

REFERENDUM U CRNOJ GORI 2006

Izdavač
Centar za monitoring CEMI

Za izdavača
Zlatko Vujović

Pokrovitelji
Norveška narodna pomoć
Fondacija Instituta za otvoreno društvo
Ambasada Švajcarske
Ambasada Finske

Prevodilac
Jelena Čolaković

Lektura i korektura
Marija Živković
Jelena Šušanj

Dizajn
Studio Mouse

Tiraž
500

Podgorica, 2006.

Mišljenja, zaključci i preporuke objavljeni u ovom izvještaju su CEMI-jevi i ne predstavljaju stavove donatora.

Referendum u Crnoj Gori 2006. godine

Ova inicijativa je sprovedena uz podršku Fondacije Instituta za otvoreno društvo / Predstavništvo Crna Gora, Norveške narodne pomoći, Ambasade Švajcarske i Ambasade Finske.



Sadržaj:

Predgovor	7
Crna Gora – nova nezavisna država na Balkanu <i>Prof. dr Srđan Darmanović</i>	9
Pravni okvir održavanje Referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore <i>Prof. dr Veselin Pavićević, Olivera Komar</i>	21
Pitanje nezavisnosti i etničkog identiteta u Crnoj Gori <i>Kubo Keiichi</i>	33
Izveštavanje medija u toku referendumske kampanje u Crnoj Gori <i>Dr Miloš Bešić, Olivera Komar, Pavle Gegaj</i>	49
Finansiranje referendumske kampanje <i>Zlatko Vujović</i>	83
Građansko nadgledanje referenduskog procesa	91
Konačni izvještaj o praćenju referenduskog procesa Centra za monitoring CEMI	105
<u>Prilozi:</u>	
Konačni rezultati Referenduma u Crnoj Gori	113
Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore	185
Mišljenje Venecijanske komisije o usklađenosti pozitivnog crnogorskog zakonodavstva koje se tiče organizacije referenduma sa primjenjivim međunarodnim standardima	203
Profil organizacije	225

PREDGOVOR

Publikacija "Referendum u Crnoj Gori, 2006" nastala je kao jedan od rezultata projekta „Građansko nadgledanje Referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore“ koji je sproveo Centar za monitoring CEMI. Drugi, mnogo važniji rezultat jeste da su građani kroz ovaj projekat zaista dobili mogućnost da posmatraju i nadziru svaki korak referenduskog procesa obezbjeđujući time jedan od najznačajnijih izvora legitimeteta konačne odluke.

Publikacija je pripremljena sa ciljem da se objedini sva relevantna građa i informacije u vezi sa Referendumom kako bi se ponudila čitaocu i istraživaču koji će se u budućnosti baviti ovom temom. Autori određenih segmenata su relevantna imena u tretiranim oblastima. Radi cjelovitosti građe, u vidu priloga dodati su konačni rezultati Referenduma, konačni CEMI-jev izvještaj koji sadrži finalne zaključke o nadgledanju referendumske procedure koji su proističu iz četiri prethodna sedmična izvještaja dugoročnih posmatrača i izvještaja koji su sačinili posmatrači na glasačkim mjestima tokom referenduskog dana a koji je predstavljen na konačnoj konferenciji za novinare, Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore i Mišljenje Venecijanske komisije o usklađenosti pozitivnog crnogorskog zakonodavstva koje se tiče organizacije referenduma sa primjenjivim međunarodnim standardima.

Referendum u Crnoj Gori je bio važan ispit za sve – za institucije, za partije, za nevladine organizacije i svakog pojedinca u Crnoj Gori - da li je crnogorsko društvo spremno da jedan od najtežih i najznačajnijih pitanja, pitanja koje ga polovi i cijepa po sredini razriješi na miran način i nastavi da funkcioniše? Društvo je test kao cjelina položilo, kažu oni koji su proces posmatrali sa strane...

I CEMI se, kao organizacija, našao pred veoma teškim ispitom, vjerovatno najtežim od početka svog rada. Trebalo je izvući maksimum iz organizacije i svakog pojedinca u njoj, izdržati pritiske, donijeti teške odluke i preuzeti odgovornost... Zato prvi dio ove publikacije govori upravo o tome – kako je zaista nadgledan Referendum...

Taj prvi dio posvećen je svim pojedincima u organizaciji o čijem radu će posebno biti riječi, a ovo je mjesto da se zahvalimo i drugima koji su bili veoma važni za uspjeh ovog projekta. CEMI se u tom smislu zahvaljuje partnerima na projektu - organizaciji Centar za slobodne izbore i demokratiju CeSID iz Srbije. Takođe, zahvaljujemo se Telekomunikacionom centru Podgorica - TELEKOM Crne Gore bez čije pomoći centar za obradu podataka ne bi mogao da radi tako brzo i efikasno.

Projektne aktivnosti, uključujući pripremu i štampu ove publikacije, podržali su Norveška narodna pomoć NPA, Fondacija Instituta za otvoreno društvo FOSI – kancelarija u Crnoj Gori, Ambasada Švajcarske i Ambasada Finske, kojima se zahvaljujemo na pomoći i saradnji. Međutim, CEMI posebno želi da se zahvali pojedincima koji su radeći sa nama u ime donatorskih organizacija bili istinska podrška i prijatelji – Milici Krstanović i Ivani Kahrmann iz Norveške narodne pomoći i Sanji Elezović iz Fondacije Instituta za otvoreno društvo.

U okviru projekta kao CEMI-jevi posmatrači, referendumski proces je u raznim segmentima posmatralo preko 1.300 građana iz svih dijelova Crne Gore. Upravo su oni svojom predanošću, tačnošću, brzinom, odgovornošću omogućili da se rezultati objave iste večeri i time otklone sve nedoumice, spriječi širenje netačnih informacija i čak mogući sukobi koji su iz toga mogli proisteći. Zahvaljujući isključivo njihovoj posvećenosti Crna Gora je 21. maja otišla na spavanje mirno i znajući šta donosi sutra.

Projektni tim

CRNA GORA – NOVA NEZAVISNA DRŽAVA NA BALKANU

Prof. dr Srđan Darmanović

ISTORIJSKI BACKGROUND: STATUS DRŽAVE – „VJEČNO” PITANJE CRNE GORE U XX VIJEKU

Kada se 1991. godine raspala bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) i otpočela era ratnih sukoba na njenom nekadašnjem prostoru, Crna Gora, najmanja od svih jugoslovenskih republika,¹ bila je i jedina od njih koja je odlučila da ne optira za državnu samostalnost, već da ostane u zajedničkoj državi sa Srbijom. Dilema koja se pred Crnom Gorom postavila na kraju života jugoslovenske države bila je ista ona koja je stajala i na njenom početku, 70 godina ranije, kada je iz pepela Prvog svjetskog rata nastala Kraljevina Jugoslavija. Iako od prvog dana rata na strani sila Antante, Crna Gora je tada, 1918. godine, nakon završetka rata, uz saglasnost Britanije i Francuske, likvidirana kao država i anektirana od strane svog ratnog saveznika – Srbije.² Time je Crna Gora nakon viševjekovnog trajanja kao nezavisna država,³ postala dio nove unitarne jugoslovenske države bez ikakvih obilježja svoga identiteta.

¹ U Republici Crnoj Gori danas živi nešto manje od 700.000, dok glavni grad Podgorica ima nešto ispod 200.000 žitelja. Iako pretežno planinska teritorija, Crna Gora ima i nešto više od 100 kilometara obale na Jadranskom moru, pa se time može smatrati i mediteranskom zemljom. Iako ubjedljivo najmanja po veličini svoje teritorije i po broju stanovnika, Crna Gora je u jugoslovenskoj federaciji koju je stvorio maršal Tito (SFRJ) imala potpuno ravnopravan status sa ostalih pet republika. Ovakav status zadobila je najviše zahvaljujući svojoj jedinstvenoj istoriji, odnosno okolnosti da je u vrijeme petovjekovne otomanske vladavine na Balkanu, Crna Gora bila jedina slobodna, nikada osvojena država, sa svojom autohtonom nasljednom vladarskom dinastijom Petrović-Njegoš.

² Aneksija je izvršena nakon što su unutrašnje pristalice bezuslovnog ujedinjenja, uz pomoć srpskih trupa na teritoriji Crne Gore, organizovale detronizaciju posljednjeg crnogorskog kralja Nikole I Petrovića-Njegoša, koji se nakon kapitulacije pred austrijskim trupama 1916. g. nalazio u izgnanstvu. Akt o detronizaciji donijela je nelegitimna tzv. Velika narodna skupština, koja se sastala krajem novembra 1918. g. u Podgorici i koja je istovremeno donijela odluku o pripajanju Crne Gore Kraljevini Srbiji i zatim ulasku u novostvorenu državu Jugoslaviju.

³ Vjekovna nezavisnost Crne Gore ogledala se u tome što je ona kroz stalnu borbu sa Turcima sačuvala svoju slobodu, dok su se sve okolne teritorije na Balkanu nalazile pod Otomanskom imperijom. Međunarodno priznanje Crna Gora je dobila 1878. g. na Berlinskom kongresu, gdje je priznata kao 27. samostalna država u svijetu u to vrijeme. Na Berlinskom kongresu je i Srbija priznata kao nezavisna država.

Podgorička „Velika narodna skupština” iz 1918. godine, koja je donijela odluku o prisajedinjenju, postala je od tada jedna od glavnih historijskih trauma Crne Gore, a dilema – samostalna država ili dio ujedinjene (pan)srpske države – *problem dugog trajanja* u crnogorskoj historiji. Sa svakim novim velikim historijskim lomom i bez obzira na to da li su se u središtu zbivanja nalazila druga pitanja, ovaj problem je uvijek izbijao na površinu i zahtijevao da bude ponovo razmotren i eventualno redefinisan. Suprotstavljene političke snage u Crnoj Gori u raznim periodima i sekvencama historije uvijek su bile suprotstavljene – najčešće veoma oštro – i oko ovoga ili čak prvenstveno oko ovoga pitanja.

U kontekstu Drugog svjetskog rata vojna i politička konfrontacija u Crnoj Gori, kao i u čitavoj Jugoslaviji, imala je prvenstveno ideološki predznak. Titovi partizani i komunistički pokret na jednoj, odnosno četnički pokret generala Mihajlovića na drugoj strani, predstavljali su oličenje dva buduća društvena uređenja Jugoslavije. Njih je razdvajao i jasni antifašistički i oslobodilački rat Titovih partizana, odnosno kolaboracija sa italijanskim okupatorom četničkog pokreta u Crnoj Gori. Ali, ova dva pokreta dramatično su se razlikovala i u onom već pomenutom problemu državnog statusa Crne Gore. Titov antifašistički pokret bio je *federalistički*, Mihajlovićev – *unitaristički*. Pobjeda ovoga prvoga u ratu značila je i obnovu crnogorske države, makar i u formi komunističke kvazi-federacije. Nakon gubitka svoga imena u kraljevini između dva rata, Crna Gora je u u Titovoj federalnoj Jugoslaviji postala ustavno potpuno ravnopravna sa ostalih pet republika.

Nova historijska prekretnica – raspad Titove Jugoslavije početkom 90-ih godina sada već prošlog vijeka, ponovo je otvorio “vječnu” dilemu Crne Gore. Kao i u svim drugim prekretnim historijskim momentima, njene političke elite morale su da odluče da li će slijediti (pan)srpski nacionalistički pokret, koji je ovoga puta predvodio Slobodan Milošević, ili će, poput drugih jugoslovenskih republika, optirati za državnu nezavisnost. Političko vođstvo koje je 1989. godine preuzelo vlast u Republici upravo na talasu Miloševićevog populističkog pokreta odlučilo se, ne bez izvjesnog premišljanja i kolebanja, da ostane u dvočlanoj federaciji sa Srbijom i u okviru režima kojim je Milošević dominirao. Većina stanovništva podržala je ovakvu orijentaciju. Na referendumu koji je tim povodom organizovan 1. marta 1992. godine, kada je već otpočeo rat u bivšoj Jugoslaviji, 62% građana je odlučilo da izađe na referendum i podrži ideju ostanka sa Srbijom, dok su pristalice proindependističke opozicije bojkotovale glasanje⁴ Tom odlukom Crna Gora ne samo što je ostala u novoj Miloševićevoj Jugoslaviji (SRJ) već je zbog savezništva sa njegovom ratnom politikom, odmah nakon stvaranja nove države, zajedno sa Srbijom potpala pod sankcije UN. Bio je to jedinstven primjer kada su većinski dio političke elite i većinski dio stanovništva koji ju je slijedio, odlučili da ostanu u državi koja je samim svojim nastankom došla pod udar međunarodne zajednice. Dio te iste elite okrenuće se nekoliko godina kasnije protiv Miloševićeve politike, što će ga postepeno, ali nužno, voditi ka independizmu. Ovaj preokret u politici vladajuće postkomunističke elite,

⁴ Vidi: Veselin Pavićević, *Izbori i izborni sistemi u Crnoj Gori 1990-1996*, CID, Podgorica 1997.

koji je otpočeo 1997. godine, dovešće postepeno, i uz mnogo političkog manevrisanja, do referenduma 21. maja 2006. i do obnove crnogorske državne nezavisnosti, 88 godina nakon njenoga ukidanja.

Tako se crnogorsko državno pitanje u XX vijeku kretalo kao *klatno* koje se njiše čas u jednu čas u drugu stranu. Od nestanka države 1918. godine do njene obnove u okviru komunističke federacije 1945. godine; od ponovnog podređivanja srpskom nacionalizmu u eri raspada Jugoslavije 1990-92. godine do nezavisnosti, najprije kroz labavu (kon)federaciju sa Srbijom 2002-2005. godine, a zatim kroz složeni referendumski proces pod supervizijom EU 2005-2006. godine

POLITIČKI BACKGROUND: TRANZICIJA U SJENCI DRŽAVNOG PITANJA

Za Crnu Goru se može kazati da je u protekloj deceniji imala *dvije tranzicije*.⁵ Jednu kojom je ukinut jednopartijski i uveden višepartijski sistem, ali i uspostavljena *nova vrsta dominacije* koja nije imala demokratska obilježja (1990-996). I drugu, kojom je ova vrsta dominacije nestala i uspostavljen sistem *izborne demokratije*. I jedna i druga tranzicija odvijale su se u sjenci "vječnog" *državnog pitanja*. Za vrijeme prve tranzicije, 1. marta 1992. održan je prvi postkomunistički referendum o nezavisnosti.

Prva tranzicija otpočela je kada je, na talasu Miloševićeve populističke „antibirokratske revolucije”, stara komunistička rukovodeća garnitura u Crnoj Gori svrgnuta prevratom od 10-11. januara 1989. godine. Prevrat je imao karakter masovnih demonstracija u glavnom gradu Podgorici, gdje se nekoliko desetina hiljada ljudi iz svih krajeva Crne Gore okupilo sa zahtjevom da se ukloni državno i partijsko rukovodstvo. Ovi događaji zbili su se *prije pada Berlinskog zida* u istočnoj Evropi, ali su po svojoj suštini imali izvjesne sličnosti sa rumunskom situacijom iz decembra iste godine, s tim što u Crnoj Gori *nije bilo nasilja*. Sličnost sa rumunskom situacijom, mnogo prije i više nego sa sličnim događajima u Čehoslovačkoj ili Istočnoj Njemačkoj, leži u tome što se radilo o obračunu *unutar komunističke elite*, koji je, što organizovano što spontano, orkestriran sa narodnom pobunom. Da se u sociološkom smislu radilo o obračunu unutar elite, govori podatak da su svi lideri protestnog pokreta bili članovi ili funkcioneri Saveza komunista Crne Gore i Jugoslavije ili tzv. društveno-političkih organizacija (omladinske, „frontovske”, sindikalne i sl.) koje su u osnovi bile pod kontrolom Komunističke partije, tj. da nova elita, koja je preuzela kontrolu, *nije dolazila iz antisistemskog kruga*. Takođe, nakon

⁵ Na situacije u kojima se proces odugovlači i dijeli na „prvu” i „drugu” tranziciju, ukazao je na primjerima nekih latio-američkih zemalja Guillermo O’Donnel u svom ilustrativnom članku “*Delegative Democracy*”, *Journal of Democracy*, January 1994.

uspjeha prevrata *nije stvorena nova politička stranka*, već su lideri januarskog pokreta jednostavno preuzeli glavne funkcije unutar Saveza komunista Crne Gore.

I glavni zahtjevi pobune svjedočili su o tome da pokret u biti nije bio antisistemiški. Oni nijesu bili upereni protiv komunističkog režima, niti usmjereni na uvođenje demokratskog poretka. Kao što je u Rumuniji bijes bio usmjeren na Čaušeskuovu ličnost i diktaturu, tako se i u Crnoj Gori tražio *odlazak konkretne rukovodeće komunističke garniture*, ali ne i sistema. No, iako se odvijao unutar Miloševićeve populističke kampanje i bio uglavnom iniciran i organizovan od strane promiloševićevih snaga u Crnoj Gori, protestni pokret je imao u sebi izvjesnu heterogenost, što se odrazilo i na karakter kasnije rukovodeće elite, pa novouspostavljeni postkomunistički režim u Crnoj Gori nije imao miloševićevsku oštrinu.

Ipak, kao što se na primjeru Rumunije može uočiti, vlast koja nastaje sa legitimitetom „*revolucije*” (prevrata, pobune) nije primorana da pregovara sa opozicijom, niti da traži izlaz u sporazumnoj tranziciji.⁶ U Crnoj Gori prva postkomunistička vlada postepeno je prihvatila retoriku tranzicije – demokratija, višepartijski sistem, ljudska prava i slobode i sl. – ali se tranzicija sprovodila mnogo više *u ime januarske revolucije*, nego u ime demokratije. Zato je, slično kao i u Miloševićevoj Srbiji i ne malo pod njenim uticajem, u Crnoj Gori poslije januarskog prevrata stvoren *hibridni režim*, koji takođe *nije bio demokratski*, odnosno u kojemu su *autoritarni elementi pretežali nad demokratskim*.

Dodatnu otežavajuću okolnost za takav režim predstavljalo je njegovo političko savezništvo sa Miloševićevim režimom i posljedice toga savezništva – involviranost u ratove na teritoriji bivše Jugoslavije i međunarodna ekonomska izolacija. To je bio i jedan od razloga što je za vrijeme prve tranzicije, 1. marta 1992. održan prvi postkomunistički referendum o nezavisnosti, zapravo *referendum protiv nezavisnosti Crne Gore*. Budući Miloševićev saveznik, vladajuća stranka organizovala je referendum koji bi, suprotno odluci ostalih bivših jugoslovenskih republika, potvrdio vjernost Crne Gore državnom jedinstvu sa Srbijom. Zaista, uprkos bojkotu independističkih stranaka, na referendum je izašlo oko 66% glasača i ogromnom, više nego 90-procentnom većinom izglasalo ulazak Crne Gore u novu dvočlanu srpsko-crnogorsku federaciju, nazvanu „Savezna Republika Jugoslavija” (SRJ).

Iako je referendum iz 1992. bio cijena savezništva sa Miloševićevim režimom, vladajuća crnogorska postkomunistička elita naslijedila je istorijsku činjenicu o viševjekovnoj državnosti Crne Gore i pomenutu istorijsku traumu iz 1918. godine. Zato je nastojala da, s jedne strane, ipak ne padne ispod *istorijskog minimuma*, kakav je u nacionalnoj svijesti bila trauma iz 1918. godine („Podgorička skupština” i potpuno podređivanje Srbiji), a sa druge, da zadrži što veći stepen autonomije i autonomne kontrole nad političkim procesima u Crnoj Gori, kao nasljeđe posljednjeg Titovog federalnog ustava iz 1974. godine.⁷

⁶ O ovome vidi odličan članak: Katherine Verdery and Gail Kligman, *Romania after Ceausescu: Post-Communist Communism?* u: Ivo Banac, ed. *Eastern Europe in Revolution*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1992.

⁷ U ustav nove Miloševićeve dvočlane federacije – Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. g.

Uprkos tome, u periodu 1990-97. godine ideja državne nezavisnosti Crne Gore bila je u društvu *ubjedljivo manjinska*. Zastupale su je uglavnom antiratne opozicione stranke, jedan broj nezavisnih medija i nevladinih organizacija i intelektualaca i, što je posebno značajno, sve manjine u Crnoj Gori (Albanci, Muslimani-Bošnjaci, Hrvati, itd.). Na drugoj strani, zahvaljujući „federalističkoj” politici vladajuće stranke i probuđenom srpskom nacionalizmu u Crnoj Gori, društvom je dominirala ideja zajedničke države sa Srbijom i skraćene „Jugoslavije”.

U drugu, novu tranziciju crnogorski postkomunistički režim ušao je neočekivano, *rascjepom unutar najužeg vladajućeg kruga*. Paradoks je bio u tome što je rascjep uslijedio svega nekoliko mjeseci poslije ubjedljive pobjede na parlamentarnim izborima novembra 1996. godine Najšira javnost, kao i opozicija, bili su potpuno zatečeni iznenadnim sukobom koji se otvorio u okviru vladajuće stranke – Demokratske partije socijalista (DPS). Sukob je po formi imao tipičan postkomunistički karakter – predsjednik (M. Bulatović) protiv premijera (M. Đukanović). Jedna grana izvršne vlasti protiv druge. Kao i u mnogim sličnim slučajevima, institucionalna forma sukoba bila je više slučajna, dok je njegova suština bila drugačije prirode.

Vladajuća DPS nije bila partija sa harizmatiskim liderom, njome se upravljalo na *oligarhijski način*, pri čemu je vladajući krug, spontano ili na neki drugi način, vršio podjelu moći i „plijena” nastalog na osnovu monopolskog posjedovanja državne vlasti. Aristotel, koji je u *Nikomahovoj etici* oligarhijsku upravu nazvao „vladavinom nekolicine”, utvrdio je istovremeno da je ovaj tip vladavine jedan od najranjivijih, jer obično završava *borbom među oligarsima*. Oligarhijski sukobi interesa unutar jedne vladajuće strukture, kada se razbuktaju do nepomirljivih razmjera, obično rezultiraju i ličnim sukobima suprotstavljenih lidera, što je u konkretnom slučaju bilo jako izraženo i simbolično se pretvorilo u sukob Bulatović - Đukanović. U osnovi, bio je to *sukob Milošević - Đukanović*, koju je ovaj prvi vodio preko svog najodanijeg lojaliste u Crnoj Gori, njenog tadašnjeg predsjednika – Momira Bulatovića.

I u ovom sukobu ponovo se, kao jedan od njegovih lajt-motiva, pojavilo ono „vječno” političko pitanje u Crnoj Gori – pitanje njenog državnog položaja. Oligarhijski sukob pretvorio se tako u *kapitalni konceptijski sukob*. Miloševićev glavni saveznik, tadašnji predsjednik Republike Momir Bulatović zastupao je ideju o ostanku Crne Gore u Jugoslaviji „bez alternative”, dok je premijer Milo Đukanović insistirao na tome da je Jugoslavija dobar okvir za Crnu Goru „samo ako je demokratska”, drugim riječima, ako nije pod režimom Miloševićeva, koga je nazvao „prevaziđenim političarem”. Sukob je doveo do rascjepa hegemone vladajuće stranke i u političkom životu Crne Gore nastale su dvije nove/stare partije – jedna *antimiloševićevska*, pod vođstvom tadašnjeg premijera Mila Đukanovića (zadržala naziv DPS) i druga *promiloševićevska* pod vođstvom tadašnjeg predsjednika Republike M. Bulatovića

unesena su neka konfederalna rješenja koja su netipična za situaciju u kojoj bi jedna elita bila *potpuno* podređena drugoj. Neki neposredni akteri stvaranja toga ustava ili upućeni u proces njegovog nastanka više puta su isticali da su konfederalna rješenja iz Ustava SRJ bila „cena ulaska Crne Gore u SRJ”. – Vidi: Slobodan Vučetić, intervju, *Nedeljna Naša Borba*, Beograd, 1-2. april 1995.

(nazvala se Socijalistička narodna partija – SNP). Ove dvije partije predvodile su i dva politička bloka u pogledu državnog pitanja. Vladajuća *antimiloševićevska* DPS i njen sve više harizmatični i prozapadno orijentisani lider Milo Đukanović bili su, u isto vrijeme, i predvodnici prodemokratske *independističke* koalicije – za nezavisnu Crnu Goru, dok je opoziciona i *promiloševićevska* SNP predvodila *unionističku* koaliciju – za opstanak zajedničke države sa Srbijom.

Vladajuća independistička koalicija vodila je ogorčenu borbu za opstanak u vrijeme dok je Milošević još bio na vlasti u Beogradu i uspjela da dobije kritične predsjedničke izbore 1997. godine, pa zatim i još važnije parlamentarne izbore 1998. godine. U vrijeme NATO vazdušne kampanje protiv SRJ 1999. godine crnogorska vlada je uspjela da se održi kao principijelni protivnik režima u Beogradu i faktički saveznik NATO-a i da dočeka Miloševićev pad oktobra 2000.

U ovom periodu 1997-2000. dolazi do političkog savezništva „nove” i inovirane Đukanovićeve DPS i proindependističke opozicije. Ideja državne nezavisnosti postaje postepeno većinska upravo tada. Do preloma dolazi nakon intervencije NATO-a 1999. i od tada, pa sve do referenduma 2006. sva istraživanja javnog mnjenja, i rezultati opštih izbora, potvrđivali su da opcija za državnu nezavisnost ima ne tako ubjedljivu, ali *stabilnu većinu* u društvu.⁸

POSTMILOŠEVIĆEVSKI PERIOD

Crna Gora se od Miloševićevog režima, pored ostaloga, branila i kontinuiranim povećanjem svoje suverenosti, prenošenjem jedne po jedne funkcije sa federalnog na republički nivo. Jedna od mjera sa najdalekosežnijim posljedicama bila je ukidanje jugoslovenskog dinara i uvođenje njemačke marke kao zvaničnog sredstva plaćanja u Crnoj u novembru 1999. godine, što je automatski značilo i prelazak na euro početkom 2002. godine Crna Gora je u svoje ruke preuzela i carinski sistem i režim spoljne trgovine i, osim formalno zajedničke armije i civilne kontrole leta, malo je šta ostalo u federalnoj nadležnosti.

Dolazak demokratske vlade na vlast u Beogradu nije značio da će ova pitanja nestati sa dnevnog reda. Državno pitanje za Crnu Goru nije bilo tek konjunkturna stvar povezana sa odbranom od Miloševićevog režima. Taj je režim, doduše, učinio da za svega nekoliko godina, od dominantno federalnog raspoloženja javnog mnjenja sredinom 90-ih, independistička opcija stekne izvjesnu prevagu u periodu 1999-2001. godine Međutim, suštinsko i strukturalno pitanje – da li sedamnaest puta

⁸ Naš Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) vršio je od 1999. do sada, kontinuirana kvartalna istraživanja javnog mnjenja o ovome i drugim pitanjima i postepeno, ali sigurno pomjeranje raspoloženja javnosti u pravcu independističke opcije moglo se jasno zapažati tokom vremena. Trendovi se mogu naći u CEDEM-ovim brošurama pod nazivom *Javno mnjenje Crne Gore u 2000. i Javno mnjenje Crne Gore u 2001*, kao i na našem sajtu www.cedem.cg.yu.

manja Crna Gora može biti ravnopravan član u dvočlanoj federaciji sa sedamnaest puta većom Srbijom, problem je koji nije nestao sa Miloševićem i koji automatski ne rješava ni postojanje dvije demokratske vlade u Beogradu i Podgorici.

Crnogorska vlada je nakon zbacivanja Miloševića sa vlasti pokušala da ovaj problem riješi ponudom za sporazumnu disoluciju SR Jugoslavije, po češkoslovačkom modelu, s tim što bi dvije nove države – Crna Gora i Srbija, kao nezavisne i međunarodno priznate, sklopile jedan međudržavni savez koji bi po svojim nadležnostima podsjećao na Zajednicu Nezavisnih Država stvorenu nakon raspada SSSR-a ili na EU. Predlog je primljen sa izvjesnim iznenađenjem i negodovanjem od strane glavnih partnera i protektora Crne Gore u miloševićevskom periodu – SAD i EU, a nije naišao na podršku ni u Beogradu, kome je i bio upućen. Nakon ovog predloga Crna Gora se od nekadašnjeg saveznika u regionu počela doživljavati kao izvjesni troublemaker, jer posebno EU, a u određenoj mjeri i SAD, nijesu željeli promjenu statusa quo nastalog nakon intervencije NATO-a i usvajanja Rezolucije UN 1244, kojom je faktički uspostavljen međunarodni protektorat na Kosovu. U tom kontekstu, eventualna nezavisnost Crne Gore viđena je u očima vodećih zapadnih zemalja kao novi i nepredviđeni problem koji je, po mogućnosti, trebalo preduprijediti. Time se stiglo do snažne inicijative EU za preuređenje odnosa između Crne Gore i Srbije na sasvim novim osnovama, ali tako da nova zajednica ima jedan međunarodni subjektivitet. Nakon izvjesnog pritiska na Crnu Goru koji je imao različite forme,⁹ EU je uspjela da obezbijedi potpisivanje Beogradskog sporazuma 24. marta 2002. godine o novoj Zajednici Srbije i Crne Gore kao savezu dvije polunezavisne države. Može se reći da je EU ovom inicijativom vjerovatno spriječila izglasavanje crnogorske nezavisnosti još 2001. ili 2002. godine, ali je za uzvrat prihvatila da se trajanje novoformirane Državne Zajednice Srbija i Crna Gora (SCG) potencijalno vremenski ograniči na period od tri godine, kada će bilo koja država članica moći da raspiše referendum o nezavisnosti. Ova klauzula o privremenosti SCG poslužiće kao glavni pravni osnov za raspisivanje referenduma 2006. godine

Stoga se za postmiloševićevski period 2000-2005. godine može reći da je period *blokirane većine* u korist državne nezavisnosti, jer je ta većina morala da prihvati regionalne interese EU i odloži realizaciju svoje kapitalne ideje. Godina 2006. donijeće otklanjanje ustavne (istek predviđenog roka) i političke (protivljenje EU) blokade raspisivanju referenduma o nezavisnosti i najzad realizaciju ideje koja je od ubjedljivo manjinske 1990. godine postala pobjednička 16 godina kasnije.

⁹ O ovome vidi više u našem radu: Srđan Darmanović, *Montenegro and the International Community – from client to "Troublemaker"*, u: Milica Delević-Dilas (ed.) *(Un)Even Partners – Political Conditionality in Relations with the Balkan Countries*, Balkan Yearbook of Human Rights 2001, Balkan Human Rights Network, Belgrade 2001, str. 29-42.

NEOBIČNI PRAVNI OKVIR – ULOGA EU

Državna Zajednica Srbija i Crna Gora, kojom je zamijenjena Miloševićeva SRJ, zapravo je djelo EU, odnosno njenog visokog komesara za spoljnu politiku i bezbjednost Havijera Solane. Naravno, za ovu ideju on je morao pridobiti domaće političare, što je nerijetko imalo formu jakoga pritiska, naročito na crnogorske lidere, tako da je SCG zbog ovakve uloge predstavnika EU često u šali nazivana „Solanija”. Tokom tri godine njenoga trajanja (2003-2006) EU i sam Solana otvoreno su izražavali preferencije za opstanak SCG i isticali da je to brži put ka evropskim integracijama i za Srbiju i za Crnu Goru. Međutim, kako je crnogorska vladajuća koalicija iskazala aspolutnu odlučnost da iskoristi ustavnu klauzulu o referendumu nakon tri godine, EU se nije mogla protiviti rješenju kome je, tokom utvrđivanja Beogradskog sporazuma, i sama doprinijela, te se aktivno uključila u traženje zakonskog modela po kojem bi referendum u Crnoj Gori bio prihvatljiv i za independistički i za prosrpski, unionistički blok. Ulogu u ovom procesu imala je najprije Venecijanska komisija,¹⁰ koja je dala preporuku da bi u cilju što veće legitimnosti ishoda glasanja o tako važnom pitanju veoma poželjan bio izvjestan nivo kvalifikovane većine za odluku o nezavisnosti, kao i da bi najbolje bilo da se o tome dogovore dvije strane u samoj Crnoj Gori.¹¹

Ovakva preporuka Venecijanske komisije otvorila je put posredovanju EU između dva suprotstavljena politička bloka u Crnoj Gori, jer je bilo jasno da se oni o uslovima za održavanje referenduma, a pogotovo o ključnom pitanju *većine* potrebne za izglasavanje nezavisnosti, teško mogu dogovoriti bez evropskog učešća. Evropski posrednik, odnosno lični izaslanik visokog komesara Havijera Solane, slovački diplomata Miroslav Lajčak,¹² odigraće jednu od ključnih uloga u utvrđivanju potrebne većine, dok će njegov zemljak, takođe diplomata, František Lipka,¹³ biti imenovan za predsjednika Republičke referendumske komisije (RRK) u ime EU i takođe imati veoma važnu ulogu u referendumskom procesu.

Poslije prilično napornog pregovaračkog procesa, uloga EU se od posredovanja sve više pretvarala u nametanje izbornog modela, pa je evropski posrednik, uz podršku Solaninog kabineta i uz saglasnost evropske dvadesetpetorice, kao „uzmi ili ostavi” ponudio veoma neobičan izborni model, do tada nikad primijenjen igdje u svijetu. Većina neophodna za izglasavanje nezavisnosti utvrđena je na 55% *od onih koji izađu da glasaju*, što je zapravo značilo da independisti moraju da pobijede sa najmanje 10% razlike da bi zemlja izborila nezavisnost. Iako je, sportskim rječnikom

¹⁰ *Komisija za demokratiju putem prava*, poznata kao *Venecijanska komisija*, predstavlja ekspertsko tijelo Savjeta Evrope.

¹¹ Venecijanska komisija je preporuke o referendumu u Crnoj Gori utvrdila na svojoj sjednici od 16-17. decembra 2005. g.

¹² Miroslav Lajčak je bivši ambasador Slovačke u Srbiji i Crnoj Gori.

¹³ František Lipka, profesor slavistike i pjesnik, takođe je bivši ambasador u Beogradu, najprije Čehoslovačke u SFRJ, a zatim Slovačke u SRJ.

govoreći, ovo značilo hendikep-meč, utakmicu sa 10% „fore”, independistički blok je, suočen sa snažnim evropskim pritiskom,¹⁴ odlučio da prihvati ovakav uslov, što je učinio i blok unionista, sa uvjerenjem da većina od 55% ipak nije dostižna, a i ne želeći da odbaci evropski predlogodine

Danas, nakon što znamo rezultat referenduma, možemo govoriti o istorijskoj ulozi EU, o tome da je ona modelom 55% obezbijedila visoki legitimitet referenduskog rezultata i učinila da se izbjegne eventualni bojkot unionista i da oba bloka mobilišu sve snage radi učesća na referendumu. Model 55% je, međutim, bio ogroman rizik. Da su independisti osvojili većinu veću npr. od 54%, ali ipak nešto manju od potrebnih 55%, tzv. *siva zona*, u kojoj bismo imali *poraženog pobjednika*, ali i faktički delegitimisanu zajednicu Srbija i Crna Gora, predstavljala bi teško rješiv problem kako za dvije države, tako i za EU. Zato je teško vjerovati da će EU još negdje pribjeći sličnom rješenju, koje je ovoga puta sâm referendumski rezultat opravdao.

SUPROTSTAVLJENI POLITIČKI BLOKOVI: „KO JE KO?”

Kao što je to u situacijama plebiscita uobičajeno, formiraju se ili u zajednici koja odlučuje već postoje dva suprotstavljena politička bloka – jedan koji vodi kampanju za „da” (u našem slučaju independisti) i drugi, koji vodi kampanju za „ne” (u našem slučaju srpski blok, unionisti). U Crnoj Gori dvije strane ne dijeli samo različito viđenje državnog statusa zemlje. Na referendumu se *nijesu borila dva modernizacijska bloka* od kojih su jedni independisti, a drugi federalisti. Dva bloka bila su i ostaju podijeljena na mnogim fundamentalnim vrijednostima i pitanjima. *Independistički blok* bio je sastavljen od multietničke koalicije (ubjedljiva većina Crnogoraca i sve nacionalne manjine), njega su predvodile partije koje su bile okosnica antimiloševićevske koalicije iz druge polovine 90-ih, vrijednosne orijentacije biračkog tijela independista bliske su liberalno-demokratskim obrascima zapadnih društava.¹⁵ *Unionistički blok* predstavljao je uglavnom srpsku populaciju i manji dio Crnogoraca, činile su ga uglavom partije-saveznice Miloševićevog režima, oslanjao se u priličnoj mjeri na političku, a po svoj prilici i finansijsku podršku aktuelne srpske vlade ili njenih političkih saveznika, vrijednosne orijentacije biračkog tijela ovoga bloka uglavnom korespondiraju sa autoritarnim obrascima

¹⁴ Predsjedavajući OEBS-a, belgijski ministar spoljnih poslova izjavljivao je npr. da OEBS vjerovatno neće posmatrati referendum u Crnoj Gori ukoliko ne budu prihvaćeni „evropski standardi”, što je, u konkretnoj situaciji, značilo: ukoliko ne bude prihvaćen model 55%.

¹⁵ Na nekim simboličkim pitanjima, kao što su npr. saradnja države sa Tribunalom za ratne zločine u Hagu, odnos prema ličnostima koje su obilježile raspad Jugoslavije (Slobodan Milošević npr.), odnos prema ključnim institucijama međunarodne zajednice (EU, NATO, itd.), etničke distance prema različitim nacijama, itd. vidi se jasna razlika u biračkom tijelu dva bloka. O ovome vidi istraživanja CEDEM-a od 2000. g. do danas, www.cedem.cg.yu.

postkomunističkih društava, sa naglašenom naklonošću prema idejama i stavovima Srpske pravoslavne crkve.

Imajući u vidu navedene razlike između dva bloka, referendum u Crnoj Gori nije bio samo glasanje o državnom statusu zemlje. On je ne manje predstavljao i politički sudar dva pogleda na svijet, da ne kažemo i dva svijeta u istom društvu.

REZULTAT – NEZAVISNA DRŽAVA

Uprkos jasnim političkim razlikama i političkom animozitetu između suprotstavljenih blokova, izborna kampanja bila je iznenađujuće mirna, sa mnogo manje varnica nego na bilo kojim izborima održanim do sada i sa tek nešto malo energije u posljednjih nedjelju dana. Oba bloka vodila su javnu kampanju više kao nešto što se podrazumijeva, ali su glavnu bitku prenijeli na „teren”, na kampanju „od vrata do vrata”, nastojeći da u zemlji sa nevelikim elektoratom gotovo fizički stignu do svakog birača. Partijske mašinerije oba bloka bile su u punom pogonu, a sam rezultat referenduma govori da su i jedni i drugi bili prilično uspješni, s tim što je neko morao da pobijedi.

Nakon svega, u izornoj noći kuglica crnogorskog ruleta zaustavila se na brojci 55,5%. Independistička koalicija uspjela je da preskoči famoznu klauzulu EU, a više od 3.000 posmatrača OEBS-a, Savjeta Evrope i domaćih i stranih nevladinih organizacija, svjedočili su da je rezultat postignut u atmosferi manje-više fer borbe, bez većih neregularnosti i u potpuno mirnoj atmosferi. Izlaznost na birališta od 86,5% glasača svjedočila je o ogromnom legitimitetu referenduma.

Koalicija unionista nije ostala na visini zadatka kada su objavljeni izborni rezultati. Umjesto da prihvati ishod jednoga procesa koji se nije mogao osporiti, unionistička koalicija je, uz prećutnu podršku vlade Srbije, počela da osporava regularnost rezultata, iako su svi njeni predstavnici potpisali zapisnike na biračkim mjestima bez ijedne primjedbe. Jasan izvještaj RRK o toku referendumske procesa, nalaz OEBS-a, izjave EU, Savjeta Evrope, vlada SAD, Rusije, Kine i mnogih drugih zemalja o tome da sasvim prihvataju volju crnogorskog naroda izraženu u mirnoj i demokratskoj atmosferi, obesmisllila je stav unionističke koalicije, koji ipak govori da političke podjele u Crnoj Gori neće ni nakon referenduma biti tek prošlost. Na prvim parlamentarnim izborima u septembru ove godine vrlo vjerovatno je da će se isti protivnici sukobiti ovoga puta ne oko toga kakva i koja će biti država, nego ko će upravljati u nezavisnoj državi.

Bez obzira na to, mnogi strani posmatrači govorili su o „čudu” u Crnoj Gori, o referendumu koji je na Balkanu, nakon tragičnih iskustava iz 90-ih, protekao potpuno mirno. Rizik od sukoba zapravo nije ni postojao. Za razliku od 1990-ih, u Beogradu nije sjedio autoritarni lider spreman na rat sa okolnim republikama, crnogorski parlamentarni političari odavno su prestali da razmatraju nasilne opcije,

a i stanovništvo je već 15-ak godina bilo naviknuto na ideju da će jednom morati da glasa o državnom statusu i prihvati presudu koju samo donese. Najzad, uloga EU je bila toliko naglašena, njeno prisustvo toliko dominantno, njeni legitimacioni mehanizmi referenduma opšte prihvaćeni, da je čak i razmišljanje o mogućem nasilju bilo van svakog konteksta.

ODNOSI SA SRBIJOM

Tri nedjelje po završetku referenduma, vlada Srbije je, nakon izvjesnog premišljanja, priznala Crnu Goru kao nezavisnu državu. Dvije vlade su već počele da rješavaju konkretna pitanja međusobnih odnosa i, bez obzira na to što se izvjesni problemi mogu pojaviti tamo gdje postoje konkurentski interesi, ne treba očekivati da će „diobni bilans” proizvesti loše odnose dviju država. Crna Gora i Srbija će, najvjerojatnije, imati veoma dobre odnose u budućnosti, a neka vrsta neobjavljenih specijalnih veza ostaće kako između vlada, tako još više između ljudi. Saradnja na mnogim poljima (ekonomija, nauka, kultura, saobraćaj, personalne veze) bila je veoma razvijena u zajedničkoj državi i treba očekivati da će biti nastavljena, možda i sa manje komplikacija nego ranije.

Naravno, treba imati na umu da ideologija nacionalizma i dalje dominira u srpskoj politici i da političke snage nacionalističkog usmjerenja čine većinu i u postmiloševićevskoj Srbiji. Pristup koji je npr. vlada premijera Koštunice imala prema crnogorskom referendumu¹⁶ i snažan uticaj koji u društvu ima veoma konzervativna Srpska pravoslavna crkva, o tome rječito govore. Ovakva konstelacija političkih snaga može doprinijeti da sadašnja ili neka buduća vlada sličnog usmjerenja u Srbiji pokuša da se u Crnoj Gori oslanja na prilično brojnu populaciju koja sebe identifikuje kao Srbe i naročito na njihove nacionalističke partije. To bi moglo da stvara tenzije između vlada u Podgorici i Beogradu, ali je još rano zaključivati da li će to biti politički izbor Beograda ili radije politika punog dobrosusjedstva i saradnje.

REGIONALNI UTICAJ

Referendumom od 21. maja 2006. unekoliko je izmijenjena geografska karta Balkana. Nastale su dvije nove/stare države, čime su ujedno sve sastavne republike Titove Jugoslavije (SFRJ) postale nezavisne i međunarodno priznate. Nezavisnošću

¹⁶ Za razliku od negativnog stava srpskog premijera, predsjednik Srbije Boris Tadić, lider Demokratske stranke, koju je predvodio ubijeni premijer Zoran Đinđić, prvi je posjetio Crnu Goru nakon izglasavanja nezavisnosti i založio se za najtješnje veze dvije nove države.

Crne Gore, međutim, proces raspada nekadašnje Jugoslavije najvjerojatnije još neće biti završen. Može se osnovano pretpostaviti da će u sagledivom vremenskom periodu uslovnu ili punu nezavisnost steći i Kosovo - bivša pokrajina Republike Srbije, koju je srpski predsjednik Slobodan Milošević faktički izgubio u vojnoj konfrontaciji sa NATO paktom 1999. godine, nakon čega je rezolucijom UN 1244 Kosovo zapravo postalo teritorija pod međunarodnim protektoratom.

Nezavisnost Crne Gore sa ovim procesom nije povezana, jer Crne Gora, sve i da je htjela, nije mogla da utiče na nezavisnost Kosova, niti su albanski lideri na Kosovu ikada svoju odluku o budućem statusu pokrajine vezivali za državni status Crne Gore. Kao veoma mala zemlja, Crne Gora ne može poremetiti ni širu regionalnu konstelaciju. Ona ima dobre odnose sa svim susjedima, status manjina u zemlji je veoma dobar, nema otvorenih teritorijalnih pitanja i ne može biti prijetnja nikome. Njena politika biće u potpunosti koncentrisana na višegodišnji proces pristupanja evropskim integracijama i u velikoj mjeri biti pod supervizijom same EU. Ukoliko pri tome dođe i do relativno brzog uključjenja Crne Gore u Partnerstvo za mir i kasnije NATO, njen status nezavisne države može samo imati pozitivne regionalne posljedice.

Zapravo, samo će od budućih crnogorskih vlada i djelovanja njene ukupne političke i socijalne elite zavisiti da li će nezavisnost biti iskorištena za ubrzavanje reformi i podizanje životnog standarda stanovništva. Zemlja veličine Crne Gore ne može imati drugačije prioritete.