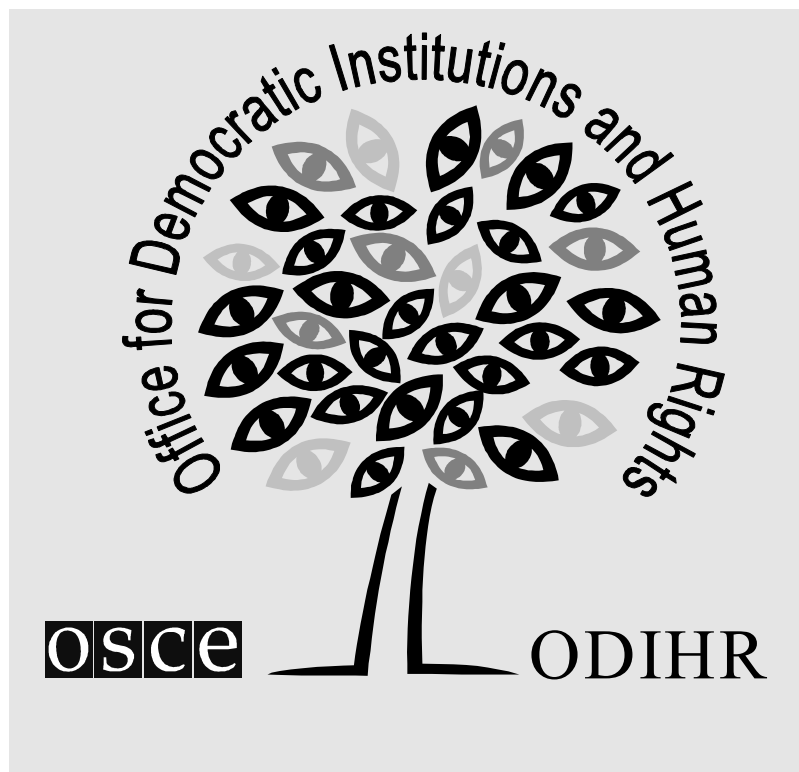




**Office for Democratic Institutions and Human Rights
Biro za Demokratske Institucije i Ljudska Prava**

**REPUBLIKA CRNA GORA
SAVEZNA REPUBLIKA JUGOSLAVIJA**

**OSCE/ODIHR
PRAVNA ANALIZA IZMJENA I DOPUNA IZBORNE
ZAKONSKE REGULATIVE**



Varšava, 9 avgusta 2002

OSCE/ODIHR-ova PRAVNA ANALIZA IZMJENA I DOPUNA IZBORNE ZAKONSKE REGULATIVE ZA REPUBLIKU CRNU GORU / SAVEZNA REPUBLIKA JUGOSLAVIJA

Varšava, 9. avgusta 2002. godine

I. U V O D

Ovom pravnom analizom se daje ocjena seta zakona kojim su izvršene dopune izborne zakonske regulative, kao i odgovarajuće medijske regulative, a kojeg je donijela Skupština Republike Crne Gore/SRJ 18. jula 2002. godine, da bi ga potom Predsjednik Republike vratio Skupštini bez proglašenja 25. jula, te da bi isti set ponovo bio donijet u Skupštini 29. jula i konačno proglašen kao zakon ukazom Predsjednika Republike dana 30 jula.

Zakonodavstvo koje je obuhvaćeno ovom analizom odnosi se na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (zakon o izmjenama i dopunama izbornog zakona), Zakon o predstavljanju podnosioca izbornih lista putem elektronskih i štampanih, državnih i privatnih, javnih glasila u vremenu od dana raspisivanja izbora do izborne šutnje (zakon o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje), kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom informisanju¹

Skupština je požurila sa izmjenama i dopunama izbornog zakonodavstva bez obavljanja širih konsultacija sa parlamentarnim političkim partijama. Kao rezultat toga, uslijedila je zbrka u izbornom ambijentu. Došlo je do oštih neslaganja oko toga koje zakone primjenjivati na prijevremene parlamentarne izbore zakazane za 6. oktobar 2002. godine kao i dopunske opštinske izbore u Podgorici i Tivtu. Pored toga, čorsokak oko izbora sudija Ustavnog suda mora se hitno riješiti. Široke konsultacije po tom pitanju bi bile od pomoći. Imajući u vidu ulogu Ustavnog suda u kontekstu održavanja izbora, važno je da ona bude viđena kao politički neutralna. Upravo stoga, sadašnja politička kriza može rezultirati krajnje osporavanim izborima, daljnjom polarizacijom crnogorskog biračkog tijela, dodatnim ponavljanjima izbora, te produbljivanjem bezizlaznih situacija tokom narednih mjeseci.

II. KRATAK PREGLED SADRŽAJA

Vršeći analizu izbornog zakonodavstva u kontekstu misija za praćenje izbora, OSCE/ODIHR je konstatovao da je zakonski okvir, uopšteno gledano, prihvatljiv za demokratske izbore, mada su uočeni određeni nedostaci. Značajne preporuke u pogledu unapređenja izbornog zakonodavstva su date nakon posljednjih

¹ Ova je analiza je zasnovana na nezvaničnom prevodu navedenih zakona. Na svaku analizu zakona koja se oslanja na prevod, mogu biti od utjecaja pitanja interpretacije odn. tumačenja, a koja su rezultat samog prevoda.

misija OSCE/ODIHR za praćenje izbora. U tom smislu, pozdravljaju se nastojanja Skupštine da sprovede neke od preporuka OSCE/ODIHR i neke od dopuna su stoga konstruktivne. Međutim, dopune ne odražavaju one uočene nedostatke koji su i najznačajniji, dok uvode neke druge izmjene koje nijesu u skladu sa međunarodnim standardima.

Zakonodavstvo kojim se predlaže daljnje regulisanje djelatnosti medija jeste zabrinjavajuće, dok sami motivi kojima su potaknute predložene izmjene i dopune su opravdani kako je već detaljno obrazloženo u nedavnim izvještajima misija OSCE/ODIHR za praćenje izbora. Kaznene odredbe mogu dovesti do toga da se naruše uslovi poštenog izbornog procesa. Ostale odredbe koje su uključene u ovo dopunjeno zakonodavstvo mogu neizbježno dovesti do gušenja ambijenta u kojem se odvija izborna kampanja, i to tako što se do u pojedinosti pokušava urediti svaki najmanji detalj ponašanja medija. Pored toga, neke od dopuna regulišu privatne medije na način koji nije u skladu sa međunarodnim standardima.

Bez obzira na samu suštinu izmjena i dopuna i u skladu sa utvrđenim standardima, izbori zakazani za 6. oktobar 2002. godine se mogu održati samo po zakonu koji je bio na snazi u vrijeme raspisivanja izbora. Dopunjeni zakoni se mogu primjenjivati samo na izbore raspisane nakon isteka propisanog broja dana od objavljivanja novog zakonodavstva u Službenom listu.

No, pored toga, primjenjivo zakonodavstvo za izbore 6. oktobra 2002. godine bi moglo biti dopunjeno nekim tehničkim odredbama u onim slučajevima u kojima se zahtijeva pojašnjenje zakona. Daljnja poboljšanja zakononskog okvira za izbore 6. oktobra moguća su takođe i kroz podzakonske propise. Šta više, u slučaju da se postigne široki konsenzus među svim strankama u Skupštini, ograničeni broj odredbi Zakona o izboru odbornika i poslanika (izborni zakon) moguće je dopuniti u "opštem interesu", u skladu sa drugim stavom Člana 109 Ustava Republike Crne Gore, retroaktivno ga primjenjujući na izbore zakazane za 6. oktobar. Takva "izuzetna" mjera bi mogla biti od "opšteg interesa" u tome da se izbjegne haotična situacija tokom narednih mjeseci.

III. PRETHODNE PREPORUKE OSCE / ODIHR -a

A. Izorno zakonodavstvo

Mada je OSCE / ODIHR zaključio da su protekli izbori u Crnoj Gori tokom posljednja dva puta održani, uopšteno gledano, u skladu sa međunarodnom praksom i standardima, i da je postojeće zakonodavstvo predstavljalo zadovoljavajuću osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, predložene su slijedeće preporuke koje su imale za cilj poboljšanje izbornog zakonskog okvira:

- Izborni zakon bi trebalo izmijeniti i dopuniti na način kojim će se regulisati raspolaganje mandatima od strane izabranih odbornika. To posebno znači da odbornici ne bi smjeli izgubiti mandate zbog promjene svoje političke pripadnosti.
- Potrebno je izmijeniti odredbe kojima se političkim partijama odobrava imenovanje polovine kandidata ne poštujući njihov položaj na listi kandidata. Zakonom bi se trebalo zahtijevati da se mandati dodjeljuju isključivo prema redoslijedu sa izbornih lista.
- Potrebno je inkorporirati u zakon i one odredbe kojima se naglašava status nezavisnih odbornika i status odbornika u slučaju raspadanja koalicije ili stranke .
- Mandat Republičke izborne komisije treba proširiti kako bi se garantovalo njeno koordiniranje kako opštinskim tako i republičkim izborima. To naročito znači da bi njen mandat trebao predvidjeti davanje ovlaštenja za usvajanje obavezujućih odluka koje su potrebne radi razjašnjenja načina sprovođenja zakonskih odredbi. Republička izborna komisija treba takodje biti ovlašćena za usvajanje pravilnika o radu svojih sastanaka.
- Potrebno je precizno odrediti prava i dužnosti svih članova Republičke izborne komisije, opštinskih izbornih komisija i biračkih odbora, uključujući i njihovo pravo da iniciraju raspravu , poziv na glasanje, kao i da unaprijed dobijaju obavještenje o sastancima. Izbornim zakonom bi takodje trebalo uskladiti jednak status stalnih i proširenih članova komisija i biračkih odbora.
- Mandat stalnih članova opštinskih izbornih komisija bi trebao biti ispoštovan bez prijevremog prekida po osnovu političkih promjena u Skupštinama opština.
- Potrebno je izvršiti ponovnu procjenu važećeg sistema za zadovoljavanje interesa manjina radi utvrđivanja njegove efikasnosti. Poboljšanja ili alternativni pristupi se mogu bolje prilagoditi kako bi se ostvarila planirana namjera, izbjegle potencijalne anomalije koje su svojstvene važećem sistemu, a slične pogodnosti proširile i na ostale manjine²
- Zakonom je potrebno jasnije i preciznije definisati pravila za utvrđivanje praga od 3%, kao i sistema za raspodjelu 5 mandata koji se biraju na posebnim biračkim mjestima. Prag od 3% treba utvrđivati u odnosu na ukupan broj važećih glasačkih listića.

² Vidi takodje : Smjernice OSCE / ODIHR koje se odnose na sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom procesu, Varšava, 2000.

- Potrebno je donijeti nove odredbe kojima bi se preciznije definisale koalicije, prava i ograničenja koalicionih partnera za vrijeme perioda kampanje, njihovo finansiranje i pristup medijima.
- Potrebno je takodje donijeti odredbe kojima će se definisati okolnosti pod kojima prestaje postojanje koalicije, kao i zvanični način na koji treba saopštiti takvu odluku.
- Zakonom treba zabraniti da političke stranke koriste zgrade koje su vlasništvo vlade.
- Neopravdani pritisak ili uticaj na službenike vlade se mora zakonom zabraniti.
- Kodeks ponašanja za pripadnike policije za vrijeme trajanja kampanje treba jasno odrediti i sprovoditi.
- Potrebno je striktno sprovoditi odvojeno djelovanje vlade od djelovanja političkih stranaka. Aktivnosti i programi koji razliku između zvaničnog i političkog pokroviteljstva čine nejasnom, treba zakonom ograničiti.
- Potrebno je pažljivo pregledati razloge za ponavljanje izbora kako bi se definisali ozbiljni propusti zbog kojih treba ponavljati glasanje na pojedinim biračkim mjestima.
- Od birača se mora zahtijevati da se potpišu na birački spisak umjesto u posebnu knjigu birača koja je suvišna.

B. Pitanja medija

OSCE / ODIHR je takodje uputio kritike u pogledu uticaja koji se vrši na državne medije i urgirao uvodjenje boljih mehanizama kojima bi se ponašanje medija više uskladilo sa demokratskom praksom, ali istovremeno navodeći da birači u Crnoj Gori treba da prime obilje informacija iz najrazličitijih izvora kako bi se na osnovu takve informisanosti mogli opredijeliti na izborima. Načinjen je čitav niz preporuka, od kojih neke obuhvataju slijedeće :

- Usvajanje stalnih propisa o medijima tokom izbornog procesa kojima bi se obezbijedio pravovremeni početak kampanje. Takvim bi se pravilima trebala definisati uloga i ponašanje medija ali ne i ograničiti politički dijalog i rasprava.
- Materijal za kampanju, kao i reklamiranje kampanje u novinama i elektronskim medijima treba da upotpunosti označava ime sponzora, pojedinca ili stranke koja je platila i naručila oglase.

- Predmet sankcionisanja treba da bude i svaki propust od strane medija da jasno naznače da se radi o plaćenim političkim oglasima kako je propisano zakonom.

IV. PRIMJENA IZMJENA I DOPUNA ZAKONA

Parlamentarne izbore za 6. oktobar 2002. godine raspisao je Predsjednik Republike u odluci od 20 jula. Skupština je 18. jula donijela odluku o skraćenju svog mandata, u suštini razrješavajući samu sebe. Ova je odluka donijeta nakon donošenja izmjena i dopuna kojima se mijenjaju izborni i medijski zakoni, ali prije nego je završen proces izmjena i dopuna i prije nego su one proglašene zakonom. Odluka Skupštine da skрати svoj mandat objavljena je u Službenom listu od 19 jula.

Mada su dopune izborne zakonske regulative donesene u Skupštini 18. jula, njih Predsjednik nije proglasio zakonom, već su vraćene u Skupštinu 25 jula. Skupština je ponovo donijela iste zakone 29. jula, da bi ih Predsjednik proglasio zakonom 30. jula. Ti će zakoni stupiti na snagu 10 avgusta 2002, 21 dan nakon raspisivanja parlamentarnih izbora zakazanih za 6 oktobar 2002³

Shodno Članu 109. Ustava Republike Crne Gore i međunarodnom standardu *lex retro non agit*, izbori 6. oktobra 2002 se mogu održati samo po zakonima koji su bili na snazi kada su izbori raspisani, a to su zakoni bez najnovijih izmjena i dopuna⁴. Dopunjeni zakoni, koje je Predsjednik propisno proglasio i koji su objavljeni u Službenom listu, primjenjivali bi se na sve izbore raspisane poslije 10 avgusta.

Nadalje, Venecijanska komisija Savjeta Evrope savjetuje da izborni zakoni, posebno osnovni dijelovi tih zakona, moraju ostati stabilni i da ne smiju podlijegati promjenama tokom godine u kojoj se izbori održavaju⁵. Međutim, u izvanrednim okolnostima, neke dopune izbornih zakona bi se mogle opravdano unijeti i nakon objavljivanja izbora, pod uslovom da se istima (1) ne mijenja izborni sistem, (2) pojašnjavaju nejasnoće u zakonodavstvu, i (3) pod uslovom ih podržavaju svi sudionici u izbornom procesu.

V. DOPUNE IZBORNOG ZAKONA

Pozdravlja se nastojanje Skupštine da unaprijedi zakonodavni okvir za održavanje izbora u Crnoj Gori i da sprovede neke od preporuka OSCE / ODIHR-a.

³ Dopunski opštinski izbori u Podgorici su raspisani 3. jula, a u Tivtu 30. jula.

⁴ Član 109. Ustava Republike Crne Gore :

"Zakon, drugi propis i opšti akt ne može imati povratno dejstvo. Izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes, utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo".

⁵ Vidi : Evropska Komisija za demokratiju putem zakona ((Venecijanska komisija) "Smjernice u pogledu sprovođenja izbora", Venecija, 4 juli 2002.

Pojedine izmjene i dopune donijete u julu, uistinu, i jesu konstruktivne i motivi predloženih promjena jesu vrijedni ozbiljnog razmatranja. Medjutim, druge dopune nisu opravdane, posebno one odredbe koje se tiču procesa samog glasanja i imenovanja izbornih komisija.

Medjutim, ove dopune nisu usmjerene na najznačajnije nedostatke izbornog zakonodavnog okvira, a koje je OSCE / ODIHR uočio tokom svojih posljednjih misija za praćenje izbora.

A. Tehnička poboljšanja

Većina izmjena i dopuna donesenih ove 2002. godine na izborni zakon jesu tehničke prirode. Između ostalog, period izborne šutnje je ograničen sa 48 sati na 24 sata uoči dana održavanja izbora (Član 6) i rokovi za raspisivanje izbora i određivanje dana održavanja izbora su promijenjeni sa 60-100 dana na 60-80 dana (Član 14). **OSCE/ODIHR podržava** ove dopune Člana 6 i Člana 14.

B. Smanjenje broja određenih mandata

Član 12. izbornog zakona je dopunjen tako da se smanjuje broj poslanika izabranih na posebno odredjenim biračkim mjestima (u albanskim zajednicama) sa 5 na 4⁶. Kako se Članom 3. izbornog zakona propisuje da će svaki poslanik crnogorske Skupštine se birati na 6.000 birača, smanjenje u broju albanskih članova Parlamenta se mora odnositi na veličinu biračkog tijela albanske manjine, te se mora utvrditi putem temeljitog ispitivanja i provjere demografskih podataka. Pored toga, takva bi promjena mogla biti usvojena tek nakon iscrpnih konsultacija sa rukovodstvom te manjinske zajednice. Kao takvu, **OSCE / ODIHR ne podržava** dopunu Člana 12. bez iscrpnih konsultacija po tom pitanju. Pored toga, a u skladu sa prethodnim preporukama OSCE/ODIHR-a, budući izborni zakon treba da preispita sistem zadovoljavanja manjinskih interesa i da te prednosti proširi na sve manjine.

C. Sprovođenje izbora

Mandat izbornih komisija (republičke i opštinskih) je produžen sa četiri na pet godina (Član 19). Takva promjena bi trebala doprinijeti stabilnijem sprovođenju izbora. Medjutim, istim se članom propisuje da će izborne komisije biti imenovane "nakon konstituisanja novoizabrane skupštine". S obzirom da je mandat Skupštine 4 godine, takva je odredba u kontradikciji sa 5-godišnjim mandatom izbornih komisija. **OSCE / ODIHR** bi podržao ovu izmjenu ukoliko bi se razjasnila naznačena kontradikcija i način imenovanja izbornih komisija u Članu 19.

⁶ Broj izabranih poslaničkih mandata (5) na posebno odredjenim biračkim mjestima je prethodno regulisan odredbama Člana 118 (Prelazne odredbe).

Dopune u Članu 24 kojima se Skupština ovlašćuje da imenuje Opštinske izborne komisije nakon raspuštanja skupštine opštine su sporne. Ne postoji način kojim bi se garantovalo da će sastav Opštinske izborne komisije koju ponovo imenuje skupština odražavati lokalni politički balans. Šta više, skupštinska kontrola nad sprovođenjem izbora na lokalnom nivou u kontradikciji je sa duhom lokalne samouprave. **OSCE / ODIHR preporučuje** da zakon bude dopunjen na način kojim će se obezbijediti da u slučaju raspuštanja skupštine opštine, novu Opštinsku izbornu komisiju bira Skupština samo ukoliko postojeća Opštinska izborna komisija ne bude funkcionisala, pod veoma precizno propisanim okolnostima.

Jednom od dopuna (Član 18 zakona o dopunama izbornog zakona) Skupština se ovlašćuje da imenuje novu Republičku izbornu komisiju i novu Opštinsku izbornu komisiju za Podgoricu. Ovim bi se uvele neopravdane izmjene u procesu sprovođenja izbora i to usred samog predizbornog perioda, uoči izbora 6. oktobra. Pored toga, ova odredba je u kontradikciji sa odredbom obuhvaćenom Članom 19. izbornog zakona. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se ova dopuna ukine.

D. Registracija kandidata

U svrhu registracije liste kandidata za parlamentarne i lokalne izbore, minimalan broj kandidata na listi političke partije ili koalicije povećan je sa 1/3 na 2/3 ukupnog broja izbornih mandata (Član 39). Ova izmjena je opravdana i mogla biti prihvatljiva. Međutim, zakonom se ne dozvoljava građanima da se kandiduju kao nezavisni kandidati, što je suprotnosti sa stavom 7.5 Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990 godine⁷. **OSCE / ODIHR podržava** ovu izmjenu, ali uz dodatnu preporuku da izborni zakon bude dalje dopunjen na način koji će omogućiti građanima da se kandiduju pojedinačno.

E. Postupak glasanja

Značajne izmjene i dopune su načinjene u pogledu postupka glasanja (Član 69), tako što se zabranjuje članovima biračkog odbora da "u bilo kojoj formi, a posebno glasnim obraćanjem sopštavaju ime i prezime birača, kao i njegov redni broj na biračkom spisku". OSCE / ODIHR je svjestan da praksa prema kojoj predstavnici političkih partija vode evidenciju o biračima koji su glasali predstavlja predmet moguće zloupotrebe. **OSCE / ODIHR podržava** ovu dopunu.

⁷ Odredbama stava 7.5 OSCE Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine se zahtijeva da građanima bude dozvoljeno "da se, bez razlike, kandiduju za političku ili javnu funkciju, bilo pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija".

Dodat je novi Član 69a kako bi se obezbijedila tajnost glasanja na biračkim mjestima. Ova dopuna navodi da bi biračko mjesto trebalo biti raspušteno i glasanje ponovljeno ukoliko glasački odbor "ne uredi biračko mjesto na način kojim se obezbjedjuje tajnost glasanja". **OSCE / ODIHR preporučuje** da uslovi u slučaju "neobezbjedjenja pune tajnosti glasanja" budu sasvim jasno i precizno definisani, u protivnom ovu dopunu bi trebalo povući jer bi mogla biti predmetom zloupotrebe.

Pored toga, u istom članu predsjednik biračkog odbora se obavezuje da proglasi nevažećim glasački listić "ukoliko birač povrijedi tajnost glasanja na način što glasa javno izvan prostora određenog za glasanje ili, nakon glasanja u prostoru koji je za to namijenjen, javno pokaže glasački listić biračkom odboru tako da se vidi za koga je glasao. "

Ovakvom odredbom se daje preveliko ovlašćenje predsjednicima biračkog odbora da jednostrano poništavaju glasački listić ukoliko je tajnost glasanja povrijedjena, bez obzira na okolnosti, a posebno na namjeru birača. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se dio ovog člana ukine, a da se tajnost glasanja promoviše putem (1) obezbjedjivanja odgovarajuće opreme za tajno glasanje, (2) bolje obuke članova biračkog odbora i (3) nastojanja na sprovođenju građanske edukacije.

Dopunom Člana 69. izbornog zakona, izbrisana je odredba kojom se zahtijeva od birača da potpišu birački spisak da bi potvrdili prijem glasačkog listića. Ovakva dopuna stvara priličnu prazninu u postupku glasanja s obzirom da članovi biračkog odbora neće biti u stanju utvrditi ukupan broj birača koji je glasao na biračkom mjestu, a što predstavlja osnovnu garanciju integriteta izbornog procesa. Šta više, ukupan broj birača koji je potpisao birački spisak jeste neophodan radi popunjavanja obrasca sa rezultatima na biračkom mjestu kako je definisano Članom 89. Ono što se čini samo propustom, kasnije se potvrđuje u u Članu 71a kojim se zabranjuje članovima biračkog odbora da vode bilo kakvu evidenciju o biračima koji su glasali. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se ova dopuna povuče i da se ponovo unese zahtjev da birač potpisuje birački spisak da bi potvrdio prijem glasačkog listića.

Zabrana korišćenja telefona i drugih uređaja međusobnog komuniciranja u prostorijama za glasanje tokom aktivnosti glasanja i brojanja glasova, a što je uneseno u Član 71a, jeste opravdano, i **OSCE / ODIHR podržava** takvu vrstu dopune.

Član 79 je izmijenjen tako da se propisuje da glasačke kutije ne budu transparentne. Mada ovaj tip glasačkih kutija promoviše povećanu transparentnost samog izbornog procesa, u crnogorskom kontekstu je međutim upotreba transparentnih kutija kritikovana kao narušavanje tajnosti glasanja, posebno u slučajevima kada glasački listići nisu propisno savijeni ili kada je papir na kojim su štampani glasački listići tanak. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se ova dopuna

povuče i da se umjesto nje uvede nova odredba kojom bi se od birača zahtijevalo da stave svoje glasačke listiće u kovertu prije nego ih ubace u glasačke kutije. Alternativno rješenje je da glasački listići budu odštampani na debljem papiru.

F. Prelazne odredbe

Dopunama je unesen određeni broj odredbi (Članovi 17-27 zakona o izmjenama i dopunama izbornog zakona), koje bi trebale biti prelazne prirode. S obzirom da se zakon o izmjenama i dopunama izbornog zakona ne izjašnjava o prelaznim odredbama koje postoje u još važećem izbornom zakonu, nije jasno da li su prelazne odredbe iz izbornog zakona prije izmjena, uključujući i Član 120 koji se odnosi na upotrebu optičkih čitača spreja i transparentnog mastila na "narednim parlamentarnim izborima" i Članove 120a i 121 koji se donose na opštinske izbore u Podgorici i Herceg Novom 11 juna 2000, još uvijek primjenjive. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se zakonom jasno precizira koje su prelazne odredbe primjenjive. U okolnostima kakve vladaju u Crnoj Gori gdje je povjerenje u izborni proces malo, odredba koja se odnosi na optičke čitače spreja i nevidljivo mastilo mora biti ponovo unesena u zakon.

VI. DOPUNE MEDIJSKOG ZAKONODAVSTVA

Članovi 50-64 izbornog zakona kojima je bilo regulisano predstavljanje kandidata u medijima su izbrisane, a usvojen je novi zakon o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje. Ovaj novi zakon se čini pokušajem objedinjavanja postojećih pravila i postupaka ponašanja medija tokom izborne kampanje. Šta više, novim se zakonom pokušavaju uvesti dodatna pravila i postupci sa namjerom ustanovljenja funkcionalnih mehanizama njihove sprovedbe. Motivacija ovoga jeste smanjenje prevelike politizacije medija i državnog uticaja na medije.

Medjutim, radeći s tom namjerom, Skupština je čini se odlučila odabrati kratkoročna rješenja umjesto međunarodnih standarda i najbolje i provjerene prakse kako stoji u nacrtima medijskih zakona za koje se zalaže Savjet Evrope.

I dok je jasno da je promjene potrebno donijeti u odnosu na državne medije kako bi se osigurala politička neutralnost, općenito uzevši, izmjene kojima se teži otkloniti utjecaj na medije nisu opravdane. Kaznene odredbe narušavaju poštenost izbornog procesa. Neke odredbe izmijenjenog zakonodavstva mogu neminovno dovesti do gušenja ambijenta u kojem se odvija izborna kampanja i to tako što se do u pojedinosti utvrđuje svaki i najmanji detalj ponašanja medija. Šta više, novim odredbama se pokušavaju regulisati i djelatnosti privatnih medija istodobno sa državnim medijima. Razlika između državnih i privatnih medija je nejasna.

Ono što je značajno je to da su medijski zakoni radjeni bez konsultacija sa predstavnicima medija.

Novi zakon o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje je zasnovan na Odluci Skupštine o pravilima predstavljanja političkih partija u sredstvima javnog informisanja koje finansira država, tokom izborne kampanje 1998.godine i Odluci Skupštine o pravilima medijskog predstavljanja podnosioca izbornih lista tokom izborne kampanje za prijevremene parlamentarne izbore 2001.godine. Ovim pravilima je detaljno propisano predstavljanje aktivnosti tokom izborne kampanje na državnoj televiziji, radiju i dnevnom listu Pobjeda, uključujući i izdavanje saopštenja, organizaciju press konferencija izvještavanje sa izbornih skupova i sl.

Novom odredbom u novom zakonu se propisuje da medijsko praćenje "političkih" aktivnosti predstavnika vlasti (Predsjednik Republike, Predsjednik Skupštine, Predsjednik Vlade) treba da bude ograničeno u javnim elektronskim medijima na jednu minutu ili na dva novinska stupca u javnim štampanim medijima (Član 2). Nadalje, "aktivnosti drugih državnih i vladinih zvaničnika s neće medijski pratiti tokom izborne kampanje". Šta više, istim se članom uvodi zabrana praćenja domaćih aktivnosti predstavnika republičkih ili opštinskih vlasti nakon njihove ostavke.

Zabrana praćenja predstavnika državnih vlasti u javnim medijima tiče se takodje i "otvaranja raznih građevinskih objekata, puteva, tunela, mostova, postavljanje kamena temeljca, gostovanja na Univerzitetu Crne Gore, posjeta zdravstvenim institucijama i posjeta raznim festivalima, izložbama, prijemima koji se organizuju u čast sportista, naučnika, kulturnih i drugih javnih radnika, kao i otvaranje i prisustvovanje raznim sportskim događajima, takmičenjima itd." (Član 3). Pored toga, javnim medijima nije dozvoljeno da izvještavaju o izjavama zahvalnosti nekom državnom organu, visokom državnom ili partijskom rukovodiocu ili političkoj partiji.

Drugim se propisom mediji ovabezuju da izvještavaju o stavovima "nezavisnih, kulturnih i javnih ličnosti ili predstavnika nevladinih organizacija ... tako što će se obezbijediti prisustvo drugog sudionika u istom programu, koji će predstavljati suprotna gledišta" (Član 4).

Ovim se članovima unose znatna ograničenja u slobodu izražavanja, govora i informisanja, a koja su za izbornu kampanju u jednom demokratskom društvu opasna.

Članovi 2, 3 i 4 su u suprotnosti sa OSCE Dokumentom iz Kopenhagena iz 1990. godine, posebno sa njegovim stavom 7.7 kojim se zahtijeva da "zakon i državna politika idu za tim da omoguće da se politička kampanja odvija u fer i slobodnoj atmosferi u kojoj se nikakvim administrativnim radnjama, prisilom ili zastrašivanjem političke partije i kandidati ne smiju spriječiti da slobodno iznesu svoja gledišta i ocjene ili njihovi glasači spriječit da ih čuju i komentarišu ..."

Ovim se članovima takodje krši i osnovno pravo sadržano u Članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Šta više, ovim se članovima vjerovatno krši i Član 35 Ustava Republike Crne Gore, kojim se predviđa da se "Jamči sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja". Gradjani imaju pravo da u sredstvima javnog obavještanja izražavaju i objavljuju svoja mišljenja", kao i Član 37 Ustava Republike Crne Gore kojim se zabranjuje cenzura štampe i drugih vidova javnog obavještanja, kao i određuje duga lista garancija u cilju očuvanja slobode izražavanja. Slične se garancije daju i Članom 35 Ustava Savezne Republike Jugoslavije.

OSCE / ODIHR preporučuje da se Članovi 2, 3 i 4 ukinu i da se zakonodavstvom izričito propiše da praćenje državnih zvaničnika i njihovih aktivnosti, te sudionika na izborima i izbornih događanja od strane državnih medija bude nepristrasno i fer.

Članom 12 se zabranjuje sudionicima na izborima da kupuju oglase na medijima u izborne svrhe. Iako mogu postojati legitimni razlozi za zabranu plaćenih oglasa, takva odredba bi mogla neopravdano ograničiti obim izborne kampanje kao i dostupnost birača informacijama. Mada to možda i nije u izričitoj kontradikciji sa međunarodnim standardima, **OSCE / ODIHR preporučuje** da se zabrana iz Člana 12 formuliše na drugi način. Plaćeni politički oglasi bi mogli biti dozvoljeni, ali tako da budu zasnovani na ravnopravnom pristupu i izvještavanju. Zakonom bi se moglo propisati da najniža komercijalna cijena za takve oglase bude ponudjena svim sudionicima na izborima. Plaćeni politički oglasi bi trebali nositi naziv "plaćena obavještenja". **OSCE / ODIHR preporučuje** da plaćeni politički oglasi budu dozvoljeni, i da zakon bude dopunjen na način kojim će se zahtijevati da najniža komercijalna cijena za plaćene političke oglase bude ponudjena svim sudionicima na izborima i da svi plaćeni oglasi budu jasno i bez dvojbe uočeni kao takvi.

Članom 13 se predviđa osnivanje višepartijske Komisije za praćenje rada javnih medija tokom izborne kampanje od strane Skupštine koja bi trebala nadzirati aktivnosti javnih medija tokom izborne kampanje. Odredbama ovog člana se čini nejasnom podjela vlasti time što se parlamentarnom tijelu povjerava implementacija zakona. **OSCE / ODIHR ne podržava** formulaciju Člana 13.

Novi zakon o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje predviđa kazne za medije i političke partije koje prekrše određene članove ovog zakona (Članovi 16-17). Kaznene odredbe mogu narušiti poštenost samog izbornog procesa. Pravo žalbe nije predviđeno u postupcima propisanim zakonom. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se ovi članovi ukinu.

Ako rezimiramo, neke od odredaba novog zakona o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje jesu u suprotnosti sa domaćim zakonom, kao i sa međunarodnim standardima. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se zakon o medijskom predstavljanju tokom izborne kampanje ukine.

Umjesto toga, **OSCE / ODIHR preporučuje** da se, kao privremena mjera, imenuju novi urednici i programski odbori u tri medija koja kontroliše država – TV, radiju i Pobjedi. Ovi novi urednici i predstavnici u odborima trebaju biti lica koja uživaju povjerenje političkih stranaka u Skupštini. Oni treba da budu imenovani na osnovu konsenzusa. Pored toga, međunarodna zajednica bi mogla biti pozvana da imenuje savjetnike koji bi pomagali novim urednicima.

VII. ZAKLJUČAK

Zabrinutosti koje navode na donošenje izmjena i dopuna izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori jesu opravdane i o njima svakako treba voditi računa. Zakononska regulativa za izbore zakazane za 6. oktobar i srodni medijski zakoni bi mogli biti dopunjeni sa adekvatno i precizno formulisanim propisima koji ne bi bili u kontradikciji sa izbornim zakonom. **OSCE / ODIHR preporučuje** da se treba razmotriti mogućnost pripajanja nekih od izmjena i dopuna doneseni u julu, u propise koje bi donijela Republička izborna komisija, uz eventualnu pomoć međunarodne zajednice, a za izbore koji će se održati 6. oktobra.

Šta više, ukoliko bi se mogao postići široki konsenzus medju političkim strankama koje su zastupljene u Skupštini, moglo bi se pozvati na drugi stav Člana 109. Ustava Republike Crne Gore radi dopune ograničenog broja odredaba izbornog zakona na "izuzetnoj osnovi", kao i u "javnom interesu", čime bi se one mogle učiniti retroaktivno primjenjivim na izbore 6. oktobra i tako izbjeгла haotična situacija tokom predstojećih mjeseci.

OSCE / ODIHR preporučuje da se u Skupštini usaglas i usvoji kompromisni paket izmjena i dopuna na izbornu zakonodavstvo kao i podzakonski propisi, čime bi se harmonizirali trenutno važeći i dopunjeni izbori zakoni. Takav se paket ne bi mijenjao do kraja ove godine bez obzira na ishod parlamentarnih izbora, i ostao bi na snazi za parlamentarne izbore, dopunske opštinske izbore u Podgorici i Tivtu i predsjedničke izbore kao i sve druge eventualne izbore koji bi se raspisali tokom ove godine.

Nadalje, cjelokupna izborna zakonska regulativa bi se trebala temeljito ispitati i revidirati naredne godine, tako što bi se kroz višepartijske rasprave i konsenzus zakonodavna regulativa dalje poboljšala sa ciljem stvaranja stabilnijeg izbornog okvira.

Na kraju, urednici tri medija pod kontrolom države bi se trebali ponovo preispitati i imenovati nove ličnosti koje uživaju povjerenje svih poslanika u Skupštini. Važno je da sve državne institucije koje su uključene u izborni proces, kao što su državni mediji i Ustavni sud budu viđene kao politički neutralne institucije.