

**Politika, interesi i budućnost Jugoslavije:  
Raspored za dijalog**

**ESI izveštaj za diskusiju**

Uz podršku Instituta za mir Sjedinjenih američkih država  
(United States Institute for Peace)

**11. decembar 2001**

## KRATAK PREGLED PREPORUKA

Ovaj izveštaj ispituje sadašnju ustavnu raspravu o budućnosti Savezne Republike Jugoslavije, i nalazi da je frustrirajuće siromašna po svom sadržaju. Uzima u obzir motive vodećih političkih igara i istražuje interese raznih grupa građana. Nalazi da postoji prava prilika za ambiciozne napredne političke are i u Srbiji i u Crnoj Gori koji su spremni da tretiraju konkretne probleme onih građana na koje ustavna rasprava neposredno utiče, čak pre referendumu u Crnoj Gori.

Referendum o nezavisnosti Crne Gore, koji su crnogorske vlasti najavile za proleće 2002, ne može da posluži kao zamena za suštinski dijalog između Beograda i Podgorice. Referendum će verovatno imati jedan od samo dva moguća ishoda: neznatnu većinu u korist nezavisnosti, ili neznatnu većinu protiv nje. Ni jedan ishod neće dati odgovor na pitanje kako uspostaviti funkcionalnu federaciju, ili kako treba da se razvijaju ekonomski i društveni odnosi između Srbije i Crne Gore u slučaju razdvajanja. Ukoliko u međuvremenu ne bude postojao ozbiljan dijalog, referendum će ostaviti važna pitanja nerešena.

Ovo je trenutak da se započne ozbiljan međurepublički dijalog i potraga za zajedničkim interesima. Za spoljni svet, ovo je ključ za posredovanje: da ponude usluge iskrenog posrednika koji pomaže u prepoznavanju zajedničkog osnova pre bilo kakvog referenduma. Naš izveštaj nudi Raspored za dijalog da bi pomogli u stimulisanju ovog procesa. On sugeriše da se pozitivan dijalog između Srbije i Crne Gore, koji podržava savezno predsedništvo, može graditi oko tri komponente:

- I. Prvi korak bi bio da se sačinjava Deklaracija o ključnim principima koji se moraju poštovati u bilo kom ustavnom ustrojstvu. Takva deklaracija bi mogla da bude razmotrena i usvojena u Republičkim skupštinama i skupštini SRJ. Naglasak bi trebao da bude na uveravanju običnih građana i omogućeavanju konstruktivnije javne rasprave. Ovi suštinski principi bi mogli da obuhvataju:
  - i) Granica između Srbije i Crne Gore mora da bude barem onoliko otvorena kao one između zemalja Šengena, olakšavajući i slobodno kretanje između dve republike.
  - ii) Sve strane se obavezuju na usvajanje liberalnih dogovora po pitanju državljanstva. Državljanima Republike Srbije i Republike Crne Gore će imati ista prava kao ona koja se primenjuju širom Evropske unije za državljane država članica EU. Zaštita imovinskog i poslovnog prava će biti zagarantovana u obe republike. Postojati će slobodan izbor mesta boravka, uključujući i u slučaju studiranja i penzionisanja.
  - iii) Sadašnje poslovno okruženje Srbije i Crne Gore se ne sme više sužavati. Grupi stručnjaka se može staviti u zadatak da sačinjava Izveštaj koji razmatra međurepubličke barijere u trgovini i investicijama. Sve političke snage koje podržavaju dokument se obavezuju da će omogućiti slobodu kretanja dobara, usluga i rada, uključujući i usaglašen pristup zakonodavnoj reformi koja utiče na poslovno okruženje.

- II. Po ugledu na sa injavanje zajedni ke Deklaracije klju nim principa, dve republike bi trebale da sastave me urepubli ke radne grupe za unapre ivanje saradnje u prakti nim podru jima, imaju i za cilj konkretnu dobit gra ana. Treba ista i da SRJ ima specijalne ugovore o odnosima sa Republikom Srpskom i specijalnog izaslanika za odnose sa Kosovom, ali da Srbija i Crna Gora nemaju forume za me udrzavnu saradnju. Pogodne oblasti mogu da budu: institucionalna saradnja ustanova za sprovo enje zakona; saradnja i uskla ivanje pokušaja reformisanja u oblastima republi ke odgovornosti (sudstva, obrazovanja, itd.); saradnja u razvoju infrastrukture prevoza, s namerom da se olakša putovanje izme u republika; saradnja u telekomunikacijama da bi se smanjile cene me urepubli ke komunikacije; i dalja kulturna i sportska saradnja.
- III. Poslednja i najsloženija faza dijaloga e zahtevati otvorenu raspravu o glavnim crtama koje e dve republike o ekivati da novo ustavno ure enje ima. Radije nego da po u od teoretskih ustavnih razmatranja, ove teme treba da budu usredsre ene na tri klju ne oblasti sa kojima su obe republike saglasne da treba da ostanu u sferi zajedni kih institucija: odbrana; spoljna politika; i ekonomska unija. Dijalog bi trebao da se usredsredi na artikulisanje zajedni kih interesa, stvaranje pouzdanih mehanizama za donošenje odluka i utvr ivanje finansijske osnove za zajedni ke institucije.

## SADRŽAJ

<b>FATAMORGANA REFERENDUMA</b>	<b>1</b>
<b>NE-RAZGOVORI</b>	<b>3</b>
<b>DVA PREDLOGA</b>	<b>4</b>
<b>POLITIČKI INTERESI BEOGRADA</b>	<b>5</b>
<b>FEDERACIJA I RASPORED REFORMI</b>	<b>6</b>
<b>GRADJANI JUGOSLAVIJE</b>	<b>8</b>
POSLOVANJE	10
PUTOVANJE	11
TELEKOMUNIKACIJE	11
DRŽAVLJANSTVO	12
KULTURNE VEZE	12
<b>RASPORED ZA DIJALOG</b>	<b>12</b>
1.    UTVRĐIVANJE KLJUČNIH PRINCIPA	13
2.    MEĐUDRŽAVNA SARADNJA	14
3.    TRI OSLOMCA NOVOG USTAVNOG UREĐENJA	14
3.1 <i>Sastav odbrane</i>	14
3.2 <i>Spoljna politika</i>	15
3.3 <i>Ekonomska unija</i>	15
<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>16</b>

## POLITIKA, INTERESI, I BUDU NOST JUGOSLAVIJE: RASPORED ZA DIJALOG

### *Fatamorgana referenduma*

Tokom najvećeg dela protekle godine, jugoslovenska federacija je ostala zarobljena u limbu zbog konfuzne ustavne situacije u Saveznoj Republici Jugoslaviji: ni jedna država ni dve.<sup>1</sup> S obzirom da je Jugoslavija zatražila da ponovo postane punopravni član međunarodnog sistema, cena ovog nesrećnog stanja stvari je nastavila da raste.

Posle serije neuspelih napora da se inicira dijalog između Beograda i Podgorice o budućnosti SRJ, savezni predsednik Vojislav Koštunica, crnogorski predsednik Milo Đukanović i srpski premijer Zoran Đinđić su se konačno sastali 26 oktobra 2001, samo da bi zaključili ili da su predložili o savezu suverenih država i preurenoju kompaktnoj federaciji nepomirljivi. “Danas smo pokušali da približimo naše dve pozicije, i zaključili ili smo da to nije moguće”, izjavio je Koštunica nakon sastanka, dodajući i da “ovo praktično zna i da se crnogorska javnost glasati o ovom pitanju na referendumu.”<sup>2</sup> Prema Đukanoviću, strane su se složile da “nema potrebe da dalje razmjenjujemo argumente, koji su poznati i jednima i drugima i ukupnoj javnosti. Složili smo se da nema potrebe da i dalje trošimo vrijeme, koje nije saveznik ni Crne Gore ni Srbije, u našem htijenju da što prije ostvarimo evropsku budućnost i da krenemo putem procedura koje će biti ustavne i u skladu sa demokratskim standardima.”<sup>3</sup>

Tokom nekoliko godina, nacrt referenduma o nezavisnosti Crne Gore je bio fatamorgana jugoslovenske politike – uvek na vidiku, ipak se nikad ne približavajući. Crnogorske vlasti su sada najavile referendum o nezavisnosti koji će se održati u proljeće 2002. Pretnja bojkotom opozicione SNP i neslaganje čak i među partijama koje su za nezavisnost u osnovnim pitanjima kao što je minimum potrebnog odziva, dovodi u pitanje da li i kada će se održati referendum. Ipak, čak i da se održi, on ne će rešiti zastoj u odnosima između Srbije i Crne Gore, i ne može da služi kao zamena za suštinski dijalog između Beograda i Podgorice.

Kada bi svi segmenti crnogorskog biračkog tela u estvovali, najverovatniji ishod bi bio neznatna većina u korist nezavisnosti, ili neznatna većina protiv. Ishod koji crnogorsko rukovodstvo preferira – glas u korist nezavisnosti – ne bi bio odgođeno širokom konsenzusu unutar crnogorskog društva, niti bi garantovao međunarodnu podršku, niti stvorio zajednicu “bratskih država” sa Srbijom koju je Đukanović obećavao građanima Crne Gore. S druge strane, glas protiv nezavisnosti, mada bi bio dobrodošao u Srbiji i u inostranstvu, ne bi odbacio pitanje nezavisnosti. A, što je

---

<sup>1</sup> U stvari, federacija je još mudrija ako se uzme u obzir treća komponenta, “teritorija” Kosova pod administracijom UN, koja je razvila sopstveno zakonodavstvo, carinsku službu i valutu. Pitanje kako uključiti Kosovo u razgovore o stvaranju “stabilnog” ustavnog reda za budućnost, u osnovi skoro uvek ostavljaju po strani. Vredi napomenuti da su sve vodeće političke snage u Crnoj Gori, uključujući i pro-jugoslovensku SNP, odbacile ideju da Kosovo postane treća republika u bilo kom ustavnom uređenju.

<sup>2</sup> *Transition online*, “Yugoslavia: Future Holds a Referendum”, iz: *Week in review*, 23-29 oktobar 2001.

<sup>3</sup> *Vijesti*, “Đukanović, Vučević, Kostunica, Đinđić i Labus zaključili da nema dogovora ni o zajednici državi, ni o savezu suverenih država: Referendum na proljeće”, 27 oktobar 2001.

najvažnije, on ne bi čak ni na eo odgovor na pitanje šta da se radi sa sadašnjom disfunkcionalnom federacijom. Kao i u bivšoj ehoslova koj, klju za pitanje da li federacija opstaje ili se raspada je u izborima koje prave politi ke elite u dvema republikama.

Ovo nije prvi put u istoriji Tre e Jugoslavije da se referendum koristi kao zamena za ozbiljnu ustavnu raspravu. Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) je proglašena na brzinu aprila 1992 na zgarištu socijalisti ke Jugoslavije (SFRJ). Stvorena je na pretpostavci da Srbija i Crna Gora predstavljaju nastavak bivše SFRJ, od koje su se ostale etiri republike unilateralno otepile – propozicija koju je me unarodna zajednica odbacila, a koja tretira SRJ kao novu državu. Ustav je na brzinu napisao mali krug eksperata i proglasila skupština SFRJ, iz koje je ve ina izabranih poslanika odavno otišla. Održan je referendum u Crnoj Gori, ali samo po jednom pitanju – da li želite zajedni ku državu sa Srbijom? – ne u vezi samog ustava.<sup>4</sup> U odsustvu pravog ustavnog procesa, novi ustav je jednostavno ponovio mnoge crte starog jugoslovenskog, naro ito njegovo snažno naglašavanje jednake zastupljenosti i donošenje odluka putem konsenzusa u saveznim organima. Tek mnogo kasnije je uzeto u razmatranje da li ovo odgovara krajnje asimetri noj, dvo lanoj federaciji, u kojoj jedna republika sadrži preko devedeset posto stanovništva i ekonomskih potencijala.

Kao sto se pokazalo, nova država nikada nije funkcionisala kao što je zamišljeno u ustavu. I Beograd i Podgorica su uveliko ignorisali savezne organe, koji su posle 1998 ubrzo rastavljeni. Kao sto je re eno u jednom beogradskom institutu, “kako je donesen [ustav], tako je i poštovan, i to najviše od strane onih koji su ga i doneli.”<sup>5</sup>

Tabela 1: Asimetri na federacija<sup>6</sup>

	Srbija	Crna Gora	Ukupno*
Stanovništvo	92 %	8 %	8.4m
BNP (procena)	92.5 %	7.5 %	DM 17,756m
Savezni budžet	100 %	—	DM 1,529m
Jugoslovenska vojska	99 %	1 %**	DM 1,071m
Mesta u donjem domu SRJ	78 %	22 %	138
Mesta u gornjem domu SRJ	50 %	50 %	40
Pozicije u vladi SRJ	50 %	50 %	10

\* bez Kosova

\*\* vrste doprinosa javnih preduze a Crne Gore (elektri na energija, voda, itd.)

<sup>4</sup> Boško Mijatovi , Dragoljub Popovi , Slobodan Samardži , *Zajednica Srbije i Crne Gore. Predlog ustavne rekonstrukcije SR Jugoslavije*, Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije, 2000, str. 9.

<sup>5</sup> Ibid., str. 10.

<sup>6</sup> Izvori: Statistical Yearbook of Yugoslavia 1998, str. 68; International Monetary Fund, Federal Republic of Yugoslavia. Request for a Stand-By Arrangement (str. 27, 36), Službeni List Savezne Republike Jugoslavije, 73/711, 29 decembar 2000; Official Government website ([www.gov.yu](http://www.gov.yu)).

Da bi se rešila sadašnja ustavna konfuzija, dve strane e morati da odgovore na pitanja koja nisu obra ena na odgovaraju i na in 1992. Da li je Srbija spremna da podeli vlast sa Crnom Gorom na bazi pariteta? Da li su Crnogorci spremni da se odreknu dela autonomije da bi imali koristi od toga što su deo mnogo ve e ekonomije? Nijedan referendum, naro ito onaj koji se održava u samo jednoj republici, nemaju i suštinske alternative u vidu, ne e osloboditi politi ke vo e odgovornosti da odgovore na ova pitanja.

### Ne-razgovori

Zajedni kom priznavanju poraza u oktobru je prethodila serija razgovora o razgovorima, koji su, kao što se dalo predvideti, završili zbrkom. 19 septembra, Savezni predsednik Koštunica poslao je pozive za sastanak u Beogradu o pitanju federacije. Crnogorski predsednik i premijer odbili su da prisustvuju zbog prisustva saveznog premijera, Dragiše Peši , Crnogorca iz opozicione SNP, iji mandat crnogorska vlada ne priznaje. U ovakvim okolnostima, srpski premijer Zoran in i je tako e izjavio da ne vidi razlog da u estvuje.<sup>7</sup> Koštunica je optužio in i a da je “nedovoljno angažovan u o uvanju savezne države, da se blago izrazim,”<sup>8</sup> dok je in i ostao pri tome da je sastanak organizovan na brzinu i loše pripremljen. “Njemu mora da prethodi desetak neformalnih sastanaka kako bi se prvo pripremio teren. Mora se vratiti korak unazad da bi se saradnici funkcionera sastali nekoliko puta i postigli na elni dogovor o bitnim temama. Nema dogovora pred kamerama.”<sup>9</sup>

Do sada, ni jedan od vode ih politi ara nije bio spreman da preuzme proaktivnu ulogu. Koštunica je izjavio da Crnogorci treba da odlu e o onome što on opisuje kao “Crnogorsko-Crnogosko pitanje”.<sup>10</sup> Slobodan Samardži , ustavni savetnik Koštunice, je u nedavnom intervjuu komentarisao:

“Ljudi žele da vide reforme, promene, neko kretanje unapred... Ako ostane federacija – dobro, ako Srbija postane nezavisna, što zavisi od CG – nije ni to loša varijanta. Prema tome, za politi are DOS-a postoji jedan fin manevarski prostor.”<sup>11</sup>

Ova fleksibilnost krije iznena uju u pasivnost po pitanju tako temeljne stvari kao što je opstanak države. U isto vreme srpski premijer deluje zadovoljno što je prepustio vodstvo Koštunici, dodaju i da “sve dok Koštunica bude imao inicijativu, mislim da bi trebalo da mu damo šancu.”<sup>12</sup> Crnogorski predsednik ukanovi , koji je otvoreno priznao cilj nezavisnosti, za sada želi da dobije u vremenu, ekaju i povoljniji politi ki trenutak kod ku e.

U me uvremenu, dok se vode i politi ari sva aju, svaka slede a politi ka kriza sve više udaljava dve republike. Ako je u leto 2000 izgledalo kao da SRJ ide prema

<sup>7</sup> *Danas*, “Nisu došli predsednik Crne Gore i republi ki premijeri”, 20 septembar 2001, str. 1.

<sup>8</sup> *VIP Daily News*, Br. 2122, 24 septembar 2001.

<sup>9</sup> *Danas*, “Nisu došli predsednik Crne Gore i republi ki premijeri”, 20 septembar 2001, str. 1.

<sup>10</sup> *Dan*, “Ne u zakazivati sastanke kao Milutinovi Albancima”, 20 septembar 2001, str. 5.

<sup>11</sup> *Vreme*, 12 juli 2001, str. 16.

<sup>12</sup> *Vijesti*, “ in i : Bez ukanovi a susret izlišan i ne znam šta je neuverljivo“, 20 septembar 2001, str. 2.

nasilnom slomu, sadašnja prognoza je manje dramatična, ali ne mnogo pozitivnija: stalno pogoršavanje odnosa koje vodi ka prljavom i razvijenom razvodu.

### Dva predloga

Trenutno su u opticaju dva predloga. 1999, crnogorska vlada je predstavila platformu o novim odnosima između u dve republike, koja je zatim preformulisana decembra 2000. Ona nudi zajednicu dve nezavisne države. Koštunica se u odgovoru januara 2001 zalagao za preureenje postojećeg federacije. Suštinski elementi Koštuninog dokumenta su ponovljeni u novom predlogu predstavnika DOS i crnogorske koalicije "Zajedno za Jugoslaviju", koji je odobrila savezna skupština 30 avgusta 2001.

Oba ova predloga teže da zaobi u najteža pitanja. Crnogorski dokument predviđa zajednicu dve nezavisne države sa zajedničkom spoljnom i odbrambenom politikom i sa zajedničkim tržištem, uključujući i zajednički monetarni i carinski sistem.<sup>13</sup> U ovim oblastima, uloga centralnih organa – jednodomna skupština, predsednik i ministarski savet – bi bila ograničena na koordinaciju i usklađivanje politike između u dve države članice. Centralna uprava nije razmotrena. Crnogorski predlog nameće pitanje koliko je Crna Gora stvarno spremna da na ovaj kompromis u oblastima gde se njeni interesi razlikuju od srpskih, na primer, da napusti svoju nezavisnu valutu ili centralnu banku, ili da podigne carinske stope na nivo srpskih. Bez prethodnog dogovora o procedurama odlučivanja, slabi centralni organi bi ubrzo bili blokirani.

Srpski dokument predviđa saveznog predsednika i vladu koju bira dvodomna savezna skupština, savezni sud, narodnu banku, i jednog ombudsmana. Federacija bi imala isključivu odgovornost za spoljnu politiku, odbranu, kontrolu granica, monetarni sistem, carine, obligaciono pravo, hartije od vrednosti, i sudski i upravni postupak. Savezna skupština bi propisala osnovne principe u brojnim oblastima, uključujući i zaštitu ljudskih prava, imovinske odnose, transport, komunikacije, oporezivanje, bankarstvo i stranu trgovinu, koji bi se dalje razrađivali u republikanskim skupštinama.<sup>14</sup>

Srpski dokument razmatra problem podele vlasti između u dve republike na saveznom nivou. Kako bi dve republike doprinosile odrediavanju "zajedničke" spoljne politike? Da li bi zakoni kojima se garantuje jedinstveno tržište zahtevali odobrenje obe republike vlade? Da li bi crnogorski članovi Vrhovnog saveta odbrane imali pravo veta na raspoređivanje Jugoslovenske armije, i pored toga što 95 posto njenog budžeta i ljudstva dolazi iz Srbije?

Nedostaci srpskog predloga navode na pitanje da li pro-jugoslovenske snage u Srbiji otkuju da će moći da dominiraju u saveznim institucijama, kao što su činili od njihovog osnivanja, ili da li su stvarno spremni da ravnopravno podele vlast sa Crnogorcima, kao što je predviđeno ustavom iz 1992. Ako se beogradski establišment procenjuje prema njenim delima, stiče se utisak da podela vlasti nije na dnevnom redu.

<sup>13</sup> Vlada Republike Crne Gore, "Platforma za razgovore sa vladom Srbije o novim odnosima između u dve države", 28 decembar 2000.

<sup>14</sup> Koalicija "Zajedno za Jugoslaviju" & Demokratska Opozicija Srbije (DOS), "Polazne osnove za zajedničku platformu o ustavnom preureenju SR Jugoslavije", avgust 2001.



Praksa iz Miloševi eve ere da se crnogorski predstavnici nadglasaju kad god ne podrže srpske interese je nastavljena i pod novim režimom. Najdramati niji primer je bio predavanje Slobodana Miloševi a Haškom tribunalu u junu 2001. Crnogorski savezni predstavnici, predvo eni pro-jugoslovenskom i ranije pro-Miloševi evskom Socijalisti kom Narodnom Partijom (SNP), su odbili da podrže zakon o saradnji sa Tribunalom, plaše i se reakcije sopstvenih glasa a u Crnoj Gori. Zbog približavanja donatorske konferencije 29 juna, ministri DOS u saveznoj vladi su usvojili državni dekret o saradnji, koji je zatim savezni ustavni sud suspendovao ekaju i ispitivanje njegove ustavnosti. Pod velikim pritiskom da reši pitanje pre donatorske konferencije, srpska vlada je zaobišla savezni ustavni sud primenjuju i direktno statut Haškog tribunala kao opšte pravilo me unarodnog prava,<sup>15</sup> i proširuju i nadležnost srpskog republi kog ustava preko saveznog ustava. Odluku je potpisao srpski premijer in i na hitnom zasedanju srpske vlade 28 juna 2001, a objavljena je u službenom glasniku istog dana.<sup>16</sup> Kao što je opširno izveštavano, ekstradicija je obavljena na vreme da bi se omogu io po etak donatorske konferencije.

Kriza vezana za ekstradiciju i brojni sli ni incidenti<sup>17</sup> jasno ilustruju srpski stav prema federaciji kad god se srpski i crnogorski interesi razilaze. Srpska vlada može da podrži federaciju kada nema poteško a, ali njena spremnost da podredi svoje vitalne interese crnogorskom vetu je pod sumnjom. Ova strukturalna dilema ini srž jugoslovenskog pitanja, i u suprotnosti je sa idejom da budu nost federacije zavisi od odluke Crnogoraca.

### Politi ki interesi Beograda

Ako izgleda neverovatno da e rešenje do i sa crnogorske strane, ak iako se održi referendum na prole e, zašto srpski politari ne žele da preuzmu inicijativu? Odgovor je izgleda da, u nekim krugovima, držanje federacije u stanju limba ini se daje kraktoro nu, takti ku prednost.

Poznato je da je srpski premijer Zoran in i , jaka li nost na republi kom nivou, dosta ravnodušan prema sudbini federacije. Kada ga je zbog toga optužio Koštunica, on je odgovorio: “ injenica je da ono što se danas zove savezna vlada samo duplikat srpske vlade, pošto nema jurisdikciju nad teritorijom Crne Gore. Žalim što je tako, ali to nije moja krivica. To nije u mojoj nadležnosti. Kao srpski premijer imam obavezu da štitim interese srpskih grana i ne želim da vidim jednu fikciju kao Bogom danu.”<sup>18</sup>

U me uvremenu, in i ima koristi od *status quo*-a. U sve otvorenijoj i neprijateljskoj politici koj borbi sa jugoslovenskim predsednikom Koštunicom,

<sup>15</sup> lan 16, poglavlje 2, Ustava SRJ kaže da su “opšte usvojena pravila me unarodnog prava deo internog prava SRJ.” Vidi *Vreme*, “Državni udar bez države”, 12 juli 2001, str. 20-23.

<sup>16</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd 28 juna 2001, br.37/1394.

<sup>17</sup> U drugom skorijem primeru, raspored jugoslovenske armije u kopnenu zonu bezbednosti na granici Kosova izvršen je bez odobrenja Vrhovnog saveta odbrane – i samim tim bez Crnogoraca. Ne postoje uslovi u ustavu koji omogu avaju saveznom predsedniku da komanduje armijom u odsustvu prethodno donetih odluka saveta. Vidi Miroslav Hadži , “Civilna kontrola nad Vojskom Jugoslavije”, u Miroslav Hadži (ed.) *Civilna kontrola vojske i policije*, Beograd, Media centar, 2000, str. 56.

<sup>18</sup> *VIP Daily News Report*, br. 2122, 24 septembar 2001.

sadašnja ustavna konfuzija radi u njegovu korist. On je izgradio izuzetno jaku osnovu mo i na republi kom nivou, gde kontroliše sve klju ne institucije. in i može da upravlja ve inom u srpskoj skupštini bez podrške Koštuni ine Demokratske stranke Srbije. U srpskoj vladi, podela položaja izme u 18 stranaka DOS, je ostavila stranci Koštunice samo ministra zdravstva i jednog zamenika premijera, pre nego što se sasvim povukla iz vlade sredinom avgusta. Koštunica ne može da traži ja u poziciju unutar srpske vlade a da ne eliminiše manje stranke DOS.

Zbog ovoga Koštunica pla a politi ku cenu status quo-a. S jedne strane, mada je najglasniji pristalica Jugoslavije, ipak ne može da zaustavi njen odlazak u bezna ajnost. S druge strane, on je srpski politi ar kome trenutno ure enje nanosi najviše štete. Uprkos tome što je vo a najpopularnije stranke u zemlji, on ima malu neposrednu mo i lako biva marginalizovan od strane svojih “saveznika” u DOS na srpskom nivou. Izgleda da ga sve više frustrira ograni eni pristup pravim kanalima mo i. Otvoreno je napao u inak srpske vlade: “Reforme nisu ni sprovede ni zapo ete. Vlada se ne ponaša odgovaraju e, ona je glomazna, nedovoljno operativna, i ne obra a dovoljno pažnje na principe pravne države u svojim dekretima i zaklju cima.”<sup>19</sup> On se tako e borio da uve a svoj neformalni uticaj u republi kim institucijama, naro ito u službi bezbednosti.

Ipak, sve dok Koštunica ostaje predsednik samo fiktivne federacije, ovi konflikti su samo borba sa senkama. in i nesmetano sprovodi sopstveni dnevni red, dok politi ka zvezda Koštunice polako bleđi. U decembru 2000 li ni rejting Koštunice bio je 59.3 posto, naspram in i evih bezna ajnih 5.7 posto. Do avgusta 2001 Koštuni ina podrška je opala na 32.1 posto, dok se in i popeo na 13.1 posto.<sup>20</sup>

Ako bi se jugoslovenska federacija razrešila, ili preuredila tako da se njena vlast još više ograni i, Koštunica može do i u iskušenje da se kandiduje za srpskog predsednika na slede im izborima. in i u se ne žuri da to pokre e. Što se njega ti e, Koštunica ostaje matiran zbog svoje ideološke odanosti Jugoslaviji i odbijanja da ukanovi u napravi mesto u ustavnoj raspravi.

### **Federacija i raspored reformi**

Grupa koja e možda biti jos više uvu ena u ustavnu bitku su pragmatini i uticajni pobornici ekonomske reforme u Beogradu, iji je najistaknutiji predstavnik zamenik saveznog premijera, Miroljub Labus.

Reformisti ko krilo beogradskog politi kog establišmenta, vo eno li nostima iz uticajne ekonomske ekspertske grupe G17, je pristupilo vladi uglavnom agnosti ki kada je re o crnogorskom pitanju, ali rešeno da unapredi cilj ekonomske reforme i nadgleda reintegraciju zemlje u me unarodne finansijske institucije. Postalo je jasno nakon godinu dana da ustavna konfuzija ko i proces reforme, naro ito kada je re o spoljnim ekonomskim odnosima Jugoslavije.

<sup>19</sup> *VIP Daily News Report*, br. 2122, 24 september 2001.

<sup>20</sup> Centar za politi ke studije, *Javno mnenje Srbije: Na po etku novih deoba*, Beograd, avgust 2001, str. 10.

Jugoslovenska država trenutno nema zajedni ku carinu ni monetarni sistem, ni udruženi fiskalni sistem, a nema ni kapacitet da sprovede zajedni ku ekonomsku politiku. Dve republike (i Kosovo) svaka za sebe prikuplja poreze i kontroliše najve i deo javnih fondova (vidi tabelu 2). Federacija ak formalno u velikoj meri zavisi od republi kih institucija da bi sprovela svoje odluke.

Tabela 2: budžet za 2001 u SFJ (u milionima DM)<sup>21</sup>

<b>Predvi eni troškovi za 2001</b>	<b>Federacija</b>	<b>Srbija</b>	<b>Crna Gora</b>
Ukupni budžet troškova	1,529.1	4,312.3	438.2
<i>Obrana</i>	<i>1,071.0</i>	-	-
<i>Spoljni poslovi</i>	<i>90.6</i>	-	<i>5.5</i>
<i>Unutrašnji poslovi</i>	<i>10.7</i>	<i>566.7</i>	<i>54.3</i>
<i>Socijalna pitanja, rad, zdravstvo</i>	<i>119.6</i>	<i>598.5</i>	<i>58.4</i>
<i>Obrazovanje ,nauka, sport</i>	<i>2.4</i>	<i>807.5</i>	<i>140.2</i>
<i>Uprava carina</i>	<i>28.9</i>	-	<i>4.0</i>
Dodatni troškovi iz budžeta	<i>minorni</i>	4,790.2	520.0 <sup>a</sup>
<i>Penzioni fondovi</i>	<i>minorni</i>	<i>2,433.4</i>	<i>300.0</i>
<i>Zdravstveni fondovi</i>	<i>minorni</i>	<i>1,265.4</i>	<i>130.6</i>
<i>Gradski budžeti</i>	-	<i>933.0</i>	<i>76.7<sup>b</sup></i>
Ukupni troškovi	1,600.0 <sup>a</sup>	9,102.5	958.2 <sup>a</sup>

a. procena

b. podaci za 2000

Ovo otežava me unarodnim finasijskim institucijama da pruže pomo koja je uslovljena ekonomskom reformom. Mada je jedino federacija ovlaš ena da zastupa državu na me unarodnom nivou, ona je nesposobna da uverljivo preuzme obaveze za državu kao celinu.

Za sada, me unarodne institucije zaobilaze problem tretiraju i dve republike kao odvojene ekonomske jedinice. Ve ina programa pomo i, uklju uju i one glavnih donatora kao što je Evropska zajednica, su jasno locirani u jednoj ili drugoj republici. Na donatorskoj konferenciji za SRJ 29 juna, dve republike su predstavile odvojene programe reformi. Kosovo nije uklju eno. Pismo sa zahtevom za stand-by aranžman MMF je potpisao ne samo savezni ministar za ekonomske odnose sa inostranstvom Miroљub Labus i guverner narodne banke Jugoslavije Mla an Dinki , nego i ministri finansija Srbije i Crne Gore, Bozidar eli i Miroslav Ivanisevi . Sporazum postavlja razli ite ciljeve i obaveze za svaku republiku. Isti e zapo eti proces liberalizacije trgovine i tarifnu reformu u Srbiji, koji je zasnovan na saveznom zakonodavstvu, i posebno ocenjuje Zakon o carini i spoljnjoj trgovini u Crnoj Gori.<sup>22</sup> Od 45 lana u sporazumu, se ve ina odnosi isklju ivo na Srbiju ili se bavi saveznim organima kao

<sup>21</sup> Izvori: *Službeni list Savezne Republike Jugoslavije*, br. 73/711, 29 decembar 2000; *Službeni Glasnik Republike Srbije*, br. 21/2001, ponovljen u: *Novi propisi iz oblasti javnih finansija Republike Srbije*, 1 Knjiga, Beograd, Službeni Glasnik, 2001, str. 119-138; *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 59/575, 27 decembar 2000; *Ekonomist magazin*, br. 43, 19 mart 2001, str. 12-15; *Monet*, br. 6, juli 2001, str. 28-31.

<sup>22</sup> "Memorandum of Economic and Financial policies", u: *IMF Country Report* br. 01/93, juni 2001, Appendix IV, str. 52-67, lan 37 i 38.

što je Narodna banka Jugoslavije koja trenutno deluje samo u okviru Srbije. Postoji devet stavki koje se odnose isključivo na Crnu Goru, i samo jedan član se odnosi na obe republike, u vezi strukture socijalnih programa.

Ovakav pragmatičan aranžman navodi na pitanje šta bi se desilo kada bi jedna republika zaostala u obavezi sprovođenja reforme ili otplate vanjskog duga. Ako se Jugoslavija tretira kao zajednička država, obe republike bi bile kažnjene za neuspeh jedne. Stand-by aranžman MMF pokušava da izbegne ove zamke time što je Crnoj Gori nametnula relativno lake obaveze po pitanju reformi. Od 22 kredita, samo se 3 odnose na unutrašnje probleme Crne Gore.<sup>23</sup> Ipak, oslobođenje Crne Gore od pritiska spoljnih reformi samo povećava verovatnoću da će dve republike sprovesti odvojene oblike reforme, i rasteže problem na duži period.

Jedino važno pitanje koje je obrađeno na saveznom nivou se odnosi na strani dug i imovinu u inostranstvu. Pokazalo se da je čak i ovo komplikovano. Dok su i srpski i crnogorski predstavnici pokušali da zaobiđu pitanje Kosova u svojim odnosima sa međunarodnim finansijskim institucijama, pitanje otplate vanjskog starog duga se vratilo na dnevni red. Svetska banka je tražila da savezne ustanove predstavljaju mehanizam otplate za kredit koji bi konsolidovao dug. Udeo Kosova u ukupni jugoslovenski dug Svetskoj banci od 1,781 miliona US\$ je oko 400 miliona US\$. Srbija i Crna Gora su se složile da obezbede kontra-garante za svoj deo duga, ali ostaje nejasno ko će preuzeti obaveze Kosova. Srbija ne može da prihvati dug Kosova s obzirom da ne može da naplati porez u pokrajini, a malo je verovatno da će Ujedinjene nacije, u svojstvu privremene uprave Kosova, prihvatiti dug nastao za vreme prethodnog režima. Zbog toga rešavanje spoljnih ekonomskih odnosa SRJ nije jednostavno.

Problemi su pošli da se javljaju i u sferi međunarodne saradnje. Pregovori sa Interpolom su obnovili problem vezan za savezne ustanove koje nemaju uticaj na crnogorsku policiju kada je reč o trgovini kradenim automobilima. Teško je videti kako SRJ može da bude primljena u NATO program Partnerstvo za mir, sve dok ima dve odvojene vojne snage sa nejasnim mehanizmima civilne kontrole. SRJ ne može postići i napredak ka ozbiljnim pregovorima sa Evropskom unijom u vezi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dok problemi koordinacije valuta, carina i makroekonomske politike ne budu rešeni.

Posledica toga je, za Labusa i one koji se bave procesom ekonomske tranzicije, da su troškovi održavanja fiktivne federacije postali neizdrživi.<sup>24</sup> Problemi rasparavanja stranog duga i ispunjavanja obaveza članstva u međunarodnim forumima vremenom mogu postati samo još nelagodniji. Za one koji su prvenstveno usredosele na reformu u Srbiji, sadašnja federacija može izgledati kao oslonac.

## Građani Jugoslavije

Šta o svemu ovome misle građani Jugoslavije? Ispitivanja javnog mnjenja pokazuju da je neznatna većina građana Crne Gore za nezavisnost, dok podrška saveznoj vladi

<sup>23</sup> "Federal Republic of Yugoslavia: Stand-By Arrangement, April 2001-March 2002. Prior Actions, Structural Performance Criteria, and Structural Benchmarks", u: *IMF Country Report* br. 01/93, juni 2001, Appendix IV, str. 69-71.

<sup>24</sup> *Weekly Economic Bulletin* (VIP News Services), br. 270, News in brief, 18 oktobar 2001.

u Srbiji ima solidnu većinu, iako je nešto opala poslednjih meseci.<sup>25</sup> Problem takvih istraživanja je da se pitanja postavljaju na suviše apstraktnom nivou, daju i veoma malo informacija o tome šta su ispitanici u stvari mislili.

Primeru radi, na skorijem ispitivanju u Srbiji građani su ocenili da su dobre plate, mir i političku stabilnost, i borba protiv kriminala i korupcije ono što im je najvažnije.<sup>26</sup> “Rešavanje nacionalnog pitanja” je rangirano kako najmanje važno od deset opcija, a “otvaranje granica Srbije” je ocenjeno kao jedno od tri najvažnija pitanja od strane samo 15 posto ispitanika. U drugom istraživanju u kome su Crnogorci upitani da navedu najvažniji faktor koji utiče na njihov izbor stranke, pitanje statusa je bilo na drugom mestu iza brige o ekonomskoj situaciji u republici.<sup>27</sup>

Jedno istraživanje koje se bavilo posledicama razdvajanja je pokazalo da većina ljudi, u obe republike, očekuje da će se odnosi između Srbije i Crne Gore pogoršati u slučaju nezavisnosti Crne Gore (vidi tabela 3). Oko 58 posto srpskih građana (i 47 posto crnogorskih) očekuje da će nezavisnost dovesti do problema pri prelasku granice, 43 posto očekuje da će oslabiti porodične veze, i 44 posto očekuje da će doći do oštrih sukoba unutar crnogorskog društva. Najalarmantniji je možda strah 31 posto srpskih građana i 18 posto crnogorskih da će nezavisnost inicirati masovnu selidbu stanovništva.<sup>28</sup>

Drugim rečima, javno mnjenje u vezi pitanja statusa je pod jakim uticajem većine ljudi kako će ishod uticati na njihov život. Ipak, ova većina odlikavaju konfuzno stanje javne debate, i zbog toga ne mogu biti oslonac za delovanje. Politička elita i oni koji utiču na formiranje javnog mnjenja u obe republike, snose odgovornost za pravljenje dotičnih izbora i za njihove posledice po obične građane.

Tabela 3: Očekivanja građana u neposrednoj budućnosti u slučaju nezavisnosti Crne Gore<sup>29</sup>

	Srbija			Crna Gora		
	Da	Ne	?	Da	Ne	?
Okretanje Srbije prema drugim zemljama	56	19	25	49	18	32
Bolji odnosi Srbije i Crne Gore	16	60	24	33	48	19
Problemi u vezi prelaska srpsko-crnogorske granice (pasoši, vize, carina)	58	25	17	47	33	20
Problemi unutar Srbije sa Vojvodinom i Sandžakom	52	26	22	38	26	36
Slabljenje porodične veze	43	43	14	31	54	15
Oštri sukobi između crnogorskih građana	44	31	25	32	54	14
Masovne selidbe stanovništva	31	47	22	18	58	24

<sup>25</sup> Vidi ispitivanja koja je sproveo Centar za demokratiju i ljudska prava (Podgorica), National Democratic Institute (Podgorica), Institut društvenih nauka/ Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje (Beograd), Centar za politikološka istraživanja (Beograd).

<sup>26</sup> Ova tri pitanja su tim redom rangirana po prioritetu sa 60 posto, 47 posto i 41 posto: Centar za političke studije, *Javno mnjenje Srbije. Na početku novih deoba*, Beograd, avgust 2001, str. 26.

<sup>27</sup> National Democratic Institute, *Key Findings – Track Three*, 26 septembar 2001.

<sup>28</sup> Preuzeto iz Instituta društvenih nauka/ Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, *Odnosi Srbije i Crne Gore – Proleće 2001*, Beograd, april 2001, str. 36.

<sup>29</sup> Ibid.

Da bi se započeo ovaj proces, prvi korak je da se problem suvereniteta razloži na sastavne komponente, i identifikuju grupe građana čiji su interesi najviše pogođeni. Mogu da uključuju sledeće.

### *Poslovanje*

U izveštaj koji je objavio Centar za liberalno-demokratske studije u Beogradu 2000 se zaključuje: “Više ne funkcioniše nijedna bitna odrednica jedinstvenog tržišta i jedinstvene ekonomije: ne postoji slobodan promet robe i novca, ne postoji jedinstveni carinski sistem, ne postoji zajednički fiskalni sistem, ne postoji jedinstven monetarni sistem, ne postoji jedinstven devizni i spoljnotrgovinski sistem.”<sup>30</sup> Preduzeća koja pokušavaju da posluju preko republičkih granica suočena su sa skupim procedurama bankovnog transfera i složenim sistemima uvoza robe preko druge republike.

Dok je platni promet između republika bio nemoguć tokom poslednje faze vladavine Miloševića, sada su na snazi različiti privremeni aranžmani, ali sa paralelnim valutama u opticaju, i oni su nezgrapni i skupi.<sup>31</sup> Crnogorsko preduzeće koje želi da plati stranci u Srbiji koristi crnogorsku banku za transfer nemačkih maraka preko strane banke (obično Nemačke) u komercijalnu banku u Srbiji. Srpska banka je obavezna da proda ove nemačke marke Narodnoj banci Jugoslavije, koja joj vraća i odgovarajuć i iznos u jugoslovenskim dinarima u skladu sa deviznim kursom tog dana. Obrnuto, srpska banka može da kupi nemačke marke na međubankovnom tržištu deviza, i onda prebaci preko posredničke evropske banke korisniku u Crnoj Gori. Crnogorske banke naplaćuju 0.6 do 1 posto za transfer u Srbiju, u poređenju sa cenom transfera unutar Crne Gore od 0.3.<sup>32</sup>

Paralelni carinski sistemi stvaraju dodatne prepreke, naročito za trgovinska preduzeća, koja čine skoro polovinu svih registrovanih preduzeća u obe republike.<sup>33</sup> U februaru 2001, savezna uprava carina je postavila kontrolne punktove na srpsko-crnogorskoj granici da bi sprečila unošenje strane robe u Srbiju preko Crne Gore, koja ima znatno niže tarife.<sup>34</sup> Roba koja ulazi u Crnu Goru na putu za Srbiju je oslobođena crnogorske carine, ali podleže plaćanju savezne tarife na crnogorsko-srpskoj granici. Sličan aranžman bi trebao da se primenjuje na stranu robu koja u Crnu Goru stiže preko Srbije, ali crnogorska uprava carina tvrdi da zna za malo slučajeva kada su crnogorski uvoznici bili oslobođeni savezne carine na srpskoj granici. Pošto crnogorske vlasti nemaju kontrolne punktove na republičkoj granici, nisu u stanju da provere koja je roba ušla u Crnu Goru preko Srbije i da li je roba koja je namenjena Srbiji zaista napustila Crnu Goru, što stvara ozbiljne probleme za šverc.

<sup>30</sup> Boško Mijatović, Dragoljub Popović, Slobodan Samardžić, *Zajednica Srbije i Crne Gore. Predlog ustavne rekonstrukcije SR Jugoslavije*, Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije, 2000, str. 12.

<sup>31</sup> Oni su regulisani saveznim zakonom – “Zakon o privremenom obavljanju određenih poslova platnog prometa na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije”, u: *Službeni list SRJ*, Godina 50, br. 9/108, 2 mart 2001 – i dekretom Centralne banke Crne Gore – “Odluku o obavljanju platnog prometa sa Republikom Srbijom i Kosovo i Metohijom”, 3 april 2001.

<sup>32</sup> Podaci iz Centralne banke Crne Gore.

<sup>33</sup> *Statistical Yearbook of Yugoslavia 1998*, Beograd, Savremena administracija, 1998, str. 53.

<sup>34</sup> Savezne tarifne stope su snižene u proleće, ali su još uvek znatno više od onih u Crnoj Gori (*Ekonomist magazin*, 23 april 2001, str. 27-30).

O igledno je u interesu obe republike da se ponovo uspostavi jedinstven ekonomski prostor. U izveštaju Svetske banke koji je pripremljen za junsku donatorsku konferenciju je istaknuto slede e:

“u obe republike je rašireno saznanje da je sprovo enje reformi u oblastima koje su važna za slobodan me urepubli ki promet robe, usluga i inilaca proizvodnje treba da bude sasvim kompatibilno sa potrebom stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora koji dobro funkcioniše bez obzira na kona ne politi ke dogovore.”<sup>35</sup>

Za sada savezna vlada ipak nastavlja da preti Crnoj Gori ekonomskom izolacijom ukoliko ona postane nezavisna.

### **Putovanje**

Dve republike su postale sve udaljenije u “politi koj geografiji” jugoslovenske federacije. Infrastruktura prevoza i komunikacija, i svim ostalim javnim službama upravljaju republike, i one su u jadnom stanju, a cene korisni kih usluga nastavljaju da rastu. Potrebno je sedam do osam sati da se pre e 470 kilometara krivudavim putem izme u Beograda i Podgorice – duže nego što je potrebno za 600 kilometara od Beograda do Be a. Autobusi i vozovi putuju do deset sati izme u dve prestonice. Trenutno pet letova dnevno povezuje dva grada, a obavljaju ih Jugoslovenski aerotransport (JAT), srpsko javno preduze e, i Montenegro Airlines. Subvencije kojim su se cene održavale na prihvatljivom nivou su izgleda nestale. Tokom protekle godine, Montenegro Airlines je pove ao cenu povratne karte za 30 posto sa 100 DM na 130 DM, i JAT za više od 140 posto sa 68 DM na 165 DM. Let sada košta samo malo manje od prose ne mese ne plate u Srbiji.<sup>36</sup> Dve republike bi mogle da olakšaju me urepubli ki prevoz, u cilju održavanja poslovanja, kulturnih i porodi nih veza.

### **Telekomunikacije**

Cene me urepubli kih telekomunikacija nastavljaju da rastu, dok su lokalne tarife niske. Za jednu marku Crnogorci mogu da razgovaraju 2 ½ sata sa prijateljem u istom gradu na fiksnoj liniji, 13 minuta sa drugim gradom u Crnoj Gori, i samo 7 minuta sa Srbijom, po istoj tarifi kao sa Republikom Srpskom u Bosni i Hercegovini.<sup>37</sup> Koriste i mobilni telefon Crnogorci za jednu marku mogu da razgovaraju etiti minuta u okviru Crne Gore i samo dve sa Srbijom.<sup>38</sup> Da bi se koristio crnogorski mobilni telefon u Srbiji, moraju se platiti troškovi me unarodnog roaminga. Ovo je tri puta više nego sto se pla aju troškovi roaminga u Hrvatskoj i pet puta više nego u Bosni i Hercegovini.

<sup>35</sup> Svetska banka, *Federal Republic of Yugoslavia. Breaking with the Past: The Path to Stability and Growth*, I tom, juni 2001, str. ix.

<sup>36</sup> Prose na neto plata u Srbiji u julu 2001 je iznosila 5,427 jugoslovenskih dinara ili 181DM (*Ekonomist magazin*, 17 septembar 2001, str. 68).

<sup>37</sup> Tarifa za Bosansku Federaciju je etiri puta ve a. Izvor: Crnogorski Telekom.

<sup>38</sup> Navedene tarife uzete su iz Monet, jednog od dva preduze a mobilne telefonije na podru ju Crne Gore.

### ***Državljanstvo***

Državljanstvo u SRJ ini složenu sliku. Pored jugoslovenskog državljanstva, svaki pojedinac tako e poseduje republi ko državljanstvo, koje do sada nije imalo ve eg zna aja.<sup>39</sup> U slu aju crnogorske nezzavisnosti, pojavio bi se niz hitnih pitanja. Trebalo bi razjasniti pravo državljana da poseduju imovinu i preduze a u drugoj zemlji. U nedavnoj studiji se procenjuje da su srpski državljeni vlasnici 5 posto preduze a, 20 posto turisti kih objekata, i 45 posto vikendica u Crnoj Gori.<sup>40</sup> Saradnja izme u dva penzijska i zdravstvena fonda bi bila neophodna. Uslovi pod kojima bi državljeni mogli da studiraju ili stupe u penziju u drugom entitetu bi postali važni.

### ***Kulturne veze***

Jedna od retkih stvari oko koje se politi ke vo e u Crnoj Gori i Srbiji slažu jeste ja ina istorijskih i kulturnih veza izme u dve republike. ak se i crnogorski predsednik Milo ukanovi , izraziti pobornik nezavisnosti, založio za o uvanje “dvije bratske države. Mi ne možemo imati nikoga bližeg od Srbije, niti Srbija od nas.”<sup>41</sup> Ove veze se ogledaju u broju Crnogoraca koji u estvuju u kulturnom životu Beograda ili studiraju na srpskim univerzitetima,<sup>42</sup> i u brojnim neformalnim oblicima saradnje izme u obrazovnih i kulturnih institucija. Ove kulturne veze za sada nisu dobro institucionalizovane. Postoje jugoslovenske fudbalske i košarkaške lige, koje su važan simbol. Ali, dve republike imaju posebne akademije nauka i umetnosti, i postoji veoma malo kulturnih i civilnih udruženja koja su aktivna u obe republike.<sup>43</sup> Izgra ivanje bolje kulturne saradnje bi pomoglo u spre avanju da se dva društva još više udalje.

### **Raspored za dijalog**

Da bi se rešila ustavna pitanja, ima za po etak mnogo da se kaže o prakti nim pitanjima. Srpski premijer in i je sam izrazio ovakav stav: “Problem je samo u redosledu koraka. Da li da se sadašnja država najpre razlaže, pa da se onda spaja na osnovu interesa, ili da se ti interesi definišu, pa da transformišemo državu ... Mi smo za drugi princip koji je manje rizi an i pompezan, ali zato ozbiljniji.”<sup>44</sup>

Izgleda da bi i jugoslovenski predsednik Koštunica puno dobio kada bi promenio strategiju. Njegova sadašnja pozicija se može sažeti u njegovoj esto ponavljanoj izjavi: “Srbija nema interesa da živi u nekakvom savezu nezavisnih država.”<sup>45</sup> Ovo je smišljeno s namerom da se obeshrabri ukanovi pove avanjem rizi nosti bilo kakvog jednostranog koraka u pravcu nezavisnosti. Ipak, najviše što se može posti i

<sup>39</sup> Prema zakonima bivše Jugoslavije, ro eni pre 1971 sticali su državljanstvo republike u kojoj im je otac živeo 1948, ak iako nikada nisu kro ili tamo. Pošto je republi ko državljanstvo imalo malo posledica, pojedinci su se retko trudili da ga promene.

<sup>40</sup> Rade Bojovi i Miodrag Vlahovi , *Srpsko-crnogorski odnosi: osvrt na pitanja vlasništva*, u pripremi.

<sup>41</sup> *Pobjeda*, “Referendum neminovno dogovori emo se o datumu i uslovima”, 23 juli 2001, str. 1.

<sup>42</sup> U ovom trenutku više od 2,000 Crnogoraca studira u Srbiji, i oko 600 Srba u Crnoj Gori.

<sup>43</sup> Vidi Centar za razvoj neprofitabilnog sektora u Beogradu ([www.crnps.org.yu](http://www.crnps.org.yu)).

<sup>44</sup> *Danas*, “Nema nikakvog razloga za moj sukob sa Koštunicom”, 16-17 decembar 2000, str. II.

<sup>45</sup> Reuters, “Kostunica rules out Serbia-Montenegro re-marriage”, 19 januar 2001.



na ovakav način je o uvanje *status quo*-a, sa svim njegovim slabostima. Ne doprinosi ponovnom stvaranje federacije niti uzima u obzir građane koji su zainteresovani za o uvanje Jugoslavije.

Konstruktivan odnos bi trebao da se zasniva na utvrđivanju interesa biračkog tela Srbije i Crne Gore. Trebao bi da bude zasnovan na argumentima *u korist integracije*, ne samo na argumentima *protiv dezintegracije*. Sa izborima na vidiku u obe republike i na saveznom nivou, može biti stvarnog političkog dobitka za one političare koji su spremni da se neposredno posvete brigama građana.

Najbolji način da se prekine zastoj je da se ustanove zajednički interesi i započne suštinska debata o tome kako se najbolje mogu ostvariti. Takav proces bi se mogao strukturisati oko tri komponente. Pre nego što otpočnu pripreme za bilo kakav referendum, Srbija i Crna Gora bi trebale da otvore dijalog o dva pitanja: prvo, utvrđivanje ključnih interesa građana koji se moraju poštovati u bilo kom novom ustavnom uređenju; i drugo, unapređivanje mehanizama za međustrančarsku saradnju u pojedinim oblastima. Treća komponenta bi bila da se pripremi temeljnija ustavna rasprava tako što će se razmotriti složena pitanja odbrane, spoljne politike i ekonomske integracije, koja su i prema srpskom i crnogorskom predlogu predviđeni da budu deo zajedničke odgovornosti. Ovo će omogućiti poštovanje mnogih ozbiljnih rasprava, pripremaju i teren za implementaciju rezultata referenduma.

### ***1. Utvrđivanje ključnih principa***

Ustavni dijalog bi trebao da počne sporazumom o ključnim principima koje bi obe republike želele da se poštuju pod bilo kojim novim ustavnim uređenjem. Oni bi pre svega bili usmereni na smirivanje strahova običnih građana, prethode i bilo kom referendumu i pomažu i u stvaranju političkog prostora za otvoreniju raspravu. Takva deklaracija bi mogla da sadrži sledeće komponente:

#### *Nacrt deklaracije o ključnim principima*

- I. Granica između Srbije i Crne Gore mora da bude barem onoliko otvorena kao što su one između zemalja Šengena, olakšavajući i slobodno kretanje između dve republike.
- II. Državljanima svake republike će uživati prava u drugoj republici koja su jednaka onima koja uživaju državljani država članica EU širom Evropske unije. Liberalni dogovori koji se odnose na državljanstvo će omogućiti slobodan izbor mesta boravka, i kada se radi studiranju i penzionisanju.
- III. Imovinsko i poslovno pravo će biti zagarantovano u obe republike.
- IV. Neće se dozvoliti dalje sužavanje poslovnog okruženja Srbije i Crne Gore. Preduzeće se udruženi napori da se osigura slobodan promet robe, usluga i rada.
- V. Granične opštine u Sandžaku će biti zaštićene. Preduzeće se udruženi napori da se preokrene nerazvijenost regiona kako bi se otklonili izvori nezadovoljstva etničkih manjina koje žive u tom području.

## 2. *Međurepublikanska saradnja*

Drugi korak bi bio da se otvori dijalog između dvije republike i vlade o tome kako da se unaprede pitanja od zajedničkog interesa. Praksa saradnje između dvije vlade u SRJ nikad nije bila jaka, i potpuno je prestala posljednjih godina. U decentralizovanoj federalnoj strukturi u kojoj odgovornost za ključne ekonomske i građanske interese ostaje na republičkom nivou, važno je da republike i vlade imaju direktan kontakt.

Slede područja u kojima se može razviti saradnja između republike i vlada a da se nužno ne zahteva promena nadležnosti na centralni nivo. Ova pitanja moraju da se reše bez obzira na konačno ustavno uređenje, i pokretanje procesa njihovog rešavanja bi pomoglo u uspostavljanju poverenja između republike.

- institucionalizovana saradnja između ustanova za sprovođenje zakona;
- saradnja i usklađivanje reformi u oblastima koje su uglavnom u republičkoj nadležnosti (sudstvo, obrazovanje, itd.);
- saradnja na razvoju infrastrukture prevoza, imajući u vidu da se olakša putovanje između republike;
- saradnja u telekomunikacijama da bi se snizile cene međurepubličkih komunikacija;
- saradnja i institucionalizovanje kulturnih i sportskih veza.

Ako se postigne napredak u ovim oblastima, dve republike mogu paradoksalno da imaju bliže odnose nego do sada, čak i ako se odluče za labavije ustavne veze.

## 3. *Tri oslonca novog ustavnog uređenja*

Poslednja i nasloženija faza dijaloga bi zahtevala otvorenu raspravu o glavnim crtama koje bi dve republike otkrivale od novog ustavnog uređenja. Radije nego da se počne od teorijskih ustavnih razmatranja, ovim pitanjima bi trebalo prvo i sasvim namerom da se približe konkretni srpski i crnogorski interesi, osmisliti mogući i pouzdani mehanizmi odlučivanja i obezbediti finansijska osnova za zajedničke institucije.

### 3.1 *Sastav odbrane*

Sa stajališta vojske od 97,000 jedinica<sup>46</sup> i godišnjim troškovima od 1 bilion DM, Vojska Jugoslavije (VJ) troši 70 posto saveznih prihoda.<sup>47</sup> Mada Crna Gora direktno ne doprinosi budžetu odbrane,<sup>48</sup> Crnogorci nastavljaju da služe u VJ i da se odazivaju pozivu za državnu službu. Prema vojnim analizama, oko 7.2 posto vojnih lica VJ (7,000) su crnogorski državljani.

Prema sadašnjem ustavu, savezni predsednik komanduje vojskom, u skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane koji uključuje saveznog predsednika i

<sup>46</sup> *Military Balance*, International Institute for Strategic Studies, London, 2001, str. 107-108. Pošto ne postoje zvanični podaci o broju stacioniranih jedinica u Crnoj Gori, neznajući se procenjuje da ima od 12,000 do 20,000, uključujući i 7,000 mornara.

<sup>47</sup> *Službeni list SRJ*, br. 73/711 (29 decembar 2000), str. 12-13 (32,130 miliona YU Dinara).

<sup>48</sup> U 2000, Crna Gora je dala oko 12 miliona DM VJ, uglavnom kroz plaćanja za struju i druge troškove vojske u Crnoj Gori. *Monet*, br. 5, april 2001, str. 28.

predsednike obe republike.<sup>49</sup> Poslednjih godina je ovaj savet esto zaobilažen, i iako je crnogorski predsednik ukanovi bio prisutan na tri zasedanja saveta od pada Miloševića, su odluke o raspoređivanju VJ u južnoj Srbiji i na Kosovu donete bez odobrenja saveta.

Debata bi trebala da odredi:

- koje su zajedničke i pojedinačne odbrambene potrebe dve republike, i kako se najbolje mogu zadovoljiti;
- koja je odgovarajuća struktura civilne kontrole vojske;
- koje sporazume treba uspostaviti za finansiranje vojske;
- koliko moć i odlučivanja su obe strane spremne da se odreknu u korist zajedničkih institucija i koji se mehanizmi zaštite vitalnih interesa strana mogu postaviti a da se ne dovede u pitanje funkcionalnost zajedničkih institucija.

### 3.2 *Spoljna politika*

Odgovornost za formulisanje spoljne politike Jugoslavije je trenutno nejasna i protivna. Dok federacija u principu ima vodeću ulogu, Srbija ima ministra za ekonomske odnose sa inostranstvom, a crnogorska vlada uopšte ne priznaje savezno ministarstvo spoljnih poslova. Tokom poslednjih godina, Crna Gora je uspostavila jedanaest stranih misija, koje nastavljaju da rade. Ako se donese odluka o uspostavljanju zajedničke spoljne politike, strana predstavništva će morati da se usklade, bez obzira na status jedinica.

Da bi uspostavili zajedničku spoljnu politiku, Srbija i Crna Gora će morati da se slože oko:

- načina formulisanja zajedničkih interesa spoljne politike;
- prava Srbije i Crne Gore i njihovih zajedničkih organa, da sklapaju međunarodne sporazume i postaju članice međunarodnih organizacija;
- načina predstavljanja Srbije, Crne Gore i njihovih zajedničkih organa u inostranstvu;
- zajedničke politike po pitanju viza;
- raspodele stranog duga i drugih obaveza;
- zajedničke strategije u vezi odnosa sa međunarodnim donatorima.

### 3.3 *Ekonomska unija*

Možda je najvažnije da će republike morati da razmotre posledice zajedničke želje za bliskom ekonomskom unijom. Moraće da razmotre koji stepen integracije žele, i kako najbolje da je ostvare, u svakoj od sledećih oblasti:

- stvaranje zajedničke valute i centralne banke;
- uvođenje zajedničke carinske tarife i centralne carinske uprave;
- uklanjanje pravnih i birokratskih prepreka za slobodan promet robe, usluga, rada i kapitala;
- usklađivanje poreske politike i uklanjanje poreske konkurencije;

<sup>49</sup> Ustav Savezne Republike Jugoslavije, april 1992, član 135.

- zajednički propisi u oblastima kao što su zakon o konkurenciji, bankarstvo, zakon o poslovanju, bezbednost itd. U ovim oblastima bi centralne ustanove trebale da budu odgovorne za usklađivanje odvojenih zakonodavstava u dva entiteta, ili bi one trebale da budu u nadležnosti centralnog zakonodavstva?;
- utvrditi postupke vezane za pregovore o progresivnoj integraciji sa Evropskom unijom.

### **Zaključak**

Malo je verovatno da će Srbija i Crna Gora postići dogovor o novom ustavnom uređenju pre datuma koji je određen za prolećni referendum. Moguće je, međutim, shvatiti ključne principe budućih odnosa i ustanoviti međurepubličke organe u onim oblastima koje su već sada u nadležnosti republika.

Pitanja su složena, kao i u svakom ustavnom procesu. Nalaženje odgovorajućih kompromisa može zahtevati težak rad od obe strane. Nema nikakve garancije za uspeh, ukoliko političko vođstvo ne usvoji fleksibilniji stav. Započinjanje dijaloga po ugledu na onaj koji je izložen u *Rasporedu za dijalog* povećava izgleda za pozitivan ishod, iz više razloga.

Kao prvo, osigurava temeljno ispitivanje praktičnih posledica, bez obzira na to koje predloge strane postave. Ovim se otklanja neizvesnost iz procesa i osigurava da međurepublički odnosi ne nastave da se udaljavaju zbog toga što se ne obraćaju odgovarajućim pažnjama na njih. Oni tako mogu promovirati obaveštenu javnu raspravu, i ohrabruju političku elitu da zauzme konstruktivniji stav.

Kao drugo, bez obzira da li u krajnjoj liniji vodi obnovljenoj federaciji ili bliskoj vezi dve nezavisne države, polaganje od stvarnih, praktičnih pitanja može verovatno dovesti do poboljšanja odnosa između Srbije i Crne Gore. Građani obe republike, koji su pre svega zabrinuti za posledice po sopstvene živote, mogu pozdraviti ovo. To može takođe biti pozdravljeno od strane međunarodne zajednice. Scenarij prljavog i razvučenog razvoda predstavlja najveću opasnost za stabilnost regiona. Nažalost, ovakav ishod za sada izgleda najverovatniji.