

# ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ. ДОСВІД БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНИ ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



Аналітичний огляд

Д-р Ірена ХАДЗІАБДИЧ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ. ДОСВІД БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНИ ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

Д-р Ірена ХАДЗІАБДИЧ, членкиня  
Центральної виборчої комісії Боснії і Герцеговини

Червень 2023 року

Рада Європи

Англійська версія:  
*«Organisation and conduct of first post-war elections. Experience of Bosnia and Herzegovina and lessons learned for Ukraine»*

*Аналітичний огляд підготовлено в межах та за підтримки проекту Ради Європи «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні», що впроваджується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова».*

Погляди, викладені в цьому документі, є відповідальністю його авторів і можуть не співпадати з офіційною позицією Ради Європи.

Відтворення уривків (до 500 слів) дозволяється не для комерційних цілей за умови, якщо збережено цілісність тексту, уривок не є вирваним із контексту, не надає неповну інформацію або будь-як інакше не вводить читача в оману щодо характеру, обсягу або змісту тексту. Вихідний текст завжди має супроводжуватися таким посиланням: «© Рада Європи, 2023». Щодо відтворення/перекладу всього документа або його частин просимо звертатися до Директорату з комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Всю іншу кореспонденцію щодо цього документа просимо адресувати Генеральному Директорату з питань демократії та людської гідності Ради Європи, Управління з виборів та демократії участі ([www.coe.int/en/web/electoral-assistance](http://www.coe.int/en/web/electoral-assistance)).

Оформлення обкладинки,  
дизайн та верстка:  
Денис Коновалов

Коректор:  
Сергій Чемеркін

Фото: Центральна виборча  
комісія Боснії і Герцеговини

© Рада Європи, вересень 2023 р.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# ЗМІСТ

---

<b>СКОРОЧЕННЯ</b>	<b>5</b>
<b>ВСТУП</b>	<b>6</b>
<b>I. ЗАГАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ ПРОЦЕСУ ВСТАНОВЛЕННЯ МИРУ ТА ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ</b>	<b>9</b>
<b>II. БЕЗПЕКОВІ ТА ІНШІ КРИТЕРІЇ ПРИЗНАЧЕННЯ ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ</b>	<b>15</b>
<b>III. ОРГАНИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ТА НАГЛЯДОВІ ОРГАНИ</b>	<b>19</b>
Посадові особи ОБСЄ	22
Спостереження за виборами	24
Інші наглядові органи	25
<b>IV. СПИСКИ ВИБОРЦІВ ТА РЕЄСТРАЦІЯ</b>	<b>27</b>
Активне виборче право	27
Голосування за межами країни	32
Пасивне виборче право	34
<b>V. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ УМОВ НА ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРАХ</b>	<b>37</b>
<b>VI. ДЕНЬ ВИБОРІВ: ПРОЦЕДУРИ ТА ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ</b>	<b>43</b>
<b>ВИСНОВКИ ТА ЗАСВОЄНИЙ ДОСВІД</b>	<b>49</b>
<b>СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ</b>	<b>52</b>

## СКОРОЧЕННЯ

<b>БіГ</b>	Боснія і Герцеговина
<b>ДМУ</b>	Загальна рамкова угода про мир у Боснії і Герцеговині (Дейтонська мирна угода)
<b>МВК</b>	Місцева виборча комісія
<b>РС</b>	Республіка Сербська
<b>ТВК</b>	Тимчасова виборча комісія
<b>ФБіГ</b>	Федерація Боснія і Герцеговина
<b>ФРЮ</b>	Федеративна Республіка Югославія

## ВСТУП

---

«Перш ніж відновити свою незалежність 1992 року, Боснія і Герцеговина була однією з шести республік Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії (СФРЮ). Після смерті югославського президента Йосипа Броз Тіто 1980 року були ініційовані економічні реформи, але вони не принесли очікуваних результатів. Однопартійна система, завдяки якій комуністична партія монополізувала владу на понад сорок років, не могла задовольнити дедалі гучніші народні вимоги демократичних змін. У липні 1990 року в тодішній Соціалістичній Республіці Боснія і Герцеговина було проведено значні конституційні реформи. Прийняття 31 поправки до Конституції відкрило шлях до становлення багатопартійної системи, проведення перших багатопартійних виборів 18 листопада 1990 року і загальної демократизації суспільства»<sup>1</sup>. У п'яти республіках колишньої Югославії одна етнічна група становила абсолютну більшість, тоді як БіГ була багатоетнічною та міжрелігійною спільнотою. В результаті виборів 1990 року влада розподілилася між трьома етнічними політичними партіями, частка голосів яких значною мірою відображала етнічний склад населення<sup>2</sup>. Із тих виборців, хто тоді проголосував, 75% обрали етнічні партії: боснійці проголосували за Партію демократичної дії, серби – за Сербську демократичну партію, і хорвати – за партію «Хорватська демократична співдружність»<sup>3</sup>.

Розбіжності з ключових питань завадили цим сторонам досягти згоди з формування спільної позиції БіГ щодо фрагментації СФРЮ, яка дедалі більше назрівала, і подальшої пов'язаної з цим кризи. У відповідь на цю кризу Європейське співтовариство прийняло Декларацію щодо Югославії<sup>4</sup>, запрошуючи всі югославські республіки заявити про свій намір набути незалежності, а також встановлюючи основні критерії для її визнання. Серед критеріїв незалежності БіГ на Конференції щодо Югославії було запропоновано «провести референдум за участю усіх без винятку громадян під міжнародним наглядом».

29 лютого та 1 березня 1992 року було проведено референдум, і народ БіГ підтримав створення суверенної та незалежної держави, що надало рівний статус членам різних груп (мусульман/босняків, сербів та хорватів), які проживали на території республіки<sup>6</sup>. 6 квітня 1992 року Європейське співтовариство визнало БіГ як суверенну та незалежну державу в її чинних кордонах. Як міжнародний суб'єкт БіГ стала членом Організації Об'єднаних Націй (ООН) 22 травня 1992 року. Проте велика частина сербів бойкотувала референдум і не визнала незалежність БіГ, що врешті призвело до війни, яка тривала з квітня 1992-го до грудня 1995 року.

---

1. Часові проміжки та порядок проведення виборів у перехідний період (назва англійською мовою: Timing and Sequencing of Transitional Elections: Case studies (idea.int) ([www.idea.int/publications/catalogue/timing-and-sequencing-transitional-elections](http://www.idea.int/publications/catalogue/timing-and-sequencing-transitional-elections))).

2. Згідно з переписом 1991 року основними етнічними групами на той час були: мусульмани/босняки – 43,5%; серби – 31,2% і хорвати – 17,4%; (5,5% назвали себе югославами, 2,4% не входили до жодної з цих категорій) – Статистичне бюро 1993.

3. МАГ 1996: 2 (Партія демократичної дії отримала 86 місць, Сербська демократична партія – 72, а «Хорватська демократична співдружність» – 44; загалом 202 з 240 місць у парламенті).

4. Європейське співтовариство 1991.

5. Європейське співтовариство 1992.

6. Загалом «за» проголосувало 2 061 932 виборці, або 99,44%, «проти» – 0,29%. Див.: Офіційний вісник РБіГ 1992.

«Міжнародне співтовариство зіграло центральну роль у переговорному процесі, який сприяв припиненню цього конфлікту 1995 року, а також у подальших процесах встановлення миру та державотворення. Важливим складником цього процесу була участь міжнародних суб'єктів в організації та проведенні виборів»<sup>7</sup>. Проведення виборів у післявоєнний період є дуже складним, оскільки виборчий процес тісно переплетений із процесом вирішення конфліктів. Тому, як наголошено у доповіді спостережної місії, після чотирьох років війни було важко оцінити виборчий процес як такий, що відповідає терміну «вільний і чесний» у його звичайному розумінні<sup>8</sup>.

У цьому дослідженні здійснено аналітичний огляд перших повоєнних виборів у БіГ (загальні вибори 1996 року та муніципальні вибори 1997 року), в якому будуть представлені основні сегменти виборчого циклу та досвід і виклики, з якими зіткнулася БіГ. У дослідженні також розглянуто правові та практичні аспекти, пов'язані з організацією й проведенням післявоєнних виборів із метою забезпечення основних виборчих принципів і виборчих прав громадян, а також компетентного управління виборами.

Досвід, отриманий під час післявоєнних виборів в Боснії і Герцеговині, може бути корисним для країн, які стикаються з подібними проблемами.

---

7. Хадзіабдич 2019.

8. ОБСЄ 1996а: 2.





inski  
izbori '97  
a je  
sim ruk  
septem





# I. ЗАГАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ ПРОЦЕСУ ВСТАНОВЛЕННЯ МИРУ ТА ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ

---

Вибори в БіГ розглядалися як основа, з якої країна могла почати свою відбудову. Це був перший крок у тому, щоб установити справжній мир та досягти цілей розбудови демократії.

Щодо організації перших повоєнних загальних виборів 1996 року були різні проблеми. По-перше, за даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), 60% громадян були змушені покинути свої домівки: 29,4% як внутрішньо переміщені особи (люди, які змушені були залишити свій дім, однак залишилися в межах своєї країни) та 30,5% – як біженці (люди, які були змушені залишити свою країну)<sup>9</sup>, при цьому 80% населення залежало від гуманітарної допомоги. По-друге, вибори потрібно було організувати в екстремальних умовах підвищених проблем безпеки після закінчення війни. Території, контрольовані сербами, хорватами та боснійцями, не мали жодної взаємодії між собою: вони мали паралельні установи, значна частина територій була вкрита мінами; було знищено багато реєстрів цивільного населення; свобода пересування була обмежена через контрольні-пропускні пункти та внутрішні кордони, а також через «ментальні бар'єри» після трьох із половиною років обмеженого пересування; реформи сектора безпеки не було впроваджено в повному обсязі; і на значній частині території грубо порушувалися права людини. По-третє, ці умови перешкождали ефективній свободі преси та вільному функціонуванню й агітації політичних партій по всій країні.

Загальна рамкова угода про мир у Боснії і Герцеговині (Дейтонська мирна угода)<sup>10</sup>, яка поклала край війні в Боснії і Герцеговині, була ініційована в Дейтоні, штат Огайо (Сполучені Штати Америки), 21 листопада 1995 року та підписана в Парижі 14 грудня 1995 року.

ДМУ має 11 додатків, з яких для цього дослідження актуальні такі: Додаток 1 – Угода про військові аспекти мирного врегулювання, яка зобов'язувала підписантів якнайшвидше відновити нормальні умови життя в Боснії і Герцеговині, що вимагало розгортання в БіГ багатонаціональних військ, які склалися з сухопутних, повітряних і військово-морських підрозділів країн-членів Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та інших країн, та їх допомогу в імplementації ДМУ; Додаток 2 – Угода про лінію розмежування між ентитетами та пов'язані з цим питання; Додаток 3 – Угода про вибори (див. пункт нижче); Додаток 4 – Конституція Боснії і Герцеговини, яка підтверджує законне продовження існування БіГ з чинними міжнародно визнаними кордонами та статусом члена ООН, а також із модифікованою державною структурою федерації, яка вказує на те, що БіГ як країна зі складною структурою складається з двох ентитетів: Федерації Боснії і Герцеговини та Республіки Сербської; Додаток 4 – Угода про права людини; Додаток 7 – Угода про біженців і переміщених осіб, яка гарантує їм право на повернення до рідних домівок, право на повернення майна, якого вони були позбавлені, та право на компенсацію за будь-яке майно, яке неможливо їм повернути; Додаток 10 – Угода про цивільну імplementацію мирного врегулювання з вимогою про призначення Управління Верховного представника<sup>11</sup>, який повинен контролювати процес імplementації миру та давати вказівки щодо реконструкції та розбудови демократичних структур; та Додаток 11 – Угода про міжнародні поліцейські оперативні сили.

---

9. УВКБ ООН 1996.

10. Доступно за покликанням [www.osce.org/bih/126173?download=true](http://www.osce.org/bih/126173?download=true), станом на 14 серпня 2023 р.

11. 10 грудня 1997 року на конференції з імplementації миру у Петербурзі поблизу Бонна, Німеччина, було вирішено запровадити так звані «боннські повноваження» Верховного представника, що допомогло усунути всі перешкоди на шляху виконання ДМУ. Йшлося про вирішення проблем безпеки, протидії поверненню біженців та переселенців, відмови у видачі особистих документів. На додаток до нових повноважень, наданих Верховному представнику, Рада з імplementації миру доручила йому втручатися в законодавчий процес, вводити необхідні закони, а також уживати дій до осіб, які виконують державні функції, аж до повноваження звільнити їх, якщо вони відмовляться співпрацювати.

Додаток 3 визначає зобов'язання сторін щодо проведення вільних, чесних і демократичних виборів, які мали б не лише слугувати меті обрання нових органів влади, а й забезпечити постійну основу для зміцнення миру. Статтю II Додатка 3 на Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) було покладено відповідальність за ухвалення та введення в дію виборчої програми, яка передбачала декілька завдань: *по-перше*, перевірку необхідних передумов для проведення вільних, демократичних і чесних виборів (підтвердження існування політично нейтрального середовища, що забезпечить право таємного голосування без остраху чи залякування; забезпечення свободи слова та преси; заохочення свободи асоціацій та забезпечення свободи пересування); *по-друге*, створення Тимчасової виборчої комісії, яка ухвалюватиме Регламент (унікальні нормативні положення/законодавчі акти щодо виборів у перехідний період) та здійснюватиме нагляд за усіма аспектами виборчого процесу, визначаючи положення про реєстрацію виборців; забезпечуючи вжиття необхідних заходів для усунення порушень будь-яких положень Регламенту, зокрема через накладання санкцій та акредитацію спостерігачів від іноземних і вітчизняних неурядових організацій. Усі ці аспекти необхідно було розглянути – на рівні Боснії і Герцеговини та ентитетів, а також, якщо можливо, на місцевому рівні.

Водночас було визначено кінцевий термін проведення виборів: через шість місяців після набрання чинності ДМУ, а в разі необхідності відтермінування – не пізніше ніж через дев'ять місяців із цієї дати<sup>12</sup>. Необхідно підкреслити, що мандат Верховного представника передбачав координацію діяльності організацій і відомств щодо вільних і чесних виборів, а в Додатку 11 було конкретно зазначено роль Міжнародних поліцейських оперативних сил і підкреслювалося її значення у забезпеченні передумов для проведення виборів.

Це окреслило не лише ширший підхід до виборчого процесу та взаємну зумовленість виборів, а й загальне виконання мирної угоди. Зокрема, основним аспектом ДМУ було просування політичного плюралізму як механізму стійкого миру. Якщо вибори проводяться неналежно, то вони призводять лише до інституціоналізації націоналістичних ідеологій, що і стало причиною війни 1990 року. Тому лише чесні та демократичні вибори могли сприяти зміцненню миру. Вибори були найпершим необхідним складником підтвердження миру, тому першим офіційним кроком була перевірка існування згаданих вище передумов.

Учасники переговорів визнали, що ОБСЄ може «зіграти унікальну роль»<sup>13</sup> у відновленні Боснії і Герцеговини. Вони наполягали на тому, щоб ОБСЄ допомагала підписантам ДМУ (сторонам) у трьох ключових сферах післявоєнного процесу розбудови миру:

- ▶ регіональна стабілізація: розробка та реалізація угод щодо заходів зміцнення довіри, безпеки, а також регіонального й субрегіонального контролю над озброєннями;
- ▶ вибори: забезпечення умов у країні для організації вільних і чесних виборів (здійснення нагляду за підготовкою та проведенням виборів)<sup>14</sup>. Сторони домовилися створити одну постійну виборчу комісію для проведення всіх майбутніх виборів у Боснії і Герцеговині<sup>15</sup>;
- ▶ права людини: призначення уповноваженого з прав людини (омбудсмена) та контроль за ситуацією щодо прав людини в Боснії і Герцеговині.

---

12. ДМУ 1995: Додаток 3.

13. ОБСЄ 2006: 7.

14. ДМУ 1995: Додаток 3, статті II та III.

15. Там само, ст. V.

Основоположний документ щодо обов'язків ОБСЄ у вищезазначених сферах – Рішення щодо Програми дій ОБСЄ заради миру, демократії та стабільності в Боснії і Герцеговині (MC(5). DEC/1) – доступне за покликанням [www.osce.org/files/f/documents/c/3/22231.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/c/3/22231.pdf) – яким було вирішено:

- ▶ заснувати місію в Боснії і Герцеговині та зобов'язатися надавати відповідні ресурси та персонал для виконання її завдань відповідно до вимог сторін;
- ▶ закликати до якнайшвидшого призначення керівника місії головою ОБСЄ;
- ▶ доручити голові офісу та керівнику місії тісно координувати роботу з Верховним представником щодо виконання останнім його обов'язків із контролю імплементації мирного врегулювання та координації діяльності цивільних організацій та агенцій у Боснії і Герцеговині.

Рада міністрів врахувала кошторис витрат на операцію, представлений Генеральним секретарем, у розмірі близько 245 мільйонів австрійських шилінгів<sup>16</sup> на період дванадцять місяців, і доручила постійній раді узгодити до 15 січня 1996 року бюджет для виконання завдань ОБСЄ<sup>17</sup>.

ОБСЄ довелося розробляти з нуля бачення того, як забезпечити організацію та нагляд за виборами. На той час це був найбільший, наймасштабніший та найамбітніший захід, ініційований ОБСЄ за весь час її існування<sup>18</sup>. Пізніше посол Роберт Г. Фровік, перший керівник Місії ОБСЄ в Боснії і Герцеговині, заявив: «Як перший керівник Місії ОБСЄ в Боснії і Герцеговині я оцінив цю комбінацію як абсолютно нереалістичну. Було ще забагато напруги через війну... але вже у червні я побачив, що у нас було достатньо сил, щоб приступити до виборів»<sup>19</sup>.

Уролі тимчасового органу, відповідального за ухвалення та виконання регламенту проведення виборів та нагляд за належним їх проведенням, було створено Тимчасову виборчу комісію. Початковий регламент ТВК, що регулював вибори, було погоджено у лютому 1996 року. До липня ТВК встановила Регламент для реєстрації виборців і політичних партій, кодекс поведінки під час виборів та критерії для виборчих дільниць. Ці правила часто доопрацьовувалися та адаптувалися до кожних наступних виборів, що стало основою для розвитку виборчої системи й виборчого законодавства в Боснії і Герцеговині.

У січні 1996 року в Стокгольмі, Швеція, відбулася міжнародна конференція з виборів у Боснії і Герцеговині. Одним із висновків конференції було те, що мав місце конфлікт інтересів у подвійній ролі, яку отримала ОБСЄ, здійснюючи нагляд за підготовкою та проведенням виборів (через ТВК) і організовуючи незалежний моніторинг. Щоб подолати цю проблему, було запропоновано створити спеціальний підрозділ моніторингу виборів у системі ОБСЄ<sup>20</sup>.

---

16. Близько 19 мільйонів доларів США.

17. ОБСЄ 1995.

18. ОБСЄ виникла на Конференції з безпеки та співробітництва в Європі, що відбулася в Гельсінкі 1975 року, але функціонувала як міжурядова організація впродовж 17 років, маючи мінімальну кількість персоналу та виконуючи функцію майданчика для діалогу з питань холодної війни.

19. ОБСЄ 2006: 14.

20. Арнаутович 2009: 559.

Згідно з цією пропозицією Флавіо Котті, тодішній голова ОБСЄ, на початку березня призначив Еда ван Тейна керівником координації міжнародних спостерігачів у Боснії і Герцеговині (координатором із міжнародного моніторингу). Цей офіс функціонував самостійно, надсилаючи звіти безпосередньо до офісу голови ОБСЄ.

Посол Фровік рекомендував на конференції з імплементації миру у Флоренції провести перші післявоєнні вибори 14 вересня 1996 року, рівно через дев'ять місяців після підписання ДМУ. На загальнодержавному рівні відбулися вибори до Президії БіГ у складі трьох членів, до палат Національної асамблеї, палат представників БіГ, Президії РС та Національної асамблеї РС, вибори до Палати представників у ФБіГ та кантональних асамблей. Формальне «зелене світло» для проведення загальних виборів 14 вересня 1996 року дав Флавіо Котті у своїй доповіді, поданій постійній раді ОБСЄ 25 червня 1996 року<sup>21</sup>. Дев'ять місяців на підготовку виборів було амбітною метою. Він попередив, що якщо протягом тих трьох місяців, що залишилися, не буде виконано певні мінімальні передумови, вибори не можна буде проводити, оскільки вони призведуть до ще більшої напруженості та «псевдодемократичної легітимізації крайньої націоналістичної структури влади». Найважливішою умовою, на думку Флавіо Котті, було усунення «будь-якої можливості застосування прямого чи опосередкованого впливу з боку офіційно звинувачених воєнних злочинців»<sup>22</sup>. Арешти воєнних злочинців почалися лише 1997 року<sup>23</sup>. Тож вибори було оголошено без виконання умов Додатку 3, але саме тому Котті підкреслив, що три місяці до виборів були ключовими для виконання цих умов. На зустрічі країн «Контактної групи»<sup>24</sup> в Берліні 4 червня 1996 року було зроблено висновок, що «вибори в Боснії і Герцеговині мають відбутися за графіком і це... має центральне значення для мирного плану...»<sup>25</sup>. Якнайшвидше проведення виборів розглядалося як надзвичайно важлива передумова для створення стабільного, демократичного та представницького врядування в Боснії і Герцеговині. 30 червня 1996 року було організовано позачергові вибори. Це були вибори до міської ради та шести муніципальних рад у місті Мостар, які стали першим справжнім випробуванням для майбутніх виборів<sup>26</sup>. Крім того, також було організовано голосування в чотирьох країнах за межами Боснії і Герцеговини: у Німеччині, Норвегії, Швейцарії та Швеції<sup>27</sup>.

Міжнародна антикризова група зазначила: «Із червня необхідні передумови не тільки не покращилися, а й, навпаки, у багатьох відношеннях погіршилися»<sup>28</sup>. Біженці та переселенці не поверталися. Навіть якщо деякі з них приїжджали до зон, які контролювалися іншими етнічними групами, вони звичайно перебували під спеціальним контролем поліції, їх часто затримували, дискримінували та спричиняли над ними насильство. Місцева влада толерувала

---

21. Засвідчення виборів у БіГ, декларація голови офісу, федерального радника Флавіо Котті, у постійній раді ОБСЄ, 25 червня 1996 р.

22. МАГ 1996: 11.

23. Підрозділи спеціального призначення Великобританії вбили Сімо Дрлячу (*Simo Drljača*) та заарештували Мілана Ковачевича (*Milan Kovačević*), обидва звинувачувалися у вчиненні воєнних злочинів. До вересня 1998 року 27 із 57 публічних обвинувачених були пред'явлені звинувачення в Міжнародному кримінальному суді в Гаазі.

24. США, Великобританія, Росія, Німеччина, Франція, а також Італія, яка на той час головувала в ЄС.

25. Створена навесні 1994 року контактна група слугувала координаційним форумом зусиль США, Російської Федерації, Франції, Великобританії, Німеччини та Італії (з 1996 року). Отже, контактна група стала вирішальним чинником об'єднання міжнародної спільноти держав.

26. Після війни Мостар як місто, розділене між босняками та хорватами, функціонувало на основі Тимчасового статуту, який ухвалив Ганс Кошник (*Hans Koschnik*). Статут передбачав реалізацію пункту 20 ДМУ, встановлюючи 31 грудня 1995 року кінцевим терміном прийняття цього статуту, що мало зберегти єдність міста.

27. У столицях чотирьох країн було відкрито виборчі дільниці з найбільшою кількістю громадян Мостара. Витрати на транспортування виборців до виборчих дільниць покривалися за рахунок ЄС.

28. МАГ 1996: 12.

інциденти насильства над тими, хто повернувся. Наголошувалося, що правлячі Сербська демократична партія та партія «Хорватська демократична співдружність» маніпулювали реєстрацією виборців (обидві заявили, що їхня кінцева мета – об'єднання з відповідними «материнськими» країнами) та змушували їх голосувати відповідно до своїх побажань. Оскільки більшість сербів, переміщених із ФБіГ, були змушені реєструватися для голосування в РС, це не сприяло відновленню етнічно змішаних громад. Безумовно, такі вибори не могли зробити Боснію і Герцеговину стабільнішою, і ці зловживання мали слугувати підтвердженням етнічних чисток. Проте згідно із рішенням Контактної групи та закликами міжнародної спільноти щодо необхідності проведення виборів їх вчасне проведення за графіком, встановленим ДМУ, було пріоритетнішим за забезпечення фактичної наявності задовільних передвиборчих умов. Міжнародне співтовариство відчуло: що раніше буде змінено керівництво воєнного часу, то швидше можна буде обрати представника демократичної влади. А якщо вибори перенести, то існуватиме ймовірність того, що умови для належного виконання ДМУ продовжуватимуть погіршуватися.







## II. БЕЗПЕКОВІ ТА ІНШІ КРИТЕРІЇ ПРИЗНАЧЕННЯ ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ

---

ОБСЄ прийняла рішення відкласти муніципальні вибори, які можуть викликати багато спорів, щоб послабити тиск на решту виборчого процесу. Посол Роберт Г. Фровік повідомив, що ТВК ухвалила рішення про те, що муніципальні вибори провести неможливо<sup>29</sup>. Формальними причинами відкладення був той факт, що Додаток 3 не зобов'язував ОБСЄ організувати муніципальні вибори. Крім того, відповідно до звітів міжнародних організацій умов, необхідних для вільних, чесних і демократичних виборів, не було дотримано<sup>30</sup>. Враховуючи те, що ці умови не були задоволені, виникає запитання про те, чому недотримання цих умов не стало перешкодою для проведення загальних виборів. Відповідь варто шукати в зусиллях міжнародної спільноти, які були спрямовані на якнайшвидше обрання національних представників інституцій, незалежно від «якості» виборчого процесу. Це своєю чергою могло забезпечити підтвердження мирної угоди виборцями в Боснії і Герцеговині. На початку 1997 року було досягнуто остаточної домовленості з данським міністром Нільсом Хельвегом Петерсоном, тодішнім головою ОБСЄ, про призначення перших муніципальних виборів на вересень наступного року.

Найбільш вичерпними складниками ДМУ, спрямованими на збереження ледве досягнутого миру, були Угода про військові аспекти мирного врегулювання (Додаток 1-А) та Угода про стабілізацію регіонів (Додаток 1-В). Сторони<sup>31</sup> зобов'язалися співпрацювати та надавати повну підтримку міжнародним миротворчим силам.

8 і 9 грудня 1995 року в Лондоні було створено Раду з імплементації миру. До неї увійшли 55 держав і міжнародних організацій, які взяли участь у розбудові післявоєнної Боснії і Герцеговини шляхом розгортання військ або ж надання фінансових пожертв (наднаціональні організації, як-от НАТО та ЄС, ООН з її організаціями, ОБСЄ, Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії (МТКЮ), Світовий банк). Рада з імплементації миру мала свою Керівну раду<sup>32</sup>.

Багатьом стало зрозуміло, що війна закінчилася, лише коли в середині грудня 1995 року в країну було введено війська НАТО. Військам сторін конфлікту було заборонено залишати казарми, а міжнародні військові сили мали повну та безперешкодну свободу пересування, створення баз, право на розміщення, операції, навчання, військові навчання тощо. З самого початку інтервенції війська НАТО мали майже 60 тис. осіб і називалися Сили втілення (ІФОР). Після завершення строку їх повноважень 27 листопада 1996 року ІФОР передали свої обов'язки новим Силам стабілізації (СФОР). Їхнім основним обов'язком відповідно до ДМУ було забезпечення безпеки в країні, тому вони мали контрольні повноваження на блокпостах і вулицях. Вони мали повноваження встановлювати правила контролю та регулювання руху наземного й водного транспорту по всій країні (рух військового повітряного транспорту без дозволу ІФОР було призупинено) і також здійснювали контроль за роззброєнням.

---

29. Йдеться про дату 27 серпня 1996 року. Це рішення було опубліковано в Офіційному віснику БіГ, №29/96 від 13 вересня 1996 р. в статті 233, за день до проведення загальних виборів 14 вересня 1996 р. Муніципальні вибори було попередньо призначено на 20 листопада 1996 р.

30. МОМ 2003: 16.

31. Боснія і Герцеговина та два ентитети (Республіка Сербська та Федерація Боснія і Герцеговина), Республіка Хорватія та Федеративна Республіка Югославія.

32. До складу входили США, Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Японія, Канада, Росія, Комісія ЄС, Організація ісламських держав (представлена Туреччиною).

Найважливіші частини угоди стосувалися припинення бойових дій, що набуло чинності 5 жовтня 1995 року<sup>33</sup>, а також зміни розподілу сил Боснії і Герцеговини та її ентитетів<sup>34</sup> у три етапи. Першим етапом було припинення вогню та встановлення зон розмежування, а також заборона військової зброї. Цей етап тривав 30 днів. Другий етап стосувався виходу з певних зон і передачі повноважень іншому ентитету впродовж 45 днів, із наголошуванням на належному врахуванні військових дій ІФОР, які передбачали застосування військової сили для дотримання вимог Додатка 1-А та 1-В. Третій етап передбачав ужиття заходів зміцнення довіри: демобілізацію та відведення важкого озброєння до місць, визначених ІФОР, протягом 120 днів після передачі повноважень. Присутність гелікоптерів, танків і бронетранспортерів ІФОР, а також наявність поліції слугувала як щоденне нагадування про унікальні післявоєнні міжнародні інтервенції. Агенції ООН, насамперед Міжнародні поліцейські оперативні сили, почали облаштовуватися в країні, щоб почати роботу з реструктуризації поліції. Регіональний стабілізаційний департамент ОБСЄ разом із СФОР та ОБСЄ провели інспекції з метою оцінювання рівня дотримання кожним ентитетом його відповідних зобов'язань.

Було введено певні інноваційні заходи: обмін військовими місіями зв'язку між двома ентитетами, обмеження на розгортання у чутливих зонах, заборона на повторне введення іноземних сил і моніторинг потужностей для виробництва зброї<sup>35</sup>. Перевезення інспекторів зі зброї між ентитетами чи муніципальними радами з одного міста для відвідування сесій в іншому місті заклало основу для зміцнення довіри людей, які перебували у середовищі страху та недовіри. З кожним днем нормалізація поїздок (пересування) і безпеки ставала все кращою.

Завдяки спільним зусиллям вищезазначених організацій всі учасники виборів (виборці, кандидати, органи адміністрування виборів та спостерігачі) отримали змогу вільніше пересуватися.

ІФОР, ОБСЄ, Міжнародні поліцейські оперативні сили, Управління Верховного представника у співпраці з міністерствами внутрішніх справ ентитетів провели масштабні операції із забезпечення безпеки в день виборів.

Місцева поліція відповідала за підтримання спокою та порядку навколо виборчих дільниць і забезпечувала свободу пересування виборців до виборчої дільниці та назад. Також поліції було доручено суворо забороняти будь-яку агітацію, залякування чи неналежне поведіння поблизу виборчих дільниць. Головам виборчих дільниць було наказано звертатися по допомогу до поліції у разі будь-яких інцидентів. Місцева поліція тісно співпрацювала з Міжнародними поліцейськими оперативними силами, роль яких полягала у моніторингу ситуації на виборчій дільниці та нагляді за дотриманням правил щодо заборони політичної діяльності поблизу виборчої дільниці. Міжнародні поліцейські оперативні сили також відповідали за усунення будь-яких випадків порушення шляхом інформування про це місцеву поліцію, місцеві виборчі комісії (МВК) та інших.

У день виборів сили втілення (ІФОР) мали забезпечити вільне пересування виборців по всій країні. Їхні підрозділи розташовувалися за 100 метрів від виборчих дільниць, й у разі будь-яких інцидентів голова виборчої дільниці міг звернутися до них по допомогу. Вони також надавали допомогу під час зберігання, транспортування та розповсюдження виборчих матеріалів.

---

33. ДМУ 1995: Додаток 1-В, ст. II.

34. Там само, ст. IV.

35. Дві групи інспекторів ОБСЄ з перевірки (одна група інспекторів під керівництвом інспектора із Франції, серед яких 6 офіцерів із ФБіГ, поїхала до РС, а інша група інспекторів під керівництвом інспектора з Німеччини, серед яких 6 офіцерів із РС, поїхала до ФБіГ).

Враховуючи кількість переміщених осіб, які потенційно перетинали лінію розмежування між ентитетами, ключові міжнародні організації провели масштабну операцію безпеки, щоб запобігти будь-якій можливості насильства у день виборів. Загалом було визначено 19 маршрутів для перетину цієї лінії розмежування. Перетинати її було дозволено лише транспортним засобам, які були обладнані для перевезення восьми чи більше пасажирів<sup>36</sup>.

У той час як заходи безпеки на звичайних виборчих дільницях були загалом задовільними, значні проблеми з контролем натовпу та безпекою виборців виникали на деяких виборчих дільницях для заочного голосування, і голосування часто переривалося<sup>37</sup>.

Незважаючи на те, що в Регламенті зазначалося, що «ОБСЄ та інші зацікавлені міжнародні організації докладуть усіх зусиль для сприяння поверненню громадян до муніципального округу, в якому вони були зареєстровані 1991 року»<sup>38</sup>, на практиці це не було виконано. За день до виборів, навіть незважаючи на бюрократичні труднощі, в Республіці Сербській було встановлено сім автобусних ліній, спонсорованих УВКБ ООН, для перевезення переміщених осіб між двома ентитетами. Ці автобуси часто закидали камінням, а пасажирів травмували або затримували.

У день виборів виборці не могли перетнути лінію розмежування без остраху залякування чи страху за власну безпеку. Було вирішено, що безпека виборців, які перетинають лінію розмежування між ентитетами, може бути забезпечена, лише якщо вони їхатимуть в автобусах за 19-ма визначеними маршрутами, які регулярно патрулюються силами безпеки. Виборців, які вирішили не користуватися організованим транспортом, повідомили, що їхню безпеку їм не можуть гарантувати. Тож відсутність інформації про організацію транспортного перевезення та усвідомлення того, що виборцям не дозволять відвідати свої домівки, призвели до того, що проголосувати особисто у своїх довоєнних муніципалітетах вирішила лише невелика кількість виборців.

І все ж деякі позитивні кроки вперед були. Навесні 1996 року національні лідери усіх сторін, а особливо ті, яких звинувачували у воєнних злочинах, почали хвилюватися за свої позиції<sup>39</sup>. До середини вересня лише сім із 75 воєнних злочинців, обвинувачених Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, були заарештовані або здалися Трибуналу<sup>40</sup>. Незважаючи на проблеми з визначенням місцеперебування воєнних злочинців, ці арешти стали сигналом місцевій владі, яка перешкождала поверненню переселенців та біженців, що її порушення ДМУ не лишаться поза увагою.

Незважаючи на всі ці проблеми, варто зробити висновок, що реалізація військового аспекту ДМУ, на відміну від його цивільного аспекту, відбулася без серйозних проблем на початку 1996 року<sup>41</sup>.

Вибори ні за що не могли б відбутися без відданої підтримки військ ІФОР, які працювали у співпраці та координації з іншими відповідними організаціями й компетентними міністерствами внутрішніх справ.

---

36. Відповідно до Узгодженої заяви міністрів внутрішніх справ щодо безпеки виборів від 13 вересня 1996 р. зазначено: «З метою мінімізації затворів на дорогах малогабаритним транспортним засобам не буде дозволено рухатися маршрутами виборців».

37. ОБСЄ 1996b: 2.

38. Регламент Тимчасової виборчої комісії, 1996 р., ст. 8.

39. Трибунал вирішив заочно заслухати свідчення проти Радована Караджича (*Radovan Karadžić*) та Ратка Младича (*Ratko Mladić*) (сербського військового генерала). Тихомир Блашкич (*Tihomir Blaškić*) (хорватський військовий генерал) здався Міжнародному трибуналу з воєнних злочинів у Гаазі.

40. МАГ 1996: 19.

41. Із 1996 року чисельність збройних сил БіГ різко скоротилася з приблизно 230 тис. солдатів (плюс приблизно 200 тис. інших осіб, які вважаються учасниками бойових дій) до 15 тис. військовослужбовців та активних резервістів 2006 року. Строкова військова служба була припинена наприкінці 2005 року.





### III. ОРГАНИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ТА НАГЛЯДОВІ ОРГАНИ

---

ОБСЄ разом зі своїми представництвами (фахівцями з проведення виборів та міжнародними спостерігачами) відповідала за забезпечення умов для ефективного проведення виборів, а також за повний нагляд за підготовкою та проведенням виборів. Це досягалося за допомогою трьох рівнів адміністрування:

- ▶ голови МВК, який спільно з фахівцем із проведення виборів ОБСЄ відповідав за прийняття всіх виконавчих рішень у день виборів;
- ▶ фахівців із проведення виборів ОБСЄ, які відповідали за всю діяльність ОБСЄ, пов'язану з виборами, у своїй зоні відповідальності;
- ▶ міжнародних наглядців ОБСЄ, які відповідали за контроль роботи конкретної виборчої дільниці. Вони мали консультувати та інформувати голову дільничної виборчої комісії про дотримання Регламенту, нотувати всі важливі події в журналі реєстрації проблемних питань, перевіряти, чи правильно оброблялися бланки та чи безпечно вони зберігалися, а також підписувати всі документи разом із головою виборчої дільниці.

Відповідно органи адміністрування виборів мали кілька рівнів:

**Тимчасова виборча комісія** була створена у квітні 1996 року. До її складу входили сім осіб<sup>42</sup>. Їхнє завдання полягало не лише в прийнятті Регламенту і численних спеціальних інструкцій щодо проведення виборів (які мали перевагу над усіма місцевими законами та положеннями за винятком тих сегментів, які не охоплювалися цими положеннями), а й у нагляді за належним проведенням виборів. Регламент був правовою основою для проведення повоєнних виборів. Від сторін вимагалось повністю дотримуватись Регламенту ТВК, незалежно від будь-яких внутрішніх національних законів та положень<sup>43</sup>. Міжнародне співтовариство фактично очікувало, що до 1 січня 1997 року буде створено постійну виборчу комісію Боснії і Герцеговини<sup>44</sup>.

**Місцеві виборчі комісії** як органи адміністрування виборів на місцевому рівні склалися з голови та трьох або п'яти членів (залежно від розміру муніципалітету чи міста) та їхніх заступників. Ці комісії призначалися відповідними органами влади за погодженням із ТВК для усіх виборів. МВК відповідали за проведення виборів під наглядом ОБСЄ та ТВК, а також виконували всі інші обов'язки, які їм доручала ТВК. Вони мали забезпечувати приміщеннями, меблями, комунальними послугами тощо звичайні виборчі дільниці, виборчі дільниці для заочного голосування та центри підрахунку голосів; також вони відповідали за набір та навчання членів дільничних виборчих комісій, які працювали за місцем їх розташування. Спільно з ТВК та ОБСЄ, МВК надавали географічний опис територій, які мали бути охоплені виборчими дільницями, та обрані місця для виборчих дільниць (у середньому за орієнтир для створення виборчої дільниці

---

42. ТВК складалася з таких членів: посол Роберт Г. Фровік (керівник Місії ОБСЄ в БіГ), Кенет Скот (старший заступник з питань проведення виборів Місії ОБСЄ в БіГ), проф., д-р Касім Бегич (*Kasim Begić*) (представник РБіГ), Слободан Ковач (*Slobodan Kovač*) (представник РС), Мате Тадич (*Mate Tadić*) (представник ФБіГ), Юджин Хатчинсон (представник Карла Більдта, Верховного представника ООН у БіГ) та Джон Рейд (експерт із проведення виборів, Канада).

43. ДМУ 1995: Додаток 3, ст. III, пар. 1.

44. Посібник ОБСЄ з голосування та підрахунку голосів, жовтень 1997 р., с. 9.

1996 року було взято 600-800 виборців<sup>45</sup>, і ця кількість зросла до 2 000 осіб 1997 року<sup>46</sup>). Усі члени місцевих комісій були особами, які мали право голосу на майбутніх виборах. МВК мали у своєму складі тодішніх та колишніх суддів судів Боснії і Герцеговини. Якщо суддів не вистачало, то залучалися юристи та інші особи з високим професійним рівнем, відповідним досвідом і знаннями, які могли ефективно виконувати роботу комісії<sup>47</sup>. Такий спосіб відбору членів МВК був мудрим рішенням ТВК, враховуючи, що судді на той час були найбільш незалежною частиною суспільства. Якщо МВК не могла прийняти рішення через те, що кількість голосів з обох сторін була однаковою, то вирішальний голос мав голова<sup>48</sup>.

Для забезпечення неупередженої діяльності МВК було введено певні заборони: «Особа не може призначатися членом МВК, бути найнятою МВК або брати участь у функціях МВК, якщо вона: не має права висувати свою кандидатуру на посаду згідно із будь-яким положенням Регламенту ТВК, обрана на якусь політичну посаду чи обіймає її або претендує на виборну посаду, займає керівну посаду в політичній партії чи має намір претендувати на таку посаду або демонструє відсутність неупередженості, необхідної для членства в комісії»<sup>49</sup>.

У такий спосіб ТВК забезпечила незалежність діяльності МВК від будь-яких інших державних органів, які мали надавати підтримку та всю необхідну допомогу МВК у проведенні виборів<sup>50</sup>.

ТВК могла відмовити будь-якій особі брати участь у складі місцевої виборчої комісії. Рішення ТВК про підтвердження призначення місцевих виборчих комісій було остаточним<sup>51</sup>. Як і ТВК, повноваження формування структури органів адміністрування виборів відповідно до Регламенту мали також і місцеві виборчі комісії як органи нижчого рівня. Міжнародна спільнота намагалася зменшити можливість створення перешкод, тому представникам вищих рівнів влади ентитетів та кантонів не було надано жодної посади в органах адміністрування виборів<sup>52</sup>.

Усі члени МВК, які були призначені для проведення виборів 14 вересня 1996 року, залишилися на своїх посадах на муніципальних виборах 1997 року, за винятком тих членів, які були звільнені ТВК (через упередженість або за власним бажанням). Згідно з новим комплексом Регламенту для проведення муніципальних виборів 1997 року в кожному муніципалітеті було призначено додаткових членів МВК. Вони були представниками політичних партій, які були зареєстровані для участі у виборах. Кожен політичний суб'єкт, який подав список кандидатів до ТВК, мав право подати одне прізвище представника цього суб'єкта фахівцю з проведення виборів ОБСЄ, відповідальному за цей регіон. Потім цей фахівець ОБСЄ шляхом жеребкування визначав осіб, які стануть членами МВК. Жеребкування проводилося до тих пір, доки комісія не складалася б із 12 осіб або доки не залишалося жодного представника. ТВК та ОБСЄ підкреслили, що метою розширення членства було підвищення прозорості виборчого процесу і що додавання членів політичних партій не підриватиме принципи неупередженості та професіоналізму. Проте на практиці вийшло не так. Цілком імовірно, що такі рішення, які безпосередньо вводили політику в адміністрування виборів, були певною поступкою політичним партіям, яка мала на меті розрядити напругу. Водночас такий масивний орган не виявився ані оперативним, ані неупередженим, тому від цього рішення поступово відмовилися при проведенні наступних виборів.

---

45. Регламент, муніципальні вибори, 27 травня, 1997 р., ст. 72.

46. Там само, ст. 71.

47. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., ст. 20.

48. Регламент, муніципальні вибори, 27 травня, 1997 р., ст. 18.1.

49. Там само, ст. 21.

50. Регламент, Додаток №1.1, рішення від 17 липня до 15 серпня 1996 р., с. 202.

51. Там само, ст. 22

52. Комісії ентитетів були лише інструментом для отримання коштів, необхідних для проведення виборів (для оплати праці ТВК, оренди та комунальних послуг на виборчій дільниці) від урядів ентитетів.



**Дільничні виборчі комісії** призначалися для кожної виборчої дільниці. Їх склад мав відображати національну структуру муніципалітетів. За призначення дільничних виборчих комісій відповідали МВК. Це завдання було особливо складним під час перших післявоєнних виборів 1996 року, коли перші дільничні виборчі комісії створювалися в умовах браку кваліфікованого та неупередженого персоналу. МВК значною мірою покладалися на інформацію та особисті знайомства своїх членів. МВК шукали членів дільничних виборчих комісій у муніципальній адміністрації, серед викладачів, уповноважених представників або студентів місцевих громад. Було рекомендовано на наступних виборчих циклах обирати голів дільничних виборчих комісій зі списку, затвердженого міською виборчою комісією на останніх виборах, із числа осіб, які виконували поставлені завдання професійно та відповідно до інструкцій. Голова дільничної виборчої комісії мав бути освіченою людиною, здатною керувати та організувати роботу, а також правильно вносити відомості до бланків. Дільнична виборча комісія відповідала за процедуру голосування, забезпечення доброчесності та безперешкодності процесу на виборчих дільницях. Дільничні виборчі комісії склалися з голови та семи членів, відповідальних за різні етапи процесу (наглядач за дотриманням порядку/контролер з нанесення чорнил, одна особа для нанесення чорнил – виборців, які проголосували, позначали чорнилом, щоб уникнути дублювання голосування, дві особи відповідали за встановлення особи, дві – за видавання бюлетенів та одна – за контроль скриньки для голосування). Голова звітував перед МВК, підтримував спокій і порядок, стежив за дотриманням правил, був відповідальний за негайне повідомлення про всі помилки, допомагав виборцям зрозуміти процес і вирішував усі проблеми щодо встановлення особи та права голосу. Усі неординарні випадки заносили до журналу реєстрації проблемних питань, а в разі виникнення проблем рішення голови було вирішальним.

Нові критерії для дільничних виборчих комісій було встановлено вже 1997 року. Серед критеріїв, пов'язаних із кількістю виборців у муніципалітетах, були такі: мінімум шість членів і голова – якщо виборців понад 2 000, мінімум п'ять членів і голова – якщо виборців понад 1 000, і мінімум чотири члени та голова – якщо на виборчій дільниці менше ніж 1 000 виборців<sup>53</sup>. Також 1997 року було встановлено критерій неправомірності входження до складу дільничної виборчої комісії: не могли бути членом дільничної виборчої комісії особи, які не мали права балотуватися на виборах відповідно до вимог ДМУ, особи, які перебували під забороною за порушення Регламенту або які займали політичну чи виборну посаду та входили до складу керівництва політичної партії чи прагнули стати частиною керівництва партії, або які продемонстрували відсутність неупередженості, необхідної для того, щоб стати членом органів адміністрування виборів. Ці нововведення стали позитивним кроком до більш професійного адміністрування виборів.

**Комісії при центрах підрахунку бюлетенів** на всіх виборчих дільницях призначалися МВК та ОБСЄ. Це були робочі групи, що склалися з дільничних виборчих комісій та наглядачів ОБСЄ, які працювали під пильною увагою спостерігачів. Комісії склалися з голови та двох заступників і достатньої кількості членів для завершення підрахунку голосів за два дні<sup>54</sup>. Усі залучені особи повинні були підписати декларацію про збереження таємниці, яка гарантувала нерозголошення наявної інформації про голосування без дозволу з метою захисту доброчесності процесу.

---

53. Регламент, муніципальні вибори, 15 вересня 1997 р., ст. 73.

54. Група з трьох членів могла підрахувати 950 бюлетенів за годину, відповідно для невеликого муніципалітету з 10 тис. виборців потрібно було підрахувати 50 тис. бюлетенів, і для виконання цього завдання за 24 години знадобилося 6 робочих груп (Посібник ОБСЄ для центрів підрахунку голосів, 21 серпня 1995 р., с. 2).

## ПОСАДОВІ ОСОБИ ОБСЄ

Уповноважені представники ТВК, супервізори, спостерігачі та інші члени міжнародної спільноти, акредитовані ТВК, мали доступ до всіх документів та записів, і їм було дозволено відвідувати робочі групи, засідання з планування та офіційні засідання виборчих комісій<sup>55</sup>.

Перша Місія ОБСЄ в Боснії і Герцеговині на чолі з керівником місії послом Робертом Г. Фровіком була створена в грудні 1995 року і спочатку складалася лише з чотирьох членів. Коли прибули перші посадові особи ОБСЄ, тоді не було ні законів про вибори, ні списків виборців, ні місцевих виборчих комісій. Часто здавалося, ніби місія намагається «подолати те, що неможливо подолати, та налагодити те, що неможливо налагодити, що часто супроводжувалося небажанням, нетерпимістю та невіглаством як місцевої влади, так і громадян...»<sup>56</sup>. Створення місії – складне завдання саме по собі, а під час війни воно стає ще складнішим. Учасники процесу часто називали його «організованим хаосом і шаленою діяльністю»<sup>57</sup>. Підготовка виборів за складних післявоєнних умов була ризикованою та напруженою і щоденно перевіряла на міцність спроможності як міжнародної спільноти, так і місцевого персоналу. Серед проблем були часті відключення електроенергії, нерегулярне водопостачання, для опалення офісів застосовувалися дров'яні печі. Часто не існувало телефонних ліній, тому члени місії покладалися на супутниковий зв'язок. Радіостанції Motorola були важливішим інструментом комунікації до того, як мобільний зв'язок став доступним. Персонал нерідко діяв ситуативно та імпровізував, але при цьому зберігав орієнтованість на результат. Перші комп'ютери місія отримала через три місяці.

Лише за п'ять місяців місія мала головний офіс у столиці Сараєві, шість регіональних центрів і додаткові 25 місцевих відділень по всій території Боснії і Герцеговини, за п'ятьма програмними напрямками: демократизація, вибори, права людини, медійний розвиток та регіональна стабілізація. Загалом було 400 міжнародних посадових осіб та майже 500 місцевих посадових осіб. Об'єкти, відібрані для регіональних центрів та місцевих відділень, були різної якості: деякі постраждали від війни, а деякі були просто занедбані. Члени місії мали різну освіту та досвід, серед них були поліцейські, юристи, друкарі, спеціалісти з подорожей і навіть авіадиспетчери, і вони мали дуже різне розуміння щодо діяльності ОБСЄ та її місії. Міжнародний персонал прибув за відрядженнями, оформленими відповідними урядами, і мав різний рівень знань про ситуацію в БіГ або про основні умови місії та життя в постконфліктній зоні, що становило додатковий виклик. Завдання місії полягало в тому, щоб створити структуру та розпочати роботу впродовж шести місяців, щоб можна було спланувати проведення виборів протягом шести-дев'яти місяців після офіційного підписання ДМУ. Усе це ще більше ускладнювало завдання Місії ОБСЄ.

Фінансування виборів здійснювалося за рахунок міжнародної спільноти. Початковий бюджет невеликої місії становив приблизно 25 мільйонів доларів, тому з самого початку знадобилися значні додаткові зусилля зі збору коштів, щоб покрити приблизно 50 мільйонів доларів на вибори та пов'язану з ними безплатну медійну підтримку<sup>58</sup>.

---

55. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., ст. 23.

56. ОБСЄ 2006: 152.

57. Там само, с. 52.

58. Там само, с. 55.

Загалом кошти на вибори надавалися за таким співвідношенням: 50% – ОБСЄ та 50% – уряди ентитетів. Уряди ентитетів покривали витрати на оплату праці дільничних виборчих комісій (60 німецьких марок добових), витрати на оренду офісних приміщень для виборчих дільниць, витрати на пальне та матеріали, такі як канцелярське приладдя, обладнання, поштові послуги, електроенергія, а також компенсація витрат за проїзд<sup>59</sup>. ОБСЄ покривала витрати на оплату праці членів МВК (500 німецьких марок на місяць для голови та 450 – для членів комісії).

Затримки у фінансуванні та недостатня кількість персоналу змусили ОБСЄ перенести всі кінцеві терміни проведення виборів. Наприклад, оприлюднення попередніх списків виборців було відкладено на два місяці, бо реєстрація для голосування за кордоном (OCV registration), яка спочатку була запланована на 1 квітня, розпочалася лише 10 червня 1996 року, що призвело до неодноразового перенесення кінцевого терміну реєстрації, який остаточно було встановлено на 8 серпня 1996 року.

ОБСЄ розробила стратегію плавного переходу, яка передбачала поступове передавання відповідальності за проведення виборів від міжнародного персоналу місцевому персоналу.

Із 1998 року ОБСЄ розпочала діяльність, спрямовану на створення передумов для успішного передавання відповідальності за проведення виборів державним інституціям. На додаток до асоціації працівників виборчих комісій, яка була успішно зареєстрована в обох ентитетах і діяла як єдина організація на рівні Боснії і Герцеговини, були ініційовані й деякі інші заходи, як-от: організація тренінгу для адміністрування виборів у співпраці з Ессекським університетом Великої Британії та направлення представників Боснії і Герцеговини на міжнародні конференції за кордоном і місії зі спостереження за виборами тощо. Поступово представники Боснії і Герцеговини перебрали на себе адміністрування виборів та забезпечення результатів виборів, тоді як міжнародні працівники виборчих комісій взяли на себе консультативну роль і надавали підтримку національним працівникам виборчих комісій у виконанні їхніх завдань. Уже 1999 року деякими місцевими відділеннями керували національні суб'єкти, без міжнародних експертів із проведення виборів. Перша виборча комісія Боснії і Герцеговини була створена лише 2001 року, коли було прийнято перший закон про вибори, але її міжнародні члени брали участь у виборчому процесі аж до 2005 року.

---

59. Пропозиція рішення про план витрат на фінансування виборів у ФБіГ від 9 жовтня 1996 р.

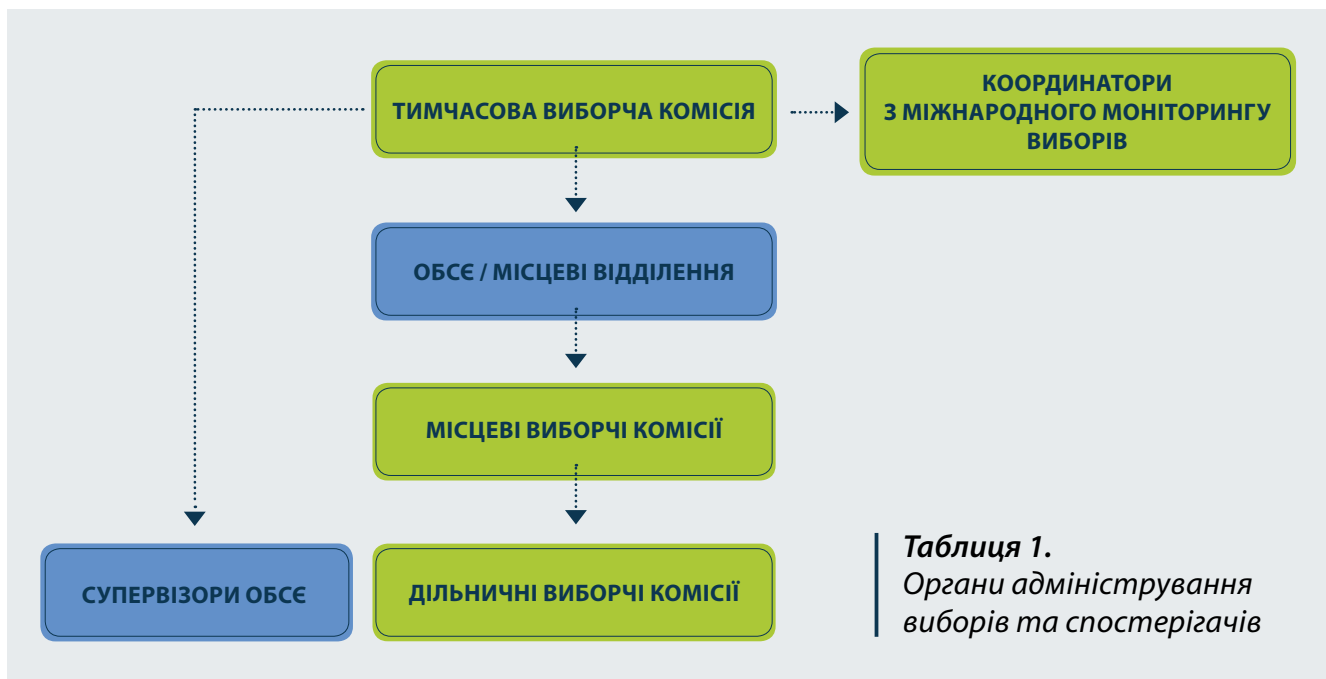
## СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ

Акредитовані спостерігачі мали змогу спостерігати за виборчим процесом на виборчих дільницях та в центрах підрахунку голосів. Вони мали право вільно пересуватися (без погодження чи повідомлення), вільно спілкуватися з представниками усіх політичних партій, кандидатами, засобами масової інформації та працівниками виборчих комісій, стежити за ходом голосування, підрахунком голосів та публікацією результатів, вільно ознайомлюватися з виборчими матеріалами, мати доступ до скарг і звернень, інформувати голову дільничної виборчої комісії про порушення, але їм в жодному разі не дозволялося давати вказівки чи скасовувати рішення працівників виборчих комісій.

Зареєстровані представники політичних партій і незалежні кандидати мали право доступу до виборчих дільниць і центрів підрахунку голосів, але вони не могли втручатися в процес і повинні були дотримуватися таємниці голосування. Їм було заборонено носити будь-які відмітні знаки, які б асоціювали їх із якою-небудь партією. Вони могли передавати свої завдання зі спостереження групі спостерігачів.

Перший Регламент 1996 року передбачав лише роль міжнародних спостерігачів (представників урядів і міжнародних організацій та представників міжнародних неурядових організацій)<sup>60</sup>. ТВК уповноважила групу моніторингу виборів акредитувати міжнародних спостерігачів. Координатор групи моніторингу виборів координував спільну діяльність міжнародних спостерігачів.

**Місію координаторів Групи моніторингу виборів** очолював Ед ван Тейн із Нідерландів, якому також було поставлено завдання оцінювати увесь виборчий цикл. Невелика команда розпочала свою діяльність у квітні, а в червні до неї додали 25 довгострокових спостерігачів. Загалом у день виборів було розміщено 1 000 спостерігачів за виборами на майже 3 із 4,4 тис. виборчих дільниць у Боснії і Герцеговині.



60. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., ст. 151.

## ІНШІ НАГЛЯДОВІ ОРГАНИ

У якості наглядового органу було створено Підкомісію з розгляду скарг і звернень щодо виборів. Підкомісія була судовим органом у складі чотирьох членів, яких призначав голова ТВК за погодженням з її членами. Головою підкомісії був видатний юрист-міжнародник чи юрист із міжнародним досвідом. Також було призначено одного старшого суддю з БіГ, одного – з ФБіГ та ще одного – з РС. Підкомісія з розгляду скарг і звернень щодо виборів обслуговувала штат із чотирьох юристів: по одному з держав-учасниць ОБСЄ, БіГ, РС та ФБіГ. Вона затвердила власний регламент, який передбачав і процедуру подання скарг. Цей орган підпорядковувався керівнику місії ОБСЄ в БіГ. Функція підкомісії полягала в забезпеченні дотримання Регламенту ТВК та винесенні рішень за скаргами щодо порушень правил проведення виборів, а також вона мала право накладати відповідні покарання. Підкомісія з розгляду скарг і звернень щодо виборів могла заборонити політичній партії брати участь у виборах, усунути партію, яка вже була у виборчому бюлетені, та усунути кандидата з партійного списку. У разі, якщо підкомісія не могла досягти консенсусу, голова приймав остаточне та обов'язкове до виконання рішення<sup>61</sup>.

Для надання допомоги сторонам-підписантам ДМУ у виконанні їхніх зобов'язань щодо регулювання медійних питань, зокрема щодо свободи пересування, повного та рівного доступу ЗМІ та всіх інших медійних заходів, пов'язаних із виборами, було створено експертну комісію з медійних питань<sup>62</sup>. Її головою був старший радник ОБСЄ з медійного розвитку, а до складу входили представники урядів БіГ, ФБіГ та РС, кваліфікований фахівець із медійних питань, який призначався кожною зі сторін, представники міністерств внутрішніх справ обох ентитетів, член комісії, що призначався Верховним представником, та співробітник із питань прав людини місії ОБСЄ. У п'яти регіональних центрах ОБСЄ було створено спеціальні підкомісії. До кожного регіонального центру місії ОБСЄ входив голова – регіональний співробітник із медійних питань ОБСЄ, та двоє призначених представників уряду відповідного ентитету (один від міністерства внутрішніх справ – кваліфікований експерт із медійних питань, який проживав у відповідній місцевості та призначався урядом відповідного ентитету, та член, що призначався Верховним представником та співробітниками з кадрових питань регіонального центру ОБСЄ). Кворум складався з половини складу підкомісії плюс одна особа. У разі виникнення спору рішення голови було остаточним, але підкомісія могла приймати рішення про передавання складного питання на розгляд експертної комісії з медійних питань<sup>63</sup>.

На той час у Боснії і Герцеговині переважна кількість ЗМІ контролювалися урядом. Основною проблемою було те, що всі основні електронні ЗМІ належали органам влади та контролювалися ними, а незалежні приватні ЗМІ існували лише в кількох муніципалітетах. Зокрема, влада на контрольованих територіях РС та Хорватії використовувала ЗМІ для просування власних політичних програм. Контрольовані державою ЗМІ в РС використовували їхні програми для поширення сепаратистських повідомлень. Опозиційним партіям доводилося платити високі збори за рекламу, що фактично унеможливлювало доступ до таких ЗМІ. Експертна комісія з медійних питань ОБСЄ виносила попередження, а не накладала штрафи за допущені порушення. Тому лунала певна критика щодо відсутності дієвих механізмів запобігання порушенням Регламенту. «Експертна комісія з медійних питань розглянула близько 30 скарг, за більшістю з яких попросила надати додаткові пояснення. У тих дуже небагатьох випадках, коли експертна комісія з медійних питань вирішила вжити заходів, вона просто зобов'язала вибачитися, а декілька інших скарг направила на розгляд ТВК для вжиття подальших дій»<sup>64</sup>.

---

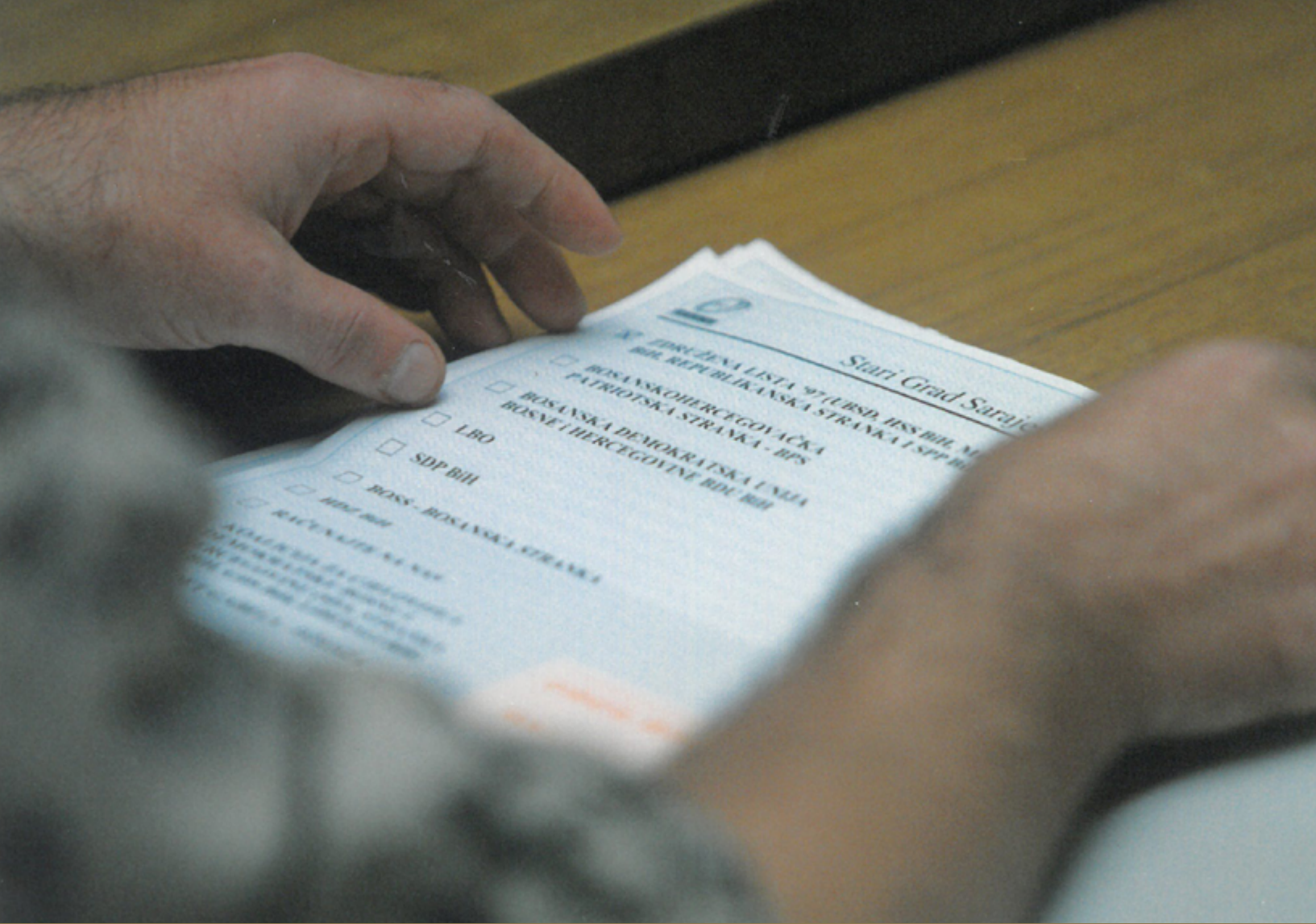
61. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., гл. VIII, ст. ст. 137-144.

62. Там само, ст. 146.

63. Там само, ст. 148.

64. МАГ 1996: 41.





Stari Grad Sarajevo

IZBORNA LISTA 97 (URSD, HSS BiH, M...  
BiH, REPUBLIKANSKA STRANKA I SPP BiH)

BOSANSKOHERCEGOVAČKA  
PATRIOTSKA STRANKA - BPS

BOSANSKA DEMOKRATSKA UNIJA  
BOSNE I HERCEGOVINE BDU BiH

LBO

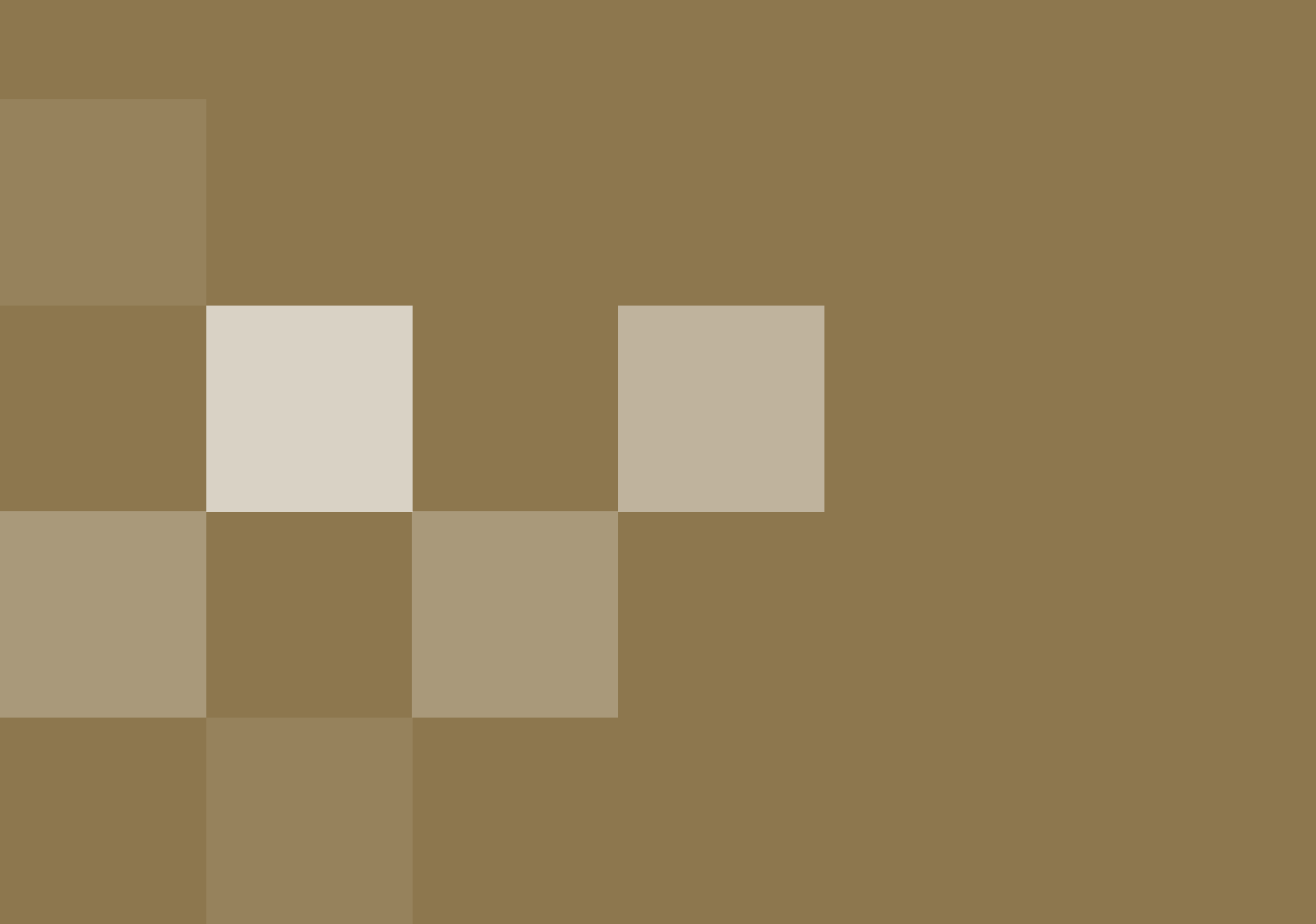
SDP BiH

BONS - BOSANSKA STRANKA

BDU BiH

RACIONALISTIČKI SAVET

AGENCIJA ZA IZBORNO IZVEŠTAJSTVO  
IZ OBLASTI IZBORNE ADMINISTRACIJE  
IZ OBLASTI IZBORNE ADMINISTRACIJE  
IZ OBLASTI IZBORNE ADMINISTRACIJE





## IV. СПИСКИ ВИБОРЦІВ ТА РЕЄСТРАЦІЯ

---

### АКТИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО

Право голосу на перших післявоєнних виборах 14 вересня 1996 року мали всі громадяни Боснії і Герцеговини віком від 18 років, чиї прізвища фігурували в переписі 1991 року. ТВК постановила, що списки виборців складатимуться на основі перепису 1991 року, оскільки у зруйнованій країні не було інших відповідних записів. Копії попередніх списків виборців, складених на основі перепису 1991 року, що проводився Державним інститутом статистики, були поширені між усіма муніципалітетами, а також за межами Боснії і Герцеговини – у країнах, де проживали біженці. Усі виборці мали шість тижнів після оприлюднення попередніх списків, щоб перевірити, чи було їхнє ім'я в списку та чи було воно правильно записане. Якщо імені не було чи воно було записано неправильно, то виборець мав подати заяву про надання права голосу. Ці попередні списки виборців були низької якості, містили багато помилок, і ними було важко користуватися. Важливо підкреслити, що публікація списків виборців затрималася на два місяці через брак людських і технічних ресурсів. І все ж ці списки заклали основу для реєстрації виборців.

Головною метою ДМУ було використання виборів як засобу сприяння репатріації переміщених осіб та усунення наслідків етнічних чисток. Із метою усунення наслідків етнічних чисток та з урахуванням положень Додатка 7 (Угода про біженців та переміщених осіб) до ДМУ, зокрема того, що «Усі біженці та переміщені особи мають право вільно повернутися до своїх домівок»<sup>65</sup>, – було встановлено певні дуже складні правила реєстрації виборців.

Однак, незважаючи на те, що Регламент 1996 року передбачав, що будь-який громадянин Боснії і Герцеговини віком від 18 років, чиє прізвище зазначено в переписі населення Боснії і Герцеговини 1991 року, має право голосувати за його/її муніципальним округом проживання станом на 1991 рік, ТВК зробила виняток із цього правила. Це дозволило біженцям і переміщеним особам, які змінили місце проживання після 6 квітня 1992 року внаслідок воєнних дій, змінити у деяких випадках муніципальний округ, в якому вони будуть голосувати<sup>66</sup>.

Стаття 7 Регламенту передбачала, що «громадянин, який більше не проживає в муніципальному окрузі, в якому він проживав у 1991 році, за загальним правилом має проголосувати особисто або за допомогою відкріпного талона в цьому муніципальному окрузі». Але вибори не мали бажаного ефекту, тому що як виняток із цього загального правила громадянин міг подати заяву до ТВК, щоб проголосувати в іншому місці<sup>67</sup>.

---

65. ДМУ 1995: Додаток 7, ст. 1, пар. 1.

66. Регламент, рішення до 16 липня 1996 року, ст. 10. Громадяни БіГ, які змінили своє місце проживання в період між переписом 1991 року та 6 квітня 1992 року, могли зареєструватися для голосування в муніципальному окрузі, в якому вони проживали станом на 6 квітня 1992 року, і проголосувати там особисто або за допомогою відкріпного талона. Особи, які були громадянами БіГ станом на 6 квітня 1992 року, але після цієї дати змінили своє місце проживання добровільно чи вимушено внаслідок війни, могли зареєструватися для голосування в муніципальному окрузі, в якому вони на той момент проживали та мали намір проживати й надалі; але вони могли проголосувати там тільки особисто, але не за відкріпними талонами.

67. Регламент, ст. 9.

Громадяни, які більше не проживали в муніципальному окрузі з 1991 року, мали голосувати саме за цей муніципальний округ, особисто або за допомогою відкріпного талона, за умови, що вони були зареєстровані в цьому муніципальному окрузі раніше, і це мало бути підтверджено місцевою виборчою комісією чи ТВК<sup>68</sup>. Однак відповідно до винятку із загального правила біженці та переміщені особи мали додаткову можливість: вони могли зареєструватися для голосування в тому муніципальному окрузі, де вони мали намір продовжувати жити, і проголосувати особисто, без можливості заочного голосування<sup>69</sup>. У такий спосіб ТВК перетворила виняток на загальне правило, дозволивши переміщеним особам голосувати за місцем тимчасового проживання, якщо вони підтвердять своє бажання продовжувати там проживати. Цією можливістю зловживала влада усіх сторін, а також три основні політичні партії з метою тактичної реєстрації виборців.

На боснійській території переміщених осіб зазвичай заохочували голосувати за місцем їхнього колишнього проживання, щоб виграти голосування в муніципальних округах, які на той час контролювалися хорватами та сербами.

Зовсім протилежною була ситуація для переміщених сербів із ФБіГ. Загалом 78 196 осіб висловили бажання проголосувати за відкріпними талонами, а 241 741 особа обрала голосування за поточним місцем проживання<sup>70</sup>. Сербська влада систематично тиснула на них, щоб вони зареєструвалися для голосування в РС. У результаті на практиці виняток став правилом, спотворивши головну мету ДМУ. Урядові чиновники з РС та ФРЮ перешкоджали біженцям реєструватися для голосування на їхній рідній території, тиснучи на них і заявляючи, що вони отримають житло, гуманітарну допомогу та інші переваги лише за пред'явленням спеціального посвідчення, яке вони могли отримати, показавши реєстраційну форму виборця Р-2. Загалом 123 007 сербів-біженців у ФРЮ зареєструвалися за допомогою форми Р-2 для голосування в муніципальних округах по всій РС. Приблизно 37 тис. сербів із ФРЮ приїхали автобусами, щоб проголосувати в РС у день виборів, як повідомило Міністерство внутрішніх справ Республіки Сербія<sup>71</sup>.

Подібна ситуація спостерігалася в багатьох районах, які контролювалися хорватами, де на переміщених хорватів чинився тиск, щоб змусити їх голосувати за місцями їхнього поточного проживання. Переміщені хорвати з БіГ, які на той час проживали у ФБіГ, загалом реєструвалися для голосування за допомогою відкріпного талона в муніципальних округах, в яких вони проживали 1991 року (187 414 осіб), а багато хто висловив намір поїхати в день виборів до своїх колишніх місць проживання та проголосувати особисто. Лише 59 473 особи побажали проголосувати за поточним місцем проживання.

Для того щоб проголосувати в день виборів, ім'я виборця повинно було бути зазначене в переписі 1991 року, або ж потрібно було показати форму заяви, затверджену МВК чи ТВК.

Процедура реєстрації, проведена МВК 1996 року, стосувалась обробки заяв осіб, імен яких не було у попередньому списку виборців, або осіб, які просили змінити інформацію, зазначену у списку, чи видалити імена померлих осіб.

---

68. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., ст. 7.

69. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник РБіГ, №№22/96, 27/96 та 31/96, ст. 10.

70. МАГ 1996: 35.

71. Там само, с. 50.

Для встановлення особи використовувалися такі документи: ID-картка, паспорт, водійські права, військовий квиток, свідоцтво про народження, довідка про громадянство, медична книжка, посвідка на проживання, довідка про реєстрацію зміни імені, а також заява. Особи без документів, які посвідчують особу, повинні були подати заяву із зазначенням їхнього імені, адреси на момент перепису 1991 року, ідентифікаційного номера (якщо він був відомий) та поточної адреси. Цю заяву оформлювали в присутності державного чиновника, представника релігійної влади або муніципального службовця та двох осіб із надійною репутацією, імена яких були в попередньому списку виборців. Після встановлення особи здійснювалася перевірка щодо того, чи було прізвище особи у попередньому списку виборців та чи було воно записане правильно. Не потрібно було вживати жодних дій, якщо особа мала намір проголосувати особисто за адресою 1991 року. Якщо особа хотіла проголосувати за допомогою відкріпного талона за адресою 1991 року або особисто в муніципальному окрузі, в якому вона проживала у період від дати перепису 1991 року до 6 квітня 1992 року, то потрібно було подавати форму Р-1. Якщо особа хотіла змінити місце голосування та голосувати в муніципальному окрузі, в якому вона проживала на той момент або мала намір продовжувати проживати й надалі, то вона мала подавати форму Р-2 для особистого голосування.

Виборці подавали заяву за формою Р-1, якщо їхнього прізвища не було в попередньому списку виборців і вони хотіли зареєструватися; така сама форма використовувалась для зміни прізвища, для голосування за допомогою відкріпного талона в муніципальному окрузі, в якому вони були зареєстровані 1991 року, для виключення зі списку або для особистого чи заочного голосування за адресою, за якою виборець проживав у період від дати перепису 1991 року до 6 квітня 1992 року. Заява за формою Р-2 використовувалася для голосування не в муніципальному окрузі, в якому виборець був зареєстрований 1991 року, при цьому такий варіант не допускав голосування за відкріпним талоном. У формі Р-2 потрібно було зазначити ідентифікаційний номер, стать, особисту інформацію та адресу, а також додати до неї довідку про підтвердження місця проживання. У цьому випадку прийнятним документом була довідка про громадянство, видана до перепису 1991 року.

Після перевірки та схвалення поданих документів виборець отримував копію схвалення МВК.

Заява за формою Р-3 подавалася у разі відхилення заяви. Вона слугувала як форма подання скарги до ТВК на рішення МВК про відхилення форми заяви, але МВК мала повідомити ТВК про причини відмови (наприклад, якщо виборця не було у списках перепису 1991 року й у нього не було підтвердження громадянства).

Із додатковими проблемами зіткнулися виборці, які проживали в муніципалітетах, розділених лінією розмежування між ентитетами. ТВК передбачила, що «громадянин, який був переміщений з однієї сторони лінії розмежування до іншої в межах муніципалітету, розділеного лінією розмежування, має право голосувати за допомогою відкріпного талона в тій частині муніципалітету, в якій він жив 1991 року»<sup>72</sup>. Додатковою проблемою для цих виборців було встановлення місця проживання, оскільки вони проживали в муніципальних округах, які після війни були розділені лінією розмежування між ентитетами. Ще одне протиріччя, пов'язане з реєстрацією виборців, існувало в окрузі Брчко Боснії і Герцеговини, де приблизно 3,2 тис. виборців не отримали схвалення реєстрації в муніципальному окрузі їхнього тодішнього проживання, оскільки вони не мали прийняттого підтвердження проживання в Брчко до 1996 року і більшість із них була направлена голосувати за їхні муніципальні округи 1991 року<sup>73</sup>. Підкомісія з розгляду скарг і звернень щодо виборів відхилила більшість заяв через відсутність відповідних документів<sup>74</sup>.

72. Регламент, рішення до 16 липня 1996 р., ст. 38 (А).

73. ОБСЄ/БДПЛ 1997: 12.

74. Виборці, які на той час проживали у Федеративній Республіці Югославія та Республіці Хорватія, могли зареєструватися особисто в центрах реєстрації, які були створені у цих країнах. Процедури реєстрації й оскарження для цих виборців були складнішими, ніж для виборців у межах країни, й особливо для тих, хто не брав участь у переписі 1991 року. Отже, велику кількість виборців із можливим виборчим правом було відхилено.

Усім виборцям було запропоновано перевірити попередні списки виборців і переконатися в тому, що в них було їхнє прізвище. Виявилось, що перепис містив безліч помилок, ідентифікаційні номери було змінено, а прізвища написані неправильно. Крім того, записи були по-різному впорядковані: одні – за ідентифікаційним номером, другі – за датою народження, треті – в алфавітному порядку за прізвищем. ОБСЄ вирішила змінити порядок запису імен у списку виборців, щоб ТВК могла легше знаходити ім'я виборця у день виборів. Отже, остаточний список виборців містив виправлення, зміни та доповнення, внесені під час процесу реєстрації, але імена були розташовані в іншій послідовності порівняно з попереднім списком виборців. Кожна виборча дільниця мала друковану копію остаточного списку виборців для всієї країни (оскільки виборці могли голосувати особисто у своїх довоєнних муніципальних округах)<sup>75</sup>. Це призвело до повної плутанини на виборчих дільницях. Увесь процес реєстрації був додатково спотворений технічними помилками та неповними списками виборців, що позбавило багатьох громадян виборчих прав. Процес реєстрації виборців був дуже повільним і виснажливим. Місцеві виборчі комісії відповідали за виправлення цієї ситуації, але загалом тисячі людей не змогли проголосувати.

Особи, які не було внесено до попереднього списку виборців, повинні були надати югославську «довідку про громадянство» за період до дати перепису 1991 року, щоб отримати дозвіл на голосування. Цей документ не був значущим, оскільки діяв лише шість місяців, і більшість людей його не мали. Більшість людей, яких не було в попередньому списку виборців через помилки, допущені під час перепису 1991 року, не змогли проголосувати. Все це серйозно підірвало об'єктивність голосування.

Перший повоєнний активний процес реєстрації виборців було запроваджено на наступних муніципальних виборах, що відбулися 1997 року. Він розпочався навесні 1997 року для виборців у країні, які повинні були особисто заповнити бланк заяви у центрах реєстрації виборців. Із приблизно 3,2 мільйона виборців, які мали право голосу, було зареєстровано та внесено до остаточного списку виборців 2 525 230 осіб. Згідно з припущеннями Підкомісії з розгляду скарг і звернень щодо виборів це становило майже вісімдесят відсотків від загального електорату<sup>76</sup>. У той самий період виборці за кордоном усе-таки мали змогу зареєструватися поштою. Право голосу все ще ґрунтувалося на переписі 1991 року і було доступним у всіх центрах реєстрації виборців, які було створено по всій країні. Після реєстрації бланки уважно розглядалися, і потім було створено перший згенерований остаточний список виборців<sup>77</sup>, який містив прізвища всіх виборців, що зареєструвалися для голосування. Виборців, чиїх прізвищ не було в остаточному списку виборців, але які могли надати доказ ідентифікації особи, вносили до додаткового списку виборців на виборчій дільниці, й вони мали право проголосувати.

На цих муніципальних виборах ТВК спробувала зменшити кількість помилок і фальсифікацій, які були 1996 року, коли переміщені виборці та біженці мали можливість проголосувати особисто за передбачуваним місцем проживання. Під час муніципальних виборів 1997 року цей варіант був дещо обмежений: переміщеним виборцям усередині країни не дозволялося реєструватися в передбачуваному місці проживання, а біженці могли це зробити, лише якщо вони мали справжні зв'язки з цим місцем. Також було змінено правила ТВК, щоб обмежити тип документів,

---

75. МАК 1997: 13.

76. ОБСЄ/БДПЛ 1997: 8

77. Стаття 6.1 е) регламенту, тимчасові виборчі комісії, муніципальні вибори 1997 року, Додаток №1, Офіційний вісник РБіГ, №15/97. До цього остаточного списку виборців могли входити: зареєстровані виборці, які проживали у своїх муніципальних округах з 1991 року; переміщені особи, які зареєструвалися для особистого голосування у своїх муніципальних округах, в яких вони проживали 1991 року; переміщені особи, які зареєструвалися для заочного голосування за муніципальний округ, в якому вони проживали 1991 року; переміщені особи, які зареєструвалися для голосування у своїх поточних муніципальних округах; біженці, які зареєструвалися для особистого голосування в муніципальному окрузі, в якому вони проживали 1991 року; біженці, які зареєструвалися для особистого голосування в майбутньому муніципальному окрузі.

які давали право переміщеним особам голосувати в їхніх поточних муніципалітетах. Тепер від них вимагали надати додатковий доказ постійного проживання в цьому муніципальному окрузі з 31 липня 1996 року або раніше. Таким документом могла бути реєстрація місця проживання або посвідчення біженця, видане до 31 липня 1996 року чи раніше<sup>78</sup>. Біженці, які хотіли проголосувати за муніципальний округ, в якому вони мали намір жити після повернення до Боснії і Герцеговини, повинні були отримати довідку від ОБСЄ, щоб підтвердити свій статус виборця за кордоном, що передбачало подання бланка заяви разом із заявою про наміри повернутися, чіткий і переконливий документ, який доводив, що виборець уже має чинні, дійсні та постійні зв'язки з майбутнім муніципалітетом (наприклад, нерухомість, право оренди, частка власності 25% чи більше у компанії, запрошення від члена сім'ї, який проживає за місцем проживання виборця)<sup>79</sup>. Нові документи додавалися як підтвердження особи: паспорт, виданий іноземним урядом, що дозволяв мати подвійне громадянство, картка біженця, видана країною, яка приймає, або іншою міжнародною організацією, та посвідчення переміщеної особи<sup>80</sup>. Однак були випадки зловживань, оскільки тим самим органам муніципальної влади, які були уповноважені видавати необхідні документи, була вигідна більша кількість голосів переміщених осіб, які там голосували<sup>81</sup>. Лише 1 000 виборців успішно зареєструвалися для голосування в муніципалітетах, у яких вони мали намір проживати<sup>82</sup>. Було створено підкомісію з перевірки громадянства, яка діяла у випадках, коли імені особи не було у переписі 1991 року<sup>83</sup>. Цей орган ухвалював рішення шляхом консенсусу, а якщо його не вдавалося досягти, вирішальний голос мав голова, який був іноземним членом і призначався головою ТВК. У разі виникнення труднощів із видачею свідоцтва службовець ОБСЄ був уповноважений подати бланк заяви від імені цієї особи до муніципалітетів, які були зобов'язані видати довідку протягом п'яти днів або пояснити, чому вони не можуть її видати. До кожного муніципалітету, який видавав фальшиву довідку, застосовувались відповідні санкції, які накладала ТВК<sup>84</sup>.

І все ж під час процесу генерування даних із реєстраційних форм виборців все ще виникало багато помилок через те, що вони були неправильно або нерозбірливо заповнені, тому виборці все одно мали труднощі в пошуку свого імені на виборчих дільницях.

Процес реєстрації на загальних виборах 1998 року відрізнявся від процесу реєстрації, який було проведено 1997 року. 1998 року була зроблена спроба уникнути повторної реєстрації вже зареєстрованих виборців шляхом запровадження так званого етапу «попередньої реєстрації», але цей етап дозволяв лише перевірити точність персональних даних. Метою попередньої реєстрації було не лише створення списків виборців для виборів, вона також була відправною точкою для постійної процедури реєстрації для майбутніх виборів у Боснії і Герцеговині<sup>85</sup>. Кожній особі, яку було зареєстровано на виборах 1997 року відповідно до даних виборчих дільниць 1997 року, надавалася картка для голосування, куди вносилися інформація про «населений пункт» особи, в якому вона проживала на той момент. Також було введено нові правила щодо осіб, чийх прізвищ не було в списках перепису 1991 року<sup>86</sup>. Відповідно до Директиви 111 Тимчасової

---

78. Регламент, Офіційний вісник, №10/97, ст. 10.

79. Там само, ст. 505.

80. Там само, ст. 16, пар. 11 та 12.

81. МАГ 1997: 12.

82. Там само.

83. Регламент, Офіційний вісник, №10/97, ст. 17.1.

84. Там само, ст. 17.1 b

85. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник БіГ, №15/98, ст. 2.35.

86. Засвоївши досвід порушень процесу реєстрації 1997 року, Тимчасова виборча комісія вирішила, що «жодні довідки, видані муніципалітетом безпосередньо виборцям, не будуть прийматися як доказ громадянства». Натомість для підтвердження громадянства потрібно було звернутися до службовця ОБСЄ, який міг перевірити записи муніципалітетів. Підкомісії з перевірки громадянства більше не існувало. Тимчасова виборча комісія, 1998 р., директива 104.



виборчої комісії вперше були запроваджені спеціальні правила реєстрації ув'язнених та осіб з обмеженими можливостями, які не мали змоги проголосувати на виборчих дільницях, на підставі яких було створено мобільні групи для проведення голосування<sup>87</sup>.

Досвід, засвоєний під час виборів 1998 року, був корисним для виборів 2002 року у напрямку руху до розробки сучасної системи реєстрації виборців. Після того як 1999 року було зроблено кілька важливих кроків щодо внесення населених пунктів та покращення персональних даних виборців, було запущено ініціативу, яка полягала в тому, що національні органи влади мали подбати про публікацію списків виборців та запросити виборців перевірити їхні дані з метою забезпечення точніших списків виборців на наступних виборах, усунення помилок 1998 року та зміцнення довіри до списків виборців<sup>88</sup>.

Усі зазначені вище проблеми з реєстрацією виборців та списками виборців, які обтяжували виборчий процес іще багато років після війни, було вирішено лише 2006 року, коли було скасовано активну реєстрацію виборців і вперше введено пасивну систему реєстрації в Боснії і Герцеговині, яка дозволяла автоматично передавати інформацію з органів реєстрації актів цивільного стану (про осіб, яким виповнилося 18 років, і про осіб, які померли) та дані про місце проживання, а також про громадян Боснії і Герцеговини з міністерств внутрішніх справ. У результаті єдиний список виборців автоматично містив імена всіх осіб, які в ньому повинні були бути.

## ГОЛОСУВАННЯ ЗА МЕЖАМИ КРАЇНИ

Регламент ТВК, що точно визначав організацію голосування за межами країни, був опублікований в Офіційному віснику Боснії і Герцеговини<sup>89</sup> лише 15 серпня 1996 року. Керівна група з питань проведення виборів для біженців (КГВБ) відповідала за нагляд за виборами за межами Боснії і Герцеговини відповідно до Регламенту. КГВБ призначалася керівником місії ОБСЄ. Вибори організували та проводили міжнародні службовці, які призначалися до координаційного офісу урядами країн, які приймали біженців, за погодженням із представниками цих країн. Головний офіс для виборців за кордоном було створено у Відні, Австрія. Між кожною країною, яка приймала біженців, та ОБСЄ було укладено меморандум про взаєморозуміння, щоб визначити фінансові зобов'язання країн, які приймали біженців, щодо координаційних офісів і забезпечити проведення всіх процедур відповідно до Регламенту. Офіс ОБСЄ в Сараєві відповідав за підготування освітньо-інформаційних матеріалів. Доставку цих матеріалів здійснювали країни, які приймали біженців, організації біженців, УВКБ ООН, Міжнародна організація з міграції, неурядові організації та посольства Боснії і Герцеговини. Країни, які приймали біженців, публікували місця розташування координаційних офісів та інструкції, як отримати інформацію по телефону<sup>90</sup>. КГВБ допомагала прискорити процес і завершити підготовку до реєстрації та голосування виборців, які мали право голосувати за межами країни. Міжнародна організація з міграції була операційним підрозділом КГВБ. Вона створила представництва КГВБ у 17 країнах, які приймали біженців, щоб сприяти виконанню мандата КГВБ. Координаційний офіс КГВБ у Відні (який було переміщено у Сараєво лише через чотири роки) забезпечував узгодженість політики та процедур із директивами ОБСЄ та ТВК. Операція була завершена і закрита 30 вересня 1996 року. Всього проголосували 394 174 особи із 630 257 зареєстрованих виборців (62,5%)<sup>91</sup>.

87. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник БіГ, №15/98, ст.ст. 2.75 та 2.80.

88. Тимчасова виборча комісія, директива 132.

89. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник, №25/96, Додаток за серпень (містить рішення за період 17 липня – 15 серпня), ст. 218.

90. Там само.

91. Допомога Міжнародної організації з міграції у голосуванні за межами країни ([www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/mepmm/op\\_support/esu\\_080107.pdf](http://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/mepmm/op_support/esu_080107.pdf)), станом на 15 серпня 2023 року.



Перепис 1991 року був основою для реєстрації, і якщо імені виборця не було в списку виборців, він/вона мав/мала отримати довідку про громадянство з моменту перепису. Бланки заяв на реєстрацію можна було отримати в офісах КГВБ, різних неурядових і міжнародних організаціях, посольствах, державних представництвах країн, в яких колись проживали біженці. У бланки заяв потрібно було вносити особисті дані, варіант голосування (особисто/поштою), адресу в країні тимчасового проживання, а також адресу в Боснії і Герцеговині на момент перепису 1991 року або в період між переписом і 6 квітня 1992 року (необхідним доказом слугувала довідка про фактичне місце проживання в цьому муніципальному окрузі, а якщо такої не було, то ОБСЄ намагалася підтвердити місце проживання за допомогою муніципальних реєстрів у муніципальному окрузі, який був зазначений у бланку. Це була дуже складна процедура, яка не дала результатів через дуже стислі терміни; проводилася вона за рахунок виборців).

Виборці мали змогу надіслати свою реєстраційну форму поштою. Згідно зі звітом посольства Боснії і Герцеговини у Відні близько 200 тис. виборців із 54 країн були позбавлені виборчих прав<sup>92</sup>. На це вплинули організаційні питання ОБСЄ та короткий термін реалізації (реєстрація в період з 10 червня до 8 серпня). Реєстрація біженців із 63 країн повинна була початися якомога раніше, щоб забезпечити їхню участь у виборах. Однак у ОБСЄ виникли проблеми з пошуком ІТ-фахівців, що спеціалізувалися на цьому виді діяльності, й процес реєстрації не міг початися раніше ніж 10 червня. Тому кінцевий термін реєстрації кілька разів подовжувався і врешті завершився 8 серпня. Лише 630 257 із 900 000 очікуваних біженців зареєструвалися для голосування.

Відділення ОБСЄ для голосування за кордоном у Відні, організоване за допомогою Міжнародної організації з міграції, відповідало за реєстрацію виборців за межами країни на наступних муніципальних виборах 1997 року. Виборці, які проживали у ФРЮ та Хорватії, мали змогу особисто зареєструватися в центрах реєстрації виборців, які було створено в цих двох країнах, із дотриманням процедур, що застосовувалися в Боснії і Герцеговині. Реєстрація почалася 5 травня і закінчилася 7 червня 1997 року<sup>93</sup>.

Із потенційними виборцями, які проживали в інших країнах світу, зв'язувалися поштою та запрошували подати свою заяву про реєстрацію до Відня або, як у випадку з виборцями в Німеччині, – до пункту збору в Бонні. Загалом кількість зареєстрованих осіб була меншою ніж 1996 року. Додатковими чинниками, які вплинули на низьку кількість реєстрації, були переселення або повернення біженців та відчуження апатія до виборчого процесу<sup>94</sup>. У день виборів було відкрито 35 виборчих дільниць у ФРЮ та 25 – у Хорватії для особистого голосування за довоєнні муніципальні округи<sup>95</sup>.

---

92. МАГ 1996: 34.

93. Регламент, Офіційний вісник, №7/97 від 25 квітня 1997 р.

94. ОБСЄ/БДІПЛ 1997: 13: Процес отримання документів, зокрема, обмежені часові рамки та проблематичний характер їх отримання, виявився дуже складним, тому велика кількість потенційних зареєстрованих виборців за межами країни була відхилена Підкомісією з перевірки громадянства (приблизно із 535 тис. виборців, які мали право голосу і перебували за межами країни, зареєстровано було близько 420 тис. осіб (80%).

95. МАГ 1997: 17.

## ПАСИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО

Що стосується пасивного виборчого права, тобто права бути обраним, то його здебільшого мали всі громадяни БіГ, яким виповнилося 18 років, але з певними обмеженнями<sup>96</sup>. Регламент встановлював обмеження для воєнних злочинців: жодна особа, яка відбуває покарання, винесене Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, а також жодна особа, якій трибунал висунув обвинувачення та яка не виконала наказ постати перед трибуналом, не може балотуватися або обіймати будь-яку призначену, виборну чи іншу державну посаду на території Боснії і Герцеговини<sup>97</sup>.

На додаток до арештів, висунення обвинувачень та звільнення посадових осіб із їхніх посад, Тимчасова виборча комісія та Підкомісія з розгляду скарг і звернень щодо виборів викреслювали все більше кандидатів із виборчих списків правлячих партій у відповідь на явні, кричущі та зазвичай неодноразові порушення регламенту ТВК.

Установлені сучасні європейські стандарти рекомендують, щоб усі обмеження здійснення виборчого права були передбачені законом, а позбавлення виборчого права ґрунтувалося на відповідальності за тяжке кримінальне правопорушення, встановлене рішенням суду<sup>98</sup>.

Центральний реєстр виборців у БіГ на сьогодні не містить ані імен громадян країни, які були позбавлені правоздатності за остаточним і обов'язковим рішенням суду<sup>99</sup>, ані імен осіб, які відбувають покарання, ані осіб, яких звинувачують у воєнних злочинах і порушеннях гуманітарного права<sup>100</sup>. Щодо таких осіб ведеться спеціальний облік, і в Центральному реєстрі виборців їхні імена не зазначено. Відразу після припинення дії причин обмеження права голосу зафіксована інформація стирається, і право голосу цих осіб відновлюється.

Сьогодні закон про вибори БіГ встановлює обмеження для осіб, які відбувають покарання, і осіб, яких звинувачують у воєнних злочинах і порушеннях гуманітарного права<sup>101</sup>. Порівняння норм закону про вибори БіГ та статті IX Конституції країни<sup>102</sup> свідчить про те, що законодавець, усупереч конституційній нормі, на власний розсуд додав до закону про вибори БіГ детермінант «не може бути зареєстрована у центральному реєстрі виборців», відповідно розширюючи конституційні обмеження виборчого права (яке стосувалося виключно обмеження пасивного виборчого права, тобто права балотуватися в якості кандидата й обіймати державні посади, а не обмеження активного виборчого права, тобто реєстрації у центральному реєстрі виборців).

---

96. Обмеження надавали перевагу конституційним народам БіГ (боснякам, хорватам і сербам) і дискримінували так званих «інших», але дискримінація стане очевидною лише через багато років після війни в рішеннях Європейського суду.

97. Регламент Тимчасової виборчої комісії 1996 року, ст. 15.

98. Венеційська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, пункт 1.1 d) ii. ([www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)034-e))

99. Закон про вибори БіГ, ст. 3.2, пар. 3.

100. Там само, ст.ст. 1.6, 1.7 та 1.7а.

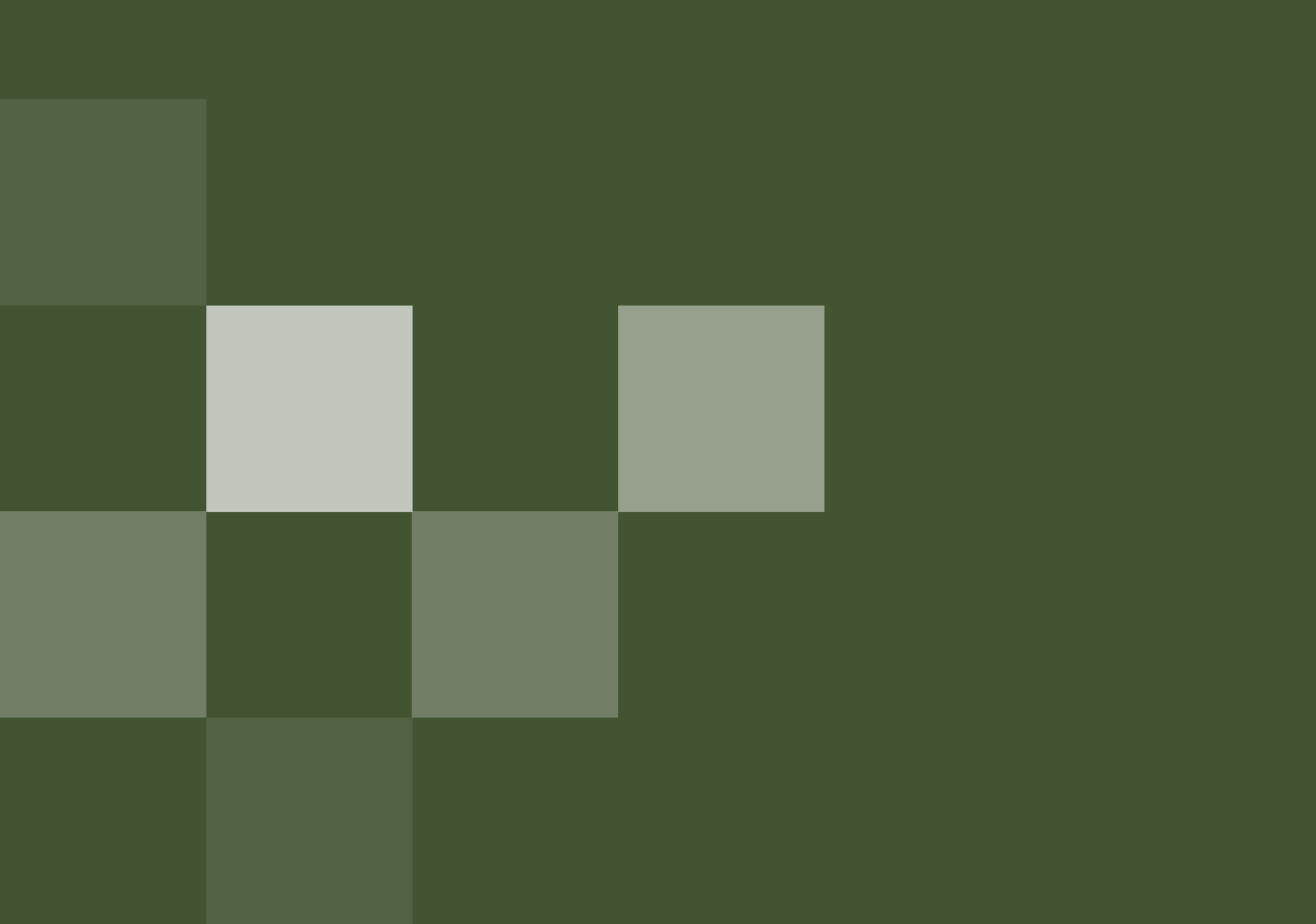
101. Там само, ст. 1.6: «Жодна особа, яка відбуває покарання, винесене Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, а також жодна особа, якій трибунал висунув обвинувачення та яка не виконала наказ постати перед трибуналом, не може бути зареєстрована в Центральному реєстрі виборців або балотуватися в якості кандидата чи займати будь-яку призначену, виборну чи іншу державну посаду на території БіГ».

102. «Особи, які відбувають покарання, призначене Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, і будь-які особи, яким трибунал висунув звинувачення... не можуть балотуватися у якості кандидата або займати будь-яку державну посаду... на території Боснії і Герцеговини».

Це положення явно суперечить Конституції Боснії і Герцеговини, оскільки конституційна норма чітко вказує на те, що підписанти Дейтонської мирної угоди не мали наміру обмежити активне виборче право. Невиконання реєстрації цих осіб у центральному реєстрі виборців не лише позбавляє їх права бути обраними, але й позбавляє активного виборчого права. Щодо протиріч між Конституцією та законом про вибори Боснії і Герцеговини варто зазначити, що Європейський суд з прав людини загалом виступає за рішення, згідно з якими заборона активного виборчого права може застосовуватися для вузько визначеної групи ув'язнених, які відбувають тривалий термін покарання. Запровадження загальної заборони активного виборчого права для всіх засуджених осіб, які перебувають у в'язниці, незалежно від тривалості покарання, характеру та тяжкості злочину суперечило би статті 3 Протоколу 1<sup>103</sup>.

---

103. *Грінз та М. Т. проти Сполученого Королівства*, заяви №№6004/08 та 60054/08, рішення Європейського суду з прав людини від 23.11.2010 р., пар. 115.



## V. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ УМОВ НА ПЕРШИХ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРАХ

---

Політичний плюралізм почав формуватися приблизно 1990 року в дуже складному соціальному та історичному контексті, при цьому створення партій відбувалося за двома напрямками: реформування попередньої політичної організації однопартійної системи<sup>104</sup> та створення нових партій, які не будуть обтяжені минулим, на основі етнічного принципу: Партія демократичної дії – для босняків, Сербська демократична партія – для сербів, та Хорватська демократична партія – для хорватів. Основний поділ політичних партій зводився до просування їхніх етнічних інтересів або соціальних інтересів громадян.

На перших багатопартійних виборах, які відбулися 18 листопада 1990 року, загалом 15 партій висунули кандидатів до Парламентської асамблеї БіГ, Асамблеї міста Сараєва та 110 муніципальних асамблей, а 11 партій отримали місця в Парламентській асамблеї БіГ. Явка склала 74,42%. Найбільшу кількість голосів отримала Партія демократичної дії – 35,85%; Сербська демократична партія – 30%, партія «Хорватська демократична співдружність» – 18,35%, Комуністична соціал-демократична партія – 5,83% та ін.<sup>105</sup>.

У перших післявоєнних виборах 1996 року брали участь 49 партій. На території РС утворилися нові партії: Соціал-ліберальна партія, Соціалістична партія Республіки Сербської, Партія незалежних соціал-демократів, Народна радикальна партія «Нікола Поплашен» і Сербська радикальна партія (крім Сербської демократичної партії, існувало ще п'ять нових партій). Політична сцена у ФБіГ також розширювалася за рахунок різноманітних партій: Ліберальної боснійської організації, Республіканської партії Боснії і Герцеговини, Партії економічного процвітання, Хорватської селянської партії, Боснійської партії та Боснійської партії права (отже, вісім нових партій на додаток до «Хорватської демократичної співдружності», Партії демократичної дії та Комуністичної соціал-демократичної партії)<sup>106</sup>.

Тимчасова виборча система, яка була встановлена для загальних виборів 1996 року та застосовувалася до муніципальних виборів 1997 року, була комбінацією мажоритарної системи (для Президії БіГ і Президії РС)<sup>107</sup> та системи пропорційного представництва для інших рівнів влади із закритими партійними списками для парламентів держав, ентитетів та кантонів<sup>108</sup>. Політичні партії та незалежні кандидати мали подати підписи їхньої підтримки разом із заявою про реєстрацію, а один виборець міг віддати свій голос за необмежену кількість політичних партій та кандидатів. Перевірка підписів здійснювалася методом статистичної вибірки, при цьому було перевірено лише 1% підписів, що не відповідає демократичним стандартам, які підкреслюють необхідність більш комплексної перевірки.

Кандидати мали право балотуватися на виборах, якщо їхні прізвища були наявні в списках перепису 1991 року. Щоб бути схваленим, імені кандидата не повинно було бути у списку осіб, яких Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії підозрював у вчиненні воєнних злочинів. Кандидатам не дозволялося балотуватися від двох політичних партій одночасно.

---

104. Союз комуністів Боснії і Герцеговини, Союз соціалістичної молоді Боснії і Герцеговини та Соціалістичний союз трудящих.

105. Хафнер 2006: 47.

106. Там само, с. 58.

107. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник РБіГ, №22/96, ст.ст. 94 та 93.

108. Там само, ст.ст. 90-92.



Зареєструвати партію для участі у виборах можна було, заповнивши та подавши до ТВК відповідну форму заяви. Форма заяви мала передбачати список із зазначенням імені, адреси в попередньому списку виборців, оригінального підпису та ідентифікаційного номера кожного виборця, який підтримував подання політичної партії (10 000 підписів для представників Боснії і Герцеговини та ентитетів, 15 000 – для кантонів та 200 – для муніципалітетів). Умови для незалежних кандидатів були такими самими, за винятком того, що вимога щодо підписів була зменшена на 50%<sup>109</sup>.

Значуща передвиборча кампанія відбувалася за останні два тижні перед днем голосування. Вона представляла собою боротьбу між правлячими етнічними партіями та їх внутрішньою опозицією. Спостерігачі відзначили збільшення агітації та політичних мітингів, і більшість опозиційних партій змогли провести мітинги без залякування. Але «політично нейтральне середовище», встановлене ДМУ, практично не існувало в багатьох частинах БіГ<sup>110</sup>. Опозиційні партії в обох ентитетах зазнавали погроз, залякувань, переслідувань і обмежень свободи ведення передвиборчої кампанії. Спостерігачі відзначали випадки, коли членів опозиційних партій звільняли, понижували в посаді, погрожували, позбавляли офісних приміщень тощо<sup>111</sup>.

За результатами перших післявоєнних виборів перемогли три політичні партії (Партія демократичної дії, «Хорватська демократична співдружність» та Сербська демократична партія), що підтвердило поляризацію електорату за етнічною ознакою. До Президії БіГ було обрано таких членів: Алія Ізетбегович (*Alija Izetbegović*) як боснійський член (Партія демократичної дії) – 79,99% голосів, Крешимір Зубак (*Krešimir Zubak*) як хорватський член («Хорватська демократична співдружність») – 88,70% голосів, та Момчило Країшник (*Momčilo Krajišnik*) як сербський член (Сербська демократична партія) – 67,30% голосів. Загалом 42 мандати в палаті представників Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини були розподілені так: із 28 мандатів від Федерації Боснії і Герцеговини Партія демократичної дії отримала 16; «Хорватська демократична співдружність» – 8; Спільний список Боснії і Герцеговини (коаліція з п'яти опозиційних партій) – 2, Партія Боснії і Герцеговини – 2 мандати. Із 14 мандатів від Республіки Сербської Сербська демократична партія отримала 9, Партія демократичної дії – 3, Народний альянс за мир (коаліція з п'яти опозиційних партій) – 2 мандати<sup>112</sup>.

Політичні партії, коаліції та незалежні кандидати мали зареєструватися на муніципальні вибори 1997 року, водночас це був досить простий процес, і заявки на участь у цих виборах подали 92 політичні партії<sup>113</sup>. З точки зору кандидатури, особа, яка відбувала покарання, винесене Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, й особа, якій трибунал висунув обвинувачення та яка не виконала наказ постати перед трибуналом, не могла балотуватися у якості кандидата або займати будь-яку призначену, виборну чи іншу державну посаду на території Боснії і Герцеговини<sup>114</sup>.

---

109. Там само, ст.ст. 41 та 54.

110. Норвезький гельсінський комітет 1996: 6.

111. Там само.

112. Результати виборів у Боснії і Герцеговині від 14 вересня 1996 р., ТВК, Офіційний вісник Республіки БіГ, №32/96.

113. Для участі у виборах політичній партії не потрібно було реєструватися в компетентному суді. Партії та кандидати, які вже були зареєстровані для участі у виборах 1996 року, не мали проходити повторну реєстрацію, але повинні були подати заяву на участь, що підтверджувала їхній намір взяти участь у загальних виборах 1997 року.

У деяких районах під час агітації спостерігалось організоване насильство проти партійних активістів та переривання публічних партійних мітингів<sup>115</sup>. Опозиційним партіям відмовляли в організації мітингу, зібрання жорстоко та навмисно зривали, а погрози вибуху були звичним явищем<sup>116</sup>.

1996 року ОБСЄ витратила 7,5 мільйона німецьких марок на фінансування кампаній політичних партій, незалежні кандидати отримали 11 250 німецьких марок, партії – 375 000, залежно від кількості кандидатів, а коаліції – 600 000 німецьких марок. Партії з РС не висували жодного кандидата у ФБіГ. Водночас партії з ФБіГ брали участь у виборах у РС, виступали на теледебатах, але не робили спроб проводити мітинги в РС<sup>117</sup>.

1997 року ОБСЄ допомагала з фінансуванням кампаній, але не надавала допомоги трьом правлячим партіям, як це було рік тому (оскільки вони вже отримали значні виплати від урядів ентитетів на основі свого представництва в парламенті<sup>118</sup>). Кошти розподілялися так: кожний незалежний кандидат мав право отримати максимум 4 000 німецьких марок, частина з яких заздалегідь надавалася готівкою, а решта – як відшкодування після пред'явлення квитанції про витрати, пов'язані з проведенням кампанії. Політичні партії отримали частку від загального доступного фінансування, скориговану відповідно до кількості муніципальних округів, у яких вони балотувалися на виборах, кількості кандидатів, яких вони висували, та їх відносної політичної сили на основі виборів 1996 року.

Результати виборів 1997 року показали, що виборці віддають перевагу тим самим партіям, що й на виборах 1996 року (Партія демократичної дії, «Хорватська демократична співдружність», Сербська демократична партія), які отримали переважну кількість мандатів у муніципальних радах/асамблеях, за винятком муніципальної ради Тузла, в якій більшість мандатів вибороли інші партії<sup>119</sup>.

ОБСЄ намагалася просувати політичний плюралізм та інтереси інших політичних партій. Із метою забезпечення рівного ставлення до всіх політичних партій ОБСЄ надала кошти на виборчу кампанію всім політичним партіям, за винятком трьох правлячих. Кошти на агітацію надійшли із запізненням, майже в кінці кампанії, в кінці серпня – на початку вересня. Відсутність конкретних критеріїв розподілу коштів посилила недовіру до системи в цілому. Крім того, у представників партій і кандидатів виникла підозра через нерозголошення сум, отриманих деякими політичними партіями, що не сприяло прозорості процесу.

Зловживання ЗМІ з боку правлячих партій, які їх контролювали, серйозно вплинуло на увесь контекст виборчої кампанії<sup>120</sup>.

---

114. Регламент, Тимчасова виборча комісія, муніципальні вибори 1997 року, Додаток №1, Офіційний вісник БіГ №15/97 (це положення міститься в пункті 1 ст. IX Конституції БіГ), ст. 15.

115. ОБСЄ 1996а: 4.

116. МАГ 1996: 22.

117. Там само.

118. Наприклад, 1997 року у ФБіГ між усіма політичними партіями мало бути розподілено 600 000 німецьких марок, 307 317 передбачалося для Партії демократичної дії та 193 171 німецька марка для «Хорватської демократичної співдружності» (МАГ 1997: 19).

119. 16 із 30 мандатів отримав Спільний список (UBSD, HSS BiH, MBO BiH, RS, SPP BiH), (Коаліція за територіальну цілісність і демократичну БіГ), по три мандати отримали Комуністична соціал-демократична партія БіГ та «Хорватська демократична співдружність» БіГ. Результати технічно підтверджені Тимчасовою виборчою комісією, Офіційний вісник БіГ, №5/97.

120. «Опозиційним партіям і кандидатам не тільки відмовлялося в доступі до цих засобів масової інформації – до них застосовувалося залякування та час від часу насильство, щоб змусити замовкнути альтернативні голоси...» (МАГ 2001: 8).

На загальних виборах 1998 року було застосовано формулу пропорційного представництва для розподілу мандатів у виборних парламентських органах. За рекомендацією ОБСЄ/БДІПЛ для розподілу мандатів було запроваджено формулу Сент-Лагю<sup>121</sup>. Суддя Конституційного суду Боснії і Герцеговини (1997-2007 рр.) З. Мілько (*Z. Miljko*) зазначає: «попередній метод Д'Ондта був вигіднішим для великих та більш організованих партій, але водночас дозволяв розподіл усіх місць без необхідності застосування спеціальних методів для розподілу решти мандатів»<sup>122</sup>. Нова формула Сент-Лагю полягала в «ослабленні позицій найсильніших партій у Боснії і Герцеговині, а також їх партійної згуртованості та єдності»<sup>123</sup>, та у врахуванні голосів менших партій при розподілі місць, що залишилися. Всього на участь у цих виборах подали заявки 57 партій. Було запроваджено деякі нововведення щодо зобов'язання подавати необхідну кількість підписів на підтримку кількох політичних партій чи незалежних кандидатів<sup>124</sup>; зобов'язання підписувати «заяву про належну поведінку» щодо дотримання Загальної рамкової мирної угоди та Кодексу поведінки для політичних партій, коаліцій і незалежних кандидатів, спрямованих на розвиток умов для проведення вільних і чесних виборів без застосування будь-якої сили чи залякування<sup>125</sup>; зобов'язання подавати політичну платформу, яка мала містити чітке й прямо визначене бачення, ідеї та плани партії чи кандидата щодо питань, які стосувалися повернення біженців та переміщених осіб, економіки, прав меншин, реконструкції та розвитку, освіти та соціальної діяльності. Неповна платформа була одним із чинників усунення із процесу реєстрації<sup>126</sup>. Крім того, було введено депозит за реєстрацію, а також обмеження щодо назви політичної партії, яка не могла збігатися з назвою іншої партії, щоб не спантеличувати виборців.

Крім того, усі кандидати мали надати декларацію про майновий стан із зазначенням сукупних доходів, джерел фінансування та майна (власного та близьких родичів), яку оприлюднювала ТВК, але правдивість інформації у деклараціях не перевірялась. Однак це зобов'язання не поширювалося на кандидатів на муніципальних виборах<sup>127</sup>. Це був перший випадок, коли були введені положення, які забезпечують кращу представленість кандидатів-жінок у списках кандидатів<sup>128</sup>.

Продовження тенденції до зниження популярності етнічних партій спостерігалось на загальних виборах 2000 року, в яких взяли участь 47 партій, і це було зумовлено зокрема й запровадженням компенсаційних мандатів, в результаті чого мандати отримали багато невеликих партій<sup>129</sup>. Описуючи наміри міжнародної спільноти на цих виборах, професорка

---

121. Регламент, Офіційний вісник БіГ, №15/98, ст. 6.15.

122. Мілько 2006: 357.

123. Регламент, Офіційний вісник БіГ, №15/98.

124. Там само, ст. 7.25.

125. Там само, ст. 10.5.

126. Там само, ст. 7.40.

127. Там само, ст. 7.37 I.

128. Там само, ст. 7.50 f: «До кожного списку кандидатів повинні входити кандидати чоловічої та жіночої статі, які повинні бути перераховані в порядку, який гарантує, що кожна стаття у списку має щонайменше 3-х (трьох) кандидатів, які рівномірно розподілені між першими 9-ма (дев'ятьма) кандидатами у списку, якщо в списку 9 (дев'ять) і більше кандидатів... тощо». У разі невиконання цих положень спеціальні місця для кандидатів-жінок залишалися незаповненими.

129. Підтверджені результати виборів – Вибори 11 листопада 2000 року, Офіційний вісник БіГ, №30/2000: на додаток до великих партій, які отримали мандати в Парламентській асамблеї Боснії і Герцеговини, мандати отримали: Комуністична соціал-демократична партія БіГ (9 мандатів), Партія демократичної дії (8), Сербська демократична партія (6), «Хорватська демократична співдружність» БіГ (5), Партія за Боснію і Герцеговину (5 мандатів), мандати також отримали й деякі менші партії, такі як Партія демократичного прогресу (2), тоді як BPS, Демократична партія пенсіонерів, DNZ BiH, NHI, SPRS, SNS і коаліція SNSD-DSP отримали по 1 мандату кожна.

політології Загребського університету М. Касапович (*M. Kasapović*) стверджує, що вона вдалася до використання виборчої системи як «найпотужнішого важеля конституційного будування», щоб сприяти парламентаризації невеликих багатоетнічних і неексклюзивних етнічних партій за рахунок основних партій трьох етнічних таборів»<sup>130</sup>. З. Мілько також пояснює, що головні цілі міжнародної спільноти були спрямовані на «реформування попередньої моделі пропорційного представництва з метою зменшення існуючого соціального розриву за етнічними ознаками. Зусилля були спрямовані на те, щоб політичні партії привертали виборців з іншого етнічного середовища, не ризикуючи при цьому втратити виборців із власного етнічного середовища»<sup>131</sup>. Під час цих виборів було протестовано майбутню виборчу систему Боснії і Герцеговини, і завдяки цьому методу та впровадженню компенсаційних мандатів інші менші партії також отримали місця в парламенті на виборах 2002 року.

Згідно з даними Центральної виборчої комісії Боснії і Герцеговини, сьогодні у країні зареєстровано понад 160 політичних партій<sup>132</sup>, половина з яких не беруть участі у виборах. Водночас політичний плюралізм все ще базується на етнічних засадах, міжпартійному конфлікті, який представляє собою «приховану небезпеку блокування функціонування політичної системи та стабільного суспільства Боснії і Герцеговини»<sup>133</sup>.

---

130. Касапович 2005: 184.

131. Мілько 2006: 357.

132. У Парламентській асамблеї Боснії і Герцеговини (загалом із 42 представників) на цей момент існує 16 політичних суб'єктів виборчого циклу 2022-2026 років.

133. Хафнер 2006: 69.





## VI. ДЕНЬ ВИБОРІВ: ПРОЦЕДУРИ ТА ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ

---

Перші післявоєнні загальні вибори, що відбулися 14 вересня 1996 року, хоч і не були досконалыми, але, на думку представників ОБСЄ/БДІПЛ, стали першим ключовим кроком до демократичного функціонування урядових інституцій БіГ<sup>134</sup>. У своєму звіті вони заявили, що з технічної точки зору вибори пройшли добре, але загальний клімат, у якому вони проходили, був у деяких випадках нижчим за мінімальні стандарти, встановлені Копенгагенським документом<sup>135</sup>.

Із метою інформування громадян Боснії і Герцеговини про виборчий процес і права громадян як виборців ТВК вирішила, що всі радіо- та телевізійні станції в обох ентитетах БіГ повинні транслювати створені нею освітні матеріали для виборців. Вони мали безплатно транслюватися як соціальна реклама, але деякі ЗМІ в РС не прийняли цього зобов'язання.

Спостерігачі підтвердили, що голосування пройшло належно на 97% каналах мовлення, оскільки дільничні виборчі комісії працювали професійно та неупереджено<sup>136</sup>. Так само, як і МВК, вони, здавалося, були дуже мотивовані виконувати свої обов'язки, але «МВК та ТВК у багатьох випадках складалися з людей, які були пов'язані з місцевими правлячими партіями»<sup>137</sup>. Серед проблем, про які повідомлялося, були такі: недостатня таємність голосування, особливо в сільській місцевості, порушення процедур надання допомоги виборцям – дільничні виборчі комісії допомагали виборцям у заповненні бюлетенів; перевірка та розпилення чорнил здійснювалася повільно; скриньки для голосування не були належно запломбовані; були присутні неуповноважені особи, які втручалися в процедури; також всередині або поблизу деяких дільниць було розміщено агітаційні матеріали та прапори<sup>138</sup>.

Місія визнала, що ОБСЄ провела якісне навчання в складних умовах і підготувала правильні матеріали для адміністрування.

Водночас місія висловила серйозні застереження щодо списку реєстрації виборців. Зокрема, тиск на переміщених осіб голосувати у «стратегічних муніципалітетах» варто розглядати як порушення головної мети Дейтонської мирної угоди<sup>139</sup>.

Процес голосування перетворився на серію порушень, і багатьом виборцям було відмовлено у праві голосу через проблеми зі списками виборців, оскільки вони не могли знайти в них своє прізвище<sup>140</sup>.

Виборці, які не знайшли свого прізвища в списку виборців, могли подати оскарження до МВК, якщо могли довести, що їхні прізвища були наявні в попередніх списках виборців. Потім вони отримували бланк, за допомогою якого могли проголосувати. Але деякі виборці були не в змозі дійхати до муніципального центру, щоб отримати відповідний бланк, через велику відстань.

---

134. ОБСЄ 1996а: 6.

135. Там само, с. 1.

136. Там само, с. 2.

137. Норвезький гельсінський комітет 1996: 9.

138. Там само.

139. ОБСЄ 1996а: 3.

140. Незважаючи на те, що регламентом було визначено, що основним показником для пошуку прізвища виборця в списку буде його ідентифікаційний номер, списки виборців друкували за датою народження.

У своєму аналізі загальних виборів 1996 року Міжнародна антикризова група аналогічно запропонувала свій погляд на увесь процес у своїй Доповіді: «...Тимчасова виборча комісія під керівництвом ОБСЄ створила умови для сплеску етнічної консолідації та передвиборчих махінацій із боку трьох великих етнічних партій Боснії. Ці вибори, проведені до того, як могло відбутися будь-яке повернення значної кількості біженців, перетворили населення, яке і так вже поляризувалося війною, на моноетнічні виборчі блоки, які підтримували своїх відповідних лідерів воєнного часу. Вибори в цих умовах зовсім не заохочували повернення та етнічну реінтеграцію, а навпаки, гальмували обидва процеси та виглядали так, що можуть підтвердити результати етнічних чисток»<sup>141</sup>. Система, створена 1996 року, зазнавала критики через недотримання стандартів проведення демократичних виборів<sup>142</sup>. Безсумнівно, ці причини поставили під загрозу умови для проведення чесних і демократичних виборів і, звісно ж, уплинули на рішення про перенесення муніципальних виборів.

Повідомлялося про великі скупчення людей на більшості виборчих дільниць для заочного голосування, і координатор із міжнародного моніторингу встановив, що «загальна кількість дільниць для заочного голосування була явно недостатньою». У деяких випадках на цих дільницях не було достатньої кількості бюлетенів<sup>143</sup>.

Виборці не могли знайти свого прізвища в списку виборців і тому не могли проголосувати. У ФБІГ про такі проблеми повідомили 50% виборчих дільниць, а в РС – 37%<sup>144</sup>. Права голосу були позбавлені тисячі виборців. Щоб вирішити цю проблему, ОБСЄ доручила МВК та виборчим дільницям направляти цих виборців до МВК – щоб вони пройшли перевірку, отримали довідку та повернулися до дільниці, щоб проголосувати. Однак така інструкція надійшла із запізненням, і багато виборців повернулися додому, відмовившись від голосування. Переміщені особи, які перетнули лінію розмежування, не могли звернутися до ТВК, бо не могли відійти від захищених виборчих дільниць, куди вони прибули на автобусах. Деякі муніципалітети подовжили час для голосування до 22 години, щоб допомогти виборцям, які зіткнулися з подібними проблемами.

Особливою проблемою було те, що виборчі скриньки та пломби не відповідали стандартам. Пломба могла сама відпадати зі скриньок; у картонних скриньках було занадто багато отворів, і вони були настільки великими, що виникали проблеми з їх транспортуванням із виборчих дільниць до центрів підрахунку голосів. Ще одним технічним недоліком був дрібний шрифт у бюлетені, тому багатьом виборцям була потрібна допомога, щоб його прочитати.

Порушення на деяких виборчих дільницях призвело до анулювання результатів, отриманих на цих виборчих дільницях, що свідчить про недотримання сутності демократії в деяких частинах країни<sup>145</sup>.

---

141. МАГ 2001: 7.

142. «Система побудована на засадах, які принципово суперечать основному праву голосу, встановленому численними міжнародними конвенціями з прав людини та основоположних свобод та прав людини та громадян, особливо Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини та її протоколами» (Арнаутович 2009: 571).

143. ОБСЄ 1996b: 3.

144. ОБСЄ 1996a: 4.

145. ОБСЄ 1996b: 3.

Скарги щодо порушень на виборчих дільницях подавали або голові виборчої дільниці (до журналу реєстрації проблемних питань), або голові МВК чи супервізору ОБСЄ. Оскарження подавали протягом 24 годин після порушення, але подання скарг не могло ані зупинити, ані призупинити процес голосування чи підрахунку голосів.

Міжнародні спостерігачі стали свідками вкидання фальсифікованих бюлетенів із боку дільничних виборчих комісій, сторонніх осіб на виборчих дільницях, сімейного голосування та упереджених дій дільничних виборчих комісій<sup>146</sup>.

У день виборів лише 14 700 переміщених осіб перетнули лінію розмежування: 13 500 – з ФБіГ до РС та 1 200 – з РС до ФБіГ<sup>147</sup>.

Була велика кількість недійсних бюлетенів, і певними чинниками, що впливали на це, були: недостатня освіта виборців, навмисне псування дійсних бюлетенів та політична мотивація (для виборців, які голосували через лінію розмежування)<sup>148</sup>.

Під час підрахунку не було помічено серйозних інцидентів чи порушень, але спостерігачі поставили під сумнів компетентність осіб, які виконували підрахунок. Крім того, ТВК та ОБСЄ не узгодили між собою інструкції щодо того, що вважається недійсним бюлетенем (ОБСЄ надала приклади недійсних бюлетенів, але згідно з правилами ТВК ці бюлетені могли вважатися дійсними). Усе це лише посилювало плутанину<sup>149</sup>.

Голосування за межами Боснії і Герцеговини, організоване поштою та на виборчих дільницях за кордоном, також мало свої негативні сторони.

Спостереження за голосуванням за кордоном виконували 65 міжнародних спостерігачів у 23 країнах. Голосування 1996 року розпочалося раніше і було продовжено через низку логістичних проблем. Воно планувалося в період із 28 серпня до 3 вересня, але фактично голосування розпочалося 25 серпня і приймалися бюлетені, які надсилалися поштою і надійшли до 14 вересня. Найбільші проблеми були пов'язані з видачею неправильних комбінацій бюлетенів, затримкою доставки бюлетенів та помилками в упаковці матеріалів для голосування поштою<sup>150</sup>. Ці проблеми були досить значними у ФРЮ. Однак, незважаючи на всі представлені проблеми, загальний висновок координатора з міжнародного моніторингу полягав у тому, що голосування за межами країни відбулося досить добре і без будь-яких значних маніпуляцій<sup>151</sup>.

Перші післявоєнні муніципальні вибори в Боснії і Герцеговині тривали два дні – 12-13 вересня 1997 року. Близько 2,2 тис. виборчих дільниць були відкриті з 7:00 до 19:00. На кожній виборчій дільниці планувалося мати супервізора, який пройшов дводенний тренінг і ночував на місці зберігання виборчих скриньок.

---

146. МАГ 1996: 46.

147. Прес-конференція голови Координатора з міжнародного моніторингу, 16 вересня 1996 р. ([www.refworld.org/docid/3ae6a6d50.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6a6d50.html)).

148. ОБСЄ 1996b: 3.

149. Норвезький гельсінський комітет 1996: 11.

150. Голосування було організовано в країнах з великою кількістю біженців із Боснії і Герцеговини. Найбільше виборчих дільниць було відкрито у ФРЮ та Хорватії, але голосування було організовано також і у Туреччині, в Угорщині та в інших країнах. Бюлетені не надійшли вчасно до Австралії, а також до Німеччини та Австрії, виборці з ФБіГ помилково отримали комбінацію бюлетенів для РС).

151. ОБСЄ 1996a: 4.

Для того щоб дати можливість проголосувати виборцям, які пройшли реєстрацію вже після того, як були надруковані списки виборців, було запроваджено інструмент так званих «заявлених бюлетенів»<sup>152</sup>. За оцінкою ОБСЄ/БДІПЛ, ця система досягла своєї мети, але сповільнила процес підрахунку. Було підтверджено/перевірено лише близько 25 000 із 70 000 заявлених бюлетенів, і багато виборців не були впевнені, чи були підраховані їхні голоси<sup>153</sup>.

Хоча і ОБСЄ, і ТВК повинні були знати про міжнародні стандарти щодо змін у виборчих правилах, незадовго до виборів було прийнято багато поправок до регламенту<sup>154</sup>. Однією з поправок було продовження повноважень обраних членів ради з одного до двох років. Незважаючи на те, що такі рішення зазвичай ухвалюються набагато раніше і, можливо, не в рік виборів та й, безумовно, не перед самим днем оголошення виборів, ОБСЄ/БДІПЛ дійшло висновку, що «...насправді було доцільно ухвалити такі рішення перед днем виборів»<sup>155</sup>. Проте критика все-таки була, зокрема, щодо порушення таємниці голосування (що стосується відкріпних талонів та заявлених бюлетенів). І все ж ОБСЄ/БДІПЛ оцінило, що муніципальні вибори 1997 року зробили значний внесок у розбудову миру<sup>156</sup>.

Розглядалися питання зміни виборчої системи. На цих виборах ОБСЄ/БДІПЛ також рекомендувало розглянути можливість зміни методу розподілу мандатів за формулою Сент-Лагю<sup>157</sup>, яка передбачала поділ на 1, 3, 5, 7 тощо, оскільки результати, досягнуті таким способом, були більш пропорційними<sup>158</sup>.

Вибори, що відбулися 1997 року, не проводилися для так званих «розділених» муніципалітетів, які були розділені лінією розмежування між ентитетами. «...Оскільки партнери в правлячих партіях у ФБіГ не змогли дійти згоди щодо закону про нові муніципалітети, певна кількість розділених муніципалітетів втратили можливість обирати свої парламенти, а велика кількість виборців не змогли реалізувати свої виборчі права»<sup>159</sup>. І все ж Міжнародна антикризова група оцінила ці вибори, як і вибори 1996 року, як підтвердження етнічної чистки через більш поширену «консолідацію та зміну меж виборчих одиниць між трьома великими етнічними партіями...»<sup>160</sup>.

У підсумковій рекомендації йдеться про необхідність участі ОБСЄ в підготовці та організації наступних загальних виборів 1998 року, оскільки, на їхню думку, попередні вибори було б неможливо провести без участі ОБСЄ<sup>161</sup>. Другі загальні вибори в Боснії і Герцеговині відбулися 12 та 13 вересня 1998 року для обрання Президії БіГ, Палати представників

---

152. Ці бюлетені пакувалися у подвійні конверти на виборчій ділянці (перші конверти містили самі бюлетені та іншу інформацію про виборців). Ці бюлетені рахувалися разом з іншими бюлетенями в головному центрі підрахунку голосів лише після виборів і після підтвердження, що виборець був дійсно зареєстрований.

153. ОБСЄ/БДІПЛ 1997: 13

154. Представники ТВК продовжили цю практику в наступних виборчих циклах, наприклад, під час виборів 2000 року: Див. послідовно Офіційний вісник БіГ, №№1/00, 2/00, 7/00, 11/00, 16/00, 18/00, 20/00, 21/00, 25/00 та 26/00.

155. ОБСЄ/БДІПЛ 1997: 6.

156. Там само, с. 21.

157. Цей метод усуває ефект диспропорції, який наявний у середніх більших виборчих одиницях при застосуванні методу Д'Ондта (Мілько 2006: 343).

158. ОБСЄ/БДІПЛ 1997: 6.

159. Арнаутович 2009: 580.

160. МАГ 2001: 7.

161. ОБСЄ/БДІПЛ 1997: 20.

Парламентської асамблеї БіГ, президента і віцепрезидентів РС, Національної асамблеї РС, Палати представників парламенту ФБіГ, десяти кантональних асамблей у ФБіГ<sup>162</sup> та муніципальних рад у 12 муніципальних округах, в яких не проводилися вибори 1997 року<sup>163</sup>. Регламент, установлений для цих виборів, передбачав нововведення, які поступово встановлювали базу для майбутньої постійної виборчої системи у БіГ.

Діяльність із розробки проєкту закону про вибори в Боснії і Герцеговині розпочалася наприкінці 1997 року шляхом створення робочої групи, до складу якої увійшли юридичні експерти з числа трьох конституційних народів та міжнародні експерти. Вони здійснили наполегливі спроби знайти компроміс і їхня робота завершилася 1999 року, коли проєкт було завершено і передано до парламенту. Прийняття цього закону не відбувалося бажаними темпами. Основним завданням ОБСЄ 1999 року було передання виборчої діяльності державним органам.

---

162. Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник БіГ, №15/98, ст. 1.10.

163. Муніципалітети, в яких не проводилися вибори 1997 року, – Домалевац-Шамац, Добой-Істок, Добой-Юг, Теочак, Добретічі, Сапна, Пале (кантон 5), Фоча (кантон 5), Равно, Усора, Костайніца та Босанські Нови/Нови Град. – Регламент Тимчасової виборчої комісії, Офіційний вісник БіГ, №15/98, ст. 1.10.





## ВИСНОВКИ ТА ЗАСВОЕНИЙ ДОСВІД

---

Можна зробити висновок, що рішення провести вибори протягом шести місяців після підписання Дейтонської мирної угоди – з можливістю перенесення цієї дати ще на три місяці, якщо так вирішить ОБСЄ, – виникло з необхідності легітимізації урядових структур і створення простору для поміркованих, сучасних і багатоетнічних політичних варіантів у політичному житті Боснії і Герцеговини.

Однак це рішення не врахувало всіх адміністративних, технічних і логістичних перешкод, які мали велике значення для організації виборчого процесу в післявоєнній країні. ОБСЄ була невід'ємною частиною адміністрування виборів у Боснії і Герцеговині. Насправді ОБСЄ домінувала в партнерстві з місцевими виборчими комісіями. Проблеми, які виникали зі списками виборців, плутаниною та наявністю виборців, які не могли скористатися своїм правом голосу, можна було б частково вирішити, якби було більше часу та зусиль, необхідних для такого типу масштабних державних послуг.

Проблема несвоєчасного прийняття рішень посилювалася очевидними проблемами комунікації між різними учасниками виборчого процесу. Готовність до комунікації та оперативне мислення є вирішальними.

Мандат ОБСЄ був передбачений лише на перших післявоєнних виборах. Проте провідна роль ОБСЄ в організації виборів тривала впродовж п'яти років після війни та шести виборчих циклів, два з яких були на місцевому рівні, оскільки, на думку міжнародної спільноти, умови для незалежного проведення виборів не було створено. ОБСЄ продовжувала активно брати участь в організації загальних виборів 2002 року, зокрема, навіть після ухвалення закону про вибори у Боснії і Герцеговині та створення виборчої комісії. ОБСЄ змогла завершити свою роботу після того, як було створено основу для демократичної країни та всі необхідні політичні й базові урядові структури.

Міжнародне співтовариство запровадило двадцять змін та доповнень до регламенту, які було розроблено спеціально для кожних виборів. Процес розробки постійної виборчої системи, надійних списків виборців і створення незалежних органів адміністрування виборів відбувався паралельно з реформами виборчих правил. Крім того, було встановлено правила, які забезпечували більшу політичну участь невеликих політичних партій.

Вибори проводилися майже щороку (1996, 1997, 1998, 2000 та 2002 рр.). Проте, незважаючи на спроби прокласти шлях до досягнення демократичних стандартів за допомогою частого проведення виборів, у Боснії і Герцеговині не було досягнуто великого прогресу, особливо що стосується універсального та рівного виборчого права. Були незначні успіхи, пов'язані зі свободою і таємницею голосування, а також більшою участю жінок у списках кандидатів. Водночас ідея сформувати нову партійну структуру парламентів держави та ентитетів шляхом упровадження партійної конкуренції у виборчому процесі не принесла успіху<sup>164</sup>. Інтенсивна

---

164. Пеянович 2013: 21.

виборча діяльність не гарантувала забезпечення демократичної консолідації в Боснії і Герцеговині, особливо через структуру країни, яка була встановлена Дейтонською мирною угодою. Міжнародна антикризова група дуже прямо висловилася у своєму звіті: «...Вибори, проведені 14 вересня в Боснії і Герцеговині, не можна вважати вільними та чесними, як того вимагає Дейтонська мирна угода»<sup>165</sup>.

Часто вибори були неналежно підготовлені, що призводило до серйозної критики на адресу міжнародної спільноти та її ролі через недостатню відповідність міжнародним стандартам. Однак за існуючого балансу політичних сил було нереалістично очікувати системних рішень, як-от перегляду Конституції Боснії і Герцеговини. А той факт, що розроблена та встановлена виборча система, закладена у першому законі про вибори 2001 року, практично не змінилася навіть через двадцять два роки, це підтверджує.

З досвіду Боснії і Герцеговини можна винести кілька уроків, якими може скористатися інша держава у післявоєнний період, зокрема, Україна. Для проведення виборів необхідні:

- ▶ Припинення конфлікту та демілітаризація. Демілітаризація політики перед проведенням постконфліктних виборів має вирішальне значення для більш безпечного середовища.
- ▶ Мирна угода (вона може закласти основу для постконфліктних виборів).
- ▶ Забезпечення безпечного середовища. Чіткий оперативний план гарантування свободи пересування та безпеки, яка має бути забезпечена політичним партіям і кандидатам під час реєстрації та агітації, а також виборцям і спостерігачам у день виборів. Виборчі дільниці мають розташовуватися в безпечних приміщеннях із необхідними умовами, до яких можна дістатися без ризику мінування чи інших проблем. Вони мають забезпечувати таємницю голосування та безперешкодний виборчий процес (якщо є змога, варто відвідати ці місця для перевірки їх місткості та умов).
- ▶ Підрозділи безпеки (військові, поліція), що мають бути розміщені на достатній відстані, щоб виборці не відчували страху, але достатньо близько, щоб можна було вчасно відреагувати на виклик органів адміністрування виборів.
- ▶ Вчасно забезпечений бюджет на вибори (післявоєнні вибори потребують більше логістичних, технічних і людських ресурсів). Для технічних, фінансових цілей та цілей нарощування потенціалу може бути корисна міжнародна підтримка.
- ▶ Прийняття чітких правил виборів (найкращий час це зробити – невиборчий рік, що дасть достатньо часу всім зацікавленим сторонам для ознайомлення з правилами).
- ▶ Інноваційні та альтернативні рішення для забезпечення можливості участі у голосуванні, зокрема у післявоєнні вибори (наприклад, заочне голосування, спеціальні мобільні групи для виборців, які фізично не можуть прийти на виборчі дільниці тощо).
- ▶ Оновлення до дня голосування списків виборців, що міститимуть прізвища всіх осіб, які мають право голосу, а також будь-які обмеження, встановлені правилами проведення виборів.

---

165. МАГ 1996: 1.

- ▶ Створення органів адміністрування виборів, які будуть здатні професійно завершити всі етапи виборчого циклу. Важливо чітко визначити лідерів процесу та дотримуватися ієрархії в структурі адміністрування виборів. Буде добре мати постійну, незалежну від влади та укомплектовану кадрами й необхідними ресурсами виборчу адміністрацію.
- ▶ Функціональна адміністративна та комунікаційна інфраструктура.
- ▶ Достатня кількість часу для підготовки необхідних елементів, яку потрібно мати в складних повоєнних умовах.
- ▶ Планування разом із службами безпеки перевезення та захисту виборчих матеріалів, щоб їх не можна було скомпрометувати.
- ▶ Планування резервів виборчих матеріальних та людських ресурсів, які можна буде оперативно задіяти в разі потреби для уникнення можливих перерв у день виборів, що можуть поставити під загрозу хід виборів і призвести до необхідності їх повторного проведення.
- ▶ Адаптація розміру виборчих дільниць відповідно до очікуваної кількості виборців, щоб уникнути скупчення людей.
- ▶ Координація між різними рівнями організаційної структури органів адміністрування виборів, а також щодо підготовки високоякісних виборчих матеріалів (виборчих скриньок та захисних пломб, оскільки у післявоєнний час цей матеріал часто транспортується за різних умов).
- ▶ Завчасне підготування та поширення серед виборчих дільниць навчальних матеріалів, призначених як для органів адміністрування виборів, так і для виборців, які містять чіткі правила голосування та підрахунку голосів (наприклад, плакати, де чітко вказано, які бюлетені вважаються дійсними, а які ні).
- ▶ Створення робочої групи, яка зможе надавати точні, чіткі письмові інструкції у разі запитів із місць, і які можна буде терміново доставляти за всіма необхідними адресами (як до органів адміністрування виборів, так і до кандидатів).
- ▶ Перевірка відповідності усім вимогам на кількох рівнях (стан матеріалів, списків виборців, бюлетенів, плани конфіденційних матеріалів для голосування, знання органів адміністрування виборів).

Вибори – це перевірка на придатність для всіх інституцій і рівнів влади навіть у мирний час. А в післявоєнний час усі завдання стають іще складнішими, і їх потрібно розглядати з усіх боків. Тому наявність резервних рішень завжди має вирішальне значення.

Проведення виборів усупереч демократичним стандартам, можливо, толерувалося в післявоєнний період у Боснії і Герцеговині. Організації, які займалися оцінюванням виборів на той час, також були рідкістю. Методика спостереження та оцінювання виборів була ще тільки в стані становлення навіть наприкінці 1990-х років.

Проте сьогодні, через двадцять п'ять років, проведення виборів, які не задовольняють основні передумови та не відповідають міжнародним стандартам, є навряд чи можливим, а радше навіть неприйнятним.



# СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

---

Арнаутович 2009 – Арнаутович С. Політичне представництво та виборчі системи в Боснії і Герцеговині у ХХ столітті (*Arnautović S., Političko predstavljanje i izborni sistemi u BiH u XX stoljeću*), Promocult, Сараєво, 2009.

ДМУ 1995 – Загальна рамкова угода про мир у Боснії і Герцеговині (The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (1995)), парафрована у Дейтоні 21 листопада 1995 року та підписана у Парижі 14 грудня 1995 року ([www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf)), станом на 14 серпня 2023 р.

Європейське співтовариство 1991 – Декларація щодо Югославії, Позачергове засідання міністрів ЄРС (Європейської політичної співпраці), Брюссель, 16 грудня 1991 р., станом на 14 серпня 2023 ([www.dipublico.org/100637/declaration-on-yugoslavia-extraordinary-epc-ministerial-meeting-brussels-16-december-1991/](http://www.dipublico.org/100637/declaration-on-yugoslavia-extraordinary-epc-ministerial-meeting-brussels-16-december-1991/)).

Європейське співтовариство 1992 – Конференція з питань Югославії, Висновок Арбітражної комісії №4, «Про міжнародне визнання Соціалістичної Федеративної Республіки Боснія і Герцеговина Європейським співтовариством та його державами-членами», Париж.

Касапович 2005 – Касапович М. Боснія і Герцеговина: Роз'єднане суспільство і нестабільна держава (*Mirjana Kasarović, Bosni i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država*), Politička kultura, 2005.

МАГ 1996 – Міжнародна антикризова група, «Вибори в Боснії і Герцеговині», Доповідь по Боснії (*International Crisis Group: Elections in Bosnia and Herzegovina*), №16, 22 вересня 1996 р. ([www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/elections-bosnia-and-herzegovina](http://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/elections-bosnia-and-herzegovina)), станом на 14 серпня 2023 р.

МАГ 1997 – Міжнародна антикризова група, «Виборчі скриньки за межами країни» (*International Crisis Group: Beyond Ballot boxes*), 10 вересня 1997 р. ([www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh26main.html](http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh26main.html)), станом на 15 серпня 2023 р.

МАГ 2001 – Міжнародна антикризова група, «Розплата за гріхи: Протистояння Республіки Сербської в Боснії» (*International Crisis Group: The wages of sin: confronting Bosnia's Republika Srpska*) Balkans Report, №118, Сараєво/Брюссель ([www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/wages-sin-confronting-bosnias-republika-srpska](http://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/wages-sin-confronting-bosnias-republika-srpska)), станом на 15 серпня 2023 р.

Мілько 2006 – Мілько З. Конституційний устрій Боснії і Герцеговини (*Zvonko Miljko, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*), Hrvatska sveučilišna naklada, 2006.

МОМ 2003 – Міжнародна організація з міграції, Тематичні дослідження щодо участі вимушених мігрантів у виборах (*International Organization for Migration: Case studies on the participation of conflict forced migrants in elections*) ([www.geneseo.edu/~iompress/PEP%20Case%20Studies%202003.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/PEP%20Case%20Studies%202003.pdf)), станом на 15 серпня 2023 р.



Норвезький гельсінський комітет 1996 – Норвезький гельсінський комітет, Звіт про вибори в БіГ, 14 вересня 1996 р.

ОБСЕ 1995 – ОБСЕ, Рада міністрів, Рішення №1 МС(5), Журнал №2, пункт 9 порядку денного, Будапешт, 8 грудня 1995 р.

ОБСЕ 1996а – Вибори в Боснії і Герцеговині, 14 вересня 1996 р.: Попередня заява Координатора з міжнародного моніторингу (*The elections in Bosnia and Herzegovina, 14 September 1996: Preliminary statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM)*) ([www.osce.org/files/f/documents/b/1/14031.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/b/1/14031.pdf)), станом на 15 серпня 2023 р.

ОБСЕ 1996б – Вибори в Боснії і Герцеговині, 14 вересня 1996 р.: Друга заява Координатора з міжнародного моніторингу (*The elections in Bosnia and Herzegovina, 14 September 1996: second statement of the co-ordinator for international monitoring (CIM)*) ([www.osce.org/files/f/documents/f/3/13615.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/f/3/13615.pdf)), станом на 15 серпня 2023 р.

ОБСЕ 2006 – 10-річна Місія ОБСЕ в Боснії і Герцеговині, 1995-2005 рр., Blicdruk, Сараєво, березень 2006 р.

ОБСЕ/БДІПЛ 1997 – Боснія і Герцеговина, вибори до національних зборів Республіки Сербської, (*Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska national assembly elections*), 22-23 листопада 1997 р. ([www.osce.org/odihr/elections/bih/14048](http://www.osce.org/odihr/elections/bih/14048)), станом на 15 серпня 2023 р.

Офіційний вісник РБіГ 1992 – Official Gazette of BiH, Results of the Republican referendum for determining the status of BiH, №7/92.

Пеянович 2013 – Пеянович М. Політичний плюралізм і парламентська демократія в БіГ (*Mirko Pejanović, Politički pluralizam i parlamentarna demokratija u BiH*), Сараєво, 2013. Статистичне бюро 1993 – Національний склад населення БіГ (National population composition) / Statistical Bureau, грудень 1993 р. – Сараєво.

УВКБ ООН 1996 – Інформаційні записки УВКБ ООН (*Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Slovenia*), Information Notes, №6-7/96, червень/липень 1996 р.

Хадзіабдич 2019 – Хадзіабдич І. Вибори в перехідних умовах у Боснії і Герцеговині, 1996-2002 рр. (*Irena Hadziabdic, Transitional elections in Bosnia and Herzegovina // Alihodžić S., Matatu N. and Raffoul A. (eds), Transitional Elections: Case studies. Appendix to International IDEA's Policy Paper*), №18, Стокгольм, сс. 7-15).

Хафнер 2006 – Хафнер Д. Ф., Пеянович М. Розвиток політичного плюралізму в Боснії і Герцеговині (*Danica Fink Hafner and Mirko Pejanović, Razvoj političkog pluralizma u Bosni i Hercegovina*), Promocult, Сараєво/Любляна, 2006 р.





Це аналітичний огляд перших післявоєнних виборів у Боснії і Герцеговині, проведених за сприяння міжнародної спільноти в період із 1996 до 2000 року. Тут представлено основні стадії виборчого циклу, показано труднощі, які виникали при організації виборів у післявоєнному середовищі. Аналітичний огляд дає розуміння проблем, які виникають під час організації виборів, зокрема, проблем безпеки, відсутності інфраструктури та наявності великої кількості біженців і переміщених осіб. Тут глибоко проаналізовано правові та практичні аспекти, пов'язані з адмініструванням виборів, які мають забезпечити фундаментальні виборчі принципи, виборчі права громадян і компетентне управління виборчим процесом. Отриманий досвід під час післявоєнних виборів у Боснії і Герцеговині може бути важливим та корисним як для України, так і для країн, які стикаються з подібними проблемами.

UKR

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE