje su se dešavale dan nakon izbora bile su vezane za prebrojavanje glasova iz inostranstva, glasačkih listića za glasanje u odsutnosti, mobilnih i nepotvrđenih glasačkih listići kao i za reviziju protokola Biračkih odbora te drugi krug prebrojavanja preferencija, sve to se dešavalo u Centru za prebrojavanje u Sarajevu. Kao dio procesa revizije osoblje Centra za prebrojavanje glasova također je provjeravalo dio biračke dokumentacije i dijelove potpisa na centralnom biračkom spisku nekih biračkih mjesta.

Prebrojavanje je jedan kompliciran proces na kojem je radilo 366 osoba – koje su imale zadatak da prate etnički i polni bilans – koje su ponekada radile bez prestanka, u smjenama. Ipak, trebalo im je 11 dana da završe proces verifikacije i prebrojavanja za samo 24.203 glasačkih listića u odsustvu, 21.281 glasačkih listića izvan zemlje i 579 nepotvrđenih glasačkih listića. Proces verifikacije i prebrojavanja je proveden uredno i uglavnom u skladu sa Zakonom i uputama Izborne komisije BiH.

Ipak, trinaest dana nakon izbora, kada je Izborna posmatračka misija zatvorila svoj ured:

- Revizija protokola Biračkih odbora još uvijek nije bila završena;
- Revidirani preliminarni rezultati za pozicije u općinskim vijećima/ skupštinama i za načelnike u RS još uvijek nisu bili objavljeni;
- Drugi krug prebrojavanja preferencija za načelnike u FBiH nije bio ni počeo.

Ovaj jako spor proces može umanjiti povjerenje u konačne rezultate. I naglašava potrebu za reformama koje bi ubrzale proces prebrojavanja.

Uz to, Centar za prebrojavanje nije objavio rezultate po pozicijama za kandidaturu i vrsti glasačkih listića, što se nalaže članom 2 «Pravilnika o procedurama verifikacije i metodama prebrojavanja glasova u Centru za prebrojavanje u Sarajevu».

Od 70 političkih stranaka koje su se registrirale za ove izbore, samo 10 njih se prijavilo da dobije akreditacije za posmatranje prebrojavanja u Centru za prebrojavanje. Samo njih 6 je registriralo dovoljan broj stalnih posmatrača koji su bili neprestano prisutni: HDZ, SBiH, SDA, SDP, SDS i SNSD. Ipak, s obzirom da je strankama dozvoljeno da imaju samo po dva posmatrača u isto vrijeme u Centru za prebrojavanje, oni nisu mogli da prate sve aktivnosti koje su se dešavale u isto vrijeme. Samo jedan nezavisni kandidat je registriro jednog posmatrača i bili su prisutni i predstavnici NVO. Stranački posmatrači općenito su pokazali poštovanje rada centra i nisu iskazivali nikakve sumnje u rezultate koji su iščitavani nakon što je završeno prebrojavanje svake tabele. Ipak, oni su naglasili da postoji potreba da dobiju i štampane primjerke ili neki drugi službeni dokument sa rezultatima.

A. ODAZIV BIRAČA I OBRADA GLASAČKIH LISTIĆA

Odaziv birača za glasove pristigle poštom (glasanje izvan zemlje) bio je skoro 80%. Ovi birači su trebali do 02.10.2004. godine poslati uputstvo sa bar kodom, kopiju jednog identifikacionog dokumenta i dokaz o njihovoj registraciji zajedno sa biračkom dokumentacijom u zaštićenoj koverti. Ove odredbe Zakona su se striktno poštovala pri verifikaciji u Sarajevu i rezultat toga je bio da je 11% poštanskih glasova bilo isključeno iz procesa prebrojavanja. Rok za prijem glasačkih listića pristiglih putem pošte u Centar za prebrojavanje bio je 09.10.2004. godine.

Odaziv birača za glasanje u odsutnosti bio je jako nizak: 24.203 birača ili samo 16.8% od 143.777 registriranih birača za glasanje u odsutnosti. S obzirom da se proces verifikacije vršio na biračkim mjestima, sve koverta sa glasačkim listićima u odsutnosti su smatrane validnim. Prosječna stopa nepotvrđenih glasačkih listića za načelnika i vijeće, je bila približno 9.7%. To je prilično visoka stopa i kao takva dovodi u pitanje i izborni sistem i programe za obučavanje birača.

