

DRŽAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI

Šerbo Rastoder

We dealt with the topic of the public administration in Montenegro in the mentioned period on grounds of some basic facts primarily because since 1989 and the official fall of communism Montenegro has been turning into a pluralistic society in which the public administration and government were constituted in a new way.

U periodu od 1989. do 2009. godine Crna Gora je prošla jednu od najdramatičnijih dionica u svojoj istoriji. Slom ideološke paradigme i kraj komunističkog poretka, začetak novog parlamentarnog sistema, ekonomski i privredni sunovrat izazvan raspadom SFRJ, unutrašnji politički sukobi indukovani negativnim istorijskim nasljeđem, proces nacionalne i državne emancipacije praćen snažnim političkim raskolima i borbom za vlast, okretanje evropskim i demokratskim vrijednostima praćeno samospoznajom i sviješću o potrebi neutralisanja kompleksa inferiornosti, bile su samo neke od najvidljivijih pojava koje su pratile Crnu Goru u navedenom periodu. Otuda svaka priča o državnoj upravi u navedenom periodu nužno mora uzeti u obzir tek kratko podsećanje na najvažnije činjenice.

Političko – privredni okvir

Proces raspada Jugoslavije dobio je na ubrzanju poslije raspada SKJ (januar 1990. godine) i održavanja prvih višestranačkih izbora u jugoslovenskim republikama. U junu 1991. Slovenija i Hrvatska proglašavaju nezavisnost i poslije kratkotrajnog rata u Sloveniji (10 dana, oko 70 žrtava) rat se prenosi u Hrvatsku, u kojoj od avgusta 1990. traju oružane čarke između srpske manjine i snaga hrvatske Vlade, koji će sredinom 1991. prerasti u otvoreni rat između Hrvatske i JNA. Srbi u Hrvatskoj stvaraju svoje autonomne oblasti koje žele da pripoje Srbiji (Republika Srpska Krajina). Isti recept će kasnije primijeniti i Srbi u Bosni (Republika Srpska).

Do stvaranja Savezne Republike Jugoslavije kao dvočlane federacije Srbije i Crne Gore, dolazi 27. aprila 1992. godine, u vrijeme ratne psihoze i u žurbi, koja je trebalo da preduhitri planirani rat u BiH, i propagande koja je zaglušivala svaku racionalnu misao. U međuvremenu međunarodna zajednica priznala je Sloveniju, Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu.

Već početkom aprila 1992. godine eskalirao je rat u Bosni i Hercegovini, a međunarodna zajednica bila je involvirana u sukobe na jugoslovenskom prostoru, kao posrednik ili jedna od zainteresovanih strana. U takvim uslovima neuspjelo posredovanje međunarodne zajednice lomilo se u velikonacionalnim planovima Srbije, koja je proklamovala načelo *Svi Srbi u jednoj državi*. Srbija će u Tuđmanovoj nacionalističkoj Hrvatskoj pronaći partnera u pokušaju dijeljenja Bosne, u čemu ih je onemogućila međunarodna zajednica. Ratna dejstva su i formalno prestala kada su novembra 1995. godine u Dejtonu (SAD) predsjednici Hrvatske (Franjo Tuđman), Srbije (Slobodan Milošević) i Bosne i Hercegovine (Alija Izetbegović) potpisali ugovor o prekidu rata u Bosni i Hercegovini, a mirovni ugovor potpisan je u Parizu decembra iste godine.

U međuvremenu, Albanci sa Kosova su od ukidanja autonomije odbijali da priznaju srpsku vlast i formirali paralelne institucije sistema. Kosovsko pitanje je, dakle, tokom trajanja ratova na bivšem jugoslovenskom prostoru ostalo neriješeno i postalo potencijalni detonator novih sukoba.

Pošto nije uspjelo posredovanje međunarodne zajednice u cilju mirnog rješenja sukoba na Kosovu, jer su politički dogovori u Rambujeu i Parizu (februar - mart 1999) doživjeli krah, došlo je do intervencije NATO-pakta (mart - jun 1999). Tada je (24. marta 1999) 19 članica NATO-pakta preduzelo kampanju bombardovanja SRJ u kojoj je poginulo između 1200 i 2500 ljudi. U bombardovanjima, koja su bez prekida trajala 78 dana, teško je oštećena infrastruktura, medijske kuće, vojni, privredni i drugi objekti. O procjenama štete postoje različiti podaci. Grupa ekonomista G17 štetu je procijenila na 29,6 milijardi dolara. NATO je izvodio napade na SRJ sa brodova na Jadranu i iz četiri vazduhoplovne baze u Italiji, a u nekim operacijama učestvovali su i strateški bombarderi koji su polijetali iz baza u zapadnoj Evropi, pa i u Americi.

Bombardovanje SRJ okončano je 10. juna, donošenjem Rezolucije 1244 Savjeta bezbjednosti. Dan ranije, predstavnici VJ i NATO-a potpisali su u Kumanovu Vojnotehnički sporazum kojim je precizirano povlačenje snaga srpske policije i VJ sa Kosova i ulazak na Kosovo međunarodnih vojnih trupa.

Poraz Slobodana Miloševića na predsjedničkim izborima u Srbiji septembra 2000. godine, značio je i formalan kraj režima čiji je cjelokupan državni, politički i vojni vrh, zajedno sa rukovodstvima Srba u Hrvatskoj, Srba u Bosni i Hercegovini, zajedno sa dijelom hrvatskog, bosanskog i kosovskog vojnog rukovodstva, završio pred međunarodnim sudom u Hagu. Prljavi i varvarski sukobi u kojima su počinjeni zločini, uporedivi samo sa onima tokom II svjetskog rata, u izvođenju novih balkanskih satrapa, šokirali su civilizovani svijet. Zbog toga je

Rezolucijom 827 Savjeta bezbjednosti UN donijetom 25. maja 1993. osnovan Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju u Hagu. Do marta 2005. godine, pred ovim sudom odgovaralo je 111 osoba po optužbama za nasilno proćerivanje stanovništva, zloćine nad civilnim stanovništvom i genocid poćinjen na prostoru bivše Jugoslavije od 1991. godine.

Događanja na prostoru bivše SFRJ uticala su i na prilike u Crnoj Gori, kako u domenu politike tako i u organizaciji državne uprave. Sa stanovišta razvoja politićkih ideja u Crnoj Gori, teško da je neko u padu Berlinskog zida prepoznao kraj ideološke paradigme. Naravno, proces koji će zahvatiti gotovo sve evropske komunistićke sisteme na ovim prostorima će, i po formi i po sadržini, imati drugaćiji tok.

Poćetkom osamdesetih, Crna Gora se ekonomski oporavljala od posljedica katastrofalnog zemljotresa iz 1979. godine, izvodi-la je bilanse i planirala budućnost. Međunarodni eksperti (Pariz 1981) predviđali su da će radni kontingent Crne Gore do 2000. godine narasti na 468.000, što je bila veoma optimistićka vizija. Društveno bogatstvo Crne Gore je 1983. procjenjivano na 14 milijardi dolara. U strukturi društvenog proizvoda 1984. godine primarne djelatnosti (poljoprivreda i šumarstvo) ćinile su 14%, sekundarne (industrija, rudarstvo, građevinarstvo i zanatstvo) 46,7%, a tercijarne (saobraćaj, trgovina, turizam) 39,5% .

U Crnoj Gori je sedamdesetih i osamdesetih godina radilo oko 120000 radnika, od kojih 73% u privredi, da bi taj broj 1990. bio povećan na 159384 (80% u privredi), a od tada je poćeo da se smanjuje, tako da je 1993. iznosio 133587 radnika (78% u privredi). To je bila otvorena privreda i prema jugoslovenskim republikama i prema inostranstvu, manje profitabilna od jugoslovenskog proćeka sa trendovima razvoja teške industrije. Nelikvidnost privrede i banaka postala je opća pojava i ozbiljno ugrožavala proces reprodukcije. Gubici su (1986) bili veći od akumulacije za 110% i po zapošljenom bili 2,6 puta veći od

jugoslovenskog prošeka. Inflacija i disparitet cijena i njihovi negativni trendovi posebno su pogađali manje razvijene djelove zemlje, poput Crne Gore.

Ekonomsku perspektivu Crne Gori komunisti su videli u razvoju industrije, koja je zahtijevala velika ulaganja. Ona su mogla biti obezbijedena samo kreditima i donacijama. U Crnoj Gori je još od ranije vladalo mišljenje o njenoj siromašnoj ekonomskoj osnovi, potcjenjivani su njeni privredni resursi. Bez naučnog utemeljenja stvorena je socijalna i psihološka osnova za vjerovanje u njenu zavisnost od okruženja. Sklone popravljajući a ne mijenjajući neefikasnog sistema, *dogođanje naroda* i populistički pokret Slobodana Miloševića koji je počeo da se *izliva* izvan Srbije, Crnogorce je *zatekao* bez alternativnog odgovora na istorijske izazove.

Počev od 1989. godine u Crnoj Gori dolazi do drastičnog pada životnog standarda. U 1989. godini društveni proizvod iznosio je oko 2300 USD, da bi 1994. godine pao na realnu vrijednost između 200 i 300 USD. Sankcije međunarodne zajednice prema SRJ maja 1992. (SRJ - Srbija i Crna Gora) dodatno su uzrokovala ekonomsku i svaku drugu izolovanost ovoga prostora. Tokom 1993. u tadašnjoj SR Jugoslaviji nastala je najveća, ikada zabilježena, hiperinflacija od 120 biliona godišnje i izvršena preraspodjela privrede i pljačka građana - deviznih štediša. Nezapošljenost je porasla na 40%, privreda je uglavnom uništena, a ekonomija zamrla i zašla u sivu zonu.

U akciji preuređenja Jugoslavije, Milošević je tražio pouzdane saradnike. Sa Crnom Gorom već je imao „polu jugoslovenske federacije“ pod kontrolom, budući da je zemljom upravljalo osmočlano Predsjedništvo sastavljeno od po jednog predstavnika republika i pokrajina. Demonstracije su bile masovne i zahvatile su sve slojeve društva, među kojima i radništvo, tada nesvjesno da samo sebi kopa jamu. Njihovi glavni promoteri bili su ljudi sa strane. Kroz retoriku mitingaša probudila se epska, kon-

zervativna i autoritarna Crna Gora koja je u Miloševiću vidjela novog „vođu“. Zahtjevi za promjenama pronašli su saveznike u mlađim komunističkim i omladinskim kadrovima, karijeristima, informbirovcima, intelektualcima (najglasnije je bilo Udruženje književnika) i drugim esnafskim organizacijama.

Socijalno nezadovoljstvo radnika i njihovo masovno učešće na mitinzima davali su obol ideološki prihvatljive socijalne osnove protestima i paralisali komunističke strukture uvjerene da su i dalje „radnička avangarda“. U januaru 1989. godine, pod pritiskom demonstranata, koji su osnovali Organizacioni odbor, ostavke je podnijelo cjelokupno partijsko i državno rukovodstvo Crne Gore. Tako je i ova smjena političara u Crnoj Gori u XX vijeku na vlast dovela generaciju koja je, sticajem okolnosti, imala političke mentore sa strane.

Nova politička generacija, koja će zamijeniti „staro“ crnogorsko rukovodstvo, personifikovana kroz ličnosti Momira Bulatovića, predsjednika Crne Gore od 1990. do 1998, Mila Đukanovića, predsjednika Vlade Crne Gore od 1991. do 1998. i predsjednika Republike Crne Gore 1998. do 2002, i Svetozara Marovića, predsjednika Skupštine Crne Gore (1994 -2001), slijedeći politiku Beograda u naporima za navodno očuvanje Jugoslavije, vezaće Crnu Goru za Srbiju.

Badinterova arbitražna komisija (sastavljena od predsjednika ustavnih sudova Francuske, Španije, Njemačke, Italije i Belgije) još krajem 1991. godine svrstala je Crnu Goru među jugoslovenske republike koje nemaju političkih smetnji da postanu samostalne države. Po nalazima ove komisije, republikama je priznato pravo na samoopredjeljenje u okviru granica federalnih jedinica i pravo na konstituisanje suverene države u procesu razdvajanja od savezne države. Pozivajući se na nalaze Badinterove komisije, međunarodna zajednica je priznala raspad Jugoslavije 1992. godine i učinila besmislenim republičke sporove oko granica, proglašavajući ih državnim u procesu samoopredjeljenja.

Crnogorsko rukovodstvo, pod pritiskom Beograda i jakih proprskih snaga u Crnoj Gori, bilo je prisiljeno da ne koristi to pravo na način na koji su to uradile druge jugoslovenske republike (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija), svjesno činjenice da je opcija osamostaljivanja u datim okolnostima bila nerealna, a mogla je uzrokovati i unutrašnje sukobe. Umjesto toga, istaknut je princip ravnopravnosti republika, organizovan referendum i tako je politička sudbina Crne Gore bila vezana za zajednicu sa Srbijom.

Referendum je organizovan u roku nešto dužem od nedelju dana. Održan je 1. marta 1992. godine, istog dana kada i u BiH, samo, naravno, u Crnoj Gori, u uslovima koji bi se najmanje mogli smatrati demokratskim. Na pitanje „*Da li ste za to da Crna Gora, kao suverena Republika, nastavi da živi u zajedničkoj zajednici – Jugoslaviji, potpuno ravnopravno sa drugim republikama koje to budu željele*“, od 66,04% izašlih birača potvrđan odgovor zaokružilo je 95,94%. Tako se Crna Gora našla u sličnoj situaciji kao poslije 26. novembra 1918. godine, ali je anticipacija buduće države bila različita. Odnosno, kako 1918. tako i 1992. godine takva država zamišljena je kao nukleus neke veće države, ovoga puta sa imenom koje je trebalo da zadrži i opravda državno-pravni i međunarodni kontinuitet bivše SFRJ, retorikom i politikom koja je bila negacija i jugoslovenstva i ideje jugoslovenske države. Ustav SRJ je donijet 27. aprila 1992. godine. Njime je definisan princip ravnopravnosti kroz federalno-konfederalno ustrojstvo koje je trebalo da „*izjednači*“ u pravima dvije republike od kojih je Crna Gora 6,4 puta manja po teritoriji, 15,9 puta po broju stanovnika, 17,9 puta manja po društvenom proizvodu i 19 puta manja po nacionalnom dohotku. Bez kritičkog i objektivno validnog utemeljenja, od bivše SFRJ ostala su zajedno dva državna i društvena entiteta elementarno nesaglasna i neuporediva po svim parametrima, od geografskih i demografskih, do ekonomskih, socijalnih, političkih i

etičkih. Od početka funkcionisanja nove državne tvorevine (SRJ) pokazao se da nema načina kojim bi se kod tih, takvih i tolikih razlika njenih članica mogla uspostaviti bilo kakva ravnopravnost u bilo kojoj njihovoj zajednici.

Novi ustav Crne Gore donijet je 12. oktobra 1992. godine. Crna Gora definisana je kao država crnogorskog naroda, demokratska, socijalna i ekološka država, suverena u pitanjima koja nije prenijela u nadležnost SRJ. Time je i ustavno-pravno okončan period bitisanja Crne Gore u jugoslovenskoj federaciji stvorenoj 1943. godine.

Već u maju 1992. godine, SRJ je, zbog umiješanosti u ratove u okruženju, isključena iz međunarodnih organizacija. Zavedene su joj ekonomske sankcije. U takvoj državi je Crna Gora trebalo da ima *pola u svemu* u uslovima kada je faktički *sve* već bilo u rukama Slobodana Miloševića, bez obzira na funkciju koju je pokrivaio. Po prirodi stvari i po samoj konstrukciji radilo se o potencijalno konfliktnoj tvorevini čije je trajanje oročeno političkom sudbinom projekta *svi Srbi u jednoj državi* i Slobodana Miloševića. Sa stanovišta Crne Gore u perspektivi bi realizacija takvog projekta značila samo njen nestanak.

Tokom 1990. u Crnoj Gori je osnovano više stranaka i udruženja, tako da je njena politička karta već u to vrijeme bila veoma razučena. U decembru 1989. osnovana je *Demokratska alternativa* kao udruženje građana, *koja je polazila od potvrde svjetskog iskustva o istrošenosti jednopartijskog monopola*. Januara 1990. osnovan je *Liberalni savez Crne Gore* (LSCG), kao prva politička stranka koja je u svoj program ugradila evropska načela liberalizma i naglašeniji zahtjev za njegovanje kulturno-istorijske tradicije crnogorskog naroda, koji će uskoro biti pretvoren u zalaganje za državnu nezavisnost Crne Gore, kao reakcija na raspad jhugoslovenske federacije. U maju 1990. dolazi do podjele unutar vladajuće komunističke elite, kada dio komunističkih, koji ne prihvata naglašenu nacionalističku retoriku

Miloševićevih sljedbenika, osniva (28. V 1990) *Nezavisnu organizaciju komunista* sa najjačim političkim uporištem u Baru. Tada je osnovan i *Ekološki pokret*, potom *Stranka nacionalne ravnopravnosti*, koja je okupljala Muslimane u Crnoj Gori. U isto vrijeme (12. V 1990) dolazi do osnivanja *Narodne stranke* (NS), političke organizacije desnog konzervativnog centra, naglašene srpske nacionalne prepoznatljivosti i jedine političke organizacije koja je težila političkom kontinuitetu, oslanjajući se na tradiciju Narodne stranke iz 1906. godine. U julu 1990. osnovane su *Partija socijalista* i *Socijalistička partija*, dok je u septembru 1990. osnovan *Demokratski savez u Crnoj Gori* (DSCG), prva stranka albanske nacionalne manjine u Crnoj Gori. U junu 1991. godine *Savez komunista Crne Gore* (SKCG) će promijeniti ime u *Demokratsku partiju socijalista* (DPS) i tako će formalno nestati komunističkog imena iz naziva najuticajnije političke organizacije u Crnoj Gori.

Crna Gora prošla je put od najlojalnijeg saveznika režima Slobodana Miloševića 1989-1997. do njegovog oponenta i protivnika 1997-2000. Već do početka devedesetih u Crnoj Gori je izvršena čistka *nepodobnih i nelojalnih* u državnoj administraciji i medijima. Izbijanje rata u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini praćeno je snažnom medijskom kampanjom državnih glasila koja su postala centri ratne propagande i medijske manipulacije usmjerene ka raspirivanju antihrvatske i antimuslimanske mržnje, a u cilju homogenizacije stanovništva radi učešća u ratu koji je predočavan kao *nametnut, pravedan*, radi zaštite *srpskog življa kojem se sprema novi genocid*.

Na nivou crnogorske vlasti prihvaćena je retorika srpskog nacionalističkog talasa u *odbrani Jugoslavije*, prepuštajući je Srbiji i dogmatizovanom i nesposobnom rukovodstvu JNA.

Jula i avgusta 1991. godine sprovedena je mobilizacija rezervnog sastava pripadnika JNA sa područja Crne Gore. U noći između 20. i 21. septembra 1991. ove jedinice prešle su u isto-

čnu Hercegovinu, istoga dana kada je crnogorski politički vrh Crnu Goru proglašavao „ekološkom državom“. Masovno učešće crnogorskih rezervista obesmisliilo je pozitivne tekovine crnogorskog ratovanja i u kojem je u operacijama po Hercegovini i na dubrovačkom ratištu poginulo 165 vojnika iz Crne Gore, dok je status ratnih invalida dobilo 236 osoba. I najveći pobornici i zagovornici ovoga rata kasnije su bilježili da su u njemu *greškom* od *svojih* ginuli, čak i visoki oficiri, ali nijesu uspjeli objasniti smisao i cilj vojnog angažmana crnogorskih rezervista. Dejstvima i pokretima jedinica komandovao je Generalštab JNA, odnosno štab Vrhovne komande na osnovu naredenja Predsedništva SFRJ. Faktičko stanje bilo je takvo da u njemu generali JNA nijesu mnogo vodili računa o mišljenju crnogorskog političkog rukovodstva.

Neslavne operacije rezervista i vojnika JNA oko Dubrovnika okonačane su sporazumom Ćosić - Tuđman, odnosno predsjednikâ SRJ i Hrvatske, godinu dana kasnije (oktobar 1992) kada se JNA povukla sa područja Konavala i Dubrovnika, a ovo područje stavljeno pod kontrolu snaga UN. Sudeći po ovom iskustvu, a s obzirom na činjenicu da su sušedne zemlje u kojima je nastavljeno ratovanje (Hrvatska i Bosna i Hercegovina) bile međunarodno priznate, više nije bilo javnih masovnih mobilizacija stanovništva Crne Gore radi učešća u ratovima. To ne znači da ratovi u okruženju Crnu Goru nijesu držali u stanju permanentne ratne psihoze. Sprovodeći politiku Srbije i JNA (kasnije Vojske Jugoslavije) crnogorsko rukovodstvo oštro se obračunavalo sa političkim neistomišljenicima i svojim oponentima. Osudama vladajućeg režima bili su izloženi protivnici rata (*domaći izdajnici*), zagovornici crnogorske nezavisnosti (*separatisti*) i kritičari aktualnih političkih trendova. Tolerantan i blagonaklon stav prema nacionalšovinizmu, pobornicima nacionalne i vjerske isključivosti, pogromu i proćerivanju izbjeglica početkom devedesetih godina, i njihovom doćeku i prihvatu u drugom periodu

(1995-2000), mogu se razumjeti samo unutar razvoja političke dinamike u Crnoj Gori koja je prelazila put od Miloševićevog „feuda“ do samosvojnog političkog i državnog subjekta.

Crna Gora pružala je utočište izbjeglicama sa područja zahvaćenih ratovima (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Kosovo). Do 1995. godine odnos prema izbjeglicama bio je selektivan (zavisno od nacionalne i vjerske pripadnosti). U pojedinim razdobljima, ukupan broj izbjeglica koje su nalazile utočište u Crnoj Gori dostizao je i jednu petinu broja domicilnog stanovništva, što je bio jedinstven slučaj u svijetu.

Crna Gora je tada primila i zaštitila ogroman broj izbjeglica. Godine 1999. u Komesarijatu za raseljena lica registrovano je 136.812 osoba koje su utočište našle u Crnoj Gori, što je u odnosu na broj stanovnika bilo veliko opterećenje. Samo sa Kosova pristiglo je oko 80.000 izbjeglica. Tenzije između Vojske Jugoslavije i crnogorske policije, odnosno između Miloševićevih i Đukanovićevih pristalica, tada dostižu kulminaciju. Ali, usvajanjem zajedničke deklaracije 1999. godine o miru i toleranciji svih parlamentarnih partija Crna Gora je izbjegla građanski rat prešavši psihološku granicu koja je ukazivala na njeno sporo, ali sigurno političko sazrijevanje. Prvi put je uspjela da „pobijedi“ sopstveno političko nasljeđe raskola i međusobnih oružanih obračuna u XX vijeku.

Prilikom NATO udara na SRJ 1999. godine, savezno rukovodstvo proglasilo je mobilizaciju, a crnogorsko *radnu obavezu*. Tada će sukob savezne i republičke vlasti dobiti na intenzitetu, a Crna Gora se naći na udaru saveznih institucija, od kojih je Vojska Jugoslavije imala ulogu političkog žandarma i korišćena kao sredstvo pritiska na crnogorsko političko rukovodstvo. Raskid sa politikom Miloševića *poštedio* je Crnu Goru razaranja i posljedica koje bi sigurno bile veće da se nije distancirala od učešća u ovom besmislenom, virtualnom i unaprijed izgubljenom ratu. Ali to ne znači da je Crna Gora bila pošteđena i žrtva-

va među civilnim stanovništvom. Prilikom NATO bombardovanja mosta u varošici Murina 30. aprila 1999. godine stradalo je šest civila, među kojima i deca od 9, 12 i 13 godina.

U navedenim ideološkim i političkim matricama razvijalo se crnogorsko pluralističko društvo sve do 1997. godine. Zbog izrazitih razlika u stavu prema politici Slobodana Miloševića tada je došlo do podjele u najvećoj i najuticajnijoj crnogorskoj partiji – Demokratskoj partiji socijalista (DPS). Iz nje su nastale dvije partije: procrnogorska DPS i prosrpska (jugoslovenska) koja od 1998. godine dobija novo ime - Socijalistička narodna partija (SNP). Njih su personifikovale dvije ličnosti iz dotadašnjeg državnog vrha: Milo Đukanović i Momir Bulatović. Đukanovićev DPS od tada pravi radikalniji zaokret u odnosu na politiku koju personifikuje Slobodan Milošević, dok mu Bulatovićevo krilo (SNP) ostaje lojalno do posljednjeg dana. Đukanovićeva politika subjektivizacije Crne Gore, vođena prikriveno u vrijeme Miloševićeve strahovlade, na kraju postaje programski osnov DPS u kojem je istaknut zahtjev za obnavljanje crnogorske državnosti (2001), dok „*Jugoslavija bez alternative*“ Momira Bulatovića na kraju kod njegovih nasljednika u SNP-u (Predrag Bulatović) prerasta u zahtjev za očuvanje državne zajednice Srbije i Crne Gore. Raskol u DPS-u i otklon Đukanovićevog krila od politike Slobodana Miloševića, nastojanje da Crna Gora očuva svoj nacionalni i državni identitet u obliku građanske države, želja da svojim djelovanjem postane ravnopravna članica evropske porodice država i naroda, u Srbiji je naišla na oštru reakciju. Posredstvom federalnih organa, kojima je rukovodila Srbija, i aktivnim učešćem prosrpskih političkih stranaka u Crnoj Gori, iz Srbije je krenuo propagandni rat protiv Crne Gore. Srbija prekida trgovinski i platni promet sa Crnom Gorom, članicom dvočlane federacije, zatvara joj granice i prema Srbiji i prema susjedima. Na scenu je stupila i Vojska Jugoslavije. Bez odobrenja tadašnje, od Crne Gore nepriznate, Savezne vlade, u Crnu

Goru se nije moglo ući niotkuda – ni sa kopna, ni sa mora, ni iz vazduha, čak je i pošiljke humanitarne pomoći Vojska Jugoslavije presretala, preusmjeravala na druga mjesta, a neke smještala u svoja skladišta. U Crnoj Gori je formiran tzv. Sedmi vojni bataljon Vojne policije, sastavljen od aktivista prosrpskih partija. Zadatak mu je bio da „disciplinuje“ Crnu Goru i da u pogodno vrijeme pomogne rušenje crnogorske vlasti.

U periodu 1990-2009. godine održano je devet parlamentarnih izbora (1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2004, 2006, 2009), na kojima su se pojavljivale stranke, koalicije i udruženja različitih političkih, ideoloških i nacionalnih orijentacija.

Crna Gora je od 1990. do 1997., odnosno do 1998. društvo *pseudodemokratije*. Preokret u Crnoj Gori izvršen je na izborima u maju 1998, kada su održani slobodni i poštenu izbori za crnogorski parlament. *Organizovanjem takvih izbora, Crna Gora je prešla „kritični prag“ i – u skladu sa Diamondovom tipologijom – uključila se u izborne demokratije*. Ovi izbori bili su od velike važnosti za dalju političku perspektivu Crne Gore, jer su značili pobjedu diskontinuteta u odnosu na prethodni period i novu političku stratifikaciju Crne Gore. Od raskola u vrhu vladajuće Demokratske partije socijalista 1997. godine i otklona Đukanovićevog krila od politike Slobodana Miloševića unutrašnje tenzije i raskoli dobijaju na intenzitetu, a politička radikalizacija na pristalice Mila Đukanovića i Slobodana Miloševića (Momira Bulatovića i SNP), Crnu Goru dovode do ivice građanskog rata. Tijesna pobjeda Đukanovića nad Bulatovićem na predsjedničkim izborima, oktobra 1997. godine, ukazivala je na novu raspolućenost Crne Gore, koja je u Miloševiću i njegovim političkim sateljima dobila ogorčenog protivnika, ali i naklonost međunarodne zajednice i demokratskih snaga u Srbiji i Crnoj Gori. Pokušaj Miloševićevih pristalica, januara 1998. godine, da pučem i demonstracijama preokrenu rezultate predsjedničkih izbora, završio je neuspjehom. Đukanović je 15. januara 1998. godine

inaugurisan za predsjednika Crne Gore, poslije sedam godina provedenih na mjestu predsjednika crnogorske vlade (15. februar 1991 - 5. februar 1998), dok će bivšeg prvog čovjeka vladajuće partije i predsjednika Crne Gore (23. decembar 1990 - 15. januar 1998), Momira Bulatovića, Slobodan Milošević (od 1997. i predsjednik SRJ) instalirati za predsjednika Savezne vlade. Otklon od politike Slobodana Miloševića Crnu Goru je približio demokratskom svijetu i ojačao unutrašnje demokratske snage. Crna Gora je postala utočište i za demokratsku opoziciju Srbije i neke njene prvake. To je mnogo značilo za stabilnost Crne Gore i njenu sposobnost da izdrži pritisak, naročito poslije ustavnog puča koji je Slobodan Milošević izvršio 6. jula 2000. g. promjenom Ustava SRJ u Saveznoj skupštini. Bez znanja i konsultovanja crnogorskih legalnih i legitimnih državnih organa i vladajućih političkih partija - savezna država je unitarizovana. Umjesto ravnopravne republike - Crna Gora je postala samo jedna od izbornih jedinica novoustrojene države. Ovim činom postalo je jasno da ni u jednom državnom zajedništvu sa Srbijom, Crna Gora ne može biti ništa više i ništa drugo do *dvadesetsedma izborna jedinica*. Donoseći jednostranu odluku o promjeni ustava Srbija je definitivno i nepovratno srušila zajedničku ustavnu i državnu konstrukciju, izvršila suštinsku i faktičku (ako ne i deklarisanu) secesiju od nekadašnje zajedničke države SRJ. Ovu činjenicu ignorisali su „projugoslovenski“ lojalisti u Crnoj Gori, a i međunarodna zajednica. Zbog toga je Crna Gora tada, svjesna istorijskog imperativa i potrebe da preuzme odgovornost za sopstvenu sudbinu, i formalno prestala da učestvuje u upravljanju saveznom državom. Prestala je da finansira federalne organe, a nije koristila nikakva finansijska sredstva iz federalne kase. Federalni organi su i praktično svedeni na paradržavne organe Srbije. Time je i zvanično najavljeno odustanje od zajedničke savezne države sa Srbijom i iniciran savez samostalnih međunarodno priznatih država Srbije i Crne

Gore. Od savezne države, Crna Gora je u svoju nadležnost vratila ekonomske, monetarne, finansijske, carinske, spoljnotrgovinske i bezbjednosne funkcije. Sa stanovišta ustavnog i međunarodnog prava Crna Gora (odnosno njena Skupština) mogla je tada zbog ovog ustavnog puča da proglasi faktičku nezavisnost. Ali, iz razloga unutrašnje, regionalne i međunarodne stabilnosti i bezbjednosti, ostala je u labavoj zajednici sa Srbijom.

Peti parlamentarni izbori 2001. godine bili su i formalna potvrda političke polarizacije na procrnogorski i prosrpski (jugoslovenski) blok, koji su se objedinili u koalicije: *Pobjeda je Crne Gore* (PJCG) - Milo Đukanović, koju su predvodili DPS i SDP, i *Zajedno za Jugoslaviju*, koja je okupila SNP, NS, SNS. Izvan ovih koalicija, od većih stranaka, ostao je samo LSCG. Koalicija *Pobjeda je Crne Gore* (PJCG) - Milo Đukanović osvojila je 42,36% glasova, ili 36 poslaničkih mandata u parlamentu koji je sada brojao 77 poslaničkih mjesta, dok je koalicija *Zajedno za Jugoslaviju*, osvojila 40,87% glasova ili 33 mandata. Liberalni savez Crne Gore osvojio je 7,91% glasova ili 6 mandata, dok su albanske stranke DSCG i DUA osvojile po 1 mandat.

U situaciji u kojoj je, mimo očekivanja, LSCG odbio da podrži procrnogorku koaliciju ulaskom u Vladu, zadovoljivši se samo podrškom manjinskoj vladi koalicije *Pobjeda je Crne Gore* (PJCG) - Milo Đukanović, postalo je jasno da takva Vlada ne može biti stabilna i da joj je mandat oročen. Zato su već 2002. godine uslijedili novi parlamentarni izbori, šesti po redu od 1990. godine, na kojima će se ponovo pojaviti dva velika stranačka bloka, objedinjena u koalicije *Za evropsku Crnu Goru* (ZECG) koju su ponovo sačinjavali DPS, SDP i Građanska partija nastala iz Liberalnog saveza i *Zajedno za promjene* (SNP, SNS, NS). Izvan ova dva velika stranačka bloka ponovo je ostao Liberalni savez, dok su albanske stranke (DSK i DUA) oformile *Demokratsku koaliciju – Albanci zajedno*. Koalicija *Za evropsku Crnu Goru* osvojila je 47,98% glasova ili 39 mandata, dok

je koalicija *Zajedno za promjene* osvojila 38,43% glasova ili 30 mandata. LSCG je osvojio 5,85% glasova ili 4 mandata, dok je albanska koalicija osvojila 2 mandata u parlamentu od 75 poslaničkih mjesta.

Karakteristiku svih parlamentarnih izbora u Crnoj Gori čine oštra politička borba, široka politizacija društva, korišćenje svih sredstava u pridobijanju birača, učešće državnog aparata u izbornim kampanjama i dominacija tema opšteg značaja, poput državnog, nacionalnog i uopšte pitanja perspektive Crne Gore u postojećem državnom okviru.

Pad Slobodana Miloševića 2000. godine otvorio je pitanje njegovog političkog nasljeđa. SRJ, kao država Srbije i Crne Gore, pokazala se konfliktnim i protivurječnim državnim okvirom iz kojeg je Crna Gora pokušavala da izađe, posebno od 1997. godine. Parlamentarni izbori u Crnoj Gori 2001. i ne tako ubjedljiva pobjeda zagovornika crnogorske nezavisnosti okupljenih oko Đukanovića, koje nije podržao LSCG odbivši da uđe u Vladu, oslabili su pozicije crnogorskih suverenista i ojačali napore međunarodne zajednice, kao i prosrpskog bloka u Crnoj Gori i zvaničnog Beograda (čija se politika i stav prema Crnoj Gori nijesu bitnije promijenili poslije pada Miloševića) da sačuva postojeći državni okvir, mijenjajući mu formu. Jer, iako je međunarodna zajednica odlučila da Slobodanu Miloševiću sudi u Hagu, ona je istovremeno, usljed straha od mogućeg narušavanja regionalne stabilnosti, odlučila i da sačuva njegovo djelo (SRJ) u izmijenjenoj formi zadržavajući Crnu Goru u nešto labavijoj zajednici sa Srbijom.

Za razliku od državne tvorevine kakva je bila SRJ, u koju je Crna Gora ušla dajući joj legitimitet na referendumu, ovog puta novi državni aranžman su kreirali predstavnici političkih elita uz učešće predstavnika međunarodne zajednice. Praktično, pod pritiskom međunarodne zajednice, posebno Evropske unije, 14. marta 2002. godine, usvajanjem dokumenta *Polazne osnove za*

uređenje odnosa Srbije i Crne Gore (skraćeno nazvane „Beogradski sporazum“), stvorena je nova državna tvorevina *Srbija i Crna Gora* sa rokom trajanja od tri godine. Po isteku tog roka države članice imaju pravo da na referendumu odluče da li će ostati zajedno ili postati nezavisne. *Sporazum o principima odnosa Srbije i Crne Gore*, u okviru nove državne zajednice potpisali su u Beogradu, 14. marta 2002. godine, predsjednik Vlade Srbije Zoran Đinđić, predsjednik Vlade Crne Gore Filip Vujanović, predsjednik SR Jugoslavije Vojislav Koštunica, predsjednik Crne Gore Milo Đukanović, potpredsjednik Vlade Jugoslavije Miroljub Labus i visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbjednost Havijer Solana. Ovim činom prestalo je postojanje Savezne Republike Jugoslavije. Napušten je federalni oblik državnog uređenja bivše države SRJ. Državni suverenitet prenesen je na države članice. Državna zajednica *Srbija i Crna Gora* *Beogradskim sporazumom* nije definisana kao država građana Srbije i Crne Gore, već kao zajednica država članica – Srbije i Crne Gore.

Na osnovu *Sporazuma o principima odnosa Srbije i Crne Gore u okviru državne zajednice* 2003. godine u republičkim parlamentima usvojena je *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora*. U ovom najvišem pravnom aktu označeno je ime državne zajednice, koja počiva na načelu ravnopravnosti „*dvije države članice, države Srbije i države Crne Gore*“ i ima jednodomnu skupštinu, predsjednika koji predlaže Savjet ministara koji ima pet resora: spoljni poslovi, odbrana, međunarodni ekonomski odnosi, unutrašnji ekonomski odnosi i zaštita ljudskih i manjinskih prava. Ustavno-sudsku i upravno-sudsku funkciju ima Sud državne zajednice sa šedištem u Podgorici. Sud ima jednak broj sudija iz država članica. Bavi se ujednačavanjem sudske prakse, ali nema instancionu nadležnost. Povelja o ljudskim pravima i građanskim slobodama je sastavni dio *Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora*, usvojene 29. januara 2003. godine,

kada je usvojen i Zakon o njenom sprovođenju. Vojskom komanduje Vrhovni savjet odbrane (državne zajednice i država članica) koji odluke donosi konsenzusom.

Stvaranjem državne zajednice Srbija i Crna Gora zaustavljen je proces disolucije bivše Jugoslavije. Crna Gora je od aneksije 1918. godine i dijela unitarne jugoslovenske države (1921), preko federalne jedinice u šestočlanoj jugoslovenskoj federaciji (1943), do dvočlane federacije SRJ (1992) i državne zajednice Srbije i Crne Gore (2003) napravila istorijski krug u kojem je svaka sljedeća promjena državno-pravnog statusa značila i povećanje njene državne subjektivnosti. Zanimljivo je da je svaka naredna državna tvorevina nastajala kršenjem ustavnih normi prethodne, što je najubjedljiviji dokaz da demokratska rješenja nijesu dio istorijske vertikale ovih prostora.

Nova državna tvorevina nastala kao projekat EU nije imala pandana u svijetu. Bila je to jedina dvočlana federacija, odnosno savez dvije države, od kojih je jedna (Crna Gora) tražila način da izađe iz takve zajednice na način koji ne bi doveo do unutrašnjih konflikata i ne bi uveo Crnu Goru u sukob s međunarodnom zajednicom. Tim prije što je Srbija, poslije pada Miloševića, na čelu sa Đinđićem i Koštunicom, postala miljenik međunarodne zajednice koja nije bila spremna da potpomogne bilo što što bi moglo da dovede u pitanje relativno krhku demokratsku perspektivu Srbije prepoznatu u pobjedi DOS-a. Ali tek što je 04. februara 2003. u republičkim parlamentima usvojena *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora* u martu 2003. godine ubijen je Zoran Đinđić, demokratski i prozapadