



OPĆI IZBORI U BOSNI I HERCEGOVINI 2018.

FINALNO IZVJEŠĆE

o građanskom, nestranačkom promatranju

Općih izbora u BiH 2018. godine

Sarajevo, ožujak 2019. godine

Ovo izvješće je nastalo kao dio projekta „Izgradnja odgovornosti i sustava u izborima“.

Projekt financira Europska unija.



Ova publikacija je izrađena uz financijsku potporu Europske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost Koalicije "Pod lupom" i ne predstavlja nužno stajalište Europske unije.

SADRŽAJ

AKRONIMI KORIŠTENI U TEKSTU	5
1. SAŽETAK.....	6
2. POLITIČKI KONTEKST.....	11
3. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV.....	13
3.1. Pravni okvir.....	13
3.2. Izborni sustav.....	16
4. IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	20
4.1. Središnje Izorno povjerenstvo Bosne i Hercegovine (SIP).....	20
4.2. Lokalna izborna ovjerenstva (OIP/GIP, Izorno povjerenstvo Brčko distrikta BiH).....	22
4.3. Birački odbori.....	24
4.4. Poštivanje rokova predviđenih izbornim kalendarom	24
5. PREDIZBORNO RAZDOBLJE	26
5.1. Registriranje političkih subjekata i kandidata/kandidatkinja	26
5.2. Registriranje birača/biračica.....	27
5.3. Ravnopravnost spolova i sudjelovanje manjina u izbornom procesu	28
5.4. Izborna kampanja	29
5.5. Financiranje izborne kampanje	30
5.6. Financiranje političkih stranaka.....	31
6. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM RAZDOBLJU I IZBORNOJ KAMPANJI.....	32
6.1. Zloupotreba osobnih podataka u svrhu registriranja birača/biračica za glasanje putem pošte	32
6.2. Zloupotreba javnih resursa i javnih funkcija u svrhu kampanje	35
6.3. Nezakonita trgovina mjestima u biračkim odborima.....	37
6.4. Nedozvoljeni pritisci na birače/biračice i kupovina glasova.....	38
6.5. Ažurnost Središnjeg biračkog popisa (SBP)	39
6.6. Preuranjena izborna kampanja	40
6.7. Nepravilnosti u izornoj kampanji	41
6.8. Prijave građana/građanki	43
6.9. Ostale nepravilnosti.....	44
7. IZBORNI DAN	45
7.1. Otvaranje biračkih mjesta	45
7.2. Proces glasanja	48
7.3. Zatvaranje biračkih mjesta	50
7.4. Brojanje glasova	51
7.5. Promatranje rada lokalne izborne administracije na izborni dan	52
7.6. Izlaznost.....	52

8. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN.....	53
8.1. Izvješće promatrača/promatračica sa izbornog dana	53
8.2. Prijave građana/građanki	54
9. POSTIZBORNO RAZDOBLJE	55
9.1. Utvrđivanje rezultata izbora.....	55
9.2. Zaštita izbornog prava – primjedbe i prigovori	55
9.3. Implementacija izbornih rezultata	57
10. O OPĆIM IZBORIMA 2018. GODINE.....	58
11. METODOLOGIJA	60
12. O KOALICIJI „POD LUPOM“	62
12.1. O Koaliciji "Pod lupom"	62
12.2. Koalicija u brojkama	62
12.3. Izrazi zahvalnosti	63

AKRONIMI KORIŠTENI U TEKSTU

BiH	Bosna i Hercegovina
BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BM	Biračko mjesto
BO	Birački odbor
SBS	Središnji birački popis
CCI	Centri civilnih inicijativa
CGS	Centar za građansku suradnju
SIP	Središnje izborno povjerenstvo
DON	Demokracija, organiziranje, napredak
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FGT	Forum građana Tuzle
GIP	Gradsko izborno povjerenstvo
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije Vijeća Europe
IRRS	Interresorna radna skupina za izmjene izbornog zakonodavstva
LIP	Lokalno izborno povjerenstvo
NS	Naša stranka
NSRS	Narodna skupština Republike Srpske
ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OHR	Ured Visokog predstavnika u BiH
OIP	Općinsko izborno povjerenstvo
OESS	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
ZD PFBiH	Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine
ZD PSBiH	Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
PSBiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
TI BiH	Transparency International Bosne i Hercegovine
ZR	Zbirni rezultati (obrazac)

1. SAŽETAK

U razdoblju prije izbornog dana 7. listopada zabilježen je rekordan broj izbornih nepravilnosti od 2014. godine, otkako Koalicija „Pod lupom“ promatra izbore. Stječe se utisak da političke stranke u ovoj državi rade što god žele i da za njih zakoni ne važe, kao za ostale građane/gradžanke BiH. Ovo je omogućeno tromošću izborne administracije i istražnih organa u otklanjanju i procesuiranju izbornih nepravilnosti.

U predizbornom razdoblju promatrači/promatračice Koalicije zabilježili su stotine slučajeva izbornih nepravilnosti kao što su nedozvoljeni pritisci na birače/biračice, kupovina glasova, uvjetovanje otkazima ili nuđenje novog upošljavanja u zamjenu za glas na izborima, zlouporaba javnih resursa u svrhu kampanje, neažurirani birački popisi u pojedinim općinama, nezakonita trgovina mjestima u biračkim odborima, zabranjeno plaćeno političko oglašavanje prije početka kampanje (tri puta više nego za isto razdoblje za Lokalne izbore 2016. godine), te druge vrste nepravilnosti.

Također, Koalicija je zaprimila brojne prijave građana/gradžanki o različitim vrstama nepravilnosti i izbornih prijevara. Imajući u vidu da je izbornih nepravilnosti sigurno bilo daleko više, možemo ocijeniti da je predizborno razdoblje u BiH, u najmanju ruku, bilo kaotično.

Najviše zabrinjava masovna pojava zlouporabe osobnih podataka građana/gradžanki u svrhu prijave za glasanje putem pošte, bez njihovog znanja. Zabilježeno je više stotina ovakvih slučajeva koje je Središnje izborno povjerenstvo (SIP BiH) prosljedilo nadležnom tužiteljstvu. Enormno povećanje broja registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte, pogotovo u pojedinim općinama i gradovima u BiH, svakako predstavlja signal za nadležne organe da se detaljno pozabave ovim problemom.

Nažalost, zabilježene su i konkretne poruke kojima se poziva na nasilje ili diskriminaciju određenih pojedinaca i grupa, a koje trebaju biti predmet ozbiljne istrage nadležnih organa. Jako zabrinjavaju i otvoreni pozivi i poruke pojedinih kandidata/kandidatkinja na izborima, kojima se ohrabruju primjeri očiglednog kršenja zakona, zlouporaba položaja i javnih resursa svih građana/gradžanki i izrugivanja građanima/gradžankama.

Produblivanje međuetničkih, ali i unutaretničkih, podjela, te izazivanje straha od drugog i drugačijeg i dalje ostaje osnovno obilježje izbornih kampanja i programa u BiH. Razočaravajuće je što politički subjekti koji trenutno obnašaju vlast ili su imali priliku obnašati istu u prethodnim mandatima, i dalje nisu u stanju gledati u budućnost, ponuditi perspektivu građanima/gradžankama i dati konkretna rješenja nagomilanih problema.

Uz manja odstupanja u provedbi izbornih predradnji, izborna administracija na lokalnoj razini uglavnom je adekvatno izvršila pripreme za održavanje izbora. Međutim, događaji vezani za SIP BiH i incidenti u pojedinim općinama umanjuju ukupno povjerenje građana/gradžanki u izbornu administraciju.

Kada je u pitanju izborni dan, 07. listopada 2018. godine, isti je proveden, uglavnom, sukladno Izbornom zakonu BiH i provedbenim aktima SIP BiH. Zabilježen je određeni broj incidentnih situacija i nepravilnosti, koje su se događale na izborni dan, a koje ukazuju na potrebu nužnog unaprjeđenja kvalitete provedbe izbora u BiH. Međutim, s obzirom na sve što se događalo u izornoj kampanji, veliki broj nepravilnosti (kupovina glasova, zlouporaba javnih resursa, vršenje pritiska na birače/biračice, zlouporaba glasanja putem pošte), zatim nepravilnosti tijekom glasanja, u procesu utvrđivanja izbornih rezultata, ovi izbori nisu održani u demokratskoj atmosferi, u kojoj su birači/biračice mogli slobodno i bez pritiska odlučivati o svojoj izornoj volji.

Prema podacima SIP BiH, izlaznost na Općim izborima 2018. godine bila je 53,36% na razini BiH. U usporedbi sa izlaznošću na Opće izbore 2002. godine¹, ovo je najniža zabilježena izlaznost birača/biračica.

Rezultati izbora potvrđeni su u zakonski predviđenom roku od 30 dana i objavljeni su 6. studenog 2018. godine. Zakonodavna tijela, kao i Predsjedništvo BiH, te predsjednik i potpredsjednici RS-e, koji se neposredno biraju na Općim izborima, održali su konstituirajuće sjednice, uglavnom, u predviđenim rokovima, osim u slučaju osam kantonalnih skupština, koje su to učinile nakon isteka roka. Posredni izbori za Dom naroda PS BiH i Dom naroda PFBiH okončani su tek u veljači, odnosno ožujku 2019., dok je Vijeće naroda RS-e izabrano u NS RS-e u prosincu 2018. godine.

Niti nakon 5 mjeseci od održanih Općih izbora u BiH 2018. godine, odnosno 1. ožujka 2019. godine, nije konstituirana izvršna vlast na razini države, na razini Federacije BiH, kao ni izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, a samo u tri kantona je izabrana izvršna vlast (Kanton Sarajevo, Zapadnohercegovački kanton i Unsko-sanski).

Na izborni dan 7. listopada 2018. godine, Koalicija „Pod lupom“ imala je blizu 4.000 promatrača/promatračica na biračkim mjestima diljem BiH. Promatrači/promatračice Koalicije izbore su promatrali na 3.650 biračkih mjesta, što je nešto više od 60% ukupnog broja biračkih mjesta u zemlji. Na terenu je bilo i 60 mobilnih timova, a promatrači/promatračice su pratili i rad svih 143 lokalna izborna povjerenstva.

¹ 2002: 55,5%; 2006: 55,31%; 2010: 56,62%; 2014: 54,47%.

Preporuke za unaprijeđenje izbornog procesa u BiH

Ustav i izborna zakonodavstvo

1. Implementirati presude Europskog suda za ljudska prava („Sejdić-Finci“, „Zorić“, „Pilav“, „Šlaku“) čime će se svim građanima/gradžankama BiH sa navršenih 18 godina omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo, bez obzira na njihovu etničku pripadnost i prebivalište.
2. Implementirati presude Ustavnog suda BiH koje se odnose na izmjene Ustava i Izbornog zakona BiH, a koje se odnose na konstituiranje Doma naroda Federacije BiH i izbore u Gradu Mostaru.
3. Ustavom BiH i Izbornim zakonom BiH spriječiti promjenu etničke pripadnosti u razdoblju od tri uzastopna izborna ciklusa.
4. Osigurati minimalnu zastupljenost tri konstitutivna naroda u zakonodavnim tijelima na razini kantona u Federaciji BiH, a na lokalnoj razini izmjenama statuta općina/gradova.

Izborna zakonodavstvo

5. Uvesti elektronsko skeniranje glasačkih listića na biračkom mjestu od strane birača/biračica.
6. Uvesti elektronsko identificiranje birača/biračica tj. čitače jedinstvenih bar kodova sa važećih identifikacijskih dokumenata za identificiranje birača/ica na biračkom mjestu.
7. Uvesti video nadzor na biračkim mjestima, na način koji omogućava uvid u događanja na biračkom mjestu, bez ugrožavanja tajnosti glasanja.
8. Uvesti obvezu poništenja izbora za ona biračka mjesta gdje se utvrdi višak glasačkih listića.
9. Smanjiti unutarstranački izborni prag za opće izbore u BiH na 10% i izjednačiti ga sa unutarstranačkim izbornim pragom za lokalne izbore u BiH.
10. Ukinuti kompenzacijske kandidatske liste i dodjeljivati kompenzacijske mandate kandidatima/kandidatkinjama sa najvećim brojem dobijenih preferencijalnih glasova sa redovnih kandidatskih listi političkih subjekata na razini entiteta.
11. Skratiti sve rokove od datuma raspisivanja izbora do službene i potpune objave konačnih rezultata izbora (umjesto sadašnjih 180, na 120 dana).
12. Uskladiti Izborni zakon BiH sa Zakonom o ravnopravosti spolova u dijelu koji se odnosi na ravnopravnost spolova u postupku imenovanja članova/članica Središnjeg izbornog povjerenstva

13. Izbornim zakonom BiH predvidjeti situacije kada dođe do prekida izbornog procesa, kojim je onemogućeno utvrđivanje rezultata izbora, te odrediti rok u kojem se moraju održati novi izbori.
14. Izbornim zakonom BiH predvidjeti institut zamjenskog zastupničkog mandata, kako bi se izbjegla situacija da jedna osoba obavlja funkciju u izvršnoj vlasti, a istovremeno dobije mandat u zakonodavnoj vlasti.
15. Omogućiti prigovor na izborni proces svima u svima fazama izbornog procesa.
16. Spriječiti zlouporabu javnih resursa u predizborne svrhe i svrhe izborne kampanje kroz zakonsko reguliranje ovog pitanja.
17. Precizirati odgovornost za političke subjekte koji provode izbornu kampanju prije početka Zakonom utvrđenog roka, kao i Zakonom precizirati preuranjenu kampanju na društvenim mrežama.
18. Unaprijediti sustav kontrole financijskog poslovanja političkih stranaka, kako u izornoj, tako i neizornoj godini, kroz jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta Službe za reviziju SIP BiH, kao i uključivanjem drugih institucija, koje kontroliraju financijsko poslovanje pravnih lica.
19. Uvesti funkciju nestranačkog predsjednika i zamjenika predsjednika biračkog odbora, koji će biti obučavani i pripremani za rad u neizbornim godinama, kroz posebne programe educiranja.
20. Povećati novčane kazne za članove biračkih odbora za koje se utvrdilo da su kršili odredbe Izbornog zakona BiH i provedbene akte SIP BiH (minimalna kazna 2.000 KM).
21. Propisati da se, osim članova biračkih odbora, sankcioniraju i politički subjekti ispred kojih je ta osoba imenovana u birački odbor, ukoliko se utvrdi da se krše odredbe Izbornog zakona BiH po nalogu određenog političkog subjekta.
22. Pokrenuti inicijativu o donošenju državnog zakona o političkim organizacijama.
23. Pokrenuti parlamentarnu i izvanparlamentarnu raspravu o uvođenju instituta izvanrednih izbora, vodeći računa o složenosti ustavnog uređenja BiH i imajući u vidu da postoje četiri razine vlasti u Bosni i Hercegovini.
24. Usvojiti službenu pročišćenu verziju Izbornog zakona BiH.

Provedbeni akti SIP BiH

25. Uvesti dodatne mehanizme osiguranja kako bi se spriječile zlouporabe glasanja putem pošte.
26. Posvetiti posebnu pozornost kriterijima stručnosti i iskustva u provedbi izbora pri imenovanju i potvrđivanju članova lokalnih izbornih povjerenstava.
27. Osigurati kontinuiranu obuku lokalnih izbornih povjerenstava, s ciljem veće efikasnosti njihovog rada u izbornom razdoblju.

28. Sankcionirati neopravdana odustajanja od rada u biračkom odboru uoči izbornog dana zabranom angažiranja u najmanje dva izborna ciklusa, te propisati vođenje takvih evidencija na razini lokalne izborne administracije.
29. SIP BiH treba blagovremeno objavljivati informacije o zaprimljenim prigovorima i odlukama o istima na svojoj internet stranici.
30. Pojednostaviti proceduru za akreditiranje građanskih, nestranačkih promatrača /promatračica, koje akreditira SIP BiH uvođenjem mogućnosti za podnošenje zahtjeva u elektronskom obliku.
31. Osigurati striktno poštivanje odredbi Izbornog zakona BiH i provedbenih akata, kojima je propisano osiguranje potpune sigurnosti izbornog materijala na svakom biračkom mjestu, te pooštriti kontrolu dostavljanja osjetljivog izbornog materijala, kako na biračka mjesta, tako i sa biračkih mjesta.
32. Nakon utvrđivanja broja neiskorištenih glasačkih listića, a prije pakiranja u originalne kutije, iste treba učiniti neupotrebljivim na način da se donji desni i lijevi kutovi glasačkih listića odrežu makazama.
33. Uvesti zasebne providne glasačke kutije za svaku razinu vlasti koja se bira.
34. Smanjiti visinu glasačkih kabina do maksimalne visine od 30 cm, kojom se osigurava tajnost glasanja, a spriječavaju određene nepravilnosti.
35. Tehnički unaprijediti izradu kopija obrazaca sa zbirnim rezultatima da bi iste bile čitljive, te osigurati njihovo javno postavljanje na biračko mjesto nakon završetka svih procesa na biračkom mjestu, kako je i propisano.

2. POLITIČKI KONTEKST

Politički kontekst u kome su održani Opći izbori u Bosni i Hercegovini 2018. godine (BiH) predstavljao je veliki izazov za provedbu demokratskih, slobodnih i poštenih izbora u BiH.

Neimplementirane presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP)², prerano započeta i negativna izborna kampanja u kojoj se nisu štedjela sredstva i metode za privlačenje naklonosti birača/biračica, uključujući i otvorena kršenja Izbornog zakona BiH, za koje nije izrečen adekvatan broj sankcija, nemogućnost potpune implementacije izbornih rezultata, zbog neprovede odluke Ustavnog suda BiH u slučaju „Ljubić“, najveći broj dosad uočenih izbornih nepravilnosti od kada Koalicija "Pod lupom" promatra izbore u BiH³, te visok stupanj nepovjerenja u izbornu administraciju, pokazatelj su alarmantnog stanja u oblasti demokracije i izbora u BiH. Stoja je žurno potrebno krenuti u izmjene Izbornog zakona BiH, iako smo svjesni činjenice da postoje dijametralno suprotna politička stajališta ključnih političkih stranaka u pogledu izmjena Zakona.

Negativni politički ambijent dodatno je bio opterećen prosvjedima građana/građanki u oba entiteta u BiH, koji su mirno izražavali nezadovoljstvo (ne)radom zakonodavnih, izvršnih pravosudnih institucija, koje moraju osigurati jednakopravnost i pravnu sigurnost svih građana/građanki. Građanski pokreti pod nazivom „Pravda za Davida“ i „Pravda za Dženana“, nerijetko objedinjeni pod zajedničkim nazivom, bili su neizostavan element političkog konteksta izbora iza nas i isti su i dalje aktivni, sa nešto manjim intenzitetom od ranijeg. Istovremeno, prosvjedovale su i druge grupe građana/građanki, prvenstveno ratni veterani i druge braniteljske kategorije, kao i radnici, uglavnom u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH).

Izorno razdoblje obilježili su i napadi na novinare/novinarke, čak i fizički, koji su okarakterizirani kao pokušaj ubojstva, kao i pritisak vladajućih struktura na uređivačke politike elektronskih medija, uključujući i javnih servis BiH, čiji je temeljni zadatak da bude u službi građana/građanki, a ne političkih stranaka. Nezakoniti pritisci na birače/biračice i građanske, nestranačke promatrače/promatračice Koalicije "Pod lupom" su već viđeni načini zastrašivanja i nedemokratskih principa djelovanja pojedinaca, ali i institucija pod mentorstvom vlasti na različitim razinama, s ciljem prikrivanja nezakonitog djelovanja i onemogućavanja slobode govora i izražavanja drugačijeg mišljenja.

Evidentan je i usporen put BiH ka euroatlantskim integracijama, neizvršavanje preuzetih obveza u cilju provedbe reformi u BiH, zbog različitog političkog gledanja na budućnost BiH, što se može vidjeti i iz činjenice da nakon dobijanja Upitnika od strane Europske unije (EU) za dobijanje kandidatskog statusa, još uvijek, nisu ponuđeni svi potrebni odgovori na pitanja iz spomenutog Upitnika, iako su vlasti obećale da će ispoštovati sve rokove koji su pred njih postavljeni od strane Europske unije. To pokazuje neodgovornost vlasti, prije svega, prema građanima/građankama BiH, a onda i prema europskim institucijama.

² Četiri presude ESLJP u kojima je dokazana ustavna diskriminacija građana/građanki BiH po osnovu pasivnog biračkog prava i/ili prebivališta, a od kojih niti jedna nije implementirana u domaće zakonodavstvo, pojedine niti nakon 8 godina od njihovog donošenja.

³ Više u nastavku ovog izvješća.

Na Općim izborima u BiH 2018. godine, građani/građanke su, po prvi put nakon 18 godina glasali na *de facto* „zatvorenim“ kandidacijskim listama. Unutarstranački izborni prag od čak 20% (do sada je taj prag bio 5%), koji je previsok sukladno preporukama relevantnih aktera u oblasti izbora⁴, i prvi put je primjenjen na ovim izborima. To je dovelo do toga da je manje od 10% kandidata/kandidatkinja na izborima prešlo unutarstranački prag⁵. Ovo je predstavljalo izravni udar na moć odlučivanja, koja se iz ruku građana/građanki prebacila u ruke političkih subjekata. Pojednostavljeno rečeno, uglavnom su politički subjekti odlučivali koji kandidati/kandidatkinje će građane/građanke predstavljati u radu parlamenata/skupština na različitim razinama, a puno manje građani/građanke, odnosno, birači/biračice.

Ono što treba dodatno aktualizirati i stalno ponavljati, je činjenica da postojeći Izborni zakon BiH ne definira krajnje rokove za formiranje izvršne vlasti, niti kaznene odredbe u slučaju nepoštivanja postojećih rokova za formiranje zakonodavne vlasti na svim razinama u našoj zemlji, uz činjenicu da u izbornom zakonodavstvu BiH i dalje ne postoji institut "izvanredni izbori", kao mogućnost, odnosno mehanizam za otklanjanje mogućih blokada sustava i normalno funkcioniranje političkog života u određenim situacijama, kojih je bilo, a kojih, zbog navedenih nedostataka u Izbornom zakonu BiH, može biti i ubuduće.

Posebno zabrinjava i odlazak građana/građanki BiH u druge države, upravo zbog gubljenja nade i perspektive da se u BiH može nešto promijeniti na bolje zbog rasprostranjene korupcije, nepotizma i drugih negativnih pojava u društvenom i političkom životu. Razlog je izgubljeno povjerenje u politički establišment da iskreno želi inicirati promjene koje bi stvorile pretpostavke da BiH postane država u kojoj će se građani/građanke osjećati egzistencijalno sigurni, stvarajući ambijent uzajamnog razumijevanja i povjerenja, a koje se u prvom redu ogleda u povjerenju prema institucijama, koje bi im trebale osigurati sva ljudska i građanska prava.

Na kraju, pred BiH je veliki posao na unapređenju demokratskih standarda i izborne kulture. Preduvjet za to je politika odgovorna prema građanima/građankama koji je biraju i plaćaju, te vladavina prava temeljena na jednakosti svih pred zakonom. To znači da dosadašnji način bavljenja politikom mora pretrpjeti radikalne promjene i obrasce ponašanja, prije svega, rad vlasti u interesu svih građana/građanki i uvođenje europskih standarda, koji će biti garancija slobodnih i poštenih budućih izbora u našoj zemlji, ali i ubrzanja puta BiH ka Europskoj uniji. Za nadati se da je to moguće i zajedničkim radom treba stremiti ka tome. Ali to ne znači da treba „zatvarati oči“ pred negativnim pojavama u našem društvu, prije svega, sve većom korupcijom i kriminalom, već naprotiv – treba kontinuirano ukazivati na prisutne anomalije u društvu i sve činiti da se iste značajno smanje, a u perspektivi, i u potpunosti iskorijene.

⁴ Ove izmjene nisu sukladne standardima dobre prakse u izborima, niti preporukama Venecijanske komisije o unutarstranačkom pragu, gdje se umjerenim pragom smatra svaki onaj u rasponu od 5-10%, dok se one liste gdje je prag 15% ili više zapravo smatraju 'zatvorenim listama'. Venecijanska komisija „Izvešće o proporcionalnim izbornim sustavima: dodjela mjesta unutar listi (otvorene/zatvorene liste)“: <https://bit.ly/2S2iyPF>

⁵ Na uzorku od 5.624 kandidata/kandidatkinja parlamentarnih političkih subjekata na državnoj i entitetskoj razini u prethodnom mandatu, za bilo koju razinu vlasti na Općim izborima u BiH 2018. godine.

3. PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV

3.1. Pravni okvir

Izbori u Bosni i Hercegovini se održavaju u dosta kompleksnom pravnom okviru i uvjetima koji su posljedica specifičnog ustavnog uređenja naše zemlje. Ustav Bosne i Hercegovine je Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (tzv. Dejtonski sporazum), koji daje ograničene ovlasti institucijama države, dok većinu ovlasti daje entitetima – Federaciji BiH (FBiH) i Republici Srpskoj (RS), ali i kantonima u FBiH. Brčko Distrikt ima poseban status kao jedinica lokalne samouprave, pod suverenitetom BiH i predstavlja kondominijum oba entiteta. Dejtonski sporazum uspostavio je i Ured visokog predstavnika (OHR) koji posjeduje značajne ovlasti i koji je *de facto* dio ustavne strukture. Specifičnost ustavnih rješenja u BiH ogleda se i u konceptu 'konstitutivnosti' naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), dok su građani/građanke koji ne pripadaju konstitutivnim narodima ili se etnički ne izjašnjavaju, označeni kao 'Ostali'. Ovo predstavlja diskriminaciju prema onima koji se, također, nacionalno izjašnjavaju, ali ne kao pripadnici konstitutivnih naroda, nego nacionalnih manjina⁶, kao i onima koji su se opredijelili da se nacionalno ne izjašnjavaju.

Važne i obvezujuće presude Europskog suda za ljudska prava⁷, čija će primjena neminovno dovesti do izmjena Ustava BiH i Izbornog zakona BiH u smislu ukidanja postojeće diskriminacije građana/građanki BiH u ostvarivanju pasivnog biračkog prava, još uvijek nisu provedene, za što najveću odgovornost snosi Parlamentarna skupština BiH (PSBiH), odnosno političke stranke koje su bile zastupljene u radu PSBiH u prethodna dva mandata. U nizu odluka Ustavnog suda BiH koje se ne provode u BiH, treba posebno istaći da još uvijek nije u potpunosti provedena Odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine, kojom je zagarantirana ravnopravnost sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, a kojom bi se neutralizirala činjenica da pripadnici ova tri naroda, ovisno u kojem entitetu žive, nemaju pasivno biračko pravo.

Izborni zakon BiH je temeljni zakon za organizaciju i provedbu izbora⁸. Do danas, ovaj zakon je imao 20 izmjena i dopuna⁹. Posljednje izmjene Izbornog zakona BiH donesene su u travnju 2016. godine, na prijedlog *Interresorne radne skupine za izmjene izbornog zakonodavstva*¹⁰. Kao i u slučaju izmjena Zakona tijekom 2014. godine, uoči Općih izbora, ovakva praksa nije sukladna Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, koji preporučuje da se Izborni zakon ne mijenja u godini izbora. Ovim izmjenama i dopunama usvojena su 32 amandmana, koji su uglavnom tehničke prirode. Ključne izmjene su se odnosile na povećanje unutarstranačkog praga osvojenih glasova na kandidatskim listama za dodjelu mandata na lokalnim izborima

⁶Nacionalne manjine u BiH su definirane Zakonom o pravima nacionalnih manjina u BiH

⁷ Presude ESLJP u slučajevima „Sejdić-Finci“, „Zornić“, „Pilav“ i „Šlaku“ protiv BiH

⁸ Za organizaciju i provedbu izbora u BiH, relevantni su i: Izborni zakon Republike Srpske, Izborni zakon Brčko Distrikta BiH, Zakon o izravnom izboru načelnika u FBiH, te drugi zakoni povezani sa izbornim procesom: Zakon o financiranju političkih stranaka, Zakon o državljanstvu, Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, Zakon o prebivalištvu i boravištu državljanina BiH, Zakon Brčko distrikta o izboru i promjeni entitetskog državljanstva, kao i svi propisi CIK-a.

⁹ „Službeni glasnik BiH“, br.23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 04/04, 20/04, 25/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 07/14, 31/16

¹⁰ Interresorna radna skupina formirana je Zaključkom oba doma PSBiH u svibnju 2015. godine, započela sa radom 14. listopada iste godine, a sastavljena je od po tri predstavnika SIP BiH, Zastupničkog doma PSBiH, Doma naroda PSBiH i Vijeća ministara BiH.

(općinsko vijeće/skupština općine) sa 5 na 10%, dok je za Opće izbore taj prag podignut sa 5% na 20%. Podizanje praga u ovom kontekstu predstavlja dodatno zatvaranje listi, odnosno manji utjecaj volje birača/biračica prilikom biranja svojih predstavnika/predstavnica, a veći utjecaj političkih subjekata. I Venecijanska komisija je stava da visok unutarstranački prag (prag preferencija), koji je rijetkost, može značiti 'de facto' zatvorene izborne liste, iako postoji preferencijalno glasanje. Umjereni unutarstranački prag ili prag preferencija od 5 – 7% pruža dobre mogućnosti da birači/biračice utječu na kandidatske liste¹¹. U segmentu ravnopravnosti spolova, ravnopravna zastupljenost spolova uvedena je i za kompenzacijske liste, što ranije nije bio slučaj. Ona podrazumijeva 40% manje zastupljenog spola sa redoslijedom predlaganja kandidata/kandidatkinja na način da je najmanje jedan kandidat/kandidatkinja manje zastupljenog spola među prvima dva kandidata/kandidatkinje, dva među prvih pet kandidata/kandidatkinja, tri među prvih osam itd. Zakonska rješenja ne podrazumijevaju zagarrantirane mandate, kojim bi se osigurala spolna ravnopravnost. Tijekom 2017. godine, Koalicija "Pod lupom" je nastavila praćenje rada Interresorne radne skupine za izmjene izbornog zakonodavstva (IRRS) koja je tijekom 2016. godine pripremila 'set' izmjena Izbornog zakona BiH. Ovpovjerenstvo, radeći kao 'Privremeno zajedničko povjerenstvo Interresorne radne skupine za izmjenu izbornog zakonodavstva u BiH', odnosno 'ad hoc' povjerenstvo za razmatranje izvršenja ili pripremu određenog akta ili istražnog povjerenstva, ima isti sastav kao i prethodna radna skupina, u čijem se sastavu nalaze predstavnici SIP BiH, Vijeća ministara BiH, zastupničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Zajedničko povjerenstvo IRRS je započelo sa radom u veljači 2017. godine, ali je nastupio zastoje u radu uzrokovan političkim utjecajem i neslaganjem predstavnika u IRRS-u po ključnim pitanjima u procesu izmjena izbornog zakonodavstva u BiH. Na sjednicama nije bilo potrebnog kvoruma, pa su održavani konzultativni sastanci, ali konkretnog pravog rada Povjerenstva i nije bilo. Razdoblje nakon održavanja Lokalnih izbora u BiH 2016. godine, u kontekstu izbornog zakonodavstva, svakako je obilježeno odlukom¹² Ustavnog suda BiH po apelaciji dr. Bože Ljubića, tada predsjedavajućeg ZD PSBiH, kojom je Ustavni sud BiH ocijenio da odredbe Potpoglavlja B članka 10.12 stavak 2. u dijelu „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prelazne i završne odredbe članka 20.16. A točke a-j Izbornog zakona BiH nisu sukladne članku I/2 Ustava BiH. Ovime je osporen način izbora izaslanika u Dom naroda FBiH, te je naloženo PS BiH da u roku od šest mjeseci uskladi ove odredbe sa Ustavom BiH. U parlamentarnu porceduru upućena su dva prijedloga rješenja, ispred HDZ BiH¹³ i SDA¹⁴, međutim, zbog dijametralno različitih stajališta i ponuđenih rješenja, niti jedan nije naišao na podršku za usvajanje. Kasnije, u Zastupničkom domu PFBiH, SDP BiH i DF su uputili prijedlog *Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta FBiH*¹⁵, međutim ni taj prijedlog nije naišao na podršku. Dakle, zakonodavac nije riješio ovo pitanje do održavanja Općih izbora u BiH, 7. listopada 2018. godine, čime je ozbiljno dovedena u pitanje implementacija izbornih rezultata vezano za formiranje Doma naroda PFBiH,

¹¹ Izvještaj Venecijanske komisije o proporcionalnim izbornim sistemima: dodjela mandata unutar listi (otvorene/zatvorene liste) <https://bit.ly/2S2iyPF>

¹² https://www.izbori.ba/Documents/2017/4/12/Odluka_Ustavnog_suda_BiH_po_apelaciji_dr_Boze_Ljubica.pdf

¹³ <https://bit.ly/2INZ1Tj>

¹⁴ <https://bit.ly/2GZLNrt>

¹⁵ <https://bit.ly/2GW15qB>

državnog Doma naroda, te izvršne vlasti na razini FBiH. Nakon održavanja izbora u listopadu 2018. godine, uslijedile su političke rasprave o tome tko je nadležan da uredi ovu oblast i o načinima kako formirati Dom naroda u FBiH u svijetlu gore spomenute odluke. SIP BiH je na sebe preuzela odgovornost i u prosincu 2018. godine izmjenama i dopunama Naputka *o postupku provedbe neizravnih izbora za tijela vlasti u BiH obuhvaćenih Izbornim zakonom BiH*¹⁶, kojim je predviđeno da se popunjavanje Doma naroda PFBiH vrši na temelju rezultata popisa iz 2013. godine, primjenjujući princip 1-1-1, koji podrazumijeva da se u Dom naroda bira po jedan Bošnjak, Hrvat i Srbin iz svakog kantona, ukoliko je izabran. SDA je uputila Zahtjev za ocjenu ustavnosti spomenutog Naputka, međutim, Ustavni sud BiH se proglasio nenadležnim po ovom pitanju.

Tijekom 2017. godine SIP BiH je pripremila Radni materijal za izmjene i dopune Izbornog zakona BiH. Analizom ovog materijala zabilježeno je nekoliko predloženih izmjena koje bi predstavljale korak naprijed u unaprjeđenju izbornog zakonodavstva BiH. U radnom materijalu našle su se i preporuke Koalicije „Pod lupom“ za unaprjeđenje izbornog zakonodavstva dane nakon opsežnog promatranja izbornog procesa tijekom Općih izbora u BiH 2014. godine i Lokalnih izbora 2016. godine. Najznačajnije predložene izmjene i dopune od strane SIP BiH su: Uvođenje neovisne dužnosti predsjednika biračkog odbora, koji bi se birao putem javnog natječaja u neizornoj godini i koje će imenovati i za njihov rad snositi odgovornost lokalna izborna povjerenstva; uvođenje novčanih sankcija za političke subjekte za čije predložene članove biračkih odbora se utvrdi da su prekršili odredbe Izbornog zakona BiH; sprječavanje zlouporabe javnih sredstava uvođenjem u Izborni zakon BiH zabranu korištenja javnih sredstava za vlastitu promociju ili promociju političke stranke kojoj pripada; uvođenje ranog glasanja za birače/biračice sa pravom glasa koji na dan izbora iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti glasati na svom biračkom mjestu; sprječavanje zlouporaba nacionalnog izjašnjavanja uvođenjem odredbe kojom se, u slučaju iznenadne promjene nacionalnog opredjeljenja, u obzir uzima nacionalno izjašnjavanje kandidata/kandidatkinje dato na popisu stanovništva u BiH sprovedenom 2013. godine. Nažalost, ovi prijedlozi nisu upućeni u parlamentarnu proceduru, niti se o njima ozbiljno raspravljalo. Razlozi za to nisu nam poznati, a pretpostavka može biti da su krupna politička pitanja, još jednom, u stranu gurnula suštinska unaprjeđenja izbornog procesa u našoj zemlji.

Prijedlog izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH izradila je i Koalicija "Pod lupom". S obzirom da Koalicija 'Pod lupom' ne može biti predlagatelj izmjena zakona, niti isti može uputiti u parlamentarnu proceduru, prijedlog je proslijeđen svim parlamentarcima u Parlamentarnoj skupštini BiH, nakon čega je grupa parlamentaraca prijedlog uputila u parlamentarnu proceduru. Prijedlog ovih izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH odnosio se na uvođenje obveznog poništenja izbora na biračkom mjestu gdje se utvrdi višak glasačkih listića u kutiji u odnosu na broj izašlih birača/biračica na glasanje; imenovanje neovisnog predsjednika i zamjenika predsjednika biračkog odbora, po proceduri koju utvrdi SIP BiH; javna objava imena članova biračkih odbora, uključujući objavu političkog subjekta, koji ih je nominovao; uvođenje odrednice 'ili elektronski' u član 6.2. Izbornog zakona BiH, gdje se govori o načinu na koji je moguće glasati; preciziranje situacija i radnji kada su izbori prekinuti usljed djelovanja više sile ili nasilja;

¹⁶ Uputstvo CIK BiH: <https://bit.ly/2GZARn8>

proširenje kruga lica koja imaju pravo prigovora na promatrače/promatračice i kandidate/kandidatkinje političkih subjekata. Ovaj prijedlog je podržan u prvom čitanju u Zastupničkom domu PS BiH. Nažalost, prijedlog nije naišao na dovoljnu podršku u kasnijoj proceduri, te isti nije niti usvojen.

Iako su nakon Općih izbora u BiH 2014. godine najavljivane krupne izmjene Izbornog zakona BiH, pa čak i donošenje novog, može se zaključiti da ni ovog puta nije postojala politička volja, niti potreban politički koncenzus da se takvo nešto učini na transparentan, uključiv i sveobuhvatan način. Postojeći Izborni zakon BiH i dalje ne definira rokove za formiranje izvršne vlasti, niti precizira kaznene odredbe u slučaju nepoštivanja rokova za formiranje zakonodavne vlasti na svim razinama. Također, Izborni zakon BiH ne poznaje institut izvanrednih izbora koji u zakonom propisanim situacijama može da posluži kao mehanizam za deblokadu nefunkcioniranja vlasti.

3.2. Izborni sustav

Izborni sustav u BiH temelji se na Aneksu III (Sporazum o izborima) i Aneksu IV (Ustav Bosne i Hercegovine) Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te Izbornom zakonu BiH. Mandat izabranih dužnosnika na svim razinama traje 4 godine. Izborni ciklusi su odvojeni na opće i lokalne izbore i organiziraju se naizmjenično svake 2 godine.

Uzimajući u obzir kompleksno ustavno uređenje BiH, izborni sustav predstavlja kombinaciju gotovo svih poznatih izbornih principa: većinski princip i jednočlane i/ili višečlane izborne jedinice za izbor članova Predsjedništva BiH, predsjednika i potpredsjednika RS-e, kao i gradonačelnika/načelnika gradova/općina i proporcionalni princip uz višečlane izborne jedinice za izbor zakonodavnih tijela na državnoj/entiteskoj/kantonalnoj razini i zakonodavnih tijela na lokalnoj razini. Izbornim zakonom BiH je predviđen izborni prag od 3% čime se politički subjekti koji su prešli prag kvalificiraju za sudjelovanje u raspodjeli redovnih mandata i primjenjuje se za sve utrke temeljene na proporcionalnom sustavu. Birači/biračice imaju mogućnost da na zatvorenim, neblokiranim listama (tzv. poluotvorenim listama), osim političkog subjekta, svoj glas daju i nekim od kandidata/kandidatkinja sa te liste, te se preferencijalnim metodom utvrđuje koji od kandidata/kandidatkinja su dobili povjerenje najviše birača/biračica te političke stranke, na temelju čega se utvrđuje i tko će osobno dobiti mandat. Za izbor predstavnika u sva zakonodavna tijela na Općim izborima u BiH 2018. godine, unutarstranački prag na poluotvorenim listama za dobijanje redovnih mandata povećan je sa 5 na 20%. Izborni zakon BiH predviđa i dodjeljivanje kompenzacijskih mandata, koji se raspodjeljuju na političke stranke ili koalicije, ali ne i na nezavisne kandidate, prema broju dobijenih važećih glasova i služe da kompenziraju nedovoljnu proporcionalnost na razini entiteta, odnosno da kompenziraju tzv. „rasute“ glasove nastale postojanjem izbornih jedinica. Gledajući širu sliku, kompenzacijski mandati trebali bi povećati zastupljenost žena u zakonodavnim tijelima, te odražavati veću nacionalnu, starosnu ili zemljopisnu zastupljenost. Međutim, u praksi političke stranke na kompenzacijske liste stavljaju one kandidate/kandidatkinje za koje žele sigurno osvajanje mandata, s obzirom na to da se za raspodjelu ovih mandata primjenjuje sustav zatvorene liste.

Na Općim izborima u BiH izravno se biraju članovi Predsjedništva BiH, zastupnice/zastupnici u Zastupničkom domu PSBiH, Zastupničkom domu PFBiH, Narodnoj skupštini RS-e, predsjednik i potpredsjednici RS-e, te zastupnice/zastupnici u skupštinama svih 10 kantona u Federaciji BiH. Neizravnim izborima formira se Dom naroda PS BiH, Dom naroda PFBiH i Vijeće naroda RS-e.

Dva člana Predsjedništva BiH (Bošnjak i Hrvat) kandiduju se i biraju sa teritorije Federacije BiH, kao jedne izborne jedinice¹⁷, dok se sa teritorije Republike Srpske, također, kao jedne izborne jedinice, kandiduje i bira treći član Predsjedništva BiH (Srbin).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sastoji od dva doma –Zastupničkog doma i Doma naroda. Prilikom izbora zastupnica/zastupnika u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, od ukupno 42 mjesta, u Federaciji BiH bira se 28 zastupnica/zastupnika (iz pet višečlanih izbornih jedinica), a u Republici Srpskoj 14 zastupnika/zastupnica (iz tri višečlane izborne jedinice). Iz Federacije BiH 21 zastupnik/zastupnica biraju se izravno proporcionalnim izbornim sustavom, a preostalih 7 mandata su kompenzacijski mandati. Prema istom izbornom načelu raspoređuje se i 14 mandata iz Republike Srpske, i to tako što se 9 zastupnica/zastupnika bira izravno, dok se ostatak određuje sa kompenzacijskih listi.

Zakonska obveza svih zakonodavnih tijela je da svake četiri godine preispituju broj registriranih birača/biračica i granice izbornih jedinica, kako bi se osigurala jednaka snaga glasa, ali se to u praksi dogodilo samo jednom i to u slučaju RS-e¹⁸. Međutim, evidentno je da one trenutno u nekim slučajevima ne omogućavaju jednaku snagu svakog pojedinačnog glasa¹⁹.

Tabela 1: Pregled težine glasa po izbornim jedinicama – Parlamentarna skupština BiH – izravni mandati

Izborna jedinica	Broj birača	Izravni mandati	Kompenzacijski mandati	Težina glasa	Odstupanje +/- u odnosu na 100%	Korekcija kompenzacijskim mandatima	Odstupanje sa korekcijom
F BiH 1A (511)	319.662	3	0	106.554	95,3	106.554	133,4
F BiH 2A (512)	268.640	3	1	89.547	80,1	67.160	84,1
F BiH 3A (513)	441.354	4	3	110.339	98,7	63.051	78,9
F BiH 4A (514)	555.497	6	1	92.583	82,8	79.357	99,3
F BiH 5A (515)	508.631	5	2	101.726	91,0	72.662	91,0
RS 1B (521)	571.192	3	3	190.397	170,2	95.199	119,2
RS 2B (522)	393.756	3	1	131.252	117,3	98.439	123,2
RS 3B (523)	296.697	3	1	98.899	88,4	74.174	92,8
Ukupno	3.355.429	30	12	111.848	100,0	79.891	100,0

Ovakva visoka neujednačenost u suprotnosti je sa odredbama Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije²⁰ koji preporučuje da razlika u broju birača/biračica po izbornim jedinicama samo u rijetkim slučajevima smije prelaziti 10%, a samo izuzetno 15 % i to u slučaju velikih zemljopisnih i/ili administrativnih područja s malim brojem birača/biračica. I dok u dvije

¹⁷Jedan birač/ica može da glasa samo za jednog predloženog kandidata/kinju za Predsjedništvo BiH

¹⁸Izuzetak je Narodna skupština RS, koja je izvršila izmjene granica izbornih jedinica 2012. god.

¹⁹Npr, broj birača/ica u izornoj jedinici 1 za PD PS BiH iz RS dvostruko je veći nego u izornoj jedinici 3, a obje nose jednak broj direktnih mandata, po 3.

²⁰Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije: <https://bit.ly/2K91F6S>

izborne jedinice za ZD PSBiH u FBiH postoji odstupanje i do 20%, dok u jednoj od ukupno tri izborne jedinice u RS, to odstupanje dostiže nevjerovatnih 70%.

Izaslanici/izaslanice u Domu naroda PS BiH biraju se u entitetskim parlamentima.

Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 98 zastupnica/zastupnika, od kojih svim konstitutivnim narodima mora pripasti najmanje četiri mjesta. Veći dio mandata, 24 (ili oko 75%) se utvrđuje u okviru 12 višočlanih izbornih jedinica, dok se ostatak utvrđuje sa kompenzacijskih listi. Slično kao i sa Parlamentarnom skupštinom BiH, ni Parlament Federacije BiH nije nikada za svog postojanja uskladio veličinu izbornih jedinica, iako je to ustavna obveza parlamenta na državnoj i entitetskoj razini svake 4 godine, što je dovelo do velikih odstupanja u težini glasa (vidjeti tabelu u nastavku).

Takođe, u okviru Parlamenta Federacije BiH postoji Dom naroda, kojeg čini 58 izaslanika/izaslanica, i to po 17 iz reda konstitutivnih naroda i 7 iz reda 'Ostalih', koji se predlažu iz reda zastupnika/zastupnica kantonalnih skupština, sukladno Izbornom zakonu BiH.