Svi nepotvrđeni glasački listići su pregledani u Centru za prebrojavanje. Zakon je ograničio nepotvrđene glasačke listiće samo na birače koji su se registrirali za glasanje putem pošte i koji su se u međuvremenu vratili u BiH ali nakon što je završen period za registraciju birača. Ipak, Izborna komisija BiH proširila je ovo pravo tako da obuhvati i one birače koji se nekom greškom nisu našli na Centralnom biračkom spisku. Pogodnost osoba koje su glasale putem nepotvrđenih glasačkih listića se provjeravala prije prebrojavanja, što je dovelo od toga da skoro 25% listića ne bude uključeno u konačno prebrojavanje. Nevažećih glasačkih listića je bilo 9.3%. Ogroman pad broja nepotvrđenih glasačkih listića - sa 90.000 na izborima 2000. godine na 4.112 na izborima 2002. godine do samo 579 ove godine - potvrđuje opadajuću potrebu za ovakvom vrstom glasačkih listića.

B. REVIZIJA I PONOVLJENI IZBORI

Jedan od glavnih zadataka Centra za prebrojavanje je bio pravljenje jedne baze podataka koja će sadržavati protokole Biračkih odbora. Da bi se osigurala dosljednost podataka,

postojala je procedura revizije koja se vodila da ne bi došlo do nepodudaranja u protokolima. Konačni rezultati izbora su se računali na osnovu revidiranih rezultata sa biračkih mjesta.

Izborna komisija BiH je odredila da je revizija potrebna kako bi se dozvolile ili popravile greške u protokolima. Nije postojalo jasno pravilo koje je govorilo koliki procenat odstupanja je dozvoljen da bi ga revizijski tim prihvatio; revizijski tim je koristio 0.5% kao osnovu. U slučajevima gdje su se javljala ozbiljna odstupanja, revizijski tim je imao pravo da Izornoj komisiji BiH preporuči da se na određenom biračkom mjestu ponovo izbroje glasovi.

Više potpisa koji su potpisani od strane iste osobe su također rezultat revizije samo nekih dijelova Centralnog biračkog spiska. Rezultat ovoga i drugih problema je bilo to da je Izborna komisija BiH odlučila da ponovi izbore na svih 59 redovnih biračkih mjesta u Zvorniku. Izborna komisija BiH je također donijela odluku da se izbori ponove na dva biračka mjesta u odsutnosti u Tešnju. Ponovljeni izbori su planirani za 07.11.2004. godine.

C. PRIGOVORI I ŽALBE

Prigovori uloženi dan nakon izbora su se uglavnom ticali važećih glasačkih listića koji su se oštetili tokom prebrojavanja; listića koji su greškom ubrojani u nevažeće; dramatičnog porasta odaziva birača pri kraju dana izbora na nekim biračkim mjestima; odbijanja da se dozvoli posmatračima da zapišu svoje komentare u knjigu biračkog mjesta; falsikovanih potpisa; uskraćivanja prava nekome da glasa zato što je neko drugi umjesto njega već potpisao birački spisak; i drugih nepravilnosti koje su zapažene na dan izbora. Žalbe su se još uvijek razmatrale u periodu kada je Izborna posmatračka misija zatvarala svoj ured. Kao rezultat toga, Izborna komisija BiH odlučila je da se u nekoliko općina obave ponovna prebrojavanja.

XIV. REZULTATI

Slijedeća tabela prikazuje broj načelnika koje je dobila svaka stranka na izborima, upoređen sa izbornim rezultatima iz 2000. godine i upoređen sa odlazećim načelnicima (koji su postavljeni zbog ostavki, uklanjanja s pozicije, stranačkih transfera, itd., između 2002. i 2004. godine).

Službeni izborni rezultati za načelnike općina

Stranka	2004. – direktno izabrani načelnici	2000. – indirektno izabrani načelnici	Odlazeći načelnici
SDA	34	21	23
SDP	12	20	17
SBiH	4	5	8
DNZ	1	1	1
HDZ	21	25	24
NHI/HDU	2	0	0
HSP – Đapić – Dr. Jurišić	1	0	0

SDU	1	0	0
SDS	35	43	45
SNSD	17	12	13
SPRS	5	3	0
PDP	2	0	0
DNS	1	1	1
NDS	1	0	0
Nezavisni kandidati	3	0	3
Ukupno	140		

Rezultati pokazuju da su tri najveće etničke stranke, SDS, SDA i HDZ, osvojile više mandata za načelnike od ostalih, isto kao i na ranijim izborima. SDA, u područjima sa bošnjačkom većinom i SNSD, u područjima sa srpskom većinom su poboljšali svoje rezultate u poređenju sa 2000. godinom. Nešto malo veći broj načelnika je na ovim izborima izabran iz stranaka kojima je sjedište u drugom entitetu (6 od 4), uključujući tri Bošnjaka u Srebrenici, Kalesiji/Osmaci i Odžaku/Vukosavlju, i tri Srbina u Drvaru, Glamoču i Bosanskom Petrovcu. Izgleda da načelnici imaju podršku svojih općinskih vijeća/skupština, u 122 od 140 slučajeva.

Samo u jednoj općini u FBiH – Sarajevo, Stari Grad – je preferencijalni sistem glasanja rezultirao izходом koji je drugačiji nego što bi bio da se u obzir uzeo samo sistem većine.

XV. PREPORUKE

A. PRAVNI OKVIR

1. Obavezno je napraviti proceduru koja će osigurati korektan proces i pravo na sudsku žalbu pojedincima kojima je naredbom međunarodne zajednice zabranjeno da budu na nekoj poziciji ili da se kandidiraju, kao i političkim strankama koje podliježu sankcijama međunarodne zajednice.

2. Svu izbornu legislativu mora usvojiti nadležno zakonodavno tijelo, kroz redovnu parlamentarnu proceduru.

3. Komplicirani izborni sistem za općinske izbore treba izmijeniti s namjerom da se sistem pojednostavi i uskladi. Iako su neke različitosti možda još uvijek neophodne, nikako nije potrebno da zemlja veličine BiH ima šest različitih izbornih sistema za izbor općinskih vlasti. Sve veći broj nevažećih glasačkih listića pokazuje da je postojeći sistem možda kompliciran za mnoge birače.

4. Broj različitih vrsta glasačkih listića bi se trebao smanjiti. Centar za prebrojavanje u Sarajevu ne bi više trebao postojati u ovakvoj formi kako bi se pojednostavio izborni sistem i ubrzao proces prebrojavanja glasova. Ogroman pad broja nepotvrđenih glasačkih listića i glasačkih listića u odsutnosti nagovještava da ove vrste listića možda više nisu od koristi. Ako i dalje postoji potreba birača da glasaju za općine u kojima trenutno ne žive treba im se dozvoliti da koriste sistem glasanja putem pošte. Svi glasački listići, uključujući listiće za glasanje putem pošte, bi se onda mogli prebrojavati

u općinama, što bi dovelo do bržeg saopćavanja rezultata. Centar za prebrojavanje u Sarajevu bi mogao zadržati svoju revizijsku funkciju.

5. Poglavlje 19. Izbornog zakona, vezano za općinske izbore u Mostaru, bi se trebalo izmjeniti tako da se uklone postojeće nejednakosti, naročito to da većina stanovnika Mostara ima pravo na dva glasa, dok drugi mogu glasati samo jednom.

6. Odredbe Zakona vezane za uspostavljanje Biračkih odbora (članovi 2.14, 2.19) – koje nalažu da svi Birački odbori moraju uključivati bar jednog člana opozicije, da ni jedan Birački odbor ne smije uključivati više od jednog člana određene stranke i da u Biračkim odborima mora postojati nacionalna ravnoteža prema posljednjem popisu stanovništva – su jako zahtjevne i možda bi ih bilo potrebno revidirati.

7. Postoji mogućnost da entitetski zakoni o direktnom odabiru načelnika nisu u skladu sa Zakonom o jednakosti polova BiH. *Gender centar* FBiH (centar za jednakost polova) i *Gender centar* RS trebaju pregledati entitetske zakone, u skladu sa njihovim mandatima, te ako je potrebno predložiti izmjene i dopune, koje bi nakon toga trebali razmotriti nadležni organi.

8. Nadležne vlasti bi trebale revidirati član 2.21 Izbornog zakona, koji se tiče osnivanja i ovlasti entitetskih izbornih komisija te bi trebale razmotriti potrebu za njima, s obzirom da im nisu dodijeljene nikakve ovlasti ili odgovornosti.

9. Nova izmjena Izbornog zakona u vezi sa prisustvom pripadnika manjinskih naroda na općinskim izborima (član 13.14) – iako je stupila na snagu dva dana prekasno da bi se primjenila na izborima 2004. godine – ne pruža dovoljno detalja o tome kako primijeniti ovaj član. Nadležne vlasti bi trebale revidirati ovaj dio Zakona kako bi se mnogo prije slijedećih općinskih izbora 2008. godine osiguralo da ga svi jednako primjenjuju na način na koji je to i predviđeno.

B. IZBORNA ADMINISTRACIJA

10. Proces preuzimanja potpune kontrole nad izborima od strane domaćih vlasti bi se trebao završiti tako što će međunarodne članove Izborne komisije BiH zamijeniti članovi iz BiH, čim parlament BiH bude mogao završiti potrebni proces imenovanja članova iz BiH.

11. Sva uputstva koja izdaje Izborna komisija BiH u potpunosti moraju biti u skladu sa Izbornim zakonom i moraju biti dovoljno jasna i precizna kako bi se osiguralo da se ispravno i jednako primjenjuju. Na ovim izborima, uputstva o sistemu ždrijebanja za formiranje Biračkog odbora nisu garantirala to da će sve odredbe Zakona biti ispunjene. Uputstva nisu bila dovoljno precizna tako da su Općinske izborne komisije koristile različite sisteme za imenovanje članova Biračkih odbora.

12. Izborna komisija BiH ne bi trebala donosti *ex post facto* odluke i tumačenja, što je bio slučaj kod primjene praga u Brčko Distriktu, što je rezultiralo zakašnjelom promjenom izbornih rezultata.

13. Dodatni naponi su potrebni da bi se poboljšali kvalitet i preciznost biračkih spiskova.

14. Izborna komisija BiH bi trebala forsirati zakonske odredbe koje zahtijevaju javno obavljanje rezultata iz protokola biračkih mjesta odmah nakon što se oni finaliziraju na samim biračkim mjestima. Pored toga Izborna komisija BiH bi trebala na svojoj internet stranici objaviti bazu podataka sa preliminarnim, nerevidiranim rezultatima za svako biračko mjesto odmah nakon što ih dobije, i ne kasnije od trenutka kada se objave konačni neovjereni rezultati. Ovo bi bilo u skladu sa Izbornim zakonom (član 5.29) i povećalo bi transparentnost rezultata. Omogućilo bi kandidatima da uporede svoje kopije protokola biračkih mjesta sa službenim rezultatima prije nego što odluče da ulože žalbu sudu. Baza podataka bi trebala sadržavati ne samo važeće glasove za tog kandidata, već i druge bitne informacije kao što su broj nevažećih glasačkih listića, upropaštenih glasačkih listića, broj potpisa i primljenih glasačkih listića.

15. Izborna komisija BiH bi trebala razmotriti promjenu roka za primanje glasačkih listića putem pošte, tako da se razmatraju samo oni listići koji stignu do dana izbora – a ne oni poslani na dan izbora.

16. S obzirom na probleme koji su se javljali na biračkim mjestima kod prebrojavanja i ispravnog pakiranja izbornog materijala nakon prebrojavanja, Izborna komisija BiH bi trebala pregledati procedure i ustanoviti da li se one mogu pojednostaviti te da li je potrebna dodatna obuka osoblja.

C. MEDIJI

17. S obzirom da ne postoji pravno obavezujući regulatorni organ za pisane medije u BiH, ne postoji mehanizam kojim bi se pisani mediji natjerali da se pridržavaju članova 16.5 i 16.6 Izbornog zakona, koji zabranjuju izvještavanje o aktivnostima kampanje 24 sata prije otvaranja biračkih mjesta i objavljivanje rezultata javnog mnijenja 72 sata prije otvaranja biračkih mjesta. Ako bi se ovi članovi dodali Zakonu o pisanim medijima, Izborna komisija BiH bi trebala dobiti ovlast nad izvršavanjem tih dužnosti kao i sredstava za njihovu primjenu.

18. Član 4. Pravilnika o predstavljanju političkih stanaka u medijima, koji nalaže da sistem ždrijeba bude sistem kojim se određuje redoslijed učešća u političkim debatama javnih emitera, bi se trebao izmijeniti tako da se osigura da te debate budu između onih kandidata koji se kandidiraju za istu poziciju u istim općinama.

19. Član 1. Pravilnika, koji nalaže da svi privatni emiteri emitiraju izborne aktivnosti kandidata bi trebao biti izmijenjen tako da se dozvoli da to ne moraju raditi oni privatni emiteri koji uobičajeno uopće ne emitiraju političke programe.

D. PRIGOVORI I ŽALBE

20. Trenutna žalbena procedura – prvo Općinskoj izbornoj komisiji pa onda Izbornom vijeću za prigovore i žalbe, nakon toga na odobrenje Izborne komisije BiH, i nakon toga pred Apelaciono odjeljenje Državnog suda – je dugačka a ne pruža uvijek pravovremeno rješenje te hitne izborne prigovore. Trebala bi se uspostaviti neka urgentna procedura koja bi pružila priliku za brzi sudski pregled izbornih prigovora, sa više odlučnosti, barem u slučajevima kada bi taj rezultat mogao utjecati na njihova izborna prava ili rezultat izbora.

21. Žalbeni proces bi trebao uključivati odredbu o javnoj raspravi, na zahtjev bilo koje strane u sporu.

22. Potrebno je izdati odredbu koja osigurava da su sastanci Vijeća za izborne prigovore i žalbe otvoreni za posmatrača na istoj osnovi kao i sastanci Izborne komisije BiH.

E. OSTALA PITANJA

Da bi se riješili problemi vezani za finansiranje izbora 2004. godine, nadležne vlasti BiH, entiteti i općine trebaju uspostaviti jasne, obavezujuće procedure koje bi osigurale da potrebna sredstva budu dostupna za izbore.

O OSCE/ODIHR-u

Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) je osnovna institucija OSCE-a koja pomaže državama članicama da «osiguraju potpuno poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, da se ponašaju u skladu s vladavinom prava, da promoviraju principe demokratije (...) da grade, jačaju i štite demokratske institucije, kao i da promoviraju toleranciju u društvu» (1992 Helsinški dokument).

ODIHR, sa sjedištem u Varšavi, Poljska, je na samitu u Parizu 1990. godine ustanovljen kao Ured za slobodne izbore i počeo je sa radom u maju, 1991. godine. Godinu dana kasnije, naziv ureda je promjenjen tako da odražava i prošireni mandat koji uključuje i ljudska prava i demokratizaciju. Danas ima preko 100 uposlenika.

ODIHR je vodeća agencija u Evropi koja se bavi **posmatranjem izbora**. Bavi se koordinacijom i organizacijom slanja hiljada posmatrača svake godine koji prate da li izbori u zemljama OSCE-a teku u skladu sa državnim zakonima i međunarodnim standardima. Ova jedinstvena metodologija pruža detaljan uvid u sve elemente izbornog procesa. Kroz projekte pomoći, ODIHR pomaže zemljama članicama da poboljšaju svoj izborni okvir.

Aktivnosti vezane za **demokratizaciju** uključuju slijedeće tematske cjeline: vladavina prava, građansko društvo, sloboda kretanja, jednakost polova i trgovina ljudima. ODIHR godišnje implementira brojne programe ciljane pomoći pokušavajući da pomogne i ojača usklađenost Države sa OSCE-vim preporukama te da razvije demokratsku strukturu.

ODIHR posmatra usklađenost država članica sa OSCE-ovim preporukama o odnosu prema ljudima i pomaže pri poboljšanju zaštite **ljudskih prava**. Svake godine organizira nekoliko sastanaka na kojima se revidira primjena OSCE-ovih preporuka o odnosu prema ljudima u državama članicama.

ODIHR nudi savjete državama članicama o njihovim politikama prema **Romskoj i Sinti populaciji**. Promovira izgradnju kapaciteta i umrežavanje romskih i Sinti zajednica te podržava učešće romskih i Sinti predstavnika u organima koji kreiraju politike. Ured je također i mjesto na kojem državni i međunarodni akteri razmjenjuju podatke o problemima romske i Sinti populacije.

Sve aktivnosti ODIHR-a se vrše uz koordinaciju i usku saradnju sa državama članicama OSCE-a, institucijama i terenskim aktivnostima OSCE-a, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija možete dobiti na internet stranici ODIHR-a. (www.osce.org/odihr).