

**JOŠ UVEK KUPUJUĆI VREME:
CRNA GORA, SRBIJA I EVROPSKA UNIJA**

7. maj 2002



Balkans Report No. 129
Podgorica/Belgrade/Brussels

S A D R Ź A J

IZVEŠTAJ I PREPORUKE	i
I. UVOD.....	1
II. RASPRAVA O REFERENDUMU U CRNOJ GORI.....	3
A. MEĐUNARODNA MIŠLJENJA.....	4
B. KONSENZUS NA POMOLU	4
C. PROPAO KONSENZUS	5
III. SOLANIN PRISTUP	7
A. PRILAGOĐAVANJE STVARNOSTI.....	8
IV. SPORAZUM OD 14. MARTA.....	10
A. REAKCIJE	10
B. ŠTA URADITI DA PRORADI.....	12
V. ŠIRA POLITIČKA DINAMIKA.....	13
VI. ZAKLJUČAK: EVROPSKA UNIJA U NEDOUMICI?.....	16

JOŠ UVEK KUPUJUĆI VREME: CRNA GORA, SRBIJA I EVROPSKA UNIJA

IZVEŠTAJ I PREPORUKE

Lideri Srbije, Crne Gore i Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) potpisali su 14. marta 2002. u Beogradu sporazum kojim se SRJ zamenjuje novom "državnom zajednicom": "unijom država" pod imenom "Srbija i Crna Gora".

Ako se sporazum sprovede, uspostaviće se labavi savez u kojem dve "države članice" uživaju praktično sva preimućstva nezavisnosti osim onih koja zavise od međunarodnog subjektiviteta (npr. članstvo u UN). Svaka republika će kontrolisati svoje granice - uključujući i carinu - i biće u potpunosti odgovorna za svoju ekonomiju i unutrašnju bezbednost. Republike će finansirati institucije unije: skupštinu, predsednika, savet ministara, sud i oružane snage.

Sporazum je neposredni rezultat rešenosti Evropske unije da zaustavi crnogorski separatizam i da dve republike zadrži u zajednici. Pre intervencije Visokog predstavnika EU, Havijera Solane u novembru prošle godine, obe republike bile su blizu postizanja sporazuma o referendumu o nezavisnosti Crne Gore. Nagovaranjem lidera Crne Gore i Srbije, i upozoravanjem prvih na negativne posledice ukoliko nastave sa zagovaranjem nezavisnosti, Solana ih je pogurao da očuvaju neku vrstu federalne unije.

Međutim, sporazum od 14. marta ne zadovoljava prvobitnu ambiciju EU jer ne obezbeđuje saveznu državu i ne zatvara vrata raspravi o statusu Crne Gore. On je privremenog karaktera (svaka strana može ponovo da razmotri sporazum posle tri godine), ambivalentan je i u velikoj meri nepotpun; mali je broj onih koji su zadovoljni njegovim odredbama. Crnogorci, pobornici nezavisnosti, ozlojeđeni su jakim pritiskom da se spreči referendum, dok su u Srbiji mnogi uvereni da je Solana popustio Đukanoviću u suštinskim stvarima.

Ipak, Solanin sporazum u znatnoj meri iskupljuje njegovu pragmatičnost. Iako Crnogorci nisu dobili preuranjeni referendum, predviđena unija je pre u skladu sa pregovaračkom platformom Crne Gore nego sa predlozima Beograda od januara 2001. godine. Neće biti zaustavljanja u odvijanju dosadašnjih ekonomskih reformi u obe republike. Trogodišnji moratorijum na pitanje nezavisnosti trebalo bi da pomogne ozbiljnom dijalogu između stranaka u Crnoj Gori, u kojoj su glasači podeljeni skoro na pola oko nezavisnosti. Još jedan mogući doprinos jeste u činjenici da se prostor savezne (jugoslovenske) vojske znatno sužava za političke nestašluke, zbog smanjenog saveznog budžeta, insistiranja republika na većoj civilnoj kontroli nad oružanim snagama i preuzimanja kontrole granica od strane republika.

Posle 14. marta obe vlade počele su da se bave širokim spektrom praktičnih pitanja koja su proistekla iz sporazuma, očigledno pod pretpostavkom da će se Srbija i Crna Gora ponašati kao polu-nezavisne države. Neposredni izazov jeste da postignu dogovor oko detaljnog sadržaja nove unije, što neće biti lako. Malo je verovatno da će se ispuniti rokovi predviđeni sporazumom za uspostavljanje unije. Ne može se računati na potrebnu većinu ni u jednom nijednom od tri parlamenta kako bi se usvojila Ustavna povelja. Iako su republičke skupštine odobrile Solanin plan, to još mora da učini savezna skupština zbog prepirki između pro-republičkih i pro-federalnih snaga.

Ukratko, sporazum od 14. marta možda i neće moći da se sprovodi, čak i uz najbolju volju i trud u obe republike, a sigurno je da se to neće desiti bez stalnog pritiska od strane EU. Štaviše, i ako dođe do uobličavanja unije, ona možda neće biti dugotrajna. Posebno ako srpska vlada preuzme savezne nadležnosti, kretanje političkog i javnog mnjenja u

obe republike može da posluži kao pokretačka snaga razjedinjavanja što može da odvede ove dve republike ka formalnom odvajanju, čak i tokom dogovorenog roka od tri godine. Posle 14. marta prvi put je pitanje nezavisnosti Srbije postalo glavno političko pitanje.

U slučaju da do toga dođe, međunarodna zajednica mora da bude spremna da ponovo otvori pitanje sporazuma i zato ga ne treba posmatrati kao cilj sam po sebi već kao sredstvo za postizanje cilja - stabilnog, održivog rešenja zasnovanog na demokratskoj zakonitosti. EU bi trebalo da prestane da donosi odluke u ime samih republika o tome kakav će biti njihov odnos. Jednostavno, buduća stabilnost bilo kog entiteta ili šireg regiona Balkana nije ugrožena tako da zbog toga treba da se održava bilo kakva unija između Srbije i Crne Gore. U stvarnosti će se proces stabilizacije i asocijacije sprovoditi kroz tri entiteta koji sada čine SRJ - Srbija, Crnu Goru i Kosovo. Od strane EU bi bilo brzopleto da požuri sa potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji samo da bi poduprla nove strukture "unije" pre nego što se razreši pitanje statusa Crne Gore i Kosova.

EU bi pre trebalo da upotrebi novi sporazum da pomogne Srbiji i Crnoj Gori da nađu stabilno, održivo rešenje zasnovano na demokratskoj zakonitosti. Jedino ako posluži ovoj svrsi, intervencija Havijera Solane je s razlogom kupila vreme.

PREPORUKE

ZA MEĐUNARODNU ZAJEDNICU:

1. Evropska unija (EU) bi trebalo spremno da prihvati ona rešenja o kojima Srbija i Crna Gora mogu da se usaglase po pitanju njihovog budućeg odnosa, u skladu sa sporazumom od 14. marta, uključujući i mogućnost eventualnog odvajanja. Ona ne bi trebalo da nastoji da nameće rešenja.

2. Države članice i organi EU trebalo bi da prestanu da insistiraju na ponovnoj izgradnji onih nadležnosti Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), koje su u velikoj meri preuzele republike - proces koji je sporazum od 14. marta 2002. godine efikasno ratifikovao i praktično podstakao.
3. EU bi trebalo da obezbedi nepristrasnu tehničku podršku Srbiji i Crnoj Gori u rešavanju praktičnih pitanja, bez obzira na oblik njihovog konačnog odnosa.
4. Prilikom primene procesa stabilizacije i asocijacije (PSA) u SRJ, ili njenom nasledniku "Srbiji i Crnoj Gori", EU bi trebalo da vodi računa da su Kosovo, Srbija i Crna Gora propisno zastupljeni.
5. EU ne bi trebalo da potpisuje Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji (SSA) sa SRJ, ili njenim naslednikom "Srbijom i Crnom Gorom", pre nego što se reši status svih njenih entiteta.

ZA SRBIJU I CRNU GORU:

6. Srbija i Crna Gora trebalo bi da se okrenu rešavanju konkretnih pitanja o njihovom budućem odnosu, u okviru sporazuma od 14. marta, bez obzira kakav bi eventualni oblik tog odnosa mogao biti.
7. Delegati u Ustavnoj komisiji, koja je predviđena sporazumom od 14. marta, trebalo bi konstruktivno da rade kako bi postigli saglasnost o ustavnom modelu za novu uniju u skladu sa sporazumom.

Podgorica/Beograd/Brisel, 7. maj 2002.

JOŠ UVEK KUPUJUĆI VREME: CRNA GORA, SRBIJA I EVROPSKA UNIJA

I. UVOD

Lideri Srbije, Crne Gore i Savezne republike Jugoslavije (SRJ) potpisali su u Beogradu 14. marta 2002. godine sporazum kojim se SRJ zamenjuje novom "državnom zajednicom": "unijom država" pod imenom zvati "Srbija i Crna Gora".¹

Ako se sporazum sprovede, uspostaviće se labavi savez u kojem će dve "države-članice" uživati praktično sva preimućstva nezavisnosti, izuzev onih koji proističu iz međunarodnog subjektiviteta. Republike će imati kontrolu nad svojim granicama - uključujući i carinu - i biće u potpunosti odgovorne za unutrašnju bezbednost. Republike će finansirati institucije unije: skupštinu, predsedništvo, veće ministara, sud i oružane snage.

Do sporazuma je došlo posle višemesečnog intenzivnog pritiska na Crnu Goru od strane Evropske unije (EU) da se odloži referendum o nezavisnosti Crne Gore. Pošto je ovaj cilj postignut, arhitekta ovog sporazuma, Visoki predstavnik za zajedničku inostranu i bezbedonosnu politiku EU, Havijer Solana nazvao ga je uspehom prekretnice. Posle sumornog istorijata EU na Balkanu početkom 1990-tih godina, sporazum je pozdravljen kao dokaz zrelosti i poverenja Unije kao stranog političkog činioca.²

¹ "Sporazum o principima odnosa između Srbije i Crne Gore u okviru unije država", Beograd, 14. mart 2002.

² Zvaničnici EU navode četiri razloga protiv referenduma. Prvo, Crnogorci su podeljeni po pitanju samostalnosti, i referendum će - bez obzira na rezultat - produbiti tu podeljenost. Drugo, nezavisnost Crne Gore bacila bi senku na Rezoluciju Saveta bezbednosti br. 1244 (izvor međunarodne uprave na Kosovu) i verovatno obavezala međunarodnu zajednicu da se suoči sa pitanjem konačnog ustavnog statusa Kosova ranije no kasnije. Treće, raspad SRJ mogao bi da poveća pritisak separatista u Republici Srbskoj, entitet Bosne i Hercegovine pod kontrolom Srba

Sporazum je naišao na pomešan prijem i u Crnoj Gori i u Srbiji. Crnogorski predsednik, Milo Đukanović bio je samouveren, iako je sporazum došao posle stalnih obećanja da će se referendum o samostalnosti održati u maju 2002, i nije mogao da prikrije da on predstavlja neuspeh. Pobornici nezavisnosti bili su gorko razočarani i besni kako na EU, zbog pritiska na Crnu Goru, tako i na Đukanovića što je popustio. Opisujući sporazum kao prevaru većine koja je glasala za samostalnost, Đukanovićevi koalicioni partneri najavili su povlačenje iz vlade.

Projugoslovenska opozicija u Crnoj Gori proglasila je sporazum kao pobedu sopstvene ideje i likovala je nad onim što su smatrali Đukanovićevim porazom. Međutim, Đukanovićeva tvrdnja da sporazum pruža malo utehe pristalicama zajedničke države potvrđena je reakcijom mnogih krugova iz Beograda da je sporazumom stvorena "Frankenštajnovski čudovišna"

(BiH). Na kraju, samostalna Crna Gora bila bi suviše mala i siromašna da bi opstala. Obzirom na prvi razlog, nastali koncenzus iz novembra 2001. ukazivao je na mogućnost rešenja dogorovom, uključujući i referendum. Brojni ICG izveštaji razmatrali su preostale argumente i našli su da ne zadovoljavaju. Odlazak Crne Gore neće uticati na primenu Rezolucije br. 1244, i svakako će morati da se posveti pažnja konačnom statusu Kosova bez obzira na odluku Srbije i Crne Gore. Status Republike Srpske u BiH nije ni na koji način sličan statusu Crne Gore - ili Kosova - u SRJ, i bilo kakav dalji separatistički pritisak može da se lokalizuje. Opstanak Crne Gore zavisi od ekonomske integracije ove republike u region. Za detaljniju raspravu videti ICG Izveštaj sa Balkana br. 107, *Crna Gora: Usmeravanje ka nezavisnosti?*, 28. mart 2001; br. 108, *Posle Miloševića: Praktičan dnevni red za trajni mir na Balkanu*, 28. april 2001., str. 112-117; br. 114, *Crna Gora: Rešavanje blokade o nezavisnosti*, 1. avgust 2001; br. 124, *Putokazi za budućnost Kosova: I. Rešavanje konačnog statusa*, 28. februar 2002; i br. 125, *Putokazi za budućnost Kosova: II. Unutrašnji pokazatelji*, 1. mart 2002.

država, i da je njime praktično potvrđeno odvajanje Srbije i Crne Gore.

Rasprava o statusu Crne Gore nije završena. Za pristalice nezavisnosti, "odredba o ponovnom ispitivanju" - ponovno razmatranje unije posle tri godine - znači samo odlaganje referenduma o samostalnosti. Ipak, istraživanja javnog mnjenja u Crnoj Gori posle sporazuma ukazuju na ozbiljno slabljenje Đukanovićeve pozicije.

U Beogradu, savezna (jugoslovenska) i republička (srpska) vlast pokazala je veće jedinstvo tokom ovih pregovora nego kad su u pitanju druge ključne političke rasprave. Sve stranke su javno, osim Demohrišćanske stranke, podržale stvaranje funkcionalne federacije. Međutim, brzina kojom su se povratili od razočarenja što je sporazumom stvorena slaba "državna zajednica" ukazuje na to da lideri u Beogradu žele da vide kraj iznurujućoj konfuziji oko statusa Crne Gore i budućnosti federacije. Oni su već počeli da se bave praktičnim pitanjima, naročito onim koja će povećati vlast republike Srbije na štetu saveznih institucija.

Pored toga što je izrazito privremen, sporazum od 14. marta je i ambivalentan i nejasan. Iako su njime postavljeni izvesni principi organizacije nove unije, pod imenom "Srbija i Crna Gora", sporazum je veoma neprecizan što se tiče pojedinosti i ostavlja prostor za različita tumačenja. Dva ustavotvorna entiteta izložena su izazovu da se sporazumeju o zajedničkoj osnovi za detaljan sadržaj novog uređenja.

Bez obzira na nadanja mnogih zvaničnika EU da će ovaj sporazum označiti početak ponovne izgradnje zajedničke države, činjenica je da je njime očuvan visok nivo autonomije koji je Crna Gora dostigla u poslednje četiri godine, uključujući i drugu valutu, odvojene trgovinske i carinske režime, kao i privredu. Njime se pruža ista autonomija i Srbiji. Nisu iznenađujuća tumačenja ključnih crnogorskih i srpskih zvaničnika da je ovim sporazumom predviđena prilično tanka unija, u kojoj će zajednički rad biti skoro u potpunosti ograničen na saradnju i koordinaciju između autonomnih entiteta. Ostaje još da se vidi da li ova vizija može da se ostvari.

Angažovanje EU razočaralo je mnoge u obe republike. Pobornici nezavisnosti Crne Gore bili su uvređeni zbog jakog pritiska EU da se spreči referendum. U Beogradu, Srbi 'federalisti' bili su zaprepašćeni zbog onoga što su smatrali Solaninim popuštanjem pred Đukanovićem u odnosu na suštinu sporazuma, dok je 'pragmatičare' ljutilo što sporazum

nije uspeo da razjasni situaciju. S druge strane, mnogi zvaničnici u srpskoj vladi zadovoljno su trljali ruke zbog izgleda da preuzmu federalne nadležnosti. Tako sporazum više liči na produžavanje agonije nego na novi početak.

S druge strane, ovaj sporazum delimično spašava njegova pragmatičnost. Skelet unije više je u skladu sa ranijom pregovaračkom platformom Crne Gore nego sa predlogom jugoslovenskog predsednika Koštunice iz januara 2001. godine.³ Nema zaustavljanja u odvijanju dosadašnjih ekonomskih reformi u obe republike. Trogodišnji moratorijum na samostalnost može da doprinese ozbiljnom dijalogu između stranaka u Crnoj Gori, u kojoj su birači podeljeni skoro na pola po ovom pitanju. Sam proces implementacije sporazuma obavezaće republike da posvete pažnju širokom spektru praktičnih pitanja koja nastaju iz bilo kog budućeg odnosa. U ovu svrhu posle 14. marta odvijaju se neprestani kontakti između Beograda i Podgorice. Takođe je pozitivno to što će se suziti prostor za političke spletke savezne (jugoslovenske) vojske kada dođe do smanjenja saveznog budžeta i kada granična kontrola pređe u nadležnost republika.

³ Raniji crnogorski i jugoslovenski predlozi objavljeni su u *Budućnost Crne Gore. Zbornik sa eHpertskog sastanka*, Centar za evropske političke studije, Brisel. 2001, str. 97-126.

II. RASPRAVA O REFERENDUMU U CRNOJ GORI

Posle pada Miloševićevog režima u oktobru 2000. godine, što je potvrđeno kasnijim izborima u decembru, predsednik Đukanović i njegova vlada suočili su se sa istorijskim izborom. Mogli su da traže zblizavanje sa Srbijom, ili da Crna Gora eksplicitno krene putem samostalnosti. Izabrali su ovo drugo, delimično zbog istinskog osećanja za nezavisnost, a delimično zato što je najveća projugoslovenska crnogorska stranka, Socijalistička narodna partija (SNP) držala sva crnogorska mesta u saveznoj skupštini. Međutim, zalet samostalnosti posrnuo je posle rezultata parlamentarnih izbora, aprila 2001. godine⁴, koji su bili razočaravajući za tabor pobornika nezavisnosti. Tesna pobjeda stranaka koje su za nezavisnost dovela je do toga da su Đukanovićeva Demokratska partija socijalista (DPS), u savezu sa Socijaldemokratskom partijom (SDP), u parlamentu zavise od podrške Liberalnog saveza Crne Gore (LSCG), čija privrženost samostalnosti odgovara dubokoj antipatiji prema DPS-u.

Oslanjajući se na partnere koji neće praviti kompromise na putu ka samostalnosti, ali bez narodnog konsenzusa za raskid sa Srbijom,⁵ Đukanović se ponovo suočio sa teškim opcijama. Predizborni planovi za referendum do jula 2001. godine bili su odloženi, pa se umesto toga govorilo o referendumu početkom 2002. godine. Zbog nedostatka konsenzusa Đukanovićevi problemi postali su složeniji čak i oko same procedure za održavanje referenduma. Stranke projugoslovenske opozicije pretile su bojkotom referenduma ukoliko se zakon o referendumu iz februara 2001. bitno ne izmeni.⁶ Oni su insistirali na promeni zakona utoliko što bi se dozvolilo glasanje Crnogorcima iz Srbije, i zahtevali su da većina svih registrovanih birača bude za, kako bi rezultat za nezavisnost bio punovažan.

Prema zakonu iz februara 2001. godine, bila bi dovoljna prosta većina onih koji glasaju, sve dok glasa više od polovine registrovanih birača. Takođe, da bi se referendum održao u okruženju vere i poverenja, projugoslovenske stranke su insistirale na

tome da sve stranke budu uključene u pripreme a ne samo vladajuće stranke koje su za samostalnost.⁷

Po zakonu iz februara 2001. godine, kojim se zahteva učešće više od polovine svih registrovanih birača kako bi rezultat bio punovažan, bojkotovanje referenduma moglo je da zada smrtnan udarac težnjama ka samostalnosti. Obzirom na potencijalno tesnu većinu u referendumu za nezavisnost kao i na činjenicu da oko 20 od sto biračkog tela nikada ne glasa, bojkot od strane projugoslovenskih stranaka stvorio bi situaciju u kojoj je veoma teško dostići potrebnih 50 od sto odziva na izbore.

Kao izlaz iz ove blokade DPS je predložio da pripreme za referendum preduzme široka, takozvana "koncentraciona vlada" u kojoj bi bile zastupljene sve stranke. Oni tvrde da bi to pomoglo da se postigne konsenzus po pitanju procedure referenduma kao i da se izbegne bojkot. Ovu ideju su, međutim, odbacili SDP i LSCG, kao i projugoslovenski blok, koji je dokazivao da ne bi trebalo razgovarati o pripremama za referendum sve dok se ne iscrpe naponi za postizanje sporazuma sa Beogradom o redefinisanoj federaciji.⁸

SDP i LSCG tvrdile su da nema izgleda da se postigne konsenzus sa projugoslovenskim strankama po pitanju uslova za referendum. Oni su radije predložili, u okviru više-stranačke radne grupe koja je uspostavljena na inicijativu LSCG a uz saglasnost DPS-a, poseban zakon (*lex specialis*) kojim bi se izmenio zakon iz februara 2001. godine. Rad ove radne grupe bojkotovale su projugoslovenske stranke. Štaviše, iako je DPS uzeo učešća u radu grupe, bio je protiv glavne inovacije u predloženom zakonu: da se ukine odredba o neophodnosti 50 od sto ukupnog odzira birača kako bi rezultat referenduma bio punovažan.

Svrha ove promene, sa gledišta LSCG i SDP-a, bila bi da se učini besmislenim bojkotovanje referenduma od strane projugoslovenskih stranaka. S druge strane, DPS je tvrdio da ovakva odredba ne zadovoljava međunarodne standarde.

⁴ Za analizu izbora iz aprila 2001. i posledice rasprave o statusu Crne Gore, videti ICG Izveštaj sa Balkana br. 114, *Crna Gora: Rešavanje blokade o nezavisnosti*, 1. avgust 2001.

⁵ Na izborima u aprilu 2001. godine, stranke koje su bile za nezavisnost osvojile su manje od 54 od sto glasova.

⁶ Za raspravu o zakonu o referendumu, videti ICG Izveštaj sa Balkana br. 107, *Crna Gora: Usmeravanje ka nezavisnosti?*, 28. mart 2001.

⁷ O drugim spornim pitanjima koja se odnose na održavanje referenduma, kao što su pristup medijima, glasačke liste i ISKAZI o administrativnom pritisku, videti ICG Izveštaj sa Balkana br. 114, *Crna Gora: Rešavanje blokade o nezavisnosti*, 1. avgust 2001.

⁸ O predlogu DPS-a i negativnom prijemu od strane drugih stranaka, videti *VIP Daily News Report*, 7. septembar 2001.

A. MEĐUNARODNA MIŠLJENJA

Ovaj stav podržavala je Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (ODIHR), koja je objavila mišljenje i preporuke na nacrt zakona.⁹ Zaista, promena pravila koja su izričito napravljena da favorizuju opciju za nezavisnost teško da bi povećala zakonitost ovog procesa kao i verovatnoću da rezultat bude prihvaćen.

Evropska komisija za demokratiju je pomoću zakona ("Venecijanska komisija") takođe upozorila da je protiv promene koju su predložile LSCG i SDP.¹⁰ Venecijanska komisija je predložila da je bolje da se prihvati zahtev za prihvatanje odluke od strane najmanjeg procenta ukupnog biračkog tela od pravila o minimalnom odzivu. Oni su, međutim, bili protiv jednostavnog izbacivanja pravila o minimalnom odzivu na glasanje bez zamene pravilom o minimalnom procentu biračkog tela.

Podrška Venecijanske komisije zahtevu za minimalni procenat biračkog tela samo je doprinela da tvrdnja projugoslovenskih stranaka po ovom pitanju dobije na težini. U jednom ranijem izveštaju, ODIHR je izrazio odobravanje, na osnovu međunarodnih standarda, zahteva za 50 od sto ukupnog odziva na izbore prema zakonu iz februara 2001. godine.¹¹ Ali istovremeno ODIHR je takođe preporučio da se uvede neka vrsta zahteva o kvalifikovanoj i ponderisanoj većini, imajući u vidu važnost i razdvojenost po ovom pitanju.

I ODIHR i Venecijanska komisija naglasile su da po ovom pitanju ne postoji primenljiv međunarodni standard, ali su obe preporučile kvalifikovanu većinu kao način da ishod, kako se kaže u izveštaju ODIHR-a, bude "manje izložen osporavanju". ODIHR je podržao svoj argument donekle tankim pozivanjem na "najbolju međunarodnu praksu".¹² I ODIHR i

⁹ OSCE-ODIHR, *Komentari o nacrtu "Zakona o referendumu za državni status republike Crne Gore"*, Varšava, 5. novembar 2001.

¹⁰ *Međuvremeni izveštaj o ustavnoj situaciji u Saveznoj republici Jugoslaviji*, koji je usvojila Venecijanska komisija na svom 48-om plenarnom sastanku, 19-20 oktobar 2001.

¹¹ OSCE-ODIHR, *Procena zakona o referendumu, republike Crne Gore, Savezne republike Jugoslavije*, Varšava, 6. juli 2001.

¹² Kao primer ilustracije svog pojma "najbolje međunarodne prakse", ODIHR je ukazala na Dansku, koja je koristila odredbu kvalifikovane većine od 45 od sto od registrovanih birača (kasnije 40 od sto) u referendumima tokom 1950-ih godina, ali je kasnije ukinula ovu odredbu, kao i na razna Pacifička ostrva koja su koristila prag od 75 od sto prilikom glasanja za predloge za Slobodni savez za

Venecijanska komisija odbacile su tvrdnju projugoslovenskih stranaka da bi trebalo dozvoliti učešće ljudi crnogorskog porekla sa mestom boravka u Srbiji koji imaju pravo glasa na izborima u Srbiji.

B. KONSENZUS NA POMOLU

Tvrdnja da u polarizovanom okruženju, prožetom nepoverenjem, ne bi bilo mudro da se nastavi sa referendumom a da se prvo ne postigne konsenzus među glavnim strankama - barem po pitanju pravila i procedura - ubedljiva je. Tokom oktobra i novembra 2001. godine izgledalo je da bi ovakav konsenzus mogao da se postigne - da se omogući referendum bez bojkota opozicije - što bi na kraju omogućilo Crnoj Gori i Srbiji da postignu zadovoljavajući sporazum o budućem odnosu.

Rasprava o referendumu dobila je dramatično ubrzanje sastankom lidera Srbije i Crne Gore u Beogradu 26. oktobra 2001. Tada je zaključeno da su stavovi obe strane nepomirljivi, i da je jedini izlaz iz ćorsokaka da Crna Gora održi referendum o samostalnosti. Kako je rekao predsednik SRJ, Vojislav Koštunica, "Nismo mogli da približimo naše stavove, što znači da nam preostaje samo jedan mogući put - a to je da javnost Crne Gore izrazi svoje mišljenje."¹³

Sa razgovorima Beograda i Podgorice koji su očigledno dali osnovu ovakvom zaključku, glavni razlog SNP-a da ne raspravlja o uslovima za referendum, izgleda da je nestao. Lider SNP-a, Predrag Bulatović nagovestio je da pitanje statusa

Sjedinjenim američkim državama. ODIHR se isto tako poziva na predlog referenduma za Buganviliju koja je postavila odredbu dvotrećinske većine. U stvari, ODIHR je dao veoma netačne izveštaje o događajima na ostrvima Palau i Buganvilija. Na Palau, na kraju se odustalo od zahteva za 75 od sto. Videti http://www.state.gov/www/background_notes/palau_0596_bgn.html. U slučaju Buganvilije, eventualni mirovni sporazum nije u stvari zahtevao dvotrećinsku većinu u bilo kom referendumu. Videti <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/BougainvillePeaceAgreement29Aug01.pdf> Venecijanska komisija nije dokazala "najbolju međunarodnu praksu". Kao primere mesta koja su se uhvatila u koštac sa pitanjem većine kod referenduma, ona se pozvala na Kanadu, čiji je Vrhovni sud odbio da specifikuje šta bi činilo "čistu većinu" u prilog secesije Kvebeka, kao i na Sporazum o Severnoj Irskoj iz Belfasta 1998. godine, kojim se kaže da je dovoljna prosta većina onih koji glasaju u nekom referendumu po pitanju statusa provincije kako bi se odredila njena budućnost.

¹³ Rojters, 26. oktobar 2001.

Crne Gore može da se reši referendumom, i da je centralno pitanje ono koje se tiče procenta većine potrebne za promenu statusa.¹⁴ SNP želi da se za punovažnost izbora za nezavisnost zahteva većina ukupnog biračkog tela. To bi značilo da u slučaju 82 od sto ukupnog odziva na izbore (kao u izborima iz aprila 2001. godine), za glas 'da' trebalo da se zahteva 61 od sto od ukupnih glasova.¹⁵ Kako se navodi, vođstvo DPS-a je ovo smatralo prekomernim, ali da možda ima prostora za kompromis o zahtevu da je potrebno da 55 od sto glasova bude za.¹⁶

Pregovori su nastavljeni iza scene i bili su produktivni. Projugoslovenske stranke bile su navodno spremne da se uključe u ogromnu koalicionu vladu koja bi nadgledala referendum, pod uslovom da se postigne dogovor o takvim ključnim pitanjima kao što su zakon o referendumu i promene u državnim medijima. Oni su navodno insistirali na sporazumu o kvalifikovanoj većini, ali su bili spremni da odustanu od zahteva da se dozvoli učešće Crnogoraca iz Srbije.¹⁷ Bulatović je izjavio da je protiv bojkota referenduma, i da ako se do odluke o samostalnosti dođe poštenim putem, SNP bi trebalo da se složi sa izmenama u crnogorskom ustavu koje bi potvrdile nezavisnost ove republike.¹⁸ Ovo je važna tačka zbog odredbe u ustavu Crne Gore koja za promenu statusa republike predviđa potrebnu dvotrećinsku parlamentarnu većinu.¹⁹

¹⁴ *Vijesti*, 2. novembar 2001.

¹⁵ Kako je izračunao ODIHR u svojoj *Proceni zakona o referendumu, republika Crna Gora, Savezna republika Jugoslavija*, Varšava, 6. juli 2001.

¹⁶ *Vijesti*, 5. novembar 2001.

¹⁷ *Vijesti*, 12. i 13. novembar 2001.

¹⁸ Govor Bulatovića u Podgorici, objavljen u *VIP Daily News Report*, 20. novembra 2001. Izgleda da je Bulatovićevo odbacivanje bojkota proizvelo razdor u projugoslovenskoj koaliciji, pošto lider Narodne stranke (NS) nije hteo da isključi bojkot.

¹⁹ O relevantnim odredbama u ustavu Crne Gore, videti ICG Izveštaj sa Balkana br. 107, *Crna Gora: Usmeravanje ka nezavisnosti?*, 28. mart 2001. Neki pobornici nezavisnosti tvrde da se posle referenduma neće zahtevati odredba o dvotrećinskoj parlamentarnoj većini zbog promene statusa republike. ICG je zauzeo suprotan stav, predlažući strogo pridržavanje ustavnih odredbi kako bi proces bio punovažan. Stav ICG-a po ovom pitanju nalazi podršku u Venecijanskoj komisiji. Citirajući svoje "Smernice za ustavne referendume na nacionalnom nivou" (usvojene za 47-oj plenarnoj sednici ove Komisije, 6-7. jula 2001.), Komisija je izjavila da "Upotreba referenduma mora da se povinuje zakonskom sistemu u celini a naročito pravilima koje reguliše ustav." ODIHR je dao preporuku da Ustavni sud Crne Gore odlučuje o spornim elementima u zakonu o referendumu. 26. februara 2002. Sud je presudio da je zakon u skladu sa ustavom, uključujući i kontroverznu odredbu da će rezultat referenduma biti

Pošto su došli do zaključka da je održavanje referenduma verovatno, neki međunarodni zvaničnici su ovde bacili težište na potrebu da se obezbedi konsenzus o pravilima, tako da se izbegne potencijalno štetni bojkot.²⁰ Crnogorski parlament je 22. novembra odbacio nacrt specijalnog zakona koji su predložili SDP i LSCG.²¹

C. PROPAO KONCENZUS

Sada su izgledi bolji nego ikad da se postigne sporazum među crnogorskim strankama o rešavanju dugotrajnog spora po pitanju statusa republike. I Beograd je očigledno zaključio da o odnosu Crne Gore sa Srbijom može da se odluči samo referendumom u Crnoj Gori. Međutim, očigledno pred strahom od izgleda da obe stranke međusobno postignu dogovor oko puta koji može da ima za rezultat samostalnost Crne Gore (mada to nikako ne mora da bude, imajući u vidu male razlike između dve strane u istraživanjima javnog mnjenja), umešala se EU.²²

Na sastanku od 19. novembra 2001. Veće za opšte poslove EU zauzimalo se kod lidera u Beogradu i Podgorici da "održe demokratski dijalog kako bi se brzo postigao sporazum o ustavnom uređenju koje je

obavezujući za parlament (*Vijesti*, 27. februar 2002.). Na taj način se smatra da zakon o referendumu ima prednost nad ustavom, nasuprot odredbe Venecijanske komisije.

²⁰ Šef ODIHR-a, Gerard Stoudmann, navodno je ovo naglasio u svojoj diskusiji sa crnogorskim zvaničnicima na vrhu. *VIP Daily News Report*, 16. novembar 2001. Prema crnogoroskom dnevnom listu *Vijesti* (21. novembar 2001.), američki ambasador, William Montgomery vršio je pritisak da se postigne kompromisno rešenje za pitanje većine na referendumu, predlažući da bi odredba o 55 od sto bila prihvatljiva. Međutim, izvori iz Ambasade SAD dali su uverenja ICG-u da poruka te vrste nije prenet.

²¹ *VIP Daily News Report*, 23. novembar 2001. SDP je predložio kompromis po kome rezultat referenduma mora da podrži barem polovina prosečnog odziva birača na predsedničkim i parlamentarnim izborima tokom prošle decenije. I ovaj predlog je odbačen.

²² SAD su bile zadovoljne time da prepuste EU da vode slučaj Crne Gore: "[T]okom nedavnih pregovora između Srbije i Crne Gore, mi smo učtivo saopštili liderima koji su u ovo uključeni da je Havijer Solana iz EU međunarodni pregovarač i da on ima našu podršku". Greg Schulte, Stariji direktor Veća za nacionalnu bezbednost za jugoistočnu Evropu, "Strategija SAD za Balkan", na Džordžtaun univerzitetu, 20. mart 2002. Videti <http://usinfo.state.gov/regional/eur/macedonia/schulte0320.htm>.

prihvatljivo za sve stranke."²³ Zabašurujući činjenicu da su Beograd i Podgorica već postigli sporazum oko potrebe da se referendum održi u Crnoj Gori (tj. da referendum neće biti jednostran korak), Veće je ponovilo da je za "demokratsku Crnu Goru u demokratskoj SRJ" i naglasilo potrebu da se izbegne "bilo kakva jednostrana akcija koja može da ugrozi unutrašnju stabilnost SRJ i stabilnost u Jugoistočnoj Evropi". Takođe je iznelo nejasnu pretnju o negativnim posledicama ako Crna Gora prkosi volji EU, tvrdeći da će "novo ustavno uređenje ojačati napore za neophodnu saradnju Srbije i Crne kako bi SRJ i republike mogle da iskoriste međunarodnu pomoć u potpunosti..."

Od Solane je zatražilo da se uputi u misiju u Beograd i Podgoricu kako bi potvrdio stav EU i unapredio dalji dijalog. Solanina prva poseta Beogradu i Podgorici krajem novembra 2001. godine dala je ton onome što je postala odiseja za skretničara spoljne politike EU u sledećih nekoliko meseci. Nagovarajući lidere Crne Gore i Srbije kao i direktnim upozoravanjem Crne Gore na negativne posledice ako nastavi sa idejom nezavisnosti, Havijer Solana je privoleo dve republike, pre svega Crnu Goru, da postignu sporazum kojim bi se očuvala federalna unija.

Glavni štap kojim je Solana mahao nad Crnom Gorom bilo je upozorenje da će njena nadanja za napredovanje ka evropskoj integraciji biti ugrožena ako nastavi sa idejom nezavisnosti. On je upozorio da Đukanović "mora da zna da odvajanje nije brzi voz ka Evropskoj uniji" i da bi "Na neki način, odvajanje predstavljalo spori voz ka Evropskoj uniji." Njegova kancelarija objavila je izjavu kojom se potvrđuje da nezavisna Crna Gora neće automatski biti primljena u međunarodne finansijske institucije i druge organizacije, "dovodeći tako u pitanje izgleda za međunarodnu pomoć, ekonomski razvoj i integraciju u EU".²⁴ Mala, siromašna i nerazvijena republika, koja zavisi od međunarodne pomoći i koja vidi svoju budućnost u EU, ne bi trebalo tako lako da ignoriše ove pretnje.

Trenutna posledica ove inicijative EU bio je prekid dijaloga među crnogorskim strankama. Ni projugoslovenske stranke u Crnoj Gori ni Beograd nisu imali nikakav podstrek da traže kompromisne sporazume pošto je EU pokazala koliko je protiv referenduma. Projugoslovenski lideri tvrdili su da razgovori o referendumu nisu ponovo na dnevnom redu. Više nije bilo razgovora o pomirenju ili

kompromisu. Umesto toga, obavestili su Solanu da postoji rizik destabilizacije u slučaju da crnogorska vlast nastavi sa planovima za referendum bez njihovog pristanka. Bulatović, koji je par dana pre toga odbacio ideju o bojkotu referenduma, sada je obavestio Solanu da opozija može zauvek da se povuče iz parlamenta.²⁵

Projugoslovenske stranke bile su oduševljene pritiskom koji je vršila EU, i Bulatović je komentarisao da Đukanović "više nije miljenik međunarodne zajednice".²⁶ Lideri SNP-a, koji su mesecima vršila opstrukciju saradnje SRJ sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu (ICTY), sada su rutinski citirali EU u njihovoj borbi protiv nezavisnosti.²⁷

Crnogorska vlada pristala je na nastavak razgovora sa Beogradom. Međutim, upornost crnogorskih zvaničnika u njihovoj retorici za nezavisnost navela je Koštunicu da izrazi svoju nevericu u uspeh razgovora, i njegovo očekivanje da će ipak biti potreban referendum da razreši tu stvar.²⁸

²³ Zaključci Veća za opšte poslove EU od 19. novembra 2001.

²⁴ Rojters, 27. novembar 2001.

²⁵ *VIP Daily News Report*, 29. novembar 2001.

²⁶ *Glas javnosti*, 5. decembar 2001.

²⁷ Na primer, Potpredsednik SNP-a, Zoran Žižić, citiran u *VIP Daily News Report*, 12. decembar 2001.

²⁸ *VIP Daily News Report*, 24. decembar 2001.

III. SOLANIN PRISTUP

Solana je ponudio usluge "eksperata" EU u razgovorima koji su bili podjeljeni u tri radne grupe. Ove grupe su pokrivala tri ključne oblasti u svakom budućem odnosu: ustavna i zakonska pitanja; ekonomska i društvena pitanja; i spoljna politika i bezbednost. Održan je čitav niz radnih sastanaka, počev od kraja decembra 2001. godine.

Ideja da se posveti pažnja praktičnim pitanjima koja su uključena u bilo koji budući odnos između Crne Gore i Srbije principijelno je ispravna.²⁹ Postoji čitav spektar pitanja, iz ekonomske i društvene sfere, zdravlja, obrazovanja, penzija i državljanstva, koja moraju da se reše bez obzira na oblik budućeg odnosa. Za početak bilo koje diskusije svaka strana bi trebalo da definiše svoje ključne interese. Pre Solanine inicijative, Podgorica i Beograd su uglavnom bili neuspešni u rešavanju ovih funkcionalnih stvari, stalno se zaglibljujući zbog pitanja samog statusa.

Nedostatak Solaninog pristupa ležao je u tome što je EU jasno propisala kakav će biti ishod razgovora: preuređena federacija. Postojala je vidljiva nada da će "eksperti" EU obavestiti učesnike debate u radnim grupama da će crnogorska strana biti nadigrana uveravanjima o prednostima (onako kako ih EU vidi) ponovne izgradnje federacije.

Ovi razgovori, u stvari, nisu približili dve strane. Iako su dve radne grupe, o ekonomskim i pitanjima spoljne politike i bezbednosti, objavile zajedničke izveštaje, one su uglavnom potvrdile ušaćene stavove obe strane. Radna grupa za ustavna i zakonska pitanja dala je dva posebna izveštaja.

Do kraja januara 2002. godine došlo se do zaključka da razgovori ne vode nikuda.³⁰ Oni su bili korisni utoliko što su predstavnici Beograda i Podgorice započeli ozbiljnu debatu o suštinskim pitanjima koja se bave bilo kakvim ponovnim uređenjem njihovog odnosa. Pitanja o kojima se radi samo su jasnije došla do izražaja.

Pošto diskusije po radnim grupama nisu uspele da naprave proboj, razgovor u Crnoj Gori u drugoj polovini januara vratio se na uslove za održavanje

referenduma.³¹ Neslaganje se pojavilo zbog zahteva projugoslovenskih stranaka da se EU uključi u razgovore oko uslova za referendum.³² Pošto su očekivanja uspešnog ishoda ovih razgovora počela da splašnjavaju, pobornici federacije računali su na podršku EU kako bi obezbedili oštre uslove za referendum.

Kako proces koji je otpočet ne bi doživeo neuspeh, Solana je počeo sve više lično da se angažuje. Na sastanku u Beogradu 25. januara 2002. on je obezbedio da težište diskusije bude na očuvanju federacije a ne na njenom raspadu. Dok su učesnici diskusije davali diplomatske komentare posle sastanka,³³ viši zvaničnik SNP-a, Dragan Koprivica nije mogao da prikrije radost projugoslovenske strane, rekavši da je Đukanović "veoma grubo spušten na zemlju u Beogradu... Očigledno je da mu je Solana na evropski i vrlo ugladen način jasno održao lekciju".³⁴ Pošto im se poverenje vratilo, projugoslovenski lideri, koji su par dana ranije smatrali referendum neizbežnim, sada su praktički odbacili tu mogućnost.³⁵

Vrhunac Solaninih napora da se postigne sporazum o reintegriranoj federaciji dogodio se početkom februara, tokom radnih sastanaka u Briselu, ponovo sa "ekspertima" EU. Sastanak održan 4. februara 2002., imao je težište na ekonomskim aspektima budućeg odnosa, koji su se pokazali posebno sporni. Izjava koju je dala Solanina kancelarija davala je utisak da je postignuto široko razumevanje oko prednosti koje ima jedinstvena država.³⁶ U njoj se tvrdi da su u diskusiji "razjašnjeni razlozi zbog kojih bi, prema svemu, ostajanje zajedno u funkcionalnoj federalnoj državi bilo najefikasniji način da Beograd i Podgorica stignu do zajedničkog cilja evropske integracije." U izjavi je napisano da su

Učesnici iz EU naglasili da bi dalje rasparčavanje u regionu ne samo bilo u suprotnosti sa procesom evropske integracije

²⁹ ICG je preporučio ovakav pristup u Izveštaju sa Balkana br. 107, *Crna Gora: Usmeravanje ka nezavisnosti?*, 28. mart 2001.

³⁰ Videti Rojters, 25. januar 2002.

³¹ Na primer, Predrag Drecun, vodeća ličnost proprske NS, izjavio je da pregovori neće dati rezultata i da će Crna Gora održati referendum što je pre moguće (intervju sa Radio Slobodna Evropa, objavljen u *VIP Daily News Report*, 16. januar 2002.).

³² Videti Žižićeve komentare, objavljene u *Vijestima*, 18. januar 2002.

³³ Videti Rojters, 25. januar 2002.

³⁴ Izjava Tanjugu, citirana u *VIP Daily News Report*, 28. januar 2002.

³⁵ Videti, na primer, Žižićeve komentare, koji je sada izjavio da bi traženje referenduma bila "čisto nasilje od strane crnogorskih vlasti". *VIP Daily News Report*, 29. januar 2002.

³⁶ Izjava objavljena 4. februara 2002., ref. S0019/02

već bi imalo značajnu ekonomsku cenu. Ne bi postojale prednosti većeg tržišta, odustajalo bi se od stranih ulaganja i nepostojanje zajedničke trgovinske politike bilo bi prepreka za integraciju u EU i STO. Preuranjeno usvajanje evra može da znači veliki ekonomski rizik i troškove.

U izjavi se dalje tvrdi da bi zbog odvajanja moglo da dođe do zaustavljanja napredovanja ka Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji (SSA) između EU i SRJ. U njemu se kaže da je poboljšana saradnja "osnovna u postojećem okviru za odnose EU-SRJ". Izjava se završava optimističkom Solaninom deklaracijom da su razgovori "jasno pokazali da je ostanak zajedno daleko najbolji i najbrži način da Srbija i Crna Gora učestvuju u evropskoj integraciji".

Ova izjava, koja odražava ključne argumente EU u razgovorima, u velikoj meri je sporna. Time što daje utisak opšteg slaganja oko glavnih tačaka, možda u nameri da izgradi samo-ispunjavajuću pokretačnu snagu, ona daje lažnu sliku diskusije.

Kako bi ispravili situaciju sa svog gledišta, crnogorski učesnici sastanka su sutradan objavili odgovor.³⁷ Ova izjava naglasila je obavezu Crne Gore za regionalnu integraciju. U njoj se tvrdi da je Crna Gora doprinela tom cilju time što je odredila eksternu carinsku tarifu od 3 od sto (mnogo nižu od Srbije) i potvrdila spremnost Crne Gore da "nastavi sa brisanjem bez-tarifnih barijera, harmonizacijom pravila i procedura, sve u cilju uspostavljanja regionalnog zajedničkog tržišta". Izjavom se potvrđuje uverenje "da bi približavanje po pitanjima razumne trgovinske politike olakšalo integraciju u EU i STO". Uvođenje evra, kako se tvrdi u izjavi, posle uvođenja nemačke marke pre toga (u 1999. godini) bilo je uspešno.

Crnogorska vlast je, u suštini, ostala pri uverenju da je njihova ekonomska politika i druge reforme pogodne i kompatibilne za evropsku integraciju. Za njih je uvođenje nemačke marke/evra bilo uspešno, bili su popularni u Crnoj Gori,³⁸ i oni se neće vraćati na dinar. Takođe su tvrdili da kao mala privreda, uglavnom zasnovana na pružanju usluga i sa malom

industrijom koju mora da štiti, Crna Gora treba da ima veoma otvorenu ekonomiju sa malim trgovinskim barijerama i da se ne spaja sa mnogo višim poreskim stopama u Srbiji. Vlasti su potvrdile da su za tešnju integraciju, ali su ukazale da sporo ukidanje kontrola cena od strane Beograda, u poređenju sa liberalnijim režimom cena u Crnoj Gori, predstavlja glavnu prepreku jedinstvenom tržištu.

Nasuprot tvrdnjama "eksperata" EU, predstavnici Crne Gore su izjavili da autonomija Crne Gore u ekonomskoj sferi ne bi trebalo da sputava integraciju u regionu ili sa EU. I zaista, model evropske integracije uključivao je nezavisne države sa odvojenim valutama i režimom carina. Crnogorske vlasti zagovarale su tesnu saradnju sa Srbijom kao način da se obezbedi efikasnije funkcionisanje zajedničkog tržišta.

A. PRILAGODAVANJE STVARNOSTI

Neki zvaničnici iz Beograda izrazili su zadovoljstvo posle sastanka u Briselu jer je EU podržala njihov stav da, što se tiče ekonomskog stanovišta, odvajanje nema nikakvog smisla. Potpredsednik savezne vlade, Miroljub Labus izneo je srž odlučnih upozorenja EU ako se ova mala republika suprotstavi njihovoj volji, komentarišući da "je jasno rečeno da u slučaju raspada Crna Gora nema nikakve šanse da na vreme uđe u EU".³⁹

Crnogorci su, pak, bili sve više uvereni da argumentovano dobijaju po pitanju ekonomske integracije. Posle sastanka koji je trajao duže od tri sata između Solane i Đukanovića u Briselu 10. februara 2002. godine, postalo je jasno da su njih dvojica došla do sporazuma. Iako je bilo indicija da su razgovori bili teški,⁴⁰ izrazili su zadovoljstvo tokom diskusije.⁴¹ Zvaničnici EU poricali su da je Solana dao Đukanoviću konkretan predlog, ali su potvrdili da se razgovaralo o izvesnim "idejama".⁴²

Kada su se čule glasine o sadržaju pojedinih "ideja", zvaničnici iz Beograda, koji su pre toga računali da će Solana izvršiti pritisak na Đukanovića da pristane na reintegrisanu uniju, su se uplašili. Prioritet većine srpskih lidera bio je da postignu sporazum koji je

³⁷ Izjava ekspertskog tima Crne Gore posle seminara prethodnog dana u Briselu u okviru dijaloga o budućnosti federacije, Podgorica, 5. februar 2002.

³⁸ Prema istraživanju javnog mnjenja iz aprila 2002. godine, koje je sprovedla Damar agencija za Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), 60 od sto odgovora bilo je za očuvanje evra kao jedine valute u Crnoj Gori, 20 od sto je bilo za ponovno uvođenje dinara paralelno sa evrom, i 12 od sto je bilo za zamenu evra sa dinarom.

³⁹ Labusova izjava data Tanjugu, objavljena u *VIP Daily News Report*, 6. februar 2002.

⁴⁰ Đukanovićev savetnik za spoljne poslove, Milan Ročen, opisao je razgovore kao razgovore "bez rukavica" (intervju na radiju, objavljen u *BBC Monitoring International Reports*, 12 februar 2002.)

⁴¹ *Vijesti*, 11. februar 2002.

⁴² Agencija *Beta*, 11. februar 2002.

jasan i primenljiv. Iako su više voleli da imaju uniju sa Crnom Gorom, ipak je nisu želeli po svaku cenu. Ipak, sada je mnogim liderima iz Beograda izgledalo da je cena koju je Solana ponudio Đukanoviću radi očuvanja unije suviše visoka.

Solana i "eksperti" EU naišli su na stalni otpor Crnogoraca zbog napuštanja autonomije u sferi ekonomije i pružali su snažne argumente u korist ekonomske politike i reformi koje su već izvršene u Crnoj Gori. Solana je sada bio spreman da, sve može da sačuva oblik jedinstvene države, udovolji Đukanoviću u svemu, tako da će Crna Gora zadržati svu onu autonomiju koju je postigla tokom protekle tri godine.

Posle izveštaja da će Crna Gora nastaviti da koristi evro i da će u novoj uniji imati poseban carinski režim, spoljnu trgovinu i poresku politiku, visoke ličnosti iz Beograda postrojile su se da izraze svoju uznemirenost zbog toka razgovora. Labus je navodno odbio predlog koji je proisticao iz Solaninog razgovora sa Đukanovićem.⁴³ Ministar finansija Srbije, Božidar Đelić izjavio je da je teško zamisliti državu bez zajedničke valute, carinske administracije i trgovinskog režima, opisujući taj predlog države kao "ekonomskog Frankenštajna".⁴⁴ Guverner Narodne banke Jugoslavije, Mladan Dinkić rekao je da Solana nudi "fiktivnu" zajedničku državu.⁴⁵ Ministar pravde Srbije, Vladan Batić, opisujući ponudu kao "virtuelnu državu" koja će samo produžiti agoniju, izjavio je da će Srbiji biti bolje kao nezavisnoj državi. Đinđić je izjavio da Srbija ne želi zajedničku državu po svaku cenu.⁴⁶

U predstavljanju svojih stavova Briselu, Beograd je pokušao da ponovo potvrdi svoju viziju funkcionalne zajedničke države, sa jednom valutom i carinskom službom.⁴⁷ Međutim, Solanin savetnik za pitanja Balkana, Stefan Lehne, prilikom posete Podgorici navodno je dobio čvrsta uveravanja da Crna Gora neće prihvatiti povratak dinara.⁴⁸ Visoki savezni i crnogorski lideri održali su sastanak bez najave u Podgorici 5. marta 2002., bez prisustva zvaničnika EU, kako bi pokušali da približe svoje stavove. Ovaj sastanak, kome su prisustvovali Koštunica, Labus, Đukanović, premijer Crne Gore Filip Vujanović i ministar finansija, Miroslav Ivanišević, uglavnom je bio posvećen ekonomskim problemima. Crnogorska

strana i ovog puta nije popustila u svom insistiranju na punoj ekonomskoj autonomiji.⁴⁹

Na sastanku u Beogradu, 11. marta 2002. godine, ponovo bez učešća EU, lideri su pokušali da identifikuju oblasti u kojima može da se postigne sporazum i one u kojima ne može.⁵⁰ Navodno, najteže nerešene pitanja bilo je pitanje valute i režima carine. Solana se vratio u Beograd 13. marta 2002. godine i sporazum o novoj, labavoj uniji koja će se zvati "Srbija i Crna Gora" konačno je potpisan u rano jutro 14. marta. Sporazum je potvrđen i proslavljen na sastanku Veća Evrope u Barseloni 15-16. marta 2002. kome su prisustvovali Koštunica i Đukanović.⁵¹

EU je postigla svoj cilj da spreči referendum o nezavisnosti Crne Gore. Međutim, ovim sporazumom su mnoga pitanja ostala otvorena, posebno kako će nova unija funkcionisati u praksi, i njime je posebno određeno da će se pitanje unije ponovo razmatrati posle perioda od tri godine. Pitanje statusa Crne Gore je odloženo, ali ne i rešeno.

⁴³ Izveštaj na Radio B92, prenet u *VIP Daily News Report*, 25. februar 2002.

⁴⁴ *Glas javnosti*, 24. februar 2002.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Blic*, 26. februar 2002.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Vijesti*, 1. mart 2002.

⁴⁹ *Vijesti*, 7. mart 2002.

⁵⁰ *Vijesti*, 12. mart 2002.

⁵¹ Zaključci Predsedništva, Veća Evrope u Barseloni, 15. i 16. mart 2002; Rojters, 16. mart 2002.

IV. SPORAZUM OD 14. MARTA

Sporazum od 14. marta je veoma kratak dokument, oskudan u detaljima i ostavlja još mnogo toga što bi trebalo utvrditi. Sadrži malo usmerenja kako bi u praksi trebalo da funkcioniše nova unija i mnogo prostora za različita tumačenja i razmimoilaženja.

Ključne tačke su sledeće:

- Ustavna komisija, čije članove delegiraju skupštine SRJ, Srbije i Crne Gore, trebalo bi da do kraja juna 2002. godine izradi nacrt Ustavne povelje za novu uniju, koju bi trebalo da usvoje parlamenti Srbije i Crne Gore i dostave je saveznoj skupštini. "Ovakav postupak bi ponovo učvrstio elemente državnosti Srbije i Crne Gore koji potiču iz danas zatečene stvarne situacije i istorijskih prava dve države članice."
- Do kraja 2002. godine trebalo bi usaglasiti ustave Srbije i Crne Gore sa Ustavnom poveljom.
- Države članice mogu ponovo da razmotre članstvo u uniji posle tri godine. U slučaju da Crna Gora napusti uniju, Srbija bi bila država sukcesor, posebno u pogledu primene Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN o Kosovu.
- Nova unija bi imala jednodomnu skupštinu, predsednika koga bi birala skupština, Savet ministara ("dužnosti 'ministarstava' bi se utvrdjivale kasnije"), i Sud (sa "ustavnosudskom i upravnosudskom funkcijom" a "bez pravosudne nadležnosti").
- Skupština će obezbediti neutvrđenu pozitivnu diskriminaciju u korist predstavnika Crne Gore.
- Predsednik će predlagati sastav Saveta ministara, koji će uključivati pet resora: spoljne poslove; odbranu; međunarodne ekonomske odnose; unutrašnje ekonomske odnose; i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Nadležnosti ovih resora i njihovo usklađivanje sa ministarstvima u državama članicama nisu definisani.
- Oružane snage biće pod komandom Vrhovnog saveta odbrane, koji će činiti tri predsednika (kao što je konceptualno bio slučaj u SRJ,

iako je kontrola nad vojskom u praksi i dalje ostala veoma nejasna).⁵² Regruti mogu služiti rok u svojoj republici.

- Pominje se odredba o rotaciji pojedinih položaja gde bi predstavnici svake države članice naizmenično postajali ministri i zamenici ministara. Rotacija se takodje predviđa i u pogledu zastupanja u međunarodnim organizacijama kao što su UN, OEBS i Savet Evrope. Neutvrđeni "posebni modeli" utvrdiće se za zastupanje u međunarodnim finansijskim organizacijama. "Posebnim sporazumom" utvrdiće se proporcionalno zastupanje u diplomatskim predstavništvima u inostranstvu.
- Neke savezne institucije mogu imati sedište u Podgorici.
- U sferi ekonomije postoji značajna dvosmislenost. Valuta se ne pominje. Međutim, odredba, "Nivo ekonomskih reformi dostignutih u Srbiji i Crnoj Gori predstavljaće polaznu tačku za regulisanje uzajamnih ekonomskih odnosa" potvrdila je da će Crna Gora zadržati ekonomsku autonomiju koju je ostvarila tokom prethodne tri godine. Državne članice biće odgovorne za obezbedjenje zajedničkog tržišta. U spornim oblastima trgovinske i carinske politike "Harmonizacijom ekonomskih sistema država članica sa ekonomskim sistemom EU prevazićiće se postojeće razlike." Drugim rečima, ekonomska harmonizacija između dve države ostvariće se kada obe harmonizuju svoje sisteme sa EU.
- EU će imati ulogu monitora u nadgledanju ostvarenja sporazuma. Svaka država članica može uložiti žalbu EU ukoliko smatra da druga ne ispunjava svoje obaveze u pogledu rada zajedničkog tržišta i harmonizacije trgovinske i carinske politike.

A. REAKCIJE

Reakcije na sporazum su bile veoma različite. Kao što je već pomenuto, među pobornicima nezavisnosti u Crnoj Gori došlo je do ogromnog razočarenja. LSCG i SDP smatrali su da sporazum predstavlja

⁵² Videti ICG izveštaj sa Balkana br. 126, *Beogradske reforme zaostaju: Uzrok međunarodne zabrinutosti*, 7 mart 2002.

izdaju većine koja je glasala za stranke koje su za nezavisnost u aprilu 2001. godine. LSCG je najavila povlačenje svoje podrške vladi, a SDP je izjavila da će to isto učiniti čim dodje do ratifikacije sporazuma.⁵³

Djukanović je bio defanzivan. On je posebno istakao činjenicu da se unija može uzeti u razmatranje posle tri godine što predstavlja ključno priznanje da Crna Gora može ponovo da pokrene pitanje nezavisnosti uz saglasnost same EU i Beograda. Ukazujući na nedostatak ubedljive većine u prilog nezavisnosti, Đukanović je izjavio da sada nije trenutak za izlaganje riziku održavanja referenduma čiji bi rezultat bio neizvestan. Takođe, istakao je da je Crna Gora očuvala napredovanja koja su obezbedila autonomiju u praksi.⁵⁴

Projugoslovenske stranke u Crnoj Gori su pozdravile sporazum, tumačeći ga kao poraz Djukanovića i opcije za nezavisnost,⁵⁵ iz čega bi mogle da se nadaju da će izvući političku korist. Sporazum je mogao doneti i korist i neprijatnosti SNP-u. Stranka bi se nadala da će imati političke koristi od, kako smatraju, Djukanovićevog poraza. S druge strane, SNP je već nekoliko godina uživao prednosti toga što je isključivi predstavnik (zajedno sa malom Srpskom narodnom strankom, SNS) Crne Gore u saveznim institucijama. Pored položaja i usputne koristi koje je ovo donosilo vodećim zvaničnicima SNP-a, takodje im je omogućavalo pristup sredstvima za političke aktivnosti u Crnoj Gori. Sa smanjivanjem saveznih vlasti koje se predviđa novim sporazumom i činjenicom da će DPS ponovo učestvovati u vlasti na centralnom nivou, SNP će zbog sporazuma izgubiti i neke od ovih koristi.

U Beogradu, Koštunica je delovao zadovoljno što je očuvana zajednička država, dok su se drugi žalili što sporazum ne obezbeđuje osnovu za funkcionalnu uniju, i da u stvari predstavlja privremeni sporazum između odvojenih država na putu do potpunog razdvajanja. Neki su izražavali zaprepašćenje zbog onoga što su smatrali Solaninim ustupcima Djukanoviću u pogledu suštine sporazuma. Postojala je opšta ogorčenost što situacija nije bila razjašnjena na jedan ili na drugi način.

Izgleda da je Vojska Jugoslavije (VJ) nezavodoljna sporazumom, i da je hapšenje potpredsednika Srbije Momčila Perišića i diplomate SAD-a Johna Neighbora 14. marta protumačeno kao znak ovog

⁵³ Videti *Vijesti*, 18., i 21. mart 2002.

⁵⁴ Djukanovićeva konferencija za štampu, *Pobjeda*, 15. mart 2002.

⁵⁵ *Vijesti*, 15. mart 2002.

nezadovoljstva.⁵⁶ Nema sumnje da se vojska brine zbog povećane uloge dve republike u njenom finansiranju i sprovođenja civilne kontrole nad njenim budžetom i politikom.

Sve u svemu, bilo je manje žaljenja na kraju federalizma - a zaista i "Jugoslavije" - no što su to mogli da očekuju mnogi posmatrači. Brige Srba su pre svega bile praktične i realne. Krajem februara 2002, savezni ministar inostranih poslova SRJ, Goran Svilanović je rekao da "Najmanje što želimo jeste da imamo funkcionalnu državu, (ali) ono što se predlaže nije funkcionalno, posebno u odnosu na ekonomska pitanja." Solanin plan, rekao je, svodio se na uniju dve nezavisne države.⁵⁷ Dinkić je rekao da je u sporazum ugrađeno konačno razdvajanje puteva između Srbije i Crne Gore. On se žalio da sporazum nema ekonomski sadržaj i da ništa nije rešeno.⁵⁹

Neki zvaničnici iz Beograda su zaključili da bi, pošto se sporazumom ne obezbeđuje reintegracija zajedničke države, Srbija trebalo da sledi primer Crne Gore i potvrdi svoju autonomiju, racionalizujući upravne strukture i prestankom udvajanja institucija na srpskom i saveznom (u stvari, takodje srpskom) nivou. Srpski ministar finansija, Božidar Djelić je rekao da sporazum nije za funkcionalnu federaciju, već za konfederalni odnos, sa dva odvojena tržišta koja treba da se harmonizuju.⁶⁰ Dinkić je rekao da, ako neće postojati zajednička valuta, onda neće biti ni centralne banke na nivou zajedničke države. Stoga će Narodna banka Jugoslavije postati Narodna banka Srbije.⁶¹

Prema Đeliću, Srbija bi trebalo da do kraja 2002. godine preuzme savezne nadležnosti u oblasti privrede kao preduslov za postizanje tražene harmonizacije sa Crnom Gorom. Savezna uprava carine postala bi srpska uprava carine, koja bi delovala kao deo Ministarstva finansija Srbije. Savezni propisi koji se odnose na oblasti kao što su bankarstvo, tržište kapitala, privredne i zakone o stečaju, penzije i zdravstvenu negu, a koji se u praksi primenjuju samo u Srbiji, trebalo bi da se eksplicitno usvoje kao zakonski propisi Srbije.⁶²

⁵⁶ Videti ICG informaciju o Balkanu, Srbija: *Vojna intervencija ugrožava demokratsku reformu*, 28. mart 2002.

⁵⁷ Reuters, 26. februar 2002.

⁵⁹ Tanjug, 14. mart 2002; Reuters, 18. mart 2002.

⁶⁰ *VIP Daily News Report*, 15. mart 2002

⁶¹ Reuters, 18. mart 2002.

⁶² *Blic*, 21. mart 2002.

B. ŠTA URADITI DA PRORADI

Imajući u vidu nedostatak detalja u sporazumu crnogorski i srpski zvaničnici sada nastoje da mu dodaju i nešto mesa. Podjednako tumačeći da se sporazum odnosi na saradnju i harmonizaciju između dva autonomna entiteta, oni su brzo otpočeli da diskutuju o tome kako da se primene u praksi. Delić, koji je bio u čestom kontaktu sa svojim crnogorskim kolegom, Ivaniševićem, predviđao je da bi nove centralne vlasti imale veoma ograničenu ulogu bez nezavisnog izvora prihoda. One bi pre zavisile od subvencija država članica, proporcionalno njihovom ulogu u ukupnom BDP unije. Dok bi savezne institucije koje su funkcionisale samo u Srbiji postale srpske, drugi centralni organi imali bi veoma ograničenu ulogu, i u suštini bi imali koordinativnu funkciju koja bi se sprovodila na nivou država članica.⁶³

Ovo je pragmatično vidjenje primene sporazuma. Ono odgovara potenciranju zvaničnika Srbije u pogledu funkcionalnosti. Pošto su zaključili da je argument za funkcionalnu zajedničku državu izgubljen, cilj je da se racionalizuje uprava u Srbiji i da se razjasni kako će države članice, delujući kao posebni autonomni entiteti, saradjevati i harmonizovati svoje ekonomije. Iako ne bi postojala jedinstvena carinska služba, države članice bi trebalo da poboljšaju saradnju između svojih odgovarajućih carinskih službi kako bi se ponovo uspostavilo jedinstveno tržište. Ovaj pristup je takodje u skladu sa željama crnogorskih zvaničnika koji su rešeni da očuvaju autonomiju koju je dostigla Crna Gora, i još uvek zadržavaju nadu o eventualnoj nezavisnosti.

Jedna od koristi sporazuma za obe strane i dijalog koji je on započeo jeste da su dobili do sada najbolju priliku, da kroz sprovođenje sporazuma, reše čitav niz pitanja o tome kako će se odnosi između dve republike sprovođiti, bez obzira na konačni ishod. Ipak, imajući u vidu zaostajanje reformi⁶⁴ u Srbiji i vodjstvo Crne Gore u reformisanju svoje carine, valute, poreza i kontrole cena, Srbija bi zaista mogla biti prinudjena da sprovede nove reforme kao preduslov za stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora sa Crnom Gorom.

Medjutim, ma kakav bio stepen zajedničkog tumačenja sprovođenja sporazuma koji su delili mnogi i srpski i crnogorski zvaničnici, predviđena

izrada Ustavne povelje za novu uniju pružala je mnogo prostora za pojavu komplikacija. Sporazum je izazivao mnogo manje interesovanja u Srbiji nego u Crnoj Gori, gde je pitanje saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) dominiralo političkim događajima u Beogradu tokom nedelja posle 14. marta. Sporazum su ratifikovale skupštine obe republike 9. aprila. U Crnoj Gori, ovome je prethodila često ljutita debata i međusobno optuživanje u skupštini, iako se rezultat nikada nije dovodio u sumnju imajući u vidu podršku DPS-a i projugoslovenskih stranaka.

Nije samo Beogradski sporazum oskudan u detaljima. Takođe je veoma nejasno kako će da funkcioniše Ustavna komisija koja bi trebalo da izradi nacrt Ustavne povelje. Postupak koji je usvojen u Crnoj Gori za naimenovanje članova Komisije iskoristile su političke stranke da pokušaju da unapred vežu ruke crnogorskim delegatima i opstruiraju rad Komisije. Skupštinski komitet imao je zadatak da izradi nacrt zaključaka o Beogradskom sporazumu koje bi usvojila skupština. Stranke su iskoristile ovu priliku da pokušaju da nametnu delegatima u Komisiji svoja različita tumačenja sporazuma čak i pre no što je ona oformljena. Posebno sporno pitanje bilo je da li će skupština nove unije biti direktno birana, kako se za to zalagao SNP, ili naimenovana od strane skupština država članica, za šta se zalagao DPS.⁶⁵

Sporazum ne definiše kako bi trebalo da se bira skupština unije, ali navodi da bi same države članice trebalo da donesu odluku u skladu sa principima definisanim u Ustavnoj povelji. Logično bi bilo da se ovo i druga pitanja u vezi Povelje prepuste Ustavnoj komisiji, čiji bi nacrt u svakom slučaju trebalo da usvoje skupštine država članica. Stoga su procedure koje je usvojio crnogorski parlament sasvim nepotrebno otvorile rasprave čak i pre no što je Komisija počela sa radom.

Pošto nije uspeo da dobije zadovoljenje u crnogorskom skupštinskom odboru, SNP je izneo svoje zahteve saveznom parlamentu 18. aprila. Nanoseći veliku neprijatnost Demokratskoj opoziciji Srbije (DOS), koalicionom partneru na saveznom nivou, SNP je zaustavio ratifikaciju sporazuma zahtevajući istie garancije koje je zahtevao i u crnogorskoj skupštini. Zahtevi SNP-a su odbijeni od strane DOS-a, čiji su zvaničnici, logično, rekli da bi njih trebalo da razmatra Ustavna komisija.⁶⁶

⁶³ Djelićeva izjava objavljena u *Vijestima*, 12. aprila 2002.

⁶⁴ Videti ICG izveštaj za Balkan br. 126, *Beogradske reforme zaostaju: Uzrok međunarodne zabrinutosti*, 7 mart 2002.

⁶⁵ *Vijesti*, 19. april 2002.

⁶⁶ Ibid.

Čitava ova zbrka čak i pre no što je Ustavna komisija otpočela sa svojim radom ne sluti na dobro. Sama činjenica da će se u Komisiji nalaziti zastupnici snažnije centralne države, kako iz Crne Gore tako i iz Srbije, kao i predstavnici stranaka koje su za (ili se zalažu za) razdvajanje, ukazuje da se njen rad verovatno neće glatko odvijati. Kao što je opisano, ključni zvaničnici u obe vlade sagledavaju primenu sporazuma u okviru formalizovanja uspostavljanja posebnih entiteta - praktično dve nezavisne države, osim u smislu međunarodnog subjektiviteta - i uspostavljanja mehanizama saradnje. Ukoliko srpske vlasti nastave sa svojim planovima da se reše saveznog nivoa uprave u oblastima za koje ne predviđaju da će imati nadležnost u novoj uniji, onda može doći do uspostavljanja veoma labave unije u osnovi posebnih država po predviđanjima srpske i crnogorske vlade, i pored konfuzije u pogledu Ustavne komisije.

Solana je pokušao da pogura stvari, ali slabe su nade da će rokovi predviđeni sporazumom biti ispunjeni.⁶⁷ Ako Komisija ne bi bila potpuno onesposobljena bizarnim trikovima političkih stranaka koji su već vidjeni u Crnoj Gori, ostaje nejasno da li će moći da se usvoji eventualna Ustavna povelja. Sasvim nezavisno od crnogorske skupštine, pojavile su se sumnje, može li se obezbediti potrebna većina (dve trećine) za njeno usvajanje bilo u srpskoj bilo u saveznoj skupštini.⁶⁸ Sve u svemu, sporazum od 14. marta možda neće biti primenljiv čak i uz dobronamerna nastojanja u obe republike. Po tome, izgleda da će EU morati pomno da prati stranke kako bi se sprečila moguća skretanja sa koloseka.

⁶⁷ Kada je predsedniku saveznog Veća građana Dragoljub Mićunoviću postavljeno pitanje o šansama da se ispuni rok i da se u junu 2002. usvoji Ustavna povelja, on je odgovorio "žao mi je, ali to nije moguće". On predviđa da bi septembar 2002. bio mnogo realniji. *VIP Daily News Report*, 25. april 2002.

⁶⁸ *VIP Daily News Report*, 15. mart 2002.

V. ŠIRA POLITIČKA DINAMIKA

Da li će napori za sprovođenje sporazuma uspeti ili potonuti i dovesti da razdvajanja puteva ili se u razviti u bližu uniju, u velikoj meri će zavistiti od šire političke dinamike. Raspoloženje u Srbiji prevashodno karakteriše zamor i sve veće nestrpljenje sa, kako se to sagledava iz Srbije, napornim Crnogorcima. Povećava se srpska naklonost ka nezavisnosti. U jednoj anketi u Srbiji koja je objavljena ubrzo posle potpisivanja sporazuma, nekih 29 od sto se izjasnilo protiv zajedničke države sa Crnom Gorom, dok je daljih 21 od sto bilo za uniju nezavisnih država.⁶⁹ Kasnije istraživanje javnog mnjenja krajem marta, koji je sproveo lokalni ogranak kompanije za istraživanje tržišta sa sedištem u Britaniji, utvrdilo je da je ne manje od 65,1 od sto ispitanika bilo "za nezavisnu Srbiju".⁷⁰

Demohrišćanska stranka (DHSS), koju predvodi Vladan Batić, 29. aprila počela je da prikuplja potpise za poziv na referendum o tome da li bi Srbija trebalo da ostane zajedno sa Crnom Gorom ili bi trebalo da bude nezavisna.⁷¹ Ispitivanjem javnog mnjenja otkriveno je da je 56 od sto ispitanika bilo za referendum po pitanju sporazuma od 14. marta.⁷² Ukoliko sporazum brzo ne dovede do sredjenije situacije, broj onih koji će se odazvati pozivu za nezavisnost verovatno da će i dalje rasti. Pitanje je i dalje eksplozivno: ono već privlači pažnju srpske štampe i izaziva otvorene političke sporove između savezne i srpske vlade.⁷³ Savezni ministar spoljnih poslova Svilanović upozorio je da ovo može dovesti u pitanje prijem SRJ u Savet Evrope.⁷⁴ Ukoliko i dalje bude raslo ovo raspoloženje za nezavisnost, ne može se isključiti mogućnost da Srbija napusti uniju pre no što to učini Crna Gora.

U podeljenoj Crnoj Gori, sporazum i Djukanovićevo odustajanje od planova za rani referendum doveli su do političke uzburkanosti. Kao što je već primećeno, LSCG i SDP su povukle podršku vladi. Rezultat je zakasnela ostavka premijera Vujanovića 19. aprila

⁶⁹ Objavljeno u *Politici*, 18. mart 2002.

⁷⁰ *Blic*, 2. april 2002.

⁷¹ Radio Slobodna Evropa/Radio Liberty Newline, 29. april, 2002.

⁷² Veb strana B92, 29. april 2002.

⁷³ "Djindjić: savezna vlada opet prebacuje odgovornost", Radio B92, 3. maj 2002.

⁷⁴ "Svilanović: Kampanja DHSS dovela u pitanje prijem SRJ u SE", *Radio B92*, 3. maj 2002.

2002.⁷⁵ Odmah posle potpisivanja sporazuma, Djukanović je izrazio svoje pretpostavljanje nove vlade iz bloka za nezavisnost, koja bi ovoga puta možda uključivala i ministre iz LSCG.⁷⁶ Međutim, uprkos cirkusa iza scene i javnih pregovaranja tokom narednih nedelja, još se ne nazire sporazum o sastavu nove vlade.

Iako se SDP izjasnila da je za novu vladu stranaka koje su za nezavisnost,⁷⁷ veliko nepoverenje LSCG prema DPS-u i prema Djukanoviću lično poraslo je još više zbog onoga što su rukovodioci LSCG nazvali izdajom vodjstva DPS zbog potpisivanja sporazuma.⁷⁸ Usred velike neizvesnosti i suprotnih izjava u vezi njihovih uslova za postizanje koalicionog sporazuma, LSCG je izjavila da će zatražiti veoma visoku cenu za pristupanje novoj vladi. Portparol Slavko Perović, bivši vođa ove stranke koji još uvek ima znatan uticaj, rekao je u jednom trenutku da će LSCG zatražiti mesto premijera i podršku koalicionih partnera za predsedničkog kandidata LSCG na izborima koji će se održati kasnije ove godine. Stranka će, tvrdio je, zatražiti dogovor koji će "imati ukus i miris razvlašćivanja DPS-a".⁷⁹

Solana je zahtevao da LSCG i SDP podrže sporazum, pozivajući njihove vođe u Brisel.⁸⁰ LSCG je potvrdila da će prihvatiti sporazum i doprineti njegovoj primeni. Međutim, čak i kada bi se mogli usaglasiti uslovi za novu vladu strana koje su za nezavisnost, uz ogorčenost između LSCG i DPS-a iz vremena Beogradskog sporazuma teško je zamisliti da bi takvo partnerstvo moglo da bude delotvorno. Zaista, već je postalo jasno tokom perioda kada je LSCG podržavao Vujanovićevu vladu, dok ju je stalno sasecao sa boka, da u Crnoj Gori ne postoji ujedinjeni blok za nezavisnost.

Potpisivanje sporazuma od 14. marta imalo je za Djukanovića i prednosti i mane. Nekoliko posmatrača je tvrdilo posle izbora iz aprila 2001. godine, da bi bilo mudro, zbog visoko polarizovane sredine i teškoća za održavanje demokratskog

referenduma čije bi rezultate svi prihvatili, da se traži kompromisno rešenje.⁸¹

Djukanović je naizgled postigao mnogo - svakako mnogo više no što je to izgledalo verovatno pre nekoliko meseci. On je u velikoj meri očuvao autonomiju koju je Crna Gora postigla, i zadobio prihvatanje EU da Crna Gora može slobodno da bira da kasnije povuče iz unije. Odlaganje rešavanja pitanja statusa za tri godine nudi dosta prednosti, ne samo za samog Djukanovića, imajući u vidu verovatnu usku razliku i nepredvidivost rezultata. Otklanjanje neposrednog izgleda za održavanje referenduma moglo bi omogućiti uspostavljanje dijaloga između stranaka u Crnoj Gori u mirnijoj atmosferi. Kao što je ranije opisano, Crna Gora i Srbija sada imaju priliku da reše čitav niz praktičnih pitanja koja se odnose na bilo kakav budući odnos. Ukoliko se proces bude odvijao onako kako se tome nadaju crnogorska i srpska vlada, u smislu veoma labave unije posebnih entiteta, period od tri godine mogao bi sniziti temperaturu u debati o nezavisnosti.

Međutim, bilo koje prednosti za Djukanovića i njegovu stranku od odlaganja referenduma mogu biti više nego poništene političkom štetom zbog prisiljavanja na odstupanje. To što su se tako snažno zalagale za rani referendum, i povukle pod pristikom EU veoma je nagrizlo njihov kredibilitet. Zaista, rezultati prvih istraživanja javnog mnjenja posle sporazuma ukazuju da je došlo do naglog pada podrške za koaliciju DPS-SDP. Dok je podrška LSCG bila manje ili više stabilna, podrška za trostranačku projugoslovensku koaliciju registruje porast podrške.⁸²

Pad u podršci DPS-u samo delimično odražava slabljenje osećanja u prilog nezavisnosti, ako je zamajac ka nezavisnosti izgubio zamah posle aprila 2001. godine.⁸³ Povećanje u broju ljudi koji su rekli da neće glasati verovatno da odražava razočarenje u tabor koji je za nezavisnost. Podrška sporazumu izgleda da je visoka,⁸⁴ ali Djukanovića mora da brine što se među protivnicima sporazuma nalaze mnogi

⁷⁵ *Vijesti*, 20. april 2002. Došlo je do bizarnog spora o tome da li je Vujanović ponudio svoju ostavku ili vratio mandat, kao što se on izrazio, na ispravan način.

⁷⁶ *Pobjeda*, 15. mart 2002.

⁷⁷ *Vijesti*, 22. mart 2002.

⁷⁸ Na primer, govor vođe LSCG Miodraga Živkovića u skupštini, objavljen u *Vijestima*, 29. marta 2002.

⁷⁹ *Vijesti*, 28. mart 2002.

⁸⁰ *Vijesti*, 13. april 2002.

⁸¹ Videti ICG izveštaj o Balkanu br. 114, *Crna Gora: Rešavanje blokade o nezavisnosti*, 1. avgust 2001.

⁸² Za detaljne rezultate ankete, videti Prilog B.

⁸³ Prema ispitivanju javnog mnjenja koje je sprovedla agencija Damar za Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), aprila 2002, 42.3 od sto ispitanika je izjavilo da će glasati u prilog nezavisnosti, prema 40.2 onih protiv. Januara 2002. rezultat je iznosio 46.7 od sto za, a 41.9 od sto protiv. Tokom marta-aprila 2001. rezultat je iznosio 49.3 za, a 39.5 protiv.

⁸⁴ Prema anketi CEDEM-a, 61.6 od sto podržavalo je sporazum, a 23 od sto je bilo protiv njega.

bivši podržavaoci za koje DPS mora da se bori da ih opet pridobije.

Jedan od ranih testova odnosa snaga dogodiće se 15. maja 2002, prilikom održavanja lokalnih izbora u svim opštinama osim Podgorice i Herceg Novog gde su rani izbori održani juna 2000. DPS i SDP će zajedno izaći u deset od devetnaest opština, a samostalno na drugim mestima. Uprkos pozivima SDP-a i DPS-a, LSCG nije želeo da ulazi u predizborne paktove. Glavna trostranačaka projugoslovenska koalicija se nada da će ostvariti dobit na ovim izborima, ali njihov ujedinjeni front je pretrpeo veliku štetu zbog ogorčenog svadjanja o podeli kandidata na zajedničkim listama.⁸⁵ I oni će zajedno izaći u deset opština, dok će SNP i SNS zajedno izaći u drugih sedam.⁸⁶

Dosta je nagađanja da će koalicija DPS-SDP izgubiti na opštinskim izborima. U svakom slučaju, verovatno delom i zbog straha da će se DPS suočiti sa kažnjavanjem od strane nezadovoljnih glasača na ranim izborima, Djukanović se izjasnio protiv ranih parlamentarnih izbora.⁸⁷ Teoretski, čak i ako vlada izgubi svoju većinu, sadašnja skupština bi mogla da se provlači tokom nekoliko meseci bez novih izbora. Vujanovićeve vlada nastaviće da funkcioniše sve dok predsednik ne preda mandat novom premijeru, a od tog trenutka on ili ona ima dva meseca da formira vladu pre raspisivanja izbora.

Na taj način politička kriza u Crnoj Gori ima potencijala da se održi tokom nekoliko meseci. Ukoliko se na eventualnim izborima potvrde rezultati ispitivanja javnog mnjenja projugoslovenskih stranaka SNP-a i SNS-a, posledice po Crnu Goru i Srbiju mogle bi biti dalekosežne. Kao stranka koja je podržavala Miloševića do samog kraja i koja je nastavila da se odupire saradnji sa Haškim tribunalom, postojali bi razlozi za duboku zabrinutost o izgledima za dalje demokratske reforme u Crnoj Gori pod rukovodstvom vlade SNP-a. Može se pretpostaviti da SNP ne bi podržavao strategiju koju su usvojile sadašnje crnogorske vlasti za sprovođenje sporazuma od 14. marta na način kojim bi se minimizovala uloga centralnih vlasti.

Takođe, reformisti u Srbiji, okupljeni oko Đinđića, nepoverljivo bi gledali na uniju sa Crnom Gorom pod vodjstvom SNP-a. I pored ranije težnje SNP-a da na saveznom nivou nadje zajedničke tačke sa Koštunicom (na primer, u pogledu saradnje sa Haškim tribunalom) nedavna blokada sporazuma od

14. marta od strane SNP-a u saveznoj skupštini navodno je razljutila Koštunicu.⁸⁸

⁸⁵ Videti *Vijesti*, 22. april 2002.

⁸⁶ *VIP Daily News Report*, 22. april 2002.

⁸⁷ *Vijesti*, 19. april 2002.

⁸⁸ "SNP spreman da žrtvuje Koštunicu", *Nedeljni telegraf*, 24. april 2002.

VI. ZAKLJUČAK: EVROPSKA UNIJA U NEDOUMICI?

Kao što je izneto, pozitivan aspekt nedavnog angažovanja EU u SRJ jeste što su Podgorica i Beograd podstaknuti da razmotre niz pitanja o tome kako će njihov budući odnos funkcionisati na delu. Oni su od 14. marta pozitivno napredovali time što su postigli zajedničko razumevanje po pitanju funkcionisanja njihovog odnosa u praksi. EU bi trebalo da pozdravi i podstakne ovakav napredak, i da bude spremna da prihvati ma koji zadovoljavajući aranžman koji bi Srbija i Crna Gora uspele da izrade za sebe u skladu sa sporazumom od 14. marta, uključujući i mogućnost eventualnog razdvajanja.

Veliki pritisak kome je Crna Gora bila izložena od strane EU da ponovo razmotri svoje planove o referendumu za nezavisnost ostavio je gorak ukus kod mnogih Crnogoraca i narušio kredibilitet EU kao poštenog posrednika. Dok su Đukanović i Vujanović ukazivali na saglasnost u sporazumu da Crna Gora može ponovo razmotriti svoj položaj u uniji, još uvek je široko rasprostranjeno mišljenje da se snažna težnja EU ka reintegriranoj federaciji nije umanjila a i da neće oslabiti tokom naredne tri godine.⁸⁹

Zabrinutost zbog namera EU je pojačalo objavljivanje - uskoro posle potpisivanja sporazuma od 14. marta - izveštaja od strane Evropske komisije za stabilizaciju i asocijaciju (SAp) u SRJ.⁹⁰ Pri ocenjivanju napretka u sprovođenju reformi u SRJ u skladu sa SAp, u izveštaju se stalno procenjuje učinak kroz prizmu prioriteta Komisije da ponovo uspostavi disfunkcionalnu federaciju. Na taj način se reforme koje su sprovedene u Crnoj Gori u mnogim oblastima, kao što su javne finansije, bankarstvo, carina i trgovinska politika jedva i priznaju, ako se uopšte i priznaju. Manja republika se stalno optužuje što je sprovodila reforme i politiku koje nisu išle u korak sa federacijom, ma koliko takva politika bila legitimna i na mestu.

Crna Gora se u izveštaju stalno identifikuje kao problematična, nekooperativna republika koja podriiva federaciju i navodno ugrožava napore za reformama i integraciju sa EU. Takođe, postoji i tendencija, na primer u delu manjinskih prava, da se

⁸⁹ Na primer, komentari bivšeg vodje SDP-a i zamenika premijera Žarka Rakočevića u skupštini, prema izveštaju u *Vijestima*, 3. april 2002.

⁹⁰ Radni izveštaj osoblja komisije, Savezna Republika Jugoslavija, *Izveštaj o stabilizaciji i asocijaciji*.

ističu pozitivne promene u Srbiji a da se ukazuje na još postojeće probleme u Crnoj Gori. Rezultat je veoma iskrivljena slika u kojoj se Srbija prikazuje kao da ide napred sa reformama dok Crna Gora zaostaje. Ovo je veoma pogrešno i nepravedno prikazivanje.⁹¹

Pristup Komisije ima korena u tvrdnji u izveštaju da se "Ustavna blokada mora jasno razrešiti kroz konstruktivnu saradnju u okviru restrukturisane i funkcionalne federalne države." Tako je Komisija eksplicitno podržala stav Beograda od pre 14. marta u debati o budućnosti federacije. Ovo je stav koji je i sam Beogradski sporazum učinio zastarelim. Komisija bi sada trebalo da se suoči sa realnošću, koju je i sam Solana u velikoj meri prihvatio, i da napusti svoju vezanost za očuvanje federalne države putem njenog restrukturiranja.

Izveštaj Komisije SAp ocenjuje napredovanje SRJ u SAp uz pomoć Konsultativne radne grupe (CTF) EU-SRJ osnovane jula 2001. i Ureda za integraciju u Evropu (EIO) osnovanog novembra 2001. Pri angažovanju Komisije u SRJ u okviru SAp i CTF i EIO kao partner je priznata samo SRJ. EU se direktno angažovala u Crnoj Gori na druge načine, posebno kroz Evropsku agenciju za rekonstrukciju, koja je usmeravala pomoć u Crnu Goru putem svoje kancelarije u Podgorici. Ali u okviru formalnog integracionog procesa u EU, Komisija je, time što je insistirala da priznaje samo savezni nivo (tj. Beograd - u stvari Srbiju), isključila Crnu Goru.

Solanin pristup Srbiji i Crnoj Gori stavljao je veliki naglasak na SAp, a EU se nadala ranom zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji (SSA) sa Srbijom i Crnom Gorom.⁹² Medjutim, ako želi da ostvari osnovni cilj SAp i pruži pomoć u izgradnji trajne stabilnosti u regionu, EU mora da obezbedi da se pravilno postupa sa sve tri strane - Srbijom, Crnom Gorom i Kosovom, i da se odupre iskušenju da se sa manjim entitetima postupa kao sa običnim privescima Beograda. Stoga bi bilo neoprezno da se zapečati evropski integracioni proces SSA sa SRJ ili njenim sukcesorom pre no što se reši status Crne Gore i Kosova.

Izazov sa kojim se suočavaju Srbija i Crna Gora jeste u tome da one same moraju da preuzmu inicijativu i sprovedu sporazum od 14. marta na uzajamno prihvatljiv način. Sve dok same mogu da pronadju zadovoljavajuću osnovu za svoj odnos, koji će ih obe

⁹¹ Videti "EU i Crna Gora: Svilen gajtan", *Monitor*, 19. april 2002.

⁹² Videti Zaključke Saveta za opšte poslove EU, 15. april 2002.

odvesti u pravcu integracije u Evropu, oblik odnosa, bilo da je to jedna država ili dve, trebalo bi da bude od drugorazrednog značaja.

Sada kada je isposredovala sporazum, EU ne može da se isključi. Bez pritiska spolja, sporazum će verovatno biti mrtvorodjenče. Čak i ako se pojavi nova unija, ona možda neće moći da opstane. Posebno u slučaju kada srpska vlada preuzme federalne nadležnosti, tendencija političkog i javnog mišljenja u obe republike može stvoriti zamajac ka dezagregaciji koja sve više vodi dve republike ka formalnom razdvajanju, čak i u okviru granice od tri godine. Bilo koji drugi ishod bi osnažio regionalne tendencije tokom protekle decenije.

Ako bi došlo do ovoga, međunarodna zajednica bi trebalo da bude spremna da ponovo otvori sporazum, koji se ne sme posmatrati kao cilj sam po sebi, već kao sredstvo do cilja. EU bi trebalo najzad da prestane da pokušava da donosi odluke u ime samih republika o tome kakav bi trebalo da bude njihov odnos. EU bi pre trebalo da iskoristi nov sporazum i pomogne Srbiji i Crnoj Gori da identifikuju i izgrade stabilno, održivo rešenje koje bi se zasnivalo na demokratskoj zakonitosti. Samo ako se bude išlo ka ovom cilju, posredovanje Havijera Solane je s razlogom kupilo vreme.

Podgorica/Beograd/Brisel, 7. maj 2002.

PRILOG A

GLAVNE POLITIČKE PARTIJE U CRNOJ GORI

Politička stranka	Politički smer
Demokratska partija socijalista (DPS)	Predvodjena od strane predsednika Mila Djukanovića. DPS - sukcesor komunističke partije; jezgro vladajuće koalicije; opredeljena za nezavisnost
Socijalna demokratka partija (SDP)	Opredeljena za nezavisnost, pro-zapadna partija, koju predvodi Ranko Krivkokapić. Koalicioni partner DPS-a.
Liberalni savez Crne Gore (LSCG)	Najupornija, radikalno opredeljena partija za nezavisnost, predvodjena Miodragom Živkovićem. Podržavala koalicionu vladu DPS-SDP posle izbora iz aprila 2001.
Socijalistička narodna partija (SNP)	Najveća projugoslovenska crnogorska partija, koja se suprotavlja nezavisnosti; izdanak DPS-a. Predrag Bulatović je predvodio SNP od februara 2001. Član koalicije Zajedno za Jugoslaviju.
Narodna stranka (NS)	Prosrpska, anti-Miloševićska partija, protiv nezavisnosti koju predvodi Dragan Šoć. Član koalicije Zajedno za Jugoslaviju.
Narodna socijalistička stranka (NSS)	Projugoslovenska partija koja se izdvojila iz SNP februara 2001. kada je SNP prinudio bivšeg vodju Momira Bulatovića da da ostavku.

PRILOG B
POLOŽAJ PARTIJA⁹³

Partija/koalicija	Rezultati ankete		Rezultati koji isključuju glasove ne znam i neću da glasam		
	Jan. 2002.	Apr. 2002.	Izbori Apr.01	Jan. 02 anketa	Anketa iz aprila 2002.
Pobeda je Crne Gore (DPS+SDP)	33.3	27.2	42	41.6	36.1
Zajedno za Jugoslaviju (SNP+NS+SNS)	36.8	35.3	40.6	45.9	46.8
LSCG	6.7	8.1	7.8	8.4	10.7
Ostale	3.3	4.8	9.6	4.1	6.4
Ne znam	9.4	9.7	--	--	--
Necu glasati	10.5	14.9	--	--	--

⁹³ Rezultati ispitivanja mišljenja sprovedenih januara i aprila 2002. od strane Damar agencije za CEDEM. Rezultati parlamentarnih izbora id aprila 2001, *Republika Crna Gora/Savezna Republika Jugoslavija, Parlamentarni izbori od 22. aprila 2001, Izveštaj posmatračke misije OEBS/ODHIR*, Varšava, 12. juni 2001.