U FBiH biraju se i zastupnici/zastupnice u 10 kantonalnih skupština. Broj zastupnika/zastupnica u ovim skupštinama je između 20 i 35, u ovisnosti od broja birača/biračica upisanih u Središnji birački spisak.²¹

Tabela 2: Pregled težine glasa po izbornim jedinicama – Parlament Federacije BiH – izravni mandati

Izborna jedinica	Broj birača	Izravni mandati	Kompenzacijski mandati	Težina glasa	Odstupanje +/- u odnosu na 100%	Korekcija kompenzacijskim mandatima	Odstupanje sa korekcijom
F BiH 1 (401)	254.621	9	1	28.291	98,6	25.462	119,2
F BiH 2 (402)	167.028	5	5	33.406	116,5	16.703	78,2
F BiH 3 (403)	204.641	7	4	29.234	101,9	18.604	87,1
F BiH 4 (404)	136.962	4	1	34.241	119,4	27.392	128,2
F BiH 5 (405)	231.993	8	1	28.999	101,1	25.777	120,6
F BiH 6 (406)	97.502	4	0	24.376	85,0	24.376	114,1
F BiH 7 (407)	226.940	6	4	37.823	131,9	22.694	106,2
F BiH 8 (408)	226.002	9	1	25.111	87,6	22.600	105,8
F BiH 9 (409)	195.693	8	2	24.462	85,3	19.569	91,6
F BiH 10 (410)	72.947	3	1	24.316	84,8	18.237	85,4
F BiH 11 (411)	214.414	7	5	30.631	106,8	17.868	83,6
F BiH 12 (412)	65.041	3	0	21.680	75,6	21.680	101,5
Ukupno	2.093.784	73	25	28.682	100,0	21.365	100,0

Ako politički subjekt koji je dobio kompenzacijsko mjesto nema dovoljno kandidata/kandidatkinja na svojoj listi etničke pripadnosti, za koju nije dostignut minimum od četiri člana, to mjesto se dodjeljuje sljedećoj najbolje rangiranoj kandidatskoj listi s takvim kandidatima/kandidatkinjama,

²¹Između 20 i 25 zastupnika/zastupnica imaju kantonalne skupštine sa manje od 75.000 birača/biračica upisanih u SBP, između 25 i 30 sa brojem birača/biračica između 75.000 i 200.000, a skupštine sa preko 200.000 upisanih birača/biračica imaju između 30 i 35 zastupnika.

itd. sve dok se minimum ne dostigne²². Slična rješenja važe i prilikom izbora 83 narodna poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše Narodna skupština i Vijeće naroda RS-e. U Narodnu Skupštinu biraju se 83 narodna poslanika iz 9 višečlanih izbornih jedinica, dok se Vijeće naroda sastoji od 8 Srba, 8 Bošnjaka, 8 Hrvata i 4 iz reda 'Ostalih', koje neizravno biraju odgovarajući klubovi narodnih poslanika u Narodnoj skupštini RS, a čija je osnovna dužnost pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.

Tabela 3: Pregled težine glasa po izbornim jedinicama – Narodna skupština RS – izravni mandati

Izborna jedinica	Broj birača	Izravni mandati	Težina glasa	Odstupanje +/- u odnosu na 100%
RS 1 (301)	149.050	8	18.631	122,6
RS 2 (302)	146.042	8	18.255	120,1
RS 3 (303)	276.100	21	13.148	86,5
RS 4 (304)	85.169	5	17.034	112,1
RS 5 (305)	122.565	6	20.428	134,4
RS 6 (306)	186.022	11	16.911	111,3
RS 7 (307)	116.742	10	11.674	76,8
RS 8 (308)	69.945	5	13.989	92,0
RS 9 (309)	110.010	9	12.223	80,4
Ukupno	1.261.645	83	15.201	100,0

²²Kao i 2014. godine, i ona posljednjim Općim izborima u BiH 2018. godine primijećena je zlouporaba nacionalnog izjašnjavanja, sa ciljem povećavanja šansi za osvajanje mandata.

4. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbornu administraciju u BiH čine izborna povjerenstva i birački odbori. Izborna povjerenstva su: Središnje izborna povjerenstvo (SIPBiH)²³, općinska/gradska izborna povjerenstva i Izborna povjerenstvo Brčko Distrikta BiH²⁴ (u daljem tekstu: lokalna izborna povjerenstva). SIP BiH i 143 lokalna izborna povjerenstva u BiH su stalna tijela i plaćeni su za svoj rad i tijekom izbornog i neizbornog razdoblja. Pored navedenih povjerenstava, Izbornim zakonom BiH utvrđena je mogućnost uspostavljanja i izbornih povjerenstava entiteta i kantona. Izborna povjerenstva entiteta formiraju se prema zakonu entiteta, dok njihovu nadležnost utvrđuje SIP BiH²⁵. Biračke odbore imenuju lokalna izborna povjerenstva zasebno za svake izbore u BiH.

Članovi svih lokalnih izbornih povjerenstava se imenuju na 7 godina, dok se članovi biračkih odbora imenuju za svake izbore. Članove izbornih povjerenstava biraju političke stranke u zakonodavnim tijelima na različitim razinama vlasti, a svi članovi biračkih odbora su osobe izravno nominovane od strane političkih subjekata. Dodamo li tome i veliki broj stranačkih promatrača/promatračica na izborni dan, možemo zaključiti da je izborni proces u BiH u potpunosti politiziran i da prvenstveno služi zaštiti interesa političkih subjekata, a ne izbornih prava građana/gradžanki. Zapravo, jedini nepolitički i nestranački predstavnici u izborima u BiH su građanski, nestranački promatrači/promatračice.

4.1. Središnje izborna povjerenstvo Bosne i Hercegovine (SIP)

Središnje izborna povjerenstvo BiH (SIP BiH) je zaduženo za organiziranje i provedbu izbora²⁶. SIP BiH pripada kategoriji stalne izborne administracije, imenuje ga Parlamentarna skupština BiH, a sastoji se od 7 članova/članica: po dva člana/članice iz reda konstitutivnih naroda i jednog člana/članice iz reda 'Ostalih'.

U svom redovitom radu, SIP BiH je uglavnom pratila i ispunjavala predviđene obveze po izbornom kalendaru, poštujući zadate rokove. I za ove izbore u velikom broju slučajeva nedostajala je konkretna reakcija na uočene probleme, nedostatke i nepravilnosti u izbornom procesu, posebno u dijelu koji se odnosi na sankcioniranje prekršitelja. U očuvanju integriteta izbornog procesa SIP BiH bi trebalo više reagirati i po službenoj dužnosti, uključujući i reagiranja po prijavama

²³ U razdoblju od 1996. do 2000. godine, nadležnost za provedbu izbora imale su međunarodne organizacije, u prvom redu OEES, koji je u ovom razdoblju organizirao i provodio izbore, a na temelju tzv. izbornih pravila i propisa, putem Privremenog izbornog povjerenstva. Izborni zakon BiH donesen 2001. godine je uvjetovao uspostavu stalnog izbornog povjerenstva BiH. Izmjenama i dopunama ovog zakona 2006. godine je prestalo sudjelovanje tri međunarodna člana Izbornog povjerenstva (2 predstavnika OEES-a i predstavnik OHR-a), od kada su članovi/članice Povjerenstva državljani/državljanke BiH, a povjerenstva preimenovana u Središnje izborna povjerenstvo BiH (SIP).

²⁴ Ukupno 143 izborna povjerenstva na lokalnoj razini, uključujući Brčko Distrikt BiH.

²⁵ U Republici Srpskoj takvo povjerenstvo je imenovano 2008. godine sukladno Izbornom zakonu RS-e, međutim, javnosti nisu bile vidljive aktivnosti tog povjerenstva. U FBiH, s obzirom na to da nije donesen zaseban Izborni zakon FBiH, ne postoji entitetsko povjerenstvo FBiH.

²⁶ Od 2002. godine, SIP BiH je u potpunosti provela i organizirala devet izbornih ciklusa: pet redovnih izbornih ciklusa (2002., 2006., 2010., 2014. i 2018. godine) za organe na razini države, entiteta i kantona, i četiri redovna izborna ciklusa (2004., 2008., 2012. i 2016. godine) za organe vlasti na lokalnoj razini, uključujući i Skupštinu Brčko distrikta BiH. SIP BiH je provela i prijevremene izbore za predsjednika RS-e 2007. godine.

građanskih nestranačkih promatrača/promatračica, pogotovo kada su u pitanju navodi o trgovini mjestima u biračkim odborima u razdoblju prije izbornog dana, a nakon istog kada su u pitanju prijave – konkretno Koalicije "Pod lupom" – o nelogičnostima na BM o broju nevažećih listića, ekstremno visokim procentima preferencijalnih glasova u temeljnoj izbornoj jedinici Zvornik, te brojnim zabilježenih nepravilnosti na biračkim mjestima, koje su se dogodile na dan izbora. Ovakvim ponašanjem SIP BiH umanjuje svoj kredibilitet neovisne institucije, koja je odgovorna u prvom redu za zakonitost provedbe izbornog procesa.

Tijekom izborne godine i izbornog razdoblja, SIPBiH je potreslo nekoliko medijski eksponiranih 'afera' koje su poljuljale povjerenje javnosti u rad ovog organa. Naime, u veljači tekuće godine u javnost je dospio radni materijal SIP BiH u vezi sa potencijalnim modelom popunjavanja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, a nakon što je Ustavni sud BiH stavio van snage odredbe Izbornog zakona BiH, koje se odnose na isto. Iako je u pitanju bio radni materijal, pojedini mediji i politički lideri okarakterizirali su to kao pokušaj SIP-a da nametne neustavan i diskriminatoran model rješavanja ovog pitanja. Ipak, najviše štete po ugled SIP-a predstavlja činjenica da se taj radni materijal uopće našao u javnosti, jer se to može shvatiti i kao unutrašnji politički ili drugačiji sukob koji postoji, a koji ide na štetu kredibiliteta i povjerenja javnosti u ovu Instituciju.

U travnju 2018. godine u javnosti se pojavila informacija o nestanku 35,8 tona papira nabavljenog za tiskanje glasačkih listića. SIP BiH je demantirala ove navode, dok je u reagiranjima prema javnosti u vezi sa ovim slučajem djelovala konfuzno sa davanjem oprečnih informacija koje javnosti nisu precizno pojasnile situaciju u svezi sa 'nestalim' papirom. Pojedini politički subjekti iskoristili su ovu situaciju dovodeći u pitanje i regularnost samih izbora. Do objave ovog Izvješća, još uvijek, u tijeku je istraga Agencije za istrage i zaštitu (SIPA) BiH, a po nalogu Tužiteljstva BiH, o nestanku desetak tona papira iz skladišta SIP BiH.

U svom redovitom radu, SIP BiH uglavnom je pratila i ispunjavala predviđene obveze po izbornom kalendaru, poštujući zadate rokove. Jedino evidentirano kašnjenje zabilježeno je u 19²⁷ osnovnih izbornih jedinica, gdje izbornim povjerenstvima nije dostavljen pregled ovjerenih političkih subjekata od strane SIP-a do 05.08.2018. godine, što je bio postavljeni rok.

SIP BiH je za ove izbore, u odnosu na ranije izborne cikluse, uvela ozbiljniji pristup obukama predsjednika/predsjednica i članova/članica biračkih odbora, kao i članova općinskih i gradskih izbornih povjerenstava. Ovo je urađeno izradom *Jedinstvene metodologije za izradu nastavnog plana i programa obuke članova/članica biračkih odbora u BiH*, te pratećih provedbenih akata. Metodologija predviđa unificirane obuke za članove/članice općinskih/gradskih izbornih povjerenstava, kao i za članove/članice biračkih odbora, te njihovo testiranje po završetku obuke. Testiranje za članove/članice biračkih odbora predviđeno je 5 dana nakon obuke, dok

²⁷Brčko Distrikt BiH, Čapljina, Centar Sarajevo, Grude, Hadžići, Ljubuški, Neum, Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Sanski Most, Šekovići, Široki Brijeg, Stolac, Vareš, Velika Kladaša, Zavidovići, Zenica, Žepče i Živinice

općinska/gradska izborna povjerenstva imaju obvezu vršenja dodatne obuke predsjednika biračkih odbora i njihovih zamjenika. Uspješno polaganje testova za sve članove/članice biračkog odbora obavezan je uvjet za njihov rad na izborni dan.

Promatrači/promatračice Koalicije "Pod lupom" nazočili su na regionalnom obveznom educiranju za predsjednike i članove općinskih/gradskih povjerenstava u Sarajevu, koju organizira SIP BiH, a koju su ocijenili uglavnom kao dobro organizirano i korisno educiranje.

SIP BiH je, također, za ove izbore uvela nekoliko novina kroz provedbene akte, a koje se dijelom oslanjaju i na preporuke Koalicije: translucentne kutije na biračkim mjestima, skraćivanje visine glasačkih kabina i javnu objavu imena i prezimena članova biračkih odbora sa nazivom političkog subjekta koji ih je nominirao. Na taj način su djelomično implementirane 3 od 10 prioriternih preporuka Koalicije „Pod lupom“ za bolje izbore u BiH. Naime, Koalicija je zagovarala uvođenje transparentnih kutija odvojeno za svaku razinu vlasti, dok se pod skraćivanjem visine glasačkih kabina za ove izbore nije postigao željeni efekat, odnosno one su i dalje ostale previsoke. Javna objava imena i prezimena nije postigla željeni efekat, jer liste nisu bile postavljene na 21% BM, dok na određenom broju biračkih mjesta nije bio istaknut naziv političkog subjekta nego šifra istog, što građanima/građankama, biračima/biračicama i promatračima/promatračicama ne daje preciznu informaciju o tome koga član/članica Biračkog odbora predstavlja na Biračkom mjestu.

Da bi se na neki način spriječila zlouporaba kemijskih olovki koje koristi birački odbor na izborni dan, izmijenjen je Pravilnik o načinu provedbe izbora u dijelu koji se odnosi na ispunjenje obrazaca na biračkom mjestu. Tom izmjenom obrasci na biračkom mjestu popunjavaju se olovkom crvene boje, odnosno tinte, dok se glasanje vrši olovkom plave boje, odnosno tinte.

Sjednice SIP BiH su otvorene za javnost i često su bile popraćene većom nazočnošću medija. Otežavajuća okolnost za praćenje sjednica često je bilo najavljivanje istih nekoliko minuta pred sami početak, naročito u razdoblju nakon izbora i do objave konačnih rezultata. Ovo je otežavalo ili onemogućavalo adekvatno praćenje rada SIP-a od strane medija i akreditovanih promatrača/promatračica. Od raspisivanja općih izbora do potvrđivanja rezultat, SIP BiH je održala 63 sjednice, što je isti broj održanih sjednica za isto razdoblje tijekom Lokalnih izbora 2016. godine. Komunikacija sa javnošću je na nezadovoljavajućoj razini kada je u pitanju informiranje javnosti o svim bitnim aspektima izbornog procesa, posebno od značaja za birače/biračice, te dostupnosti članova SIP-a za različite vrste medijskih i drugih javnih nastupa u cilju blagovremenog i točnog informiranja građana/građanki, odnosno, birača/biračica. Kao i u ranijim izbornim ciklusima, transparentnost rada SIP BiH mogla bi biti značajno unaprijeđena stavljanjem na uvid javnosti svih odluka koje Središnje izborna povjerenstvo donosi na sjednicama, posebno u razdoblju nakon izbornog dana u segmentu zaštite izbornog prava.

4.2. Lokalna izborna povjerenstva (OIK/GIK), Izborna povjerenstvo Brčko distrikta BiH

Izborna povjerenstva na lokalnoj razini nadležna su, između ostalog, za određivanje biračkih mjesta, formiranje biračkih odbora, obuku biračkih odbora, organiziranje izbornog dana i objedinjavanje izbornih rezultata sa biračkih mjesta na svojoj teritoriji. U ovisnosti od broja birača/biračica na svom teritoriju, sastoje se od 3, 5 ili 7 članova/članica. Sastav izbornih

povjerenstava, prema odredbama Izbornog zakona BiH i Zakona o ravnopravnosti spolova, treba odražavati spolnu zastupljenost od najmanje 40% pripadnika/pripadnica manje zastupljenog spola. Ova odredba se ne odnosi na sastav SIP BiH, iz nama nepoznatih razloga.

Koalicija je promatranjem predizbornog razdoblja Općih izbora 2014. godine zabilježila da, iako su lokalna izborna povjerenstva funkcionirala sukladno sa Izbornim zakonom BiH i procedurama vezanim za njihov rad, taj rad nije bio sustavno organiziran, pa se često događalo da sjednice nisu najavljivane, bez pripreme dnevnog reda i slično. Isto je prepoznala i SIP BiH, koja je u svibnju 2016. godine donijela Naputak o načinu rada i izvješćivanja izbornog povjerenstva temeljne izborne jedinice u BiH, kojim je bliže propisano funkcioniranje lokalnih izbornih povjerenstava. Između ostalog, ovim Naputkom je propisano donošenje Poslovnika o radu lokalnog izbornog povjerenstva, što je u potpunosti ispoštovano od strane svih lokalnih izbornih povjerenstava u BiH. Unaputkom je, također, predviđena mogućnost da lokalna izborna povjerenstva imenuju tajnika i/ili tehničkog tajnika na što se odlučilo 69 izbornih povjerenstava ili 48% od ukupnog broja lokalnih izbornih povjerenstava.

Većina lokalnih izbornih povjerenstava provela je adekvatne pripreme za održavanje Općih izbora u BiH 2018. godine. U razdoblju od 23.07. do 01.10.2018. godine lokalna izborna povjerenstva održala su 889 sjednica. Od ovog broja na ukupno 767 sjednica ili 86,27% nazočni su bili svi članovi/članice LIP-a, dok na 122 sjednice nisu bili nazočni svi članovi/članice LIP-a. Pored navedenih sjednica, održan je i veliki broj telefonskih sjednica lokalnih izbornih povjerenstava.

Sva lokalna izborna povjerenstva funkcioniraju u punom sastavu. Ravnopravnost spolova u sastavu lokalnih izbornih povjerenstava, kako nalaže Izborni zakon BiH i Zakon o ravnopravnosti spolova BiH, ispoštovana je u 91,6% lokalnih izbornih povjerenstava. Zabilježeno je da lokalna izborna povjerenstva u 12 općina²⁸, ne odražavaju spolnu zastupljenost, kako je to zakonom predviđeno.

Vlast na lokalnoj razini dužna je osigurati uvjete za funkcioniranje izbornih povjerenstava. Kada su u pitanju uvjeti rada u kojima djeluju izborna povjerenstva temeljnih izbornih jedinica, zabilježeno je da se sa problemima u radu susreće 11 izbornih povjerenstava²⁹, koje navode da nemaju adekvatne prostorije za rad i opremu. Promatrači/promatračice Koalicije izvijestili su da su Centri za birački popis u svim općinama/gradovima dostupni građanima/građankama, izuzev u općinama Ključ, gdje je poslove Centra obavljala Općinsko izborna povjerenstvo i Bosansko Grahovo, gdje nije imenovana osoba koja će obavljati ove poslove kao zamjena za radnika, koji se nalazio na bolovanju.

U izvještajnom razdoblju koji se odnosi na 10 tjedana izvješćivanja, promatrači/promatračice Koalicije došli su do podatka da je lokalnim izbornim povjerenstvima uloženo 29 prigovora, od kojih se 28 odnosi na Opće izbore u BiH, a jedan na izbor članova savjeta Mjesnih zajednica.

²⁸ Bosanski Petrovac, Bosansko Grahovo, Domaljevac - Šamac, Glamoč, Krupa na Uni, Kupres (RS), Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Petrovac, Široki Brijeg, Stolac i Zvornik.

²⁹ Izborna povjerenstva u Bosanskom Grahovu, Donjem Žabaru, Glamoču, Istočnom Mostaru, Livnu, Maglaju, Pelagićevu, Ribniku, Sokolcu, Usori i Vukosavlju.

Promatrači/promatračice Koalicije "Pod lupom" su imali uglavnom pozitivna iskustva u suradnji sa lokalnim izbornima povjerenstvima. U samo 14 od 143 lokalna izborna povjerenstva prijavljeni su određeni problemi u komunikaciji sa promatračima/promatračicama, koji se uglavnom tiču neinformiranosti o zakazivanju sjednica.

4.3. Birački odbori

Birački odbori izravno rukovode radom biračkog mjesta, osiguravaju pravilnost i tajnost glasanja, te evidentiraju rezultate. Sastoje se od 3 ili 5 članova/članica i njihovih zamjenika, u ovisnosti od broja birača/biračica na biračkom mjestu. Za Opće izbore 2018. godine imenovano je ukupno 5.380 biračkih odbora za rad na redovnim biračkim mjestima³⁰. Članove/članice biračkih odbora predlažu politički subjekti, a tamo gdje politički subjekti to ne urade, onda članove/članice biračkih odbora imenuju lokalna izborna povjerenstva. Nažalost, jedna od većih nepravilnosti koja se bilježi u svakom izbornom ciklusu jeste tzv. „trgovina“ mjestima u biračkim odborima zbog čega i Koalicija „Pod lupom“ inzistira na uvođenju dužnosti nestranačkog predsjednika i zamjenika predsjednika biračkog odbora, čime bi se utjecalo na profesionalniji rad ovog tijela. Za Opće izbore u BiH 2018. godine, obuke za članove/članice biračkih odbora su, uglavnom, provedene u za to predviđenom roku, s tim što se na ovim izborima dogodilo neobično i masovno odustajanje članova biračkih odbora i to preko 1.000 njih svega 48h prije izbornog dana. To je stavilo ogroman teret na lokalna izborna povjerenstva zbog kratkog vremena za imenovanje i obuku nedostajućih članova, a što se sigurno odrazilo i na kvalitet provedbe izbornog dana. Više o nepravilnostima uočenim na izborni dan vidjeti u Poglavlju 8.

4.4. Poštivanje rokova predviđenih izbornim kalendarom

Jedna od obveza izbornih povjerenstava na lokalnom razini jeste određivanje broja i vrste biračkih mjesta do zadatog roka po kalendaru izbornih aktivnosti. Do zadatog roka, 3.8.2018., većina lokalnih izbornih povjerenstava je odredile broj i vrstu biračkih mjesta, dok njih 9³¹ to nije uradilo.

Kada govorimo o poštivanju drugih rokova predviđenih izbornim kalendarom, 21³² lokalno izborna povjerenstvo nije dodijelilo pozicije političkim subjektima u biračkim odborima do 8.8., tj. nisu održale tzv. 'žrijebanje' za članove/članice biračkih odbora, čime su prekršile rok za ovu aktivnost. Neke od njih navode da su dobile suglasnost SIP-a za prolongiranje žrijebanja.

U više od polovice općina i gradova u BiH politički subjekti nisu dostavili prijedloge članova/članica biračkih odbora do 15.8.2018., što je, također, bio planirani rok. Prema informacijama iz ovih izbornih povjerenstava, SIP BiH je prolongiralo taj rok do 20.8.2018.. Postavlja se pitanje čemu uopće služe rokovi ako se isti krše bez posljedica ili prolongiraju

³⁰ Formirano je ukupno 5.794 biračka mjesta (BM): 5.380 redovnih, 128 za glasanje u odsustvu, 141 BM za glasanje „osobno“ i 145 BM za glasanje na nepotvrđenim glasačkim listićima

³¹ Čapljina, Čitluk, Gračanica, Ilijaš, Ljubinje, Mrkonjić grad, Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo i Velika Kladuša.

³² Izborna povjerenstva u Berkovićima, Bosanskom Grahovu, Busovači, Čeliću, Doboju, Dobretićima, Donjem Žabaru, Drvaru, Istočnom Mostaru, Jajcu, Kreševu, Kupresu (RS), Milićima, Novom Gradu, Ribniku, Srbcu, Teočaku, Tešnju, Tomislavgradu, Usori i Vogošći.

odlukom SIP-a, što utječe na kašnjenje drugih predviđenih aktivnosti lokalnih izbornih povjerenstava.

Rok za obuku članova biračkih odbora za Opće izbore 2018. godine bio je 5.10.. Većina LIP-ova je ispoštovala ovaj rok. Promatrači/promatračice Koalicije "Pod lupom" su nazočili na 111 obuka za članove biračkih odbora širom zemlje, koje su ocijenili sa prosječnom ocjenom dobro/vrlo dobro.

5. PREDIZBORNO RAZDOBLJE

5.1. Registracija političkih subjekata i kandidata/kandidatkinja

SIP BiH sukladno odredbama Izbornog zakona BiH ovjerava političke subjekte³³ za sudjelovanje na svim izborima u BiH. Ovaj proces je za Opće izbore u BiH 2018. godine proveden sukladno Zakonu i poštujući predviđene rokove. Ipak, propisano i predviđeno razdoblje trajanja ovjere svih političkih subjekata za sudjelovanje na izborima je predugo i traje gotovo 4 mjeseca³⁴, od početka procedure za ovjeru, pa do objave konačnih listi kandidata/kandidatkinja u Službenim novinama.

Za Opće izbore 2018. godine, SIP BiH je ovjeralo 69 političkih stranaka, 36 koalicija i 34 neovisna kandidata/kandidatkinje. Međutim, kandidatske liste podnijelo je 58 od 69 ovjerenih političkih stranaka, pa je tako ukupan broj političkih subjekata koji je sudjelovao na ovim izborima 128. U odnosu na Opće izbore 2014. godine, broj političkih subjekata na izborima veći je za 30³⁵. Na redovnim listama za sudjelovanje na izborima ovjereno je 7.497 kandidata/kandidatkinja, dok su na listama za dodjelu kompenzacijskih mandata ovjerena 842 kandidata/kandidatkinje.

Ovjera političkih subjekata za sudjelovanje na izborima traje 14 dana zato što ne postoji središnja evidencija o političkim strankama. Politički subjekti koji sudjeluju na izborima moraju podnijeti SIP-u BiH dokaz ne stariji od 60 dana da su registrirane, nakon čega SIP BiH u roku od 14 dana provjerava potpise i ovjerava političke subjekte. Provjera potpisa od strane SIP BiH je dugotrajan i iscrpljujući proces, jer ne postoji adekvatan softver za automatsku provjeru i sve se radi "ručno". Da bi se ovaj postupak skratio potrebno je donijeti zakon o političkim organizacijama na nivou Bosne i Hercegovine, koji još uvijek ne postoji. Zakon o političkim organizacijama bi, između ostalog, predvidio i uspostavu središnjeg registra političkih stranaka, što bi doprinijelo njihovoj lakšoj ovjeri za sudjelovanje na izborima. Također, cijeli postupak oko nominiranja kandidata/kandidatkinja i njihove ovjere, ne mora se nužno vršiti u izbornom razdoblju, već se može vršiti prije raspisivanja izbora u izbornoj godini.

Rok za podnošenje izbornih listi je 90 dana prije izbornog dana. Vremensko razdoblje od gotovo tri i pol mjeseca od dana raspisivanja izbora do dana objave kandidacijskih listi je predugo. Politički subjekti mogu sastaviti interne kandidatske liste prije raspisivanja izbora, s obzirom na činjenicu da je datum izbora fiksiran. Izborni zakon BiH, također, nudi mogućnost korekcije listi, odnosno nadopunu dokumentacije i/ili mijenjanja kandidata/kandidatkinja, što uzrokuje nepotrebno opterećivanje SIP BiH, osim u slučaju smrti kandidata/kandidatkinje. Međutim, za ovu radnju, kao ni za ovjeru političkih subjekata, ne postoji adekvatan softver.

Tijekom 2018. godine, prema podacima SIPBiH, iz registara kod nadležnih sudova u BiH izbrisano je 29 političkih stranaka, i to 5 na prijedlog SIP BiH, zbog neobavljanja djelatnosti za koju su registrirane, a 24 na osobni zahtjev. Inače, SIP BiH je u razdoblju od 2009. do 2018. godine

³³ Politički subjekti su: političke stranke, neovisni kandidati, koalicije i liste neovisnih kandidata/kandidatkinja

³⁴ Propisana procedura počinje teći od dana raspisivanja izbora 08.05., dok su konačne liste kandidata/kandidatkinja objavljene 14.08. za redovne liste, a 16.08. za dodjelu kompenzacijskih mandata. Krajnji rok je bio 23.08. 2018. g.

³⁵ Na Općim izborima 2014. godine sudjelovalo je 98 političkih subjekata, od čega 50 političkih stranaka, 24 koalicije i 24 neovisna kandidata.

nadležnim sudovima uputilo prijedloge za brisanje ukupno 172 političke stranke, zbog sumnje da ne obavljaju svoju djelatnost i/ili da duže razdoblje ne izvršavaju zakonima propisane obveze.³⁶

5.2. Registracija birača/biračica

Registracija birača/biračica u BiH je pasivna od 2006. godine, dok za glasače/glasačice koji glasaju iz inozemstva, još uvijek, važi aktivna registracija. Za Opće izbore u BiH 2018. godine, u Središnji birački popis (SBP) upisano je ukupno 3.352.933³⁷ birača/biračica, zaključno sa 23.08.2018. godine. Prema Izbornom zakonu, u BiH postoji više kategorija birača/biračica. Birači/biračice koji glasaju u BiH dijele se na dvije kategorije: birači/biračice koji glasaju na redovnim biračkim mjestima i birači/biračice koji glasaju u odsustvu (raseljene osobe unutar BiH). Takođe, SIPBiH vodi evidenciju o interno raseljenim osobama, koje imaju pravo da odaberu da li će glasati u svom trenutnom ili predratnom boravištu. SIPBiH vodi Središnji birački popis (SBP) na temelju evidencije nadležnog državnog organa – Agencije za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka – IDDEEA, evidencije civilnog registra o državljanima/državljkama BiH, a uključeni su i drugi organi: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, ministarstva unutrašnjih poslova na svim razinama, Ministarstvo civilnih poslova BiH – Sektor za državljanstva i Izorno povjerenstvo BiH. Rok za prijavu birača/biračica za glasanje izvan BiH bio je 24. srpanj 2018., nakon čega je SIP BiH za glasanje izvan BiH registrirala ukupno 77.814 birača/biračica. SIP BiH je odbilo zahtjeve za glasanje izvan BiH za ukupno 9.098 birača/biračica i to zbog raznih raloga. Najviše zahtjeva odbijeno je na temelju nedostatka validnog dokaza o identitetu (3.490), nedostatka dokaza o prebivalištu u BiH (2.349), te prijava više lica sa iste adrese (1.358).

SIP BiH radi 4 presjeka Središnjeg biračkog popisa (SBP), dok konačni birački popis postoji 45 dana prije izbora. Prvi presjek se pravi dan prije raspisivanja izbora i koristi se za izradu privremenih izvoda iz SBP-a. Drugi presjek se koristi u svrhu određivanja broja biračkih mjesta i pravljenja specifikacija za tisaknje glasačkih listića. Treći presjek se koristi za izradu izvoda iz konačnog biračkog popisa, koji se distribuira na biračka mjesta. I četvrti, posljednji, se pravi na dan izbora, s ciljem utvrđivanja biračkog prava glasača koji glasaju nepotvrđenim glasačkim listićima. Čak 74 dana je predviđeno za evidenciju raseljenih osoba i osoba koje žive izvan BiH. Ovi rokovi su bili adekvatni u razdoblju nakon rata kada je veliki problem bio sa registriranjem birača koji žive izvan BiH i velikim brojem raseljenih/izbjeglih osoba, međutim, sada ovako dugi rokovi nisu potrebni.

Još od Lokalnih izbora u BiH 2016. godine, izuzetno aktualna tema je ažurnost biračkog popisa u smislu postojanja podatka o većem broju umrlih lica na biračkom popisu. SIPBiH je u susret ovim izborima preduzimala određene korake, kako bi se ovaj problem riješio, međutim, iako SIPBiH odgovara za ažurnost i točnost biračkog popisa bez suradnje ostalih nadležnih tijela u lancu odgovornosti, birački spisak ne može biti ažuran. Do raspisivanja izbora 8. svibnja, iz evidencija birača/biračica brisano je preko 5.000 umrlih osoba sa biračkog popisa. Međutim do dana održavanja izbora, još uvijek, su se pojavljivale indicije da se na biračkom popisu nalazi veliki broj

³⁶ SIP BiH- Informacija o izbrisanim političkim strankama iz sudskog registra <https://bit.ly/2DvClmm>

³⁷ U Federaciji BiH ukupan broj birača/biračica je 2.092.336, u Republici Srpskoj taj broj je 1.260.597.

osoba koje imaju preko sto godina starosti (više od 8.000 osoba) i koje su trebale biti brisane sa biračkog popisa.

5.3. Ravnopravnost spolova i sudjelovanje manjina u izbornom procesu

Izborni zakon BiH predviđa ravnopravnost spolova na način da ista postoji kada je jedan od spolova zastupljen sa najmanje 40%³⁸. Poštivanje odredbi o ravnopravnosti spolova uvjet je za ovjeru kandidacijskih listi od strane SIPBiH. Ravnopravnost spolova u tom smislu podrazumijeva 40% manje zastupljenog spola sa redoslijedom predlaganja kandidata/kandidatkinja na način da je najmanje jedan kandidat/kandidatkinja manje zastupljenog spola među prvih dva kandidata, dva među prvih pet kandidata/kandidatkinja, tri među osam...itd. U segmentu ravnopravnosti spolova, ravnopravna zastupljenost spolova uvedena je i za kompenzacijske liste izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH iz 2016. godine. Postojeća zakonska rješenja ne podrazumijevaju zagarrantirane mandate, kojim bi se osigurala spolna ravnopravnost.

Sastav izbornih povjerenstava, prema odredbama Izbornog zakona BiH i Zakona o ravnopravnosti spolova, treba odražavati spolnu zastupljenost od najmanje 40% pripadnika/pripadnica manje zastupljenog spola, što je i ispoštovano u 91,6% lokalnih izbornih povjerenstava. Zabilježeno je da izborna povjerenstva u 12 općina³⁹, ne odražavaju spolnu zastupljenost, kako je zakonom predviđeno. Također, Izborni zakon BiH ne predviđa ravnopravnost spolova za izbor članova/članica SIPBiH, gdje je od 7 članova/članica Povjerenstva i dalje samo jedna žena.

Ukupno 7.497 kandidata/kandidatkinja našlo se na redovnim kandidacijskim listama, dok se na listama za dodjelu kompenzacijskih mandata našlo 842 kandidata/kandidatkinje. Od ukupnog broja kandidata/kandidatkinja na redovnim kandidacijskim listama, njih 41,6% bile su žene, čime su ispoštovane odredbe o ravnopravnosti spolova prilikom ovjere kandidacijskih listi⁴⁰.

Opća ocjena organizacija koje se bave monitoringom ovog segmenta izbornog procesa jeste da su žene kandidatkinje generalno nedovoljno zastupljene u izornoj kampanji političkih subjekata što onda rezultira i malim brojem osvojenih mandata⁴¹. Od ukupno 223 mjesta koja građani/građanke izravno biraju u državni i entitetske parlamente, ženama je na Općim izborima 2018. godine pripalo svega 44 mandata ili 20%, što je za 6% niže u odnosu na mandatno razdoblje od 2014.-2018. godine⁴². Povećanje unutarstranačkog praga za osvajanje mandata sa 5% na 20%, što je praktično značilo i zatvaranje izbornih listi, vjerojatno je doprinijelo porastu broja žena zastupnica u kantonalnim skupštinama, gdje se „zatvaranje“ listi najviše osjetilo u smislu da nije veliki broj kandidata prešao prag od 20% i time promijenio redoslijed za dodjelu mandata. Tako će u skupštinama kantona biti 43 žene više u odnosu na Opće izbore održane 2014. godine.

³⁸ Usklađivanje sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH. Ovo je bila i jedna od preporuka OSCE/ODIHR-a u konačnom izvješću izborne promatračke misije iz 2010. godine. Ranije je ta kvota bila 30%.

³⁹ Bosanski Petrovac, Bosansko Grahovo, Domaljevac - Šamac, Glamoč, Krupa na Uni, Kupres (RS), Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Petrovac, Široki Brijeg, Stolac i Zvornik.

⁴⁰ Odredbe o ravnopravnosti spolova odnose se i na ovjeru listi za dodjelu kompenzacijskih mandata o čemu računa vodi SIPBiH po službenoj dužnosti.

⁴¹ A. Šabić, članak „U naredne 4 godine manje žena u zakonodavnim institucijama BiH“: <https://bit.ly/2Ujfs5B>

⁴² Istraživanje Istinomjer.ba <https://bit.ly/2Hd3ZGS>

Sudjelovanje nacionalnih manjina

Ustav BiH priznaje značajna politička prava na osnovu etničke pripadnosti, međutim on istovremeno ne omogućava svim građanima/brađankama, bez obzira na etničku pripadnost ili nacionalnu neopredijeljenost, uživanje jednakog i aktivnog i pasivnog biračkog prava. U kontekstu pasivnog biračkog prava na općim izborima i ove godine, još uvijek nisu sprovedene presude Europskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić-Finci“, „Zornić“, „Pilav“ i „Šlaku“⁴³, kao ni s njima u vezi preporuke Europske Unije date u Izvješću o napretku BiH, što znači da se i dalje ograničava pasivno biračko pravo za državljane/državljanke BiH, koji nisu pripadnici/pripadnice konstitutivnih naroda, kao i ograničenja istog prava u odnosu na prebivalište pripadnika/pripadnica konstitutivnih naroda. U razdoblju od održavanja Općih izbora 2014. godine, nisu zabilježeni nikakvi ozbiljni pokušaji vladajućih struktura da se spomenute, za BiH obvezujuće, presude i implementiraju.

Izborni zakon BiH tretira sudjelovanje pripadnika/pripadnica nacionalnih manjina⁴⁴, ali samo u izborima za zakonodavna tijela na lokalnoj razini. Tako Izborni zakon garantira mandate za pripadnike/pripadnice nacionalnih manjina koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine u datoj izbornoj jedinici činili više od 3% stanovništva. Kada su u pitanju opći izbori, ne postoje zagwarantirana mjesta za pripadnike/pripadnice nacionalnih manjina. Na razini entiteta neizravno se biraju izaslanici iz reda tzv. 'Ostalih', odnosno onih koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, i to njih 7 u Domu naroda u PFBiH i 4 u Vijeću naroda RS-e. Međutim, to ne znači da ta mjesta pripadaju ili se popune iz reda zakonom priznatih manjina u BiH. Za ta mjesta konkurentni su svi oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Nažalost, u BiH, niti Ustavom, niti Izbornim zakonom BiH nisu predviđene odredbe kojim bi se spriječile zlouporabe vezane za nacionalno izjašnjenje, tako da se nerijetko sreću primjeri pokušaja zlouporabe izjašnjenja u svrhu dobivanja mandata.

5.4. Izborna kampanja

Izborna kampanja je definirana Izbornim zakonom BiH i obuhvaća radnje i postupke u Zakonom ograničenom vremenskom razdoblju, tijekom kojeg politički subjekti, na zakonom utvrđen način, upoznaju birače/biračice i javnost sa svojim programom i kandidatima/kandidatkinjama. Ključni procesi definirani odredbama Izbornog zakona BiH odnose se na potpunu slobodu vršenja svih aktivnosti političkih subjekata tijekom izborne kampanje, pravila ponašanja (uključujući distribuciju i postavljanje promotivnog materijala, korišćenje javnih objekata, kampanju tijekom izborne šutnje), financiranje izborne kampanje, žrijebanje redoslijeda u medijskim nastupima, ravnopravno i 'fer' predstavljanje u medijima, te zabranu vođenja izborne kampanje od dana raspisivanja izbora do datuma službenog početka izborne kampanje. Izborni zakon BiH predviđa

⁴³ Spomenute odluke ESLP vidjeti ovdje: <https://bit.ly/2PCKqx0>

⁴⁴ U BiH je sedamnaest manjinskih grupa priznato kao nacionalne manjine, od kojih je najbrojnija romska nacionalna manjina. Iako je popis stanovništva obavljen 2013. godine, objavljeni podaci do sada ne sadrže podatke o broju pripadnika romske populacije, a procjene, u ovisnosti od izvora, kreću se od 30.000 – 100.000 Roma u BiH

i sankcije za kršenja ovih odredbi, međutim iste se mogu ocijeniti kao nedovoljno korištene, pa i blage. Izborna kampanja traje 30 dana prije dana održavanja izbora,⁴⁵ a za Opće izbore 2018. godine trajala je u razdoblju od 7. rujna do 6. listopada, odnosno početka izborne šutnje uoči izbornog dana. Više o nepravilnostima vezanim za aktivnosti političkih subjekata u predizborno vrijeme i izornoj kampanji u poglavlju 6. ovog Izvješća.

5.5. Financiranje izborne kampanje

Finansiranje izborne kampanje je regulirano Izbornim zakonom BiH, zakonima o financiranju političkih stranaka, a djelimično i Zakonom o sukobu interesa i Zakonom o upravnom postupku BiH. Političke stranke i nezavisni kandidati/kandidatkinje, prema odredbama Izbornog zakona BiH, dužni su SIP BiH podnijeti financijska izvješća u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata i to za razdoblje od dana podnošenja prijave za ovjeru za sudjelovanje na izborima do dana ovjere rezultata izbora. Ovo izvješće obuhvaća i razdoblje izborne kampanje. SIP BiH, u okviru svojih nadležnosti, donosi podzakonska akta kojima uređuje izvješćivanje u oblasti financiranja političkih stranaka i izborne kampanje.

Koalicija „Pod lupom“ nije sustavno i metodološki pratila financiranje političkih kampanja. Prema podacima Transparency International-a BiH (TI BiH), devet političkih stranaka je do 2. listopada utrošilo više od 2,1 miliona KM na oglašavanje na televiziji i u tisku, a 10 političkih stranaka organiziralo je preko 430 skupova i događaja, čiji se troškovi organiziranja procjenjuju na više od 2 miliona KM. TI BiH procjenjuje, na temelju podataka iz ranijih kampanja, da političke stranke na troškove vanjskog oglašavanja, bilborda, plakata i letaka, utroše i do 4 miliona KM. To znači da su monitorisane političke stranke u razdoblju do 2. listopada utrošile najmanje 8 miliona KM u svrhu izborne kampanje⁴⁶. Prema odredbama Izbornog zakona BiH, maksimalan iznos koji politički subjekt može potrošiti u izornoj kampanji računa se tako što se zakonom određeni iznos novca pomnoži sa brojem birača/biračica u svim izbornim jedinicama u kojima politički subjekt ima kandidatsku listu ili kandidata/kandidatkinju⁴⁷.

Prema službenim podacima SIP BiH, u razdoblju od 2006. do 2018. godine, na izborne kampanje potrošeno je ukupno 59.024.915 KM. Međutim treba skrenuti pozornost da su podaci za 2018. godinu nepotpuni, jer je, kako stoji u Informaciji⁴⁸ SIP BiH, od 69 političkih stranaka i 34 neovisna kandidata/kandidatkinje, postizborno financijsko izvješće podnijelo ukupno 57 političkih stranaka i 15 neovisnih kandidata/kandidatkinja.

Grafikon u nastavku daje više detalja o troškovima izbornih kampanja po izbornim ciklusima.

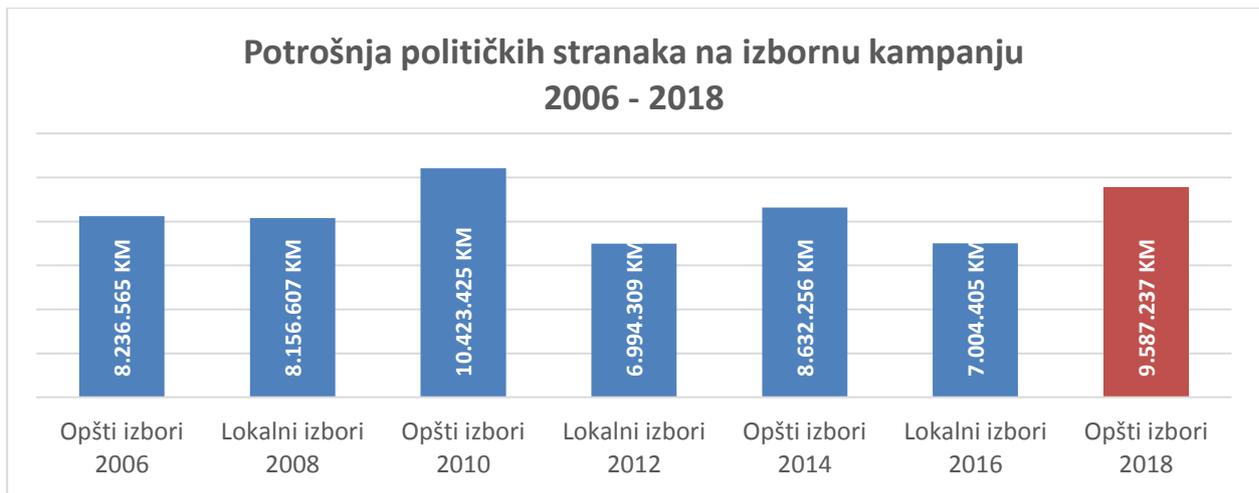
⁴⁵Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Poglavlje 16.

http://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

⁴⁶ TI BiH www.ti-bih.org, Preliminarni rezultati monitoringa izborne kampanje: <https://bit.ly/2S0Flew>

⁴⁷ Izborni zakon BiH, čl.15.10, stav (2): 20 feninga za izbore za članove kantonalnih skupština, 30 feninga za ostale izborne utrke

⁴⁸ Informacija o podnesenim postizbornim financijskim izvješćima političkih stranaka i neovisnih kandidata-financiranje izborne kampanje za Opće izbore u BiH 2018. godine od 06.12.2018. godine



5.6. Financiranje političkih stranaka

Financiranje političkih stranaka definirano je Zakonom o financiranju političkih stranaka⁴⁹. Tako su dozvoljeni izvori financiranja članarine, dobrovoljni prilozi pravnih i fizičkih osoba, vlastiti prihodi i prihodi iz proračuna sa svih razina vlasti u BiH. Fizička osoba tijekom kalendarske godine, u formi dobrovoljnog priloga političkoj stranci može dati maksimalno 10.000 KM, pravno lice 50.000 KM, dok član/članica političke stranke u istom razdoblju ne smije stranci uplatiti više od 15.000 KM. Zakonom su zabranjeni izvori financiranja koji uključuju priloge: tijela i organa javne uprave, javnih poduzeća i institucija, anonimnih, humanitarnih i inozemnih izvora, sindikata, udruga koje se financiraju iz javnih sredstava u bilo kojem iznosu, te pravnim licima u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%.

U četvrtom privremenom izvješću o usklađenosti BiH sa preporukama Grupe zemalja Vijeća Europe za borbu protiv korupcije⁵⁰, u okviru trećeg kruga evaluacije za BiH, konstatirano je da je BiH, u oblasti koja se odnosi na financiranje političkih stranaka, od 9 datih preporuka jednu realizirala na zadovoljavajući način, 5 djelomično, dok 3 preporuke nisu realizirane.

Za primjenu propisa o finansiranju političkih partija nadležna je SIP BiH, koja ima veoma ograničen mandat kada je u pitanju revizija i kontrola financiranja političkih stranaka, posebno u oblasti revizije troškova. Također, kapaciteti Službe za reviziju financiranja političkih stranaka nisu dovoljni da bi se adekvatno i blagovremeno analizirala izvješća političkih stranaka, a time moglo i blagovremeno reagovati na uočene nepravilnosti i nezakonitosti. Također, u razdoblju od održavanja Općih izbora u BiH 2014. godine nisu zabilježeni pokušaji vladajućih struktura da se radi na donošenju i usvajanju unificiranog Zakona o političkim strankama, kojim bi se potencijalno mogla riješiti brojna otvorena pitanja, te realizirati preporuke za unaprjeđenje oblasti financiranja i djelovanja političkih stranaka.

⁴⁹ Službeni glasnik BiH, br 95/12, 41/16

⁵⁰ Izvješće usvojeno na 76. plenarnom sastanku u Strazburu u lipnju 2017. Izvješće: <https://bit.ly/2OWeVsD>

6. NEPRAVILNOSTI U PREDIZBORNOM RAZDOBLJU I IZBORNOJ KAMPANJI

Promatrači/promatračice Koalicije "Pod lupom" zabilježili su stotine slučajeva izbornih nepravilnosti kao što su nedozvoljeni pritisci na birače/biračice, kupovina glasova, uvjetovanje otkazima ili ponude za nova upošljavanja u zamjenu za glas, zlouporaba javnih resursa u svrhu kampanje, neažurirani birački popisi u pojedinim općinama, nezakonita trgovina mjestima u biračkim odborima, zabranjeno plaćeno političko oglašavanje prije početka kampanje (tri puta više nego za isto razdoblje za Lokalne izbore 2016. godine), te druge vrste nepravilnosti. Također, Koalicija je zaprimila brojne prijave građana/građanki o različitim vrstama nepravilnosti i izbornih prijevara. Imajući u vidu da je izbornih nepravilnosti sigurno bilo znatno više, možemo ocijeniti da je predizborno razdoblje u BiH bilo "u najmanju ruku" – kaotično.

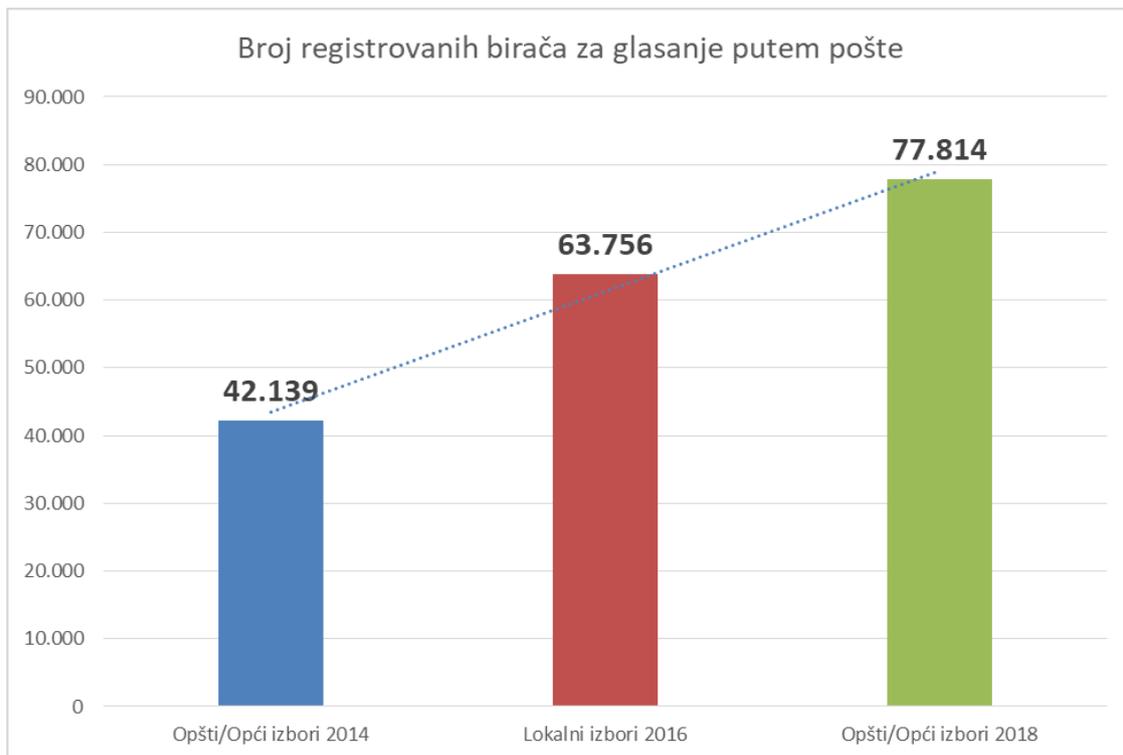
Najviše zabrinjava masovna pojava zlouporabe osobnih podataka građana/građanki u svrhu prijava za glasanje putem pošte, bez njihovog znanja. Zabilježeno je više stotina ovakvih slučajeva koje je SIP BiH prosljedilo nadležnom tužiteljstvu. Enormno povećanje broja registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte, pogotovo u pojedinim općinama i gradovima u BiH, svakako predstavlja signal za nadležne organe da se detaljno bave ovim problemom. Nažalost, nadležni organi su, u ovom slučaju, reagirali dosta sporo, a još uvijek nije na pomolu rješenje ovog problema i sankcioniranje odgovornih, iako postoje informacije da se vode određeni procesi.

6.1. Zlouporaba osobnih podataka u svrhu registriranja birača/biračica za glasanje putem pošte

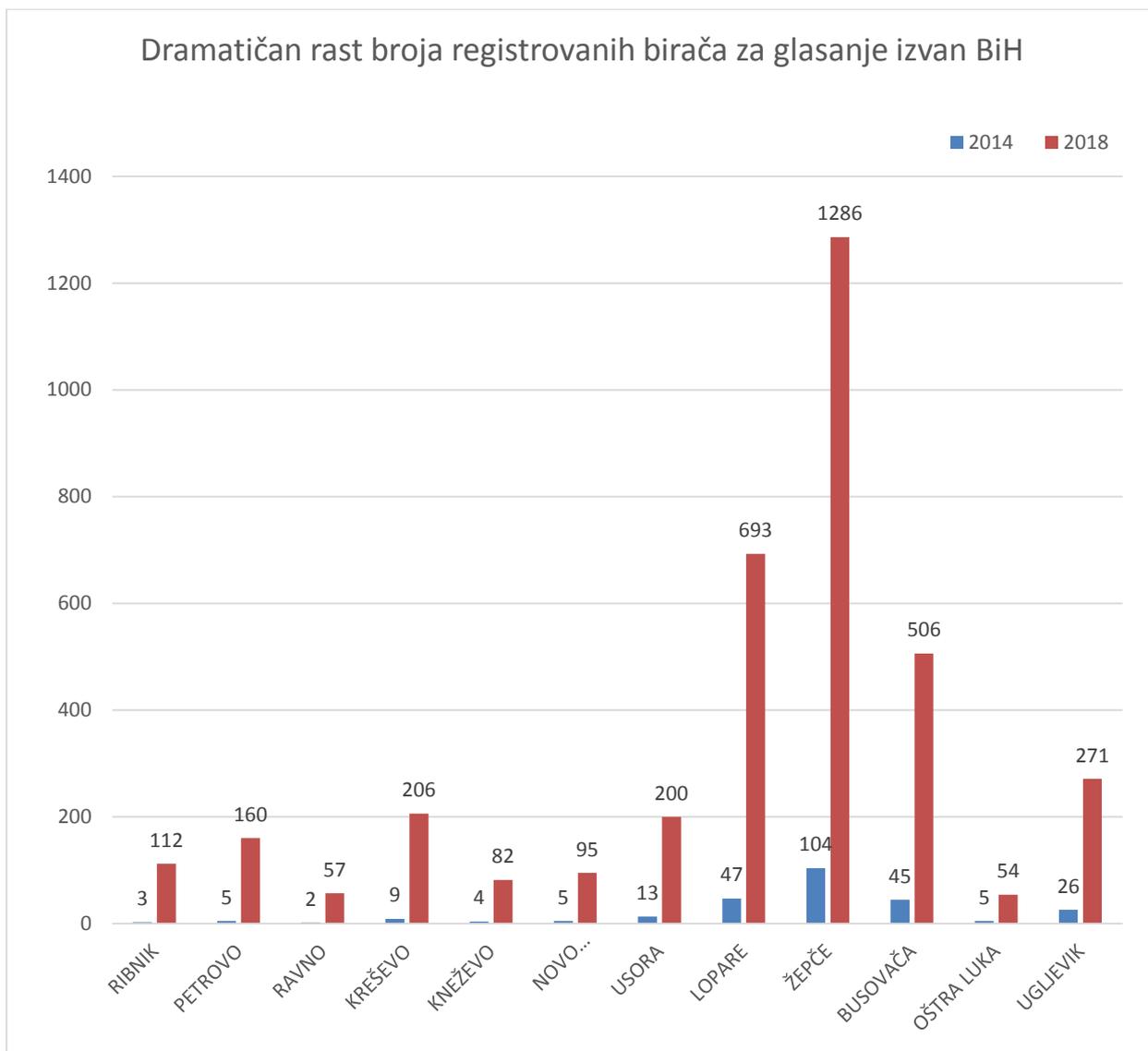
Za Opće izbore u BiH 2018. godine, skoro 78.000 birača/biračica registrirano je za glasanje putem pošte, što je najveći broj do sada na izborima u BiH. SIP BiH je odbila više od 9.000 prijava za glasanje putem pošte zbog raznih raloga. Zbog tehničke pogreške, pojedinim građanima/građankama su tijekom ljeta isporučeni i pogrešni glasački listići za pojedine razine vlasti za glasanje putem pošte.

SIPBiH zabilježila je više od 500 slučajeva zlouporabe osobnih podataka i krađe identiteta građana/građanki u svrhu prijava za glasanje putem pošte, bez njihovog znanja. SIP je te prijave prosljedilo nadležnom tužiteljstvu, s obzirom na to da je navedena aktivnost kazneno djelo.

Koalicija „Pod lupom“ zaprimila je više desetina prijava građana/građanki o zlouporabama osobnih podataka u svrhu lažnih prijava za glasanje putem pošte. Najupečatljiviji primjer je anonimna prijava osobe iz Općine Lopare, koja tvrdi da je osobno sudjelovala u navedenim izbornim prijevarama, a po nalogu i pod pritiscima političkih subjekata. Inače, Lopare su jedan od najdrastičnijih primjera enormnog povećanja broja registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte. Broj birača/biračica za glasanje putem pošte u Općini Lopare povećan je za čak 15 puta (više od 1.400) u odnosu na Opće izbore u BiH 2014. godine – sa 47 na 694 registrirana birača/biračice za predstojeće izbore. Također, prijave stižu i od građana/građanki općine Vlasenica. Ukupno, u navedena dva primjera, riječ je o više od 400 novih slučajeva zlouporabe osobnih podataka u svrhu lažnih prijava za glasanje putem pošte. Broj birača/biračica registriranih za glasanje poštom gotovo je udvostručen u odnosu na Opće izbore 2014. godine.



Značajno povećanje broja registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte dogodio se u pojedinim općinama/gradovima u BiH. Tako se broj registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte za Opće izbore 2018., u odnosu na Opće izbore 2014. godine, povećao u Ribniku za skoro 38 puta, u Petrovu za 32 puta, u Kreševu za 23 puta, u Kneževu za 20 puta i u Loparama za 15 puta. Pregled općina u kojima se broj registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte za Opće izbore 2018. povećao za 10 i više puta u odnosu na Opće izbore 2014. nalazi se u grafikonu.



Najveći broj registriranih za glasanje putem pošte na Općim izborima 2018. godine zabilježen je u sljedećim općinama/gradovima u BiH: Prijedor, Derвента, Zvornik, Banja Luka, Doboj, Jajce, Brod, Tomislavgrad, Bratunac i Orašje. Pregled 20 općina/gradova sa najvećim brojem registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte nalazi se u grafikonu ispod.

Općina	2014.	2018.
PRIJEDOR	4.081	3.154
DERVENTA	2.379	2.945
ZVORNIK	1.332	2.672
BANJA LUKA	2.674	2.528
DOBOJ	1.046	2.236
JAJCE	1.036	2.186
BROD	1.866	2.084
TOMISLAVGRAD	594	1.966
BRATUNAC	744	1.831
ORAŠJE	1.015	1.827
BIJELJINA	788	1.763
GORNJI VAKUF - USKOPLJE	287	1.541

KOTOR VAROŠ	709	1.495
ODŽAK	695	1.465
DOMALJEVAC - ŠAMAC	492	1.412
MODRIČA	760	1.402
TESLIĆ	959	1.370
STOLAC	374	1.350
ŽEPČE	104	1.286
SREBRENICA	614	1.228

Zloupotreba podataka u svrhu glasanja poštom nije jedina nepravilnost koju su promatrači/promatračice Koalicije „Pod lupom“ zabilježili, a koja se odnosi na glasanje putem pošte. Još u svibnju i lipnju 2018., evidentiran je veći broj slučajeva lažnih profila na društvenim mrežama vodećih trgovačkih lanaca u BiH, u ime kojih su organizirane lažne nagradne igre, a gdje je, kao uvjet za sudjelovanje u nagradnoj igri bio da građani/građanke pošalju fotografije osobne karte sa obje strane, pa se sumnja da su upravo ovi profili bili korišteni za navedene zlouporabe.

Također, zabilježeni su slučajevi pritiska stranačkih aktivista/aktivistica u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji na državljane/državljanke BiH da se prijave za glasanje putem pošte, pritisci na studente/studentice iz BiH u Novom Sadu, kojima se nudio novac u zamjenu za osobne podatke i prijave za glasanje putem pošte u njihovo ime, te masovne stranačke kampanje za glasanje putem pošte u drugim državama (Austrija, Njemačka, Švedska).

Sve navedeno upućuje na svjesne manipulacije u izbornom procesu, s ciljem utjecaja na izborni rezultat. Jedini koji imaju interes za takvo nešto jesu politički subjekti koji su registrirani za sudjelovanje na izborima, te među njima treba tražiti nalogodavce i izvršitelje tih kaznenih djela.

Nažalost, glasanje putem pošte je u potpunosti kompromitirano, te je nužno razmotriti određene, možda čak i drastične, korake u bliskoj budućnosti tj. do narednih izbora u BiH. Potrebno je čim prije razmisliti o definiranju i uvođenju dodatnih sigurnosnih mehanizama pri provjeri pristiglih glasačkih listića za glasanje putem pošte, kao što je suradnja sa istražnim i policijskim organima u drugim državama, u cilju utvrđivanja stvarnog legalnog prebivališta građana/građanki prijavljenih za glasanje putem pošte na adresama izvan BiH, kako bi se izbjegle navedene zlouporabe u budućnosti.

6.2. Zloupotreba javnih resursa i javnih funkcija u svrhe izborne kampanje

Zloupotreba javnih resursa i/ili javnih dužnosti u svrhu kampanje, odnosi se na zlouporabe u potrošnji javnog proračunskog novca i drugog javnog novca u vlasništvu građana/građanki BiH, te zlouporabe javnih kompanija i dodijeljenih javnih funkcija od strane političkih subjekata ili pojedinaca koji su kandidati/kandidatkinje na izborima. Gotovo uvijek, zlouporabe javnih resursa događaju se od strane onih koji u izbornu utrku za različite razine ulaze sa pozicije vlasti.

Zabilježeno je ukupno 88 slučajeva zlouporabe javnih sredstava tj. novca građana/građanki u svrhu kampanje određenih političkih subjekata. Od ukupnog broja, 64 slučaja (73%) odnose se

na zlouporabe javnih proračuna, javnih kompanija ili javne dužnosti, a 24 slučaja (32%) na intenziviranje javnih radova u općinama i gradovima u BiH.

Od 64 zabilježena slučaja zlouporabe javnih proračuna, javnih tvrtki ili javnih dužnosti, najveći broj zlouporaba odnosi se na SNSD (31), HDZ BiH (12), SDA (10), DNS, SDP, PDA i SDS (po 2 slučaja), te na A-SDA, Našu stranku i SP (po 1 slučaj), a navedene zlouporabe se u najvećoj mjeri događaju u entitetu Republika Srpska (RS).

Tako je zabilježeno da je Vlada RS-e povećala plaće uposlenim u dijelu javnog sektora i povećala mirovine u RS izravno prije same izborne kampanje, odnosno, tijekom izbornog razdoblja. Isplaćena je i jednokratna pomoć svim umirovljenicima u RS-oj u iznosu do 100 KM. Također, Vlada RS-e je izmjenom zakonske regulative smanjila osnovicu poreza za obračun plaća u RS-oj, čime su plaće svim uposlenima u RS-u povećane (povećanje je iznosilo cca 30 KM na iznos prosječne plaće u entitetu RS-a). Ovo su eklatantni primjeri zlouporabe javnih proračuna i ovlasti u svrhu izborne kampanje od strane onih koji su nositelji vlasti na određenim razinama u BiH.

Nažalost, u BiH nije zakonski regulirano, niti zabranjeno činiti ovakve poteze u vremenu prije održavanja izbora, dok je u pojedinim državama to slučaj (u razdoblju od 60-90 dana prije izbora u nekim državama je zabranjeno povećanje plaća u javnom sektoru, socijalnih davanja, uvođenja novih socijalnih kategorija, prekomjerna, neplanirana javna potrošnja za javne radove, nova upošljavanja u javnom sektoru i sl.).

Što se tiče drugih slučajeva u ovom segmentu zlouporaba na izborima, zabilježen je otvoreni utjecaj na izbor pripravnika/pripravnicu za upošljavanje u javnim poduzećima kroz sudjelovanje u programu Vlade RS-e. Ovaj nezakoniti utjecaj javno je objavljen u vidu dopisa na memorandumu SNSD-a. Naime, SNSD Berkovići je zloupotrijebio autobus Javnog poduzeća 'Hidroelektrane na Trebišnjici' za organiziranje izleta aktivista/aktivistica SNSD-a. Javno poduzeće "Putevi RS", čiji je v.d. direktora bio Nenad Nešić, predsjednik regionalnog odbora DNS-a koji je izabran za zastupnika u ZD PSBiH na Općim izborima 2018. godine, o javnom trošku asfaltiralo je dvorišta aktivistima/aktivisticama Demokratskog narodnog saveza. Javnu dužnost zloupotrijebili su i Vlado Đajić, generalni direktor UKC RS u Banja Luci i Goran Selak, direktor KPZ Banja Luka, koji su otvoreno podržali političke stranke SNSD i SP, te kandidate/kandidatkinje ovih stranaka na izborima. Otvaranju regionalnog ureda DNS-a u Banja Luci i na Manjači nazočili su i državni službenici uposleni u Vladi RS i NSRS, tijekom radnog vremena. Također, tajnik Općinskog izbornog povjerenstva Pale, Božidar Novaković, primjećen je na regionalnom sastanku SDS-a u Općini Pale. U prostorijama poduzeća u većinski državnom vlasništvu „Pošte Srpske“ u Bratuncu vršena je javna promocija kandidata Socijalističke partije.

Slučajevi raspisivanja natječaja za novo upošljavanje zabilježeni su i na razini državne vlasti u BiH raspisivanjem niza natječaja za nova upošljavanja kadrova. U pojedinim kantonima u Federaciji BiH, također, zabilježeno je masovno upošljavanje, npr. kroz Program sufinansiranja i samozapošljavanja osoba do 35 godina života u Kantonu Sarajevo.

Premijer entiteta Federacija BiH (FBiH) Fadil Novalić poslao je na adrese umirovljenika/umirovljenica u FBiH pismo nekoliko dana uoči izbora, u kojem je prezentirao što

je urađeno za tu populaciju iz kuta Vlade Federacije BiH, pozivajući umirovljenike da na izborni dan glasaju za kandidate/kandidatkinje političkog subjekta kojeg i sam predstavlja (SDA).

Ukupno 24 prijavljena slučaja, koja se odnose na intenziviranje javnih radova u općinama i gradovima u BiH u vremenu prije održavanja izbora, dogodila su se u Banja Luci, Bijeljini, Bratuncu, Gračanici, Ilijašu, Kalesiji, Kreševu, Kupresu (FBiH), Loparama, Osmacima, Palama (RS), Prozor-Rami, Teočaku, Tomislavgradu i Ugljeviku. Po političkim subjektima, 6 prijava odnosi se na SNSD, 5 na SDS, po 3 na HDZ 1990 i aktualnog načelnika Općine Kalesija i kandidata Nezavisne bosanskohercegovačke liste na prethodnim izborima Seada Džafića, po 2 na HDZ BiH, SDA i SDP i 1 na DNS. Navedeni slučajevi najčešće se odnose na intenzivirane javne radove na lokalnim putovima, vodovodnoj mreži, izgradnji objekata, te svečanom obilježavanju početka ili završetka javnih radova u pojedinim općinama i gradovima u BiH.

6.3. Nezakonita trgovina mjestima u biračkim odborima

Izborni zakon BiH propisuje da politički subjekti ovjereni za sudjelovanje na izborima mogu imati samo po jednog predstavnika/predstavnicu u sastavu jednog biračkog odbora. I pored ove jasne odredbe, politički subjekti nerijetko potežu za raznim sredstvima, kako bi se domogli većeg broja mjesta u biračkim odborima, trgujući mjestima i/ili plaćajući za ta mjesta onim političkim subjektima koji nemaju interes da imaju dodjeljene članove biračkih odbora u određenoj temeljnoj izbornoj jedinici. Dominacija jednog političkog subjekta i/ili njegova suradnja s ostalim članovima biračkog odbora ima za cilj manipulaciju rezultatima izbora na biračkim mjestima.

Promatrači/promatračice Koalicije su izvijestili o informacijama i navodima o trgovini mjestima u biračkim odborima u 35 općina/gradova u BiH. Radi se o općinama/gradovima: Banjaluka, Bosanska Krupa, Bosansko Grahovo, Bratunac, Brčko Distrikt BiH, Busovača, Čelinac, Doboje, Doboje Istok, Goražde, Gračanica, Gradačac, Ilijaš, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Kalesija, Kakanj, Livno, Mostar, Novi Grad, Odžak, Petrovo, Prijedor, Rogatica, Rudo, Srebrenik, Srebrenica, Stari Grad Sarajevo, Stolac, Tešanj, Višegrad, Vitez, Zavidovići, Zenica i Živinice.

U Doboju je zabilježena izjava neovisnog kandidata za predsjednika Republike Srpske Vojina Pavlovića, koji je izjavio da će podnijeti prijavu Središnjem izbornom povjerenstvu BiH i Policijskoj stanici Bratunac protiv SDS-a iz Doboja zbog uznemiravanja i nuđenja novca za prodaju mjesta u biračkim odborima za Opće izbore u BiH 2018. godine.⁵¹

Koalicija „Pod lupom“ je SIP-u BiH u dva navrata poslala prijave sa dokazima da se trgovina mjestima u biračkim odborima dogodila, i to za izborne jedinice Konjic i Vitez. U slučaju izborne jedinice Konjic, SIP BiH je donijelo odluku da se navedeno lice ukloni sa liste članstva u biračkom odboru, ali po osnovu toga što je osoba bila kandidat na Lokalnim izborima 2016. godine, a ne zbog očite i dokazane trgovine mjestima u biračkim odborima.

⁵¹ Članak: <https://bit.ly/2CYjFdX>

6.4. Nedozvoljeni pritisci na birače/biračice i kupovina glasova

Promatrači/promatračice Koalicije "Pod lupom" su zabilježili 55 slučajeva nedozvoljenih pritisaka na birače/biračice i/ili kupovine glasova. Pored toga na adresu i telefon Koalicije "Pod lupom" građani/građanke su prijavili dodatnih 37 slučajeva, gdje su osobno nazočili nedozvoljenim pritiscima. Političke stranke koje su prijavljene za nedozvoljene pritiske na birače/biračice i kupovinu glasova su: DNS, HDZ BiH, Mirsad Hadzikadić, Nezavisna bosanskohercegovačka lista, NSRzB, SBB, SDA, SDP, SDS, SNSD, PDA i Socijalistička partija (SP).

Tijekom stranačke tribine u Gacku lider SNSD-a Milorad Dodik zaprijetio je da će dobiti otkaz svi oni koji na Općih izborima 2018. godine budu glasali za kandidate/kandidatkinje „Saveza za pobjedu“. Također, Vlada Republike Srpske osigurala je dodjelu jednokratne novčane pomoći umirovljenicima, a predsjednik Republike Srpske, Milorad Dodik javno je poručio da će im to pomoći da izađu na izbore i glasaju za SNSD. Ovo su do sada najupečatljiviji slučajevi otvorenih prijetnji i zastrašivanja građana/građanki na izborima u BiH od strane osoba na najvišim dužnostima na određenim razinama vlasti u BiH.

Također, uposleni u javnim i privatnim poduzećima svakodnevno su doživljavali prijetnje otkazima i zastrašivanja ukoliko ne glasaju za određenu političku stranku.

Na uposlenike/uposlenice poduzeća "Vodovod" a.d. Banjaluka vršio se pritisak da glasaju za SNSD. Naime, v.d. direktora Zoran Popović (šef Kluba odbornika SNSD-a u Gradskoj skupštini) organizirao je zatvorene sastanke, gdje su glavna tema razgovora bili izbori. Uposlenima koji trenutno rade po ugovoru u djelu rečeno je da, ako žele dobiti stalni posao, moraju se učlaniti u stranku i osigurati 50 sigurnih glasova, tko želi da produži ugovor o djelu mora osigurati 20 glasova, a tko ne želi da se učlani u stranku, ali želi zadržati trenutno uposlenje, mora pronaći 5 sigurnih glasova. Također, vrši se pritisak na uposlene da dolaze na predizborne skupove koje organizira stranka SNSD.

Za građane/građanke su organizirani i besplatni ljekarski pregledi. Naime, dr. Vlado Đajić u svojoj privatnoj ordinaciji organizirao je besplatne ljekarske preglede, međutim, na ulazu u ordinaciju nalazili su se članovi SNSD-a, koji su dijelili promotivni materijal i pozivali građane/građanke da glasaju za njih na izborima.

Na dječijem odjeljenju UKC-a Tuzla djeca su dobila paketiće i "Diplomu za hrabrost", koje su dijelili članovi Pokreta demokratske akcije (PDA). Na diplomi je vidljiv službeni pečat PDA Tuzla uz poruku mališanima: "Vole vas vaše tete, čike, bate i seke iz GO PDA Tuzla", što se može smatrati kao zlouporaba djece u svrhu političke kampanje.

Iako nezakoniti, nedozvoljeni pritisci na birače/biračice i kupovina glasova na izborima u BiH već je postala uobičajena praksa, kojoj su svjedočili i bošnjački povratnici u Općini Zvornik. Informacija od 30.08.2018. godine govori da se glas za Milorada Dodika, tadašnjeg predsjednika entiteta Republika Srpska, predsjednika SNSD-a i kandidata za srpskog člana Predsjedništva BiH, u Zvorniku plaćao 70 KM. Ovu informaciju potvrdilo je nekoliko bošnjačkih povratnika u taj grad, ali uz uvjet anonimnosti iz straha od odmazde.

Također, uposlenima u Novoj banci u Banja Luci, čiji je predsjednik Uprave banke Milan Radović, potpredsjednik DNS-a, uručene su liste u koje trebaju unijeti podatke poput imena i prezimena, naziva mjesne zajednice kojoj pripadaju i broja članova/članica u njihovom domaćinstvu, uz obvezu da će na izborni dan glasati za DNS. Uposlenima je rečeno da fotografiraju glasački listić i zapriječeno im je da će se znati za koga su glasali na izborni dan i ukoliko ne glasaju za DNS i kandidate/kandidatkinje koalicijskih političkih stranaka na razinama gdje DNS nema kandidate /kandidatkinje da će se i to znati, te da će takve osobe snositi posljedice.

DNS sa Pala pokrenuo je projekt „Registar obitelji bez ijednog uposlenog člana.“ Na ovu aktivnost DNS-a oglasio se i SDS, koji smatra da DNS javno želi da dođe do osobnih podataka građana/građanki, te da napravi stranačku evidenciju, manipulirajući osjetljivom kategorijom stanovništva.

Predstavnici/predstavnice SDS-a u Banja Luci su nekoliko tjedana zaredom provodili aktivnosti kućnih obilazaka članova/članica i uručivanja poklona, što su javno promovirali i na društvenoj mreži Facebook (<https://bit.ly/2MMvnil>). I dok je izravni kontakt sa biračima/biračicama poželjan oblik izborne kampanje, dijeljenje poklona nije sukladno važećim demokratskim praksama.

Građani/građanke Općine Breza su dobijali ponude za svoje glasove. Obećanja variraju od "vrećice na kućnom pragu", donacije stoke osobama koje se bave stočarstvom, do obećanja mladima da će dobiti posao u struci kroz volontiranje i sl..

Osim navedenog, zabilježen je slučaj distribucije paketa za građane/građanke sa logom SDA, te slučajevi donacije školskog pribora učenicima/učenicama u Istočnom Novom Sarajevu od strane kandidatkinje SDS-a i sudionicima/sudionicama u Doboju od strane Gradskog odbora Socijalističke partije (SP). U posljednja dva slučaja, maloljetna djeca su korištena u svrhu kampanje političkih subjekata SDS i SP, što je zabranjeno.

6.5. Ažurnost Središnjeg biračkog popisa (SBP)

Još od Lokalnih izbora u BiH 2016. godine, izuzetno aktualna tema je ažurnost biračkih popisa u smislu postojanja podatka o većem broju umrlih lica na biračkom popisu. SIPBiH je za ove izbore poduzimala određene korake kako bi se ovaj problem riješio, međutim, iako SIP BiH odgovara za ažurnost i točnost biračkog popisa, bez suradnje ostalih nadležnih tijela u lancu odgovornosti birački popis ne može biti ažuran. Do raspisivanja izbora 8. svibnja iz evidencije birača/biračica brisano je preko 5.000 umrlih osoba sa biračkog popisa. Međutim, do dana održavanja izbora, pojavljivale su se informacije da se na biračkom popisu nalazi veliki broj osoba koje imaju preko sto godina (preko 8.000 osoba) i koje su trebale biti brisane sa biračkog popisa.

Kada je u pitanju povećanje broja birača/biračica po temeljnim izbornim jedinicama, u Općini Ravno zabilježen je porast tog broja od 5% u odnosu na ukupnu populaciju općine. U 28⁵² općina

⁵² Domaljevac-Šamac, Donji Žabar, Pelagićevo, Banovići, Ključ, Ilijaš (oko 140 umrlih na popisu), Bosanska Krupa, Ravno, Vitez, Sapna, Odžak, Kalesija, Čapljina, Stolac, Stari Grad Sarajevo, Orašje, Donji Žabar, Bosansko Grahovo, Čitluk, Ljubuški, Milići, Tuzla, Vlasenica, Živinice, Mostar, Ilijaš, Travnik, te Banja Luka, gdje je politički subjekt SDP BiH iznio sumnju u ažurnost biračkog popisa.

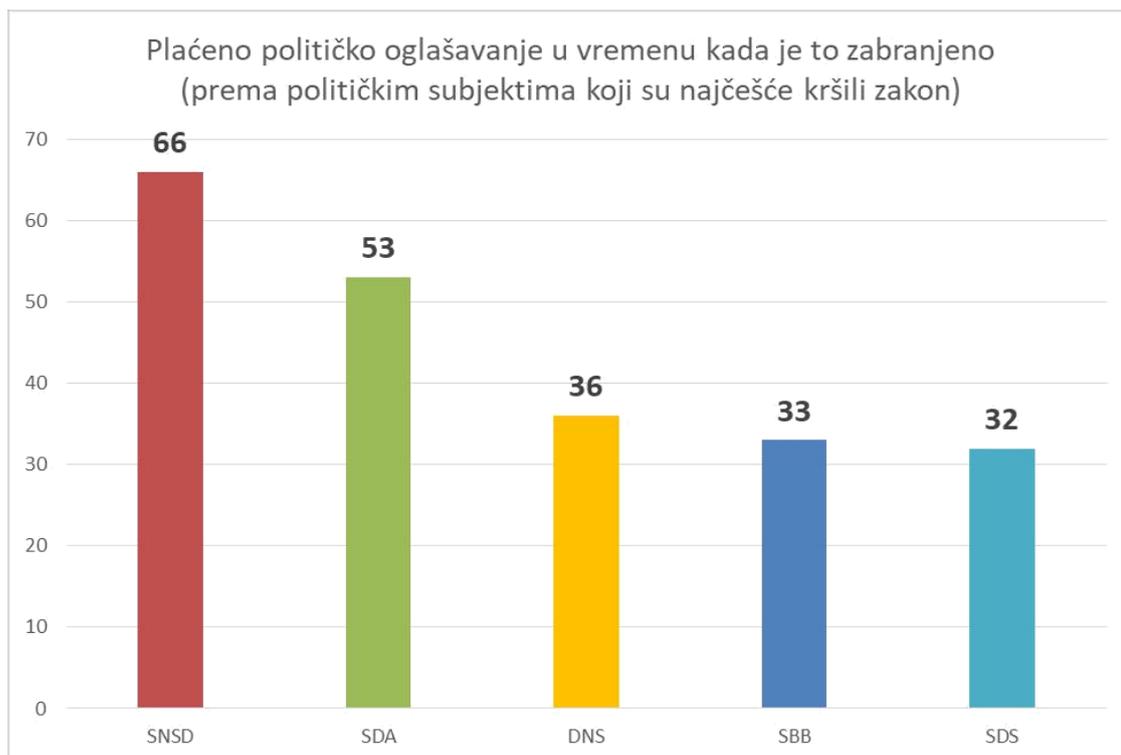
izražena je sumnja u ažurnost biračkog popisa koja se uglavnom ističe zbog postojanja podataka određenog broja umrlih lica na biračkom popisu.

6.6. Preuranjena izborna kampanja

Izborni zakon BiH definira izbornu kampanju kao razdoblje od 30 dana uoči izbornog dana u kojem politički subjekti predstavljaju biračima/biračicama i javnosti svoje programe i kandidate/kandidatkinje za predstojeće izbore. Izborna kampanja za Opće izbore u BiH 2018. počela je 7. rujna 2018. godine. Do ovog datuma bio je zabranjen bilo koji oblik plaćenog javnog oglašavanja, kao i sve predizborne aktivnosti političkih subjekata, osim održavanja internih skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata i to od dana raspisivanja do dana službenog početka izborne kampanje.

Ipak, kao i u prethodnim izbornim ciklusima, značajan broj političkih subjekata započinje sa aktivnostima koje se mogu tretirati kao zabranjena izborna kampanja. Promatrači/promatračice Koalicije „Pod lupom“ zabilježili su ukupno 436 slučajeva preuranjene izborne kampanje, koju su provodila 33 politička subjekta. Po broju zabilježenih aktivnosti preuranjene izborne kampanje prednjači Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) sa 66 zabilježenih slučajeva, slijedi Stranka demokratske akcije (SDA) sa 53, Demokratski narodni savez (DNS) sa 36, Savez za bolju budućnost (SBB) sa 33, te Srpska demokratska stranka (SDS) sa 32 evidentirana slučaja. Riječ je uglavnom o plaćenom oglašavanju na društvenim mrežama i organiziranju javnih događaja (skupova, tribina) sa ciljem promoviranja političkog subjekta i/ili kandidata/kandidatkinja na izborima. Pregled zabilježenih slučajeva nalazi se u prilogu ovog izvješća.

Broj evidentiranih slučajeva preuranjene izborne kampanje veći je za tri puta u odnosu na isto razdoblje za Lokalne izbore u BiH 2016. godine. Nažalost, sankcije za zakonom zabranjenu,

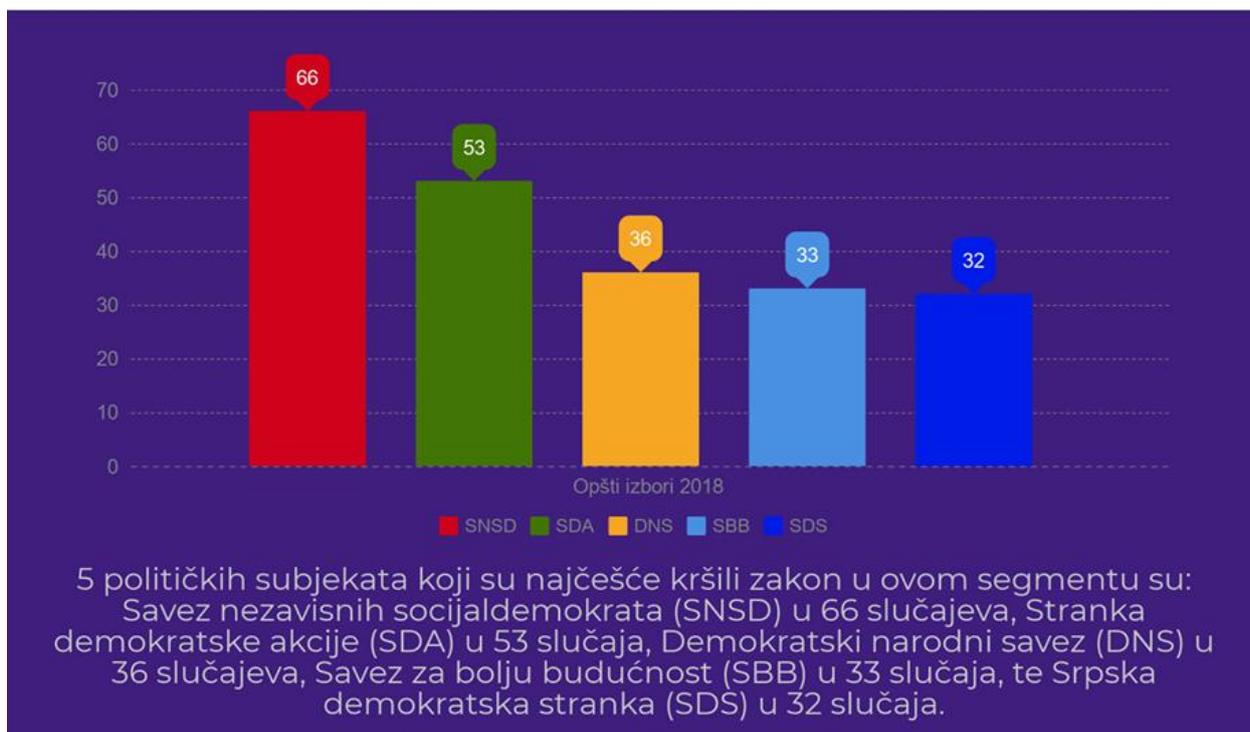


preuranjenu izbornu kampanju kontinuirano izostaju.

436

SLUČAJEVA PLAĆENOG POLITIČKOG OGLAŠAVANJA U VREMENU KADA JE TO ZAKONOM ZABRANJENO

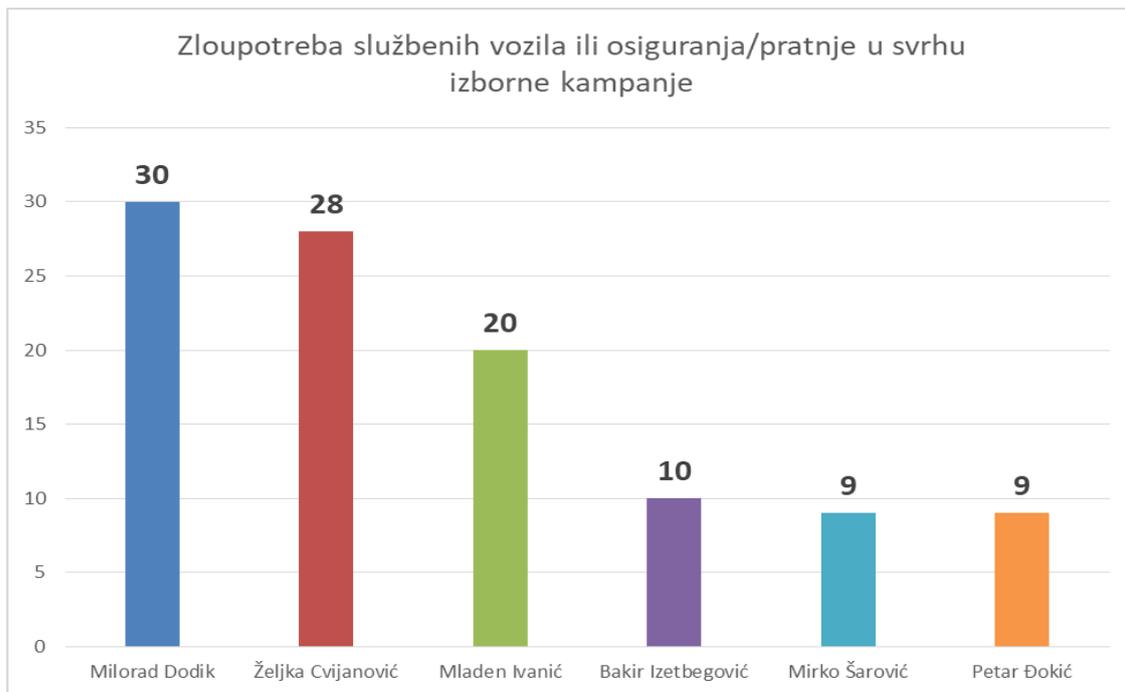
Izbornim zakonom BiH zabranjen je bilo koji oblik plaćenog javnog oglašavanja, osim održavanja internih skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata, u periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje tj. u kontekstu Opštih/Općih izbora 2018, od 8. maja/svibnja do 7. septembra/rujna 2018. godine.



6.7. Nepravilnosti u izbornoj kampanji

Različite vrste nepravilnosti u izbornoj kampanji zabilježene su u čak 227 slučajeva. Najveći broj zabilježenih nepravilnosti odnosio se na zlouporabu javnih resursa i položaja, tj. korištenje službenih automobila i službenog osiguranja (pratnje) u svrhu privatne kampanje političkih subjekata.

Najviše je službeno vozilo ili osiguranje/pratnju u svrhu kampanje zloupotrijebio Milorad Dodik (30 puta, od čega 3 puta helikopter Helikopterskog servisa Republike Srpske, koji je predviđen za žurne slučajeve, medicinski transport ugroženih i posebne operacije MUP-a RS-e), Željka Cvijanović (28 puta), Mladen Ivanić (20 puta), Bakir Izetbegović (10 puta), te Mirko Šarović i Petar Đokić (po 9 puta).



Ukupno je zabilježeno 65 slučajeva zabranjenih aktivnosti političkih subjekata na predizbornim događajima. Najveći broj slučajeva odnosi se na neprimjeren govor tj. korištenje jezika koji bi nekoga mogao navesti ili potaknuti na nasilje ili širenje mržnje (31 slučaj), postavljanje oglasa, plakata i/ili postera unutar ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim razinama, javna poduzeća, javne ustanove i mjesne zajednice, na vjerskim objektima ili na javnim putovima i površinama (23 slučaja), što je zabranjeno.

7 predizbornih skupova organizirano je tijekom radnog vremena, a na njima su sudjelovali i državni službenici⁵³. Alarmantno je da je na 3 predizborna događaja nošeno i pokazivano oružje na političkom skupu i/ili u neposrednoj okolici⁵⁴

⁵³ Radnim danima, SNSD u Doboju, Nevesinju i Petrovu između 09:00 i 15:00 sati, SDA u Mostaru u 11:00 sati, DNS u Doboju u 09:00 sati, SDS u Doboju u 10:00 sati i Ujedinjena Srpska u Doboju u 09:00 sati.

⁵⁴ 07.09. na skupu SNSD-a u Banjoj Luci, 17.09. na skupu SDS-a na Sokocu, te 18.09. na skupu Saveza za pobjedu na Banjoj Luci.



6.8. Prijave građana/građanki

Koalicija „Pod lupom“ tijekom izbornog razdoblja zaprima prijave nepravilnosti, koje upućuju građane/građanke, predstavnici političkih subjekata, nevladinih organizacija i drugih zainteresiranih strana putem internet stranice Koalicije ili besplatnog telefona namijenjenog za ovu svrhu. Koalicija je do početka izborne šutnje zaprimila 88 prijava koja su po mišljenju prijavitelja izborne nepravilnosti, kao i prijave koje se odnose na zlouporabe osobnih podataka u svrhu glasanja putem pošte. Prijavljene nepravilnosti odnose se na sljedeće: podmićivanje birača/biračica (21 prijava); izborna kampanja prije službenog početka iste (19 prijava); birački popis (16 prijava); izborna kampanja (10 prijava); glasanje izvan zemlje (6 prijava sa velikim brojem osobnih prijava⁵⁵); imenovanje biračkih odbora (2 prijave); govor mržnje (1 prijava); kategorija 'drugo' (12 prijava).

Koalicija „Pod lupom“ zaprimila je više desetina prijava građana/građanki o zluporabama osobnih podataka u svrhu lažnih prijava za glasanje putem pošte. Najupečatljiviji primjer je anonimna prijava osoba iz Općine Lopare, koji tvrde da su osobno sudjelovali u navedenim izbornim prijevarama, a po nalogu i pod pritiscima političkih subjekata. Lopare su jedan od najdrastičnijih primjera enormnog povećanja broja registriranih birača/biračica za glasanje putem pošte. Broj birača/biračica za glasanje putem pošte u Općini Lopare povećan je za čak 15 puta (više od 1.400) u odnosu na Opće izbore 2014. godine – sa 47 na 694 registrirana birača/biračice za Opće izbore u BiH 2018. godine. Također, prijave su stizale i od

⁵⁵ Općina Vlasenica: prijava zlouporabe osobnih podataka za 34 osobe sa izjavama osoba da su njihovi podaci zluporabljeni; Općina Lopare: prijava koju je uputila grupa osoba anonimno iz straha od odmazde, a koji su osobno sudjelovali u izbornim prijevarama, u kojoj tvrde da od 694 birača/biračica prijavljena za glasanje putem pošte između 350 i 400 njih je lažno prijavljeno, odnosno zluporabljeni su njihovi osobni podaci.

građana/građanki Općine Vlasenica. Ukupno, u navedena dva primjera, riječ je o više od 400 slučajeva zlouporabe osobnih podataka u svrhu lažnih prijava za glasanje putem pošte.

6.9. Ostale nepravilnosti

Kada govorimo o nepravilnostima koje se ne mogu svrstati niti u jednu od prethodnih kategorija, zabilježen je slučaj potpisivanja ugovora sa dijelom kandidata/kandidatkinja na izbornoj listi političkog subjekta Demokratska fronta, onih koji su pozicionirani visoko na kandidatskoj listi. Ovim ugovorima o uređivanju materijalnih odnosa političkog subjekta Demokratska fronta (DF) i kandidata/kandidatkinja DF-a za organe svih razina izvršne i zakonodavne vlasti, kako se navodi, precizirano je da u slučaju da kandidat/kandidatkinja tijekom trajanja izborne funkcije napusti stranku, bude izbačen iz stranke, pređe u klub zastupnika/zastupnica drugog političkog subjekta i/ili postane neovisni kandidat/kandidatkinja, kandidat/kandidatkinja se obvezuje da će isplatiti iznos do 50.000 KM na račun stranke. Ovi ugovori su nedemokratski⁵⁶, jer mandat pripada pojedincu, izabranom kandidatu/kandidatkinji, a ne političkoj stranci.

Koaliciji „Pod lupom“ prijavljena je i pojava lažnih akreditacija za navodne kontrolore rada biračkih odbora ispred Delegacije Europske unije u BiH. U svezi sa ovom pojavom, zabrinjava činjenica da nalogodavci kreiranja ovakvih lažnih akreditacija imaju namjeru lažno se predstavljati na izborni dan kao predstavnici međunarodne zajednice.

⁵⁶ Venecijanska komisija u “Kodeksu dobre prakse u oblasti političkih partija” navodi da zastupnički mandat predstavnika čini neovisnim od političke stranke čim bude izabran. U Kodeksu se navode mogućnosti zlouporabe na štetu političke stranke, gdje se spominju, eventualna, rješenja u vidu sklapanja međustranačkog ugovora kojim bi se spriječile zlouporabe. Kodeks: <https://bit.ly/2l2oN4P>

7. IZBORNI DAN

Na izborni dan 7. listopada 2018. godine, Koalicija „Pod lupom“ imala je skoro 4.000 promatrača/promatračica na biračkim mjestima širom BiH. Promatrači/promatračice Koalicije izbore su promatrali na 3.650 biračkih mjesta, što je nešto više od 60% ukupnog broja biračkih mjesta u zemlji. Na terenu je bilo i 60 mobilnih timova, a promatrači/promatračice su pratili i rad svih 143 lokalnih izbornih povjerenstava.

Sam izborni dan prošao je, uglavnom, sukladno Izbornom zakonu BiH i provedbenim aktima SIP BiH. Zabilježen je određeni broj incidentnih situacija i nepravilnosti koje su se događale na izborni dan, a koje ukazuju na potrebu nužnog unaprjeđenja kvalitete provedbe izbora u BiH.

7.1. Otvaranje biračkih mjesta

Izborni zakon BiH propisuje da se biračka mjesta otvaraju u 7.00 sati, ostaju neprekidno otvorena za glasanje punih 12 sati. Ukoliko dolazi do prekida glasanja, o produženju glasanja odlučuje ili birački odbor ili lokalno izorno povjerenstvo u ovisnosti od dužine trajanja prekida⁵⁷.



Pripreme za otvaranje biračkih mjesta, uglavnom, su izvršene sukladno važećim propisima. Na 82% biračkih mjesta svi članovi/članice biračkih odbora bili su nazočni na biračkom mjestu sat vremena prije otvaranja biračkog mjesta, što je njihova obveza, dok na 18% biračkih mjesta to nije bio slučaj.

⁵⁷ Prekid do 3 sata, odluku o produženju rada donosi BO, prekid duži od 3 sata, odluku donosi lokalno izorno povjerenstvo.

DA LI JE IZVRŠENO RUČNO BROJANJE GLASAČKIH LISTIĆA PRIJE OTVARANJA BIRAČKOG MJESTA?

98%

DA



2%

NE

Na 2% biračkih mjesta glasački listići nisu ručno brojani, a na 6% biračkih mjesta primjećen je nedostatak pojedinog izbornog materijala. U izoliranim slučajevima na biračkim mjestima, glasačka kutija nije pokazana kao prazna prije otvaranja biračkih mjesta.

Ukupno 72% biračkih mjesta otvoreno je u 7:00 h, između 7:00 – 7:15 otvoreno je 23% biračkih mjesta, a između 7:15 - 8:00h otvoreno je 5% biračkih mjesta. U izoliranim slučajevima biračka mjesta su otvorena nakon 8 sati i nije adekvatno osigurana tajnost glasanja.

KADA SU OTVORENA BIRAČKA MJESTA?

DO
7:15

95%



POSLIJE
7:15

5%

DA LI JE NEDOSTAJALO NEŠTO OD IZBORNOG MATERIJALA NA BIRAČKIM MJESTIMA?

6%
DA



94%
NE

Većina biračkih mjesta dobila je sav potreban izborni materijal.

Na 21% biračkih mjesta nije istaknuta lista sa imenima i prezimenima članova/članica biračkih odbora sa pripadnošću političkom subjektu. Podsjećamo da je ovo preporuka Koalicije "Pod lupom", koju je usvojilo Središnje izborno povjerenstvo BiH (SIP BiH), te da je ista obveza svih biračkih odbora.

DA LI JE ISPRED BIRAČKOG MJESTA ISTAKNUTA LISTA SA IMENIMA I PREZIMENIMA ČLANOVA BIRAČKIH ODBORA SA PRIPADNOŠĆU POLITIČKOM SUBJEKTU?

79%
DA



21%
NE

7.2. Proces glasanja

Svim promatračima/promatračicama omogućeno je da prate proces glasanja. Na 14,7% biračkih mjesta uložene su primjedbe i prigovori od strane promatrača/promatračica Koalicije i drugih promatrača/pomatračica političkih subjekata, koje se odnose na proces glasanja.

Na oko 25% biračkih mjesta zabilježeno je od 1 do 5 slučajeva da je jedna osoba više puta pomagala biračima/biračicama koji su pristupili glasanju, a na 4% biračkih mjesta zabilježeno je od 1 do 5 slučajeva glasanja bez važećih identifikacijskih dokumenata.



BROJ SLUČAJEVA U KOJIMA JE DOZVOLJENO GLASANJE BEZ PROVJERE PROPISANIH IDENTIFIKACIONIH DOKUMENATA?



Praksa široko rasprostranjenog obiteljskog glasanja nastavila se i na ovim izborima. Od 1 do 5 ovakvih slučajeva zabilježeno je na 52% biračkih mjesta a na dodatnih 4% zabilježeni su frekventniji slučajevi, od 6 do 25 puta. Na 1% biračkih mjesta takvih slučajeva je bilo više od 25.

BROJ SLUČAJEVA TZV. PORODIČNOG GLASANJA



U izoliranim slučajevima zabilježeno je da birači/biračice dolaze na biračka mjesta sa već označenim glasačkim listićima, te da se jednoj osobi izdaje više glasačkih listića za istu izbornu razinu.



U IZOLOVANIM SLUČAJEVIMA ZABILJEŽENO JE DA BIRAČI DOLAZE NA BIRAČKA MJESTA SA VEĆ OZNAČENIM GLASAČKIM LISTIĆIMA, TE DA SE JEDNOJ OSOBI IZDAJE VIŠE GLASAČKIH LISTIĆA ZA ISTI IZBORNI NIVO.

Usporedbom vrsta nepravilnosti po biračkim mjestima, uočeno je da se obično samo jedna vrsta nepravilnosti pojavljuje na jednom biračkom mjestu.

7.3. Zatvaranje biračkih mjesta

KADA SU ZATVORENA BIRAČKA MJESTA?



19:00

75%



19:01-19:15

15%



19:16-20:00

6%

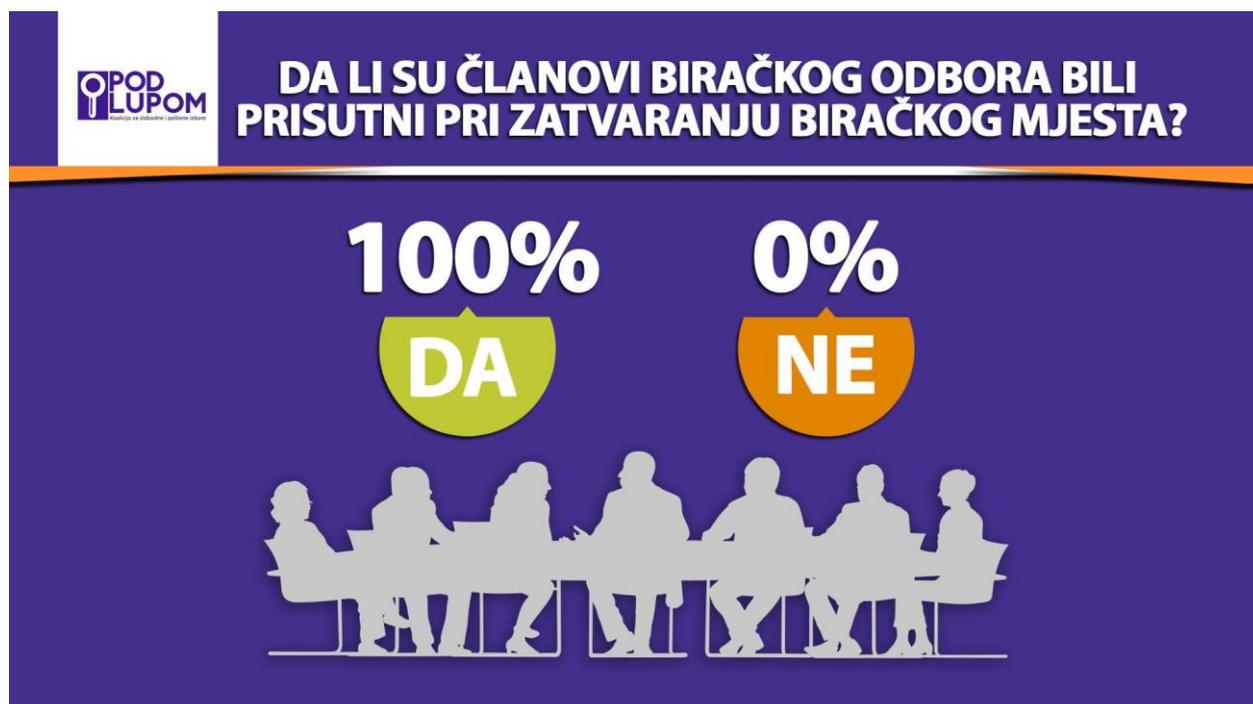


NAKON 20:00

4%

79% biračkih mjesta zatvoreno je u 19:00 sati, 15% do 19:15 sati, a preostalih 6% do 20:00 sati. Na 76% biračkih mjesta nije bilo glasača/glasačica ispred biračkih mjesta prilikom zatvaranja istih. Na 22% biračkih mjesta građanima/građankama, koji su se zatekli ispred biračkih mjesta u 19:00

sati je omogućeno glasanje, dok im u 2% slučajeva nije omogućeno glasanje. Na većini biračkih mjesta, zatvaranju su nazočili svi članovi/članice biračkih odbora.



7.4. Brojanje glasova

Na 3,2% biračkih mjesta uložene su primjedbe i prigovori od strane promatrača/promatračica Koalicije i drugih promatrača/promatračica političkih subjekata, koje se odnose na proces utvrđivanja rezultata glasanja.



Proglašavanje nevažećih glasačkih listića obavljeno je sukladno propisima SIP BiH. Na 16% biračkih mjesta bilo je više od 10% nevažećih glasačkih listića za izbor članova Predsjedništva BiH, što zabrinjava. Na 5,8% biračkih mjesta žuta kopija Obrasca sa zbirnim rezultatima nije bila izvješena na biračkom mjestu, a na dodatnih 19,6% biračkih mjesta ista je bila nečitljiva.

7.5. Promatranje rada lokalne izborne administracije na izborni dan

Koalicija „Pod lupom“ imala je promatrače/promatračice u svih 143 lokalnih izbornih povjerenstava (LIP) u BiH. Generalna ocjena rada LIP-a jeste da je većina svoj posao obavila sukladno zakonu i provedbenim aktima. Ipak, promatrači/promatrači Koalicije su zabilježili slučajeve u kojima su otvarane vreće sa osjetljivim izbornim materijalom u čak 30 LIP-a. Pogrešno pakiranje izbornog materijala od strane članova/članica biračkih odbora (BO) zabilježeno je u 23 LIP-a. Korekcije u zapisnicima o radu BO ili obrascima sa BM vršene su u 12 LIP-a. Velike gužve kod zaprimanja izbornog materijala zabilježene su u 7 LIP-a.

7.6. Izlaznost

Prema podacima SIP BiH izlaznost na Općim izborima u BiH 2018. godine bila je 53,36% na razini BiH. Najveća izlaznost zabilježena je u entitetu RS-a - 57,3%, zatim u FBiH - 51,25% i 46,81% u Brčko distriktu BiH. U usporedbi sa izlaznošću na Opće izbore u BiH od 2002. godine⁵⁸, ovo je najniža zabilježena izlaznost birača/biračica.

Izlaznost birača/biračica pratila je i Koalicija 'Pod lupom' i prema tim podacima mogu se potvrditi i službeni podaci SIP BiH. Prema podacima Koalicije izlaznost na razini države je bila 53,6% birača/biračica sa marginom pogreške +/-1%. Izlaznost na razini Federacije BiH 51,2% birača/biračica sa marginom pogreške +/-1,2 %, te za Republiku Srpsku BiH 55,2% birača/biračica sa marginom pogreške +/-1,4%. Margina pogreške je računata sa 95. postotnim intervalom točnosti.

⁵⁸ 2002: 55,5%; 2006: 55,31%; 2010: 56,62%; 2014: 54,47%.

8. NEPRAVILNOSTI NA IZBORNI DAN

8.1. Izvješća promatrača/promatračica izbornog dana

Ukupno je zabilježeno 370 kritičnih situacija pod kojim terminom podrazumijevamo kršenja procedura i izbornih pravila, značajnije tehničke pogreške u radu izborne administracije na svim razinama ili incidente na biračkim mjestima. U suradnji sa izbornom administracijom, tijekom izbornog dana i noći uspješno je riješeno 225 kritičnih situacija (60,8% zabilježenih slučajeva).



Najviše zabilježenih slučajeva odnosi se na zabranu promatranja izbora (88), nepravilnosti pri glasanju (76), nasilje ili ugroženost sigurnosti promatrača/promatračica (14), sumnje na tzv. 'bugarski vlak' (14), te ostale vrste nepravilnosti. Zabrana promatranja promatračima /promatračicama Koalicije rezultirala je propustima u komunikaciji unutar izborne administracije, što je tijekom izbornog dana otklonjeno, nakon čega su promatrači/promatračice mogli nastaviti promatranje izbora.

U općinama Lopare i Ugljevik uočeno je oko 70 lažno akreditiranih promatrača/promatračica, koji su se predstavljali kao promatrači/promatračice Koalicije „Pod lupom“, koji su, pored lažnog predstavljanja, vršili i pritiske na promatrače/promatračice Koalicije da se sklone sa biračkih mjesta, koja su promatrali. Slučaj je prijavljen nadležnoj policiji.

8.2. Prijave građana/građanki

Tijekom izbornog dana, građani/građanke su Koaliciji "Pod lupom" prijavili 198 različitih izbornih nepravilnosti. Najveći broj prijavljenih nepravilnosti odnosio se na podmićivanje birača/biračica i kupovinu glasova, te kršenje izborne šutnje.



9. POSTIZBORNO RAZDOBLJE

9.1. Utvrđivanje rezultata izbora

Utvrđivanje rezultata izbora je u nadležnosti SIP BiH. SIP utvrđuje rezultate izravnih i neizravnih izbora istekom roka za podnošenje prigovora i žalbi, kako je propisano Zakonom i nakon pravosnažnosti odluka. Izborni zakon definira rokove za utvrđivanje izbornih rezultata, dok se propisima SIP-a određuje redoslijed utvrđivanja, informiranja javnosti, te način objavljivanja. SIP je dužan potvrditi konačne rezultate izbora u roku od 30 dana od dana održavanja. Rezultati Općih izbora u BiH 2018. godine potvrđeni su i objavljeni 6. studenog 2018. godine, što znači da je SIPBiH ispoštovao zakonski rok za objavu rezultata.

9.2. Zaštita izbornog prava – primjedbe i prigovori

Pravni okvir

Zaštitu izbornog prava osiguravaju izborna povjerenstva, odnosno lokalna izborna povjerenstva i SIP, i Apelacijski odjel Suda BiH. Propisi koji se odnose na sustav prigovora i zahtjeva utvrđeni su u Izbornom zakonu BiH, Zakonu o upravnom postupku BiH, te Naputku SIP-a⁵⁹. Izborna povjerenstva štite izborna prava po službenoj dužnosti, na temelju saznanja, ili na temelju prigovora, koje upute ovlaštene osobe. Prema odredbi Izbornog zakona BiH, te ovlaštene osobe su birač/biračica i politički subjekt. Birač/biračica, prema tumačenju SIP-a, može uložiti prigovor samo onda kada je ugroženo njegovo osobno izborno pravo što, prema mišljenju Koalicije, predstavlja dosta restriktivno tumačenje, jer onemogućava službeno ulaganje prigovora građanima/građankama, pa i udrugama i drugim zainteresiranim stranama u izbornom procesu, onda kada je njihovo izborno pravo neizravno ugroženo. Također, kada su u pitanju politički subjekti, prigovore mogu ulagati politički subjekti, ali ne i kandidati/kandidatkinje tih subjekata pojedinačno, bez podrške svog političkog subjekta. Koalicija je stava da bi se krug osoba koje imaju pravo ulaganja prigovora na izborni proces trebao značajno proširiti.

Primjedbe i prigovori

Prema Izbornom zakonu BiH, promatrači/promatračice na biračkim mjestima nemaju pravo ulaganja prigovora. Posmatrači/promatračice imaju pravo ulaganja primjedbi u Zapisnik o radu biračkih odbora, a na temelju kojih politički subjekti mogu ulagati prigovore. Na izborni dan 7. listopada, promatrači/promatračice Koalicije uložili su cca 100 primjedbi radi propusta u radu biračkih odbora i/ili uočenih nepravilnosti. O svim uložnim primjedbama obaviješteno je SIPBiH.

U razdoblju prije izbora i nakon održavanja istih, Koalicija je u nekoliko navrata dostavljala dopise prema SIP BiH, kojima je pružala informacije o uočenim izbornim nepravilnostima tražeći službene reakcije ovog nadležnog organa. Tako, u razdoblju prije izbora dostavljeni su dopisi o dva slučaja trgovine mjestima u biračkim odborima, sa dokazima koji to potvrđuju u općinama Konjic i Vitez. SIP BiH je reagirala na način da su određeni akteri izuzeti iz članstva u biračkim odborima, na temelju podatka da su bili kandidati na ranijim izborima. Ipak, nije reagirano na

⁵⁹ Naputak o procedurama za rješavanje po prigovorima i žalbama izbornim povjerenstvima, Sl. glasnik BiH, br. 37/14

suštinu prijave o trgovini, odnosno imenovanju osoba iz jednog političkog subjekta u birački odbor- lažno, ispred drugog političkog subjekta, s tim što se u narednom razdoblju moraju iznaći mehanizmi, uz pomoć kojih bi se stalo u kraj navedenoj praksi.

Nakon održavanja izbora, Koalicija je SIP BiH uputila zahtjev za ponovno brojanje svih nevažećih glasačkih listića za izbor članova Predsjedništva BiH, te za utvrđivanje razloga nevaženja glasačkih listića, posebno u kategoriji listića koji su 'nevažeći po drugim kriterijima'. Naime, SIP BiH je u svojim istupima u javnosti isticala da se uobičajen procent nevažećih glasačkih listića u BiH kreće između 6% i 9%, što znači da je sve preko toga izuzetno neuobičajeno i kao takvo, trebalo bi predstavljati alarm za izbornu administraciju i temelj za poduzimanje koraka u pravcu utvrđivanja razloga za takvu pojavu. U dopisu dostavljenom SIP BiH, predstavljena je lista biračkih mjesta gdje su bili prisutni promatrači/promatračice Koalicije i gdje su zabilježeni enormno visoki procenti nevažećih glasačkih listića za izbor članova Predsjedništva BiH. Riječ je o ukupno 559 redovnih biračkih mjesta, što predstavlja 10,4% od ukupnog broja svih biračkih mjesta. Na spomenutih 559 biračkih mjesta procent nevažećih glasačkih listića bio je veći od 9%. Na čak 143 biračka mjesta taj procent bio je veći od 15%.

Nadalje, temeljem zabilježenih nelogičnosti u utvrđenim rezultatima na 64 od 88 biračkih mjesta u temeljnoj izornoj jedinici Zvornik, a koje se odnose na neuobičajeno visoke procente preferencijalnih glasova pojedinih kandidata/kandidatkinja, koji su tako osvojili mandat, Koalicija je tražila od SIP BiH da poništi izbore u temeljnoj izornoj jedinici Zvornik. Naime, u Zvorniku, od 88 biračkih mjesta, na 64 biračka mjesta kandidati/kandidatkinje iz Zvornika imaju 100 % glasova političke stranke kojoj pripadaju, a kandidati/kandidatkinje koji nisu iz Zvornika nemaju uopće ili imaju samo nekoliko glasova. U ostalim sredinama, sa većim biračkim tijelom, procent koji osvoje lokalni kandidati/kandidatkinje rijetko prelazi 50%. Analiza utvrđenih rezultata iz temeljne izborne jedinice Zvornik upućuje na zlouporabe od strane članova biračkih odbora koji dodavanjem preferencijalnih glasova doprinose tome da kandidati/kandidatkinje osvoje mandate. Po ovim zahtjevima Koalicije SIP BiH nije djelovala, kao razloge navodeći formu dostave istih koji su dostavljeni elektronskim putem umjesto u tvrdoj kopiji putem pošte ili pisarnice. Usprkos saznanjima o mogućim ozbiljnim izbornim nepravilnostima, SIP BiH nije reagirala po službenoj dužnosti, kako je predviđeno Izbornim zakonom BiH. SIP BiH su dostavljene i sve druge zabilježene nepravilnosti i/ili zabilježeni propusti u radu biračkih odbora na dan izbora, kao i sve 'kritične situacije', koje su zabilježili i prijavili promatrači/promatračice Koalicije na dan izbora.

Prije izbornog dana, SIP-u BiH podneseno je oko 120 prigovora i žalbi, od kojih se oko 45 odnosi na sastav izbornih povjerenstava, sličan broj prigovora i žalbi na kršenja pravila izborne kampanje, a oko 20 slučajeva odnosi se na registriranje kandidata/kandidatkinja. Većina prigovora odbačeni su kao neutemeljeni, a SIP BiH izrekla je novčane kazne i za stranke i za kandidate/kandidatkinje u 12 slučajeva zabranjene retorike i govora⁶⁰.

Sudu BiH podneseno je oko 65 žalbi na odluke CIK-a. Većina žalbi je odbijena kao neutemeljena, dok je Sud BiH oborio odluke SIP-a, kojim je odbijena registracija za 4 politička subjekta, kao i

⁶⁰ Podaci preuzeti iz završnog izvješća Izborne promatračke misije u ODIHR-a: <https://bit.ly/2U3zvxK>

dvije odluke SIP-a o sastavu lokalnih izbornih povjerenstava. Sud je podržao stav SIP-a u svezi sa cca 1.000 žalbi protiv odbijenica za registriranje za glasanje izvan zemlje⁶¹.

Nakon izbornog dana, SIP BiH je zaprimila oko 60 prigovora o navodnim izbornim nepravilnostima, od čega je SIP BiH cca 15 prigovora odbacila kao neutemeljene i oko 30 njih je uputila na postupanje lokalnim izbornim povjerenstvima⁶².

Nakon utvrđivanja i objave rezultata Općih izbora u BiH 2018. godine, SIP-u BiH upućeno je oko 100 zahtjeva za ponovno brojanje glasačkih listića sa biračkih mjestima kao i 10-ak zahtjeva za ponovno brojanje glasačkih listića sa svih biračkih mjesta u izornoj jedinici ili entitetu. SIP BiH je naložila ponovno brojanje glasova sa 84 biračka mjesta⁶³.

9.3. Implementacija izbornih rezultata

Rezultati izbora potvrđeni su u Zakonom predviđenom roku od 30 dana, objavljeni su 6. studenog 2018. godine. Izborni zakon BiH definira rokove za konstituiranje zakonodavne vlasti, kao i Predsjedništva BiH. Ti rokovi su različiti, ovisno o kojoj razini vlasti se radi, a maksimalni rok je do 30 dana od dana objave konačnih rezultata izbora od strane SIP-a. Zakonodavna tijela, kao i Predsjedništvo BiH, te Predsjednik i potpredsjednici RS-e, koji se izravno biraju na Općim izborima, održali su konstituirajuće sjednice, uglavnom, u predviđenim rokovima⁶⁴. Izuzetak su kantonalne skupštine u 8⁶⁵ kantona, koje su to učinile nakon predviđenog roka.

Neizravni izbori za domove naroda u PS BiH i PFBiH okončani su tek u veljači, odnosno ožujku 2019. godine, dok je Vijeće naroda RS-e izabrano u NSRS-e u prosincu 2018. godine. U Domu naroda PFBiH prvobitno je ostao nepopunjen Klub izaslanika iz reda srpskog naroda, kojem su nedostajala tri izaslanika. SIP BiH je naknadno utvrdila *Kriterije i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda PFBiH*⁶⁶ i izvršila dopunu tri preostala nedostajuća mandata iz reda srpskog naroda na način koji dovodi u pitanje ustavnost i zakonitost kriterija, s obzirom na to da izabrani izaslanici nisu bili izabrani u skupštine kantona iz kojih dolaze. Naime, Ustav FBiH, kao i Izborni zakon BiH predviđaju izbor izaslanika u Dom naroda samo iz reda već izabranih zastupnika u skupštinama kantona. Niti nakon 5 mjeseci od provedbe Općih izbora 2018. godine, odnosno do 1. ožujka 2019. godine, nije konstituirana izvršna vlast na razini držve, na razini Federacije BiH, kao ni izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, a samo u tri kantona je izvršen izbor izvršne vlasti (Kanton Sarajevo, Zapadnohercegovački i Unsko-sanski kanton).

⁶¹ Podaci preuzeti iz završnog izvješća Izborne promatračke misije u ODIHR-a: <https://bit.ly/2U3zvxK>

⁶² Podaci preuzeti iz završnog izvješća Izborne promatračke misije u ODIHR-a: <https://bit.ly/2U3zvxK>

⁶³ Podaci preuzeti iz završnog izvješća Izborne promatračke misije u ODIHR-a: <https://bit.ly/2U3zvxK>

⁶⁴ Predsjedništvo BiH: 20.11.; Predsjednik i potpredsjednici RS: 19.11.; PD PFBiH: 27.11.; NSRS: 19.11.; skupština Tuzlanskog kantona: 14.11.; skupština Sarajevskog kantona: 16.11.

⁶⁵ Unsko-sanski kanton: 21.11.; Posavski kanton: 29.11.; Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Srednjobosanski, Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački i Kanton 10: 23.11.2018.

⁶⁶ Kriteriji i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda PFBiH može se preuzeti ovdje:

<https://bit.ly/2TXWyds>

10. O OPĆIM IZBORIMA 2018. GODINE⁶⁷

Središnje izborno povjerenstvo BiH (SIP BiH) je donijelo odluku o raspisivanju Općih izbora u BiH, 8. svibnja, a izbori su održani 7. listopada 2018. godine za sljedeće organe, odnosno razine vlasti:

- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
- Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH
- Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH
- Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske
- Narodna skupština Republike Srpske i
- Skupštine kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine

Za sve razine vlasti, ukupno se biralo 518⁶⁸ nositelja mandata. Iako je SIP BiH za sudjelovanje na izborima ovjerilo 69 političkih stranaka, kandidacijske liste podnijelo je njih 58, pa je tako ukupan broj političkih subjekata koji je sudjelovao na ovim izborima bio 128. Pored spomenutog broja političkih stranaka (58), na izborima je sudjelovalo 36 koalicija i 34 neovisna kandidata. Ukupno 7.497 kandidata/kandidatkinja našlo se na redovnim kandidacijskim listama, dok se na listama za dodjelu kompenzacijskih mandata našlo 842 kandidata/kandidatkinje. Od ukupnog broja kandidata/kandidatkinja na redovnim kandidacijskim listama njih 41,6% su žene, čime su ispoštovane odredbe o ravnopravnosti spolova prilikom ovjere kandidacijskih listi⁶⁹. Starosna struktura pokazuje da se na listama našlo 22,5% ili 1.684 kandidata/kandidatkinja koji imaju 30 ili manje godina.

Pravo glasa na izborima 7. listopada imalo je 3.352.933 građana i građanki BiH koji su upisani u Središnji birački popis (SBP), zaključno sa 23.08.2018. godine. Od tog broja, na redovnim biračkim mjestima moglo je glasati 3.254.767 birača/biračica. Sa statusom raseljene osobe koje glasaju u odsutnosti, glasati je moglo 8.306 birača/biračica; sa statusom raseljene osobe koje glasaju osobno 12.046 birača/biračica; u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH ukupno 1.085 birača/biračica, te 76.729 birača/biračica registriranih za glasanje putem pošte.

Formirano je ukupno 5.749 biračkih mjesta, od toga 5.380 redovnih biračkih mjesta, 128 za glasanje u odsustvu, 141 biračko mjesto za osobno glasanje, te 145 biračkih mjesta za glasanje na

⁶⁷Podaci Središnjeg izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine (SIP).

⁶⁸ Predsjedništvo BiH: 3; ZD PSBiH ukupno 42 zastupnika/zastupnice, 28 iz FBiH (21 izravno i 7 kompenzacijski mandati), 14 iz RS-e (9 izravno i 5 kompenzacijski mandati); ZD PFBiH ukupno 98 zastupnika/zastupnica (73 izravno i 25 kompenzacijski mandati); Predsjednik i potpredsjednici RS-e: 3; NSRS ukupno 83 narodna poslanika/poslanice (63 izravno i 20 kompenzacijski mandati); Kanton 1 (Unsko-sanski): 30; Kanton 2 (Posavski): 21; Kanton 3 (Tuzlanski): 35; Kanton 4 (Zeničko-dobojski): 35; Kanton 5 (Bosansko-podrinjski Goražde): 25; Kanton 6 (Srednjobosanski): 30; Kanton 7 (Hercegovačko-neretvanski): 30; Kanton 8 (Zapadnohercegovački): 23; Kanton 9 (Sarajevski): 35; Kanton 10: 25

⁶⁹ Odredbe o ravnopravnosti spolova odnose se i na ovjeru listi za dodjelu kompenzacijskih mandata o čemu računa vodi SIP BiH - po službenoj dužnosti.

nepotvrđenim glasačkim listićima. Formirano je 314 mobilnih timova, a glasanje je organizirano i na 10 biračkih mjesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima izvan Bosne i Hercegovine⁷⁰.

Opće izbore u BiH 2018. godine promatralo je oko 60.000 promatrača/promatračica. Od tog broja, lokalna izborna povjerenstva akreditirala su, prema procjeni SIP BiH, oko 50.000 stranačkih promatrača/promatračica. SIP BiH je za promatranje Općih izbora u BiH 2018. godine akreditiralo 6.424 promatrača/promatračice, od čega je 5.611 ispred 20 udruga iz BiH. Oko 5.000 su promatrači/promatračice akreditirane za promatranje izboora ispred 6 nevladinih udruga, članica Koalicije „Pod lupom“. Akreditirano je i 650 promatrača/promatračica ispred 41 međunarodne organizacije i 163 posmatrača/promatračice ispred 22 politička subjekta⁷¹.

⁷⁰ Po jedno biračko mjesto u veleposlanstvima BiH u Beču, Berlinu, Beogradu, Kamberi i Oslu, zatim u generalnim konzulatima BiH u Čikagu, Frankfurtu, Minhenu i Štuttgartu i u Počasnom konzulatu u Gracu.

⁷¹ Promatrači/promatračice ovih političkih subjekata akreditirani su za promatranje Glavnog sjedišta za brojanje i/ili rada SIP-a.

11. METODOLOGIJA

Koalicija „Pod lupom“ promatra cjelokupni izborni proces u BiH, što podrazumijeva sve faze izbornog procesa od dana raspisivanja izbora, pa sve do implementacije izbornih rezultata i konstituiranja vlasti. U tu svrhu organizira se dugoročno promatranje koje služi da bi se kontinuirano pratio cijeli izborni proces, kako bi se mogla dati sveukupna slika, koja bi obuhvaćala što širi spektar aktivnosti vezanih za izbore, a ne samo izborni dan, kao takav.

Koalicija „Pod lupom“ promatrala je predizborno, izborno i postizborno razdoblje u BiH putem Glavnog ureda u Sarajevu i 7⁷² regionalnih ureda na terenu. U svrhu što efikasnijeg promatranja predizbornog razdoblja, angažirana su 63 dugoročna promatrača/promatračice, koji pokrivaju sve temeljne izborne jedinice u BiH, njih 143. Dugoročni promatrači/promatračice na terenu promatraju rad i sjednice svih općinskih/gradskih izbornih povjerenstava u BiH, aktivnosti predviđene izbornim kalendarom i poštivanje rokova, izborne nepravilnosti, te educiraju promatrače/promatračice izbornog dana, njih više od 5 000. O svojim aktivnostima dugoročni promatrači/promatračice izvješćuju na tjednoj razini, te su ukupno poslali preko 1.700 redovnih izvješća o ključnim nalazima promatranja. Izvješća dugoročnih promatrača/promatračica čine okosnicu izvješćivanja Koalicije. Od Lokalnih izbora 2016. godine, dugoročni promatrači/promatračice Koalicije izvješćuju putem SMS poruka na unaprijed definirana pitanja što omogućuje brže sistematiziranje odgovora, te lakše prepoznavanje trendova i identificiranja problema u svezi sa izbornim procesom.

Od 7. rujna, Koalicija je na terenu imala dodatna 42 promatrača/promatračice izborne kampanje. Zadaci ovih promatrača/promatračica obuhvaćaju promatranje i praćenje promotivnih aktivnosti političkih subjekata tijekom Zakonom propisane izborne kampanje⁷³ i izvješćivanje o tijeku iste. Promatrači/promatračice izborne kampanje posjetili su i izvijestili sa 363 predizborna skupa političkih subjekata.

Koalicija „Pod lupom“ je promatrala izborni dan 7. listopada 2018. godine sa više od 3.900 građanskih, nestranačkih promatrača/promatračica. Od toga broja, njih 3.442 su promatrali izborni dan na redovnim biračkim mjestima diljem BiH. Koristeći se metodologijom statistički utemeljenog promatranja izbora⁷⁴, koja podrazumijeva raspoređivanje promatrača /promatračica na točno određenom uzorku biračkih mjesta i koja je prvi put u BiH razvijena i primjenjena od strane Koalicije na Općim izborima u BiH 2014. godine, prikupljeni podaci su statistički relevantni za cijelu BiH. Ova napredna metodologija sprovodi se od strane sličnih organizacija diljem svijeta i predstavlja pozitivan metodološki pomak od klasičnog promatranja izbora, koje se temelji na pokrivanju što većeg broja biračkih mjesta. Također, ona omogućava fokusiranje na bitna pitanja izbornog dana i brzinu prikupljanja i obrade informacija. U cilju sprječavanja nepravilnosti na biračkim mjestima, Koalicija je rasporedila promatrače /promatračice na nešto više od 60% od ukupnog broja biračkih mjesta u Bosni i Hercegovini.

⁷² Banja Luka, Bijeljina, Livno, Mostar, Prijedor, Sarajevo i Tuzla

⁷³ Prema Izbornom zakonu BiH, izborna kampanja počinje 30 dana prije dana održavanja izbora

⁷⁴ Eng. Statistically Based Observation – SBO

Izborni dan promatran je i u svim lokalnim izbornim povjerenstvima, njih 143. Koalicija je imala promatrače/promatračice u 60 mobilnih timova, kao i 80 osoba angažiranih u Pozivnom centru, koji su zaduženi za prijem i obradu informacija sa terena. Svi promatrači/promatračice izbornog dana su prošli intenzivnu obuku o zakonskim i podzakonskim aktima koji propisuju procedure izbornog dana i o načinu komuniciranja i izvješćivanja, te potpisali Kodeks ponašanja obvezujući se na objektivno i nepristrasno izvješćivanje. Promatrači/promatračice izbornog dana su bili zaduženi za monitoring procesa otvaranja biračkih mjesta, glasanja, zatvaranja biračkih mjesta, brojanja glasova i utvrđivanja rezultata, te slanje informacija o istim pomoću sustava SMS izvješćivanja u realnom vremenu i poziva prema Pozivnom sjedištu Koalicije. Izvješća i nalazi promatrača/promatračica izbornog dana su okosnica ovog izvješća u segmentu ocjene kvaliteta procesa i provedbe izbora na izborni dan.

Koalicija je, također, kao i u ranije promatranim izbornim ciklusima, provela projekt paralelnog prikupljanja rezultata u okviru metodologije statistički utemeljnog promatranja izbora i to za izbore za članove Predsjedništva BiH. Prikupljeni rezultati potvrdili su službene rezultate za ove izbore, koje je objavilo SIP BiH.

Osim promatranja rada općinskih/gradskih izbornih povjerenstava, Koalicija promatra i rad SIP BiH, što je redovita praksa od formiranja Koalicije 2014. godine. Koalicija je promatrala i rad Interresorne radne skupine za izmjenu izbornog zakonodavstva (IRRS) tijekom 2016. i 2017. godine.

12. O KOALICIJI „POD LUPOM“

12.1. O Koaliciji "Pod lupom"

Koaliciju "Pod lupom" čini šest organizacija civilnog društva iz cijele Bosne i Hercegovine: Centri civilnih inicijativa (CCI); Centar za građansku suradnju Livno (CGS Livno); Udruženje građana "Demokracija-Organiziranje-Napredak" Prijedor (DON Prijedor); Forum građana Tuzla (FGT Tuzla); Inkubator društvenih inovacija "Munja" Sarajevo (Munja Inkubator); Institut za razvoj mladih i zajednice "Perpetuum Mobile" Banja Luka (PM). Primarna aktivnost Koalicije je građansko, nestranačko promatranje izbora. Do sada smo promatrali Opće izbore u BiH 2014. godine, Lokalne izbore u BiH 2016. godine, prijevremene lokalne izbore u osam općina, prve izbore u novoformiranoj Općini Stanari, ponovljene izbore u Općini Stolac, postupak opoziva načelnika općine Lukavac, Opće izbore u BiH 2018. godine te prijevremene izbore u 9 općina/gradova u BiH 2018. godine. Na svim navedenim izborima angažirano je oko 10 000 promatrača/promatračica. Također, Koalicija se bavi istraživanjima i izradom međunarodnih komparativnih analiza, te zagovara rješenja za bolje izbore u BiH kod donositelja odluka. Dosad je Koalicija dala 34 preporuke za unaprjeđenje izbornog procesa u BiH, od kojih je 10 prioriternih preporuka. Usvojeno je, djelimično ili u potpunosti, njih 8. Koalicija prati rad Središnjeg izbornog povjerenstva BiH i lokalnih izbornih povjerenstava, organizira okrugle stolove i konferencije okupljajući predstavnike zakonodavnih institucija vlasti, izborne administracije, međunarodne i znanstvene zajednice, te medija i civilnog društva. Koalicija zagovara unaprjeđenje izbornog procesa u svim njegovim segmentima. U izornoj godini, Koalicija sprovodi projektnu aktivnost "Prvi put biram", te vrši educiranje mladih birača/biračica, koji prvi put izlaze na izbore u cilju motivacije i ohrabrivanja istih da aktivno sudjeluju u izbornom procesu. Aktivnosti Koalicije "Pod lupom" pomažu međunarodni donatori, koji su dugo vremena angažirani na unaprjeđenju i demokratizaciji izbornog procesa u BiH. Trenutni donator Koalicije je Europska Unija.

12.2. Koalicija u brojkama

Na Općim izborima u BiH 2018. godine, Koalicija "Pod lupom" je angažirala više od 3 900 građanskih, nestranačkih promatrača/promatračica. Od toga, 3.442 promatrača/promatračice su promatrali izborni proces na redovnim biračkim mjestima, zatim u 143 lokalna izborna povjerenstva, u 60 mobilnih timova i 80 osoba u Pozivnom centru za obradu podataka. Ukupno 60 mobilnih timova je do 03:00 sata, 08.10.2018. godine posjetilo i izvijestilo sa dodatnih 837 biračkih mjesta. Promatračkom misijom pokriveno je 80% ukupnog broja redovnih biračkih mjesta. Na izborni dan zaprimljeno je i obrađeno više od 400 000 različitih informacija o tijeku izbornog procesa.

Više od 15 000 građana/građanki BiH je izrazilo interes za promatranje ovogodišnjih izbora. Organizirane su 42 ulične akcije u cijeloj BiH, s ciljem animiranja građana/građanki za promatranje izbora, na kojima je podjeljeno preko 40.000 primjeraka edukacijskog i promotivnog materijala. Dugoročni promatrači/promatračice su isporučili oko 350 treninga za promatranje izbornog dana, na kojima je educirano preko 6 500 građana/građanki o dužnostima, principima rada i obvezama promatrača/promatračica izbornog dana. Održano je preko 1 400 sastanaka sa

loklanim izbornim povjerenstvima, predstavnicima političkih subjekata, nevladinim udrugama, medijima i drugim akterima izbornog procesa. U razdoblju od 07.9. do 07.10.2018. godine, Koalicija je angažirala dodatna 42 promatrača/promatračice izborne kampanje. Oni su posjetili i izvjestili sa 363 predizborna skupa. Od početka realizacije projekta "Izgradnja odgovornosti i sustava u izborima", 15.11.2015., do listopada 2018. godine, zabilježeno je 2 057 medijskih objava o aktivnostima Koalicije "Pod lupom". Tijekom posljednjeg izbornog razdoblja, Koalicija je organizirala 12 konferencija za medije i objavila 22 priopćenja. U okviru medijske kampanje izrađena su po 3 promotivna video i audio spota, koji su emitirani na Radio i TV stanicama u cijeloj BiH. U okviru plaćene medijske kampanje, Koalicija je ostvarila suradnju sa 41 medijskom kućom u BiH, kao i 63 medijske kuće, koje su besplatno ustupile svoj medijski prostor Koaliciji.

U okviru projektne aktivnosti "Prvi put biram", Koalicija vrši educiranje mladih birača/biračica, koji prvi put izlaze na izbore u cilju motiviranosti i ohrabivanja da aktivno sudjeluju u izbornom procesu. U razdoblju od ožujka 2016. do lipnja 2018. godine održano je ukupno 1 275 radionica za mlade na kojima je sudjelovalo 29 000 mladih birača/biračica u 234 različite obrazovne ustanove u 69 općina i gradova u BiH. Također, u rujnu 2018. godine je pokrenut i 'online kviz' pod nazivom "Prvi put biraš". Pravo sudjelovanja u kvizu su imale sve starosne generacije. Sudionici/sudionice su mogli online testirati svoje znanje o izborima, što je po prvi put rađeno, kako u BiH, tako i u regiji. U kvizu je sudjelovalo ukupno 2 017 osoba, odnosno jedinstvenih korisnika, dok je kviz odigran ukupno 55 243 puta.

12.3. Izrazi zahvalnosti

Kroz malo više od četiri godine, Koalicija "Pod lupom" je svojim radom stekla podršku domaće i međunarodne javnosti. Sve ono što je postignuto do sada ne bi bilo moguće bez podrške svih onih koji su podržavali naš rad i sudjelovali u aktivnostima Koalicije. Najveću zahvalnost dugujemo našim promatračima/promatračicama, građanima/gradžankama BiH, koji su prepoznali važnost misije Koalicije i aktivno su sudjelovali u unaprijeđenju izbornog procesa i izborne kulture u BiH. Oni su izravno ojačali povjerenje u izborni proces i poštivanje slobodne volje svih birača/biračica. Također, hvala i svim građanima/gradžankama BiH, koji su iskazali svoju podršku aktivnostima Koalicije i prijavljivali izborne nepravilnosti, te na taj način dali svoj doprinos slobodnim i poštenim izborima u našoj zemlji. Donatorska financijska i savjetodavna podrška osigurala je kvalitetne i odgovarajuće uvjete rada, te čvrsti temelj za konkretizaciju projektnih ciljeva. Zahvalnost dugujemo i svim medijskim kućama, koje su na profesionalan način izvještavale o izbornom procesu, a naročito onim medijskim kućama koje su besplatno ustupile svoj medijski prostor za promotivni materijal Koalicije "Pod lupom". Hvala i svim administrativnim tijelima koja su otvorila vrata osoblju Koalicije, te tako pokazali spremnost za suradnju. Mi vjerujemo da je izborni proces u Bosni i Hercegovini moguće unaprijediti i aktivno radimo na tome.

Hvala Vam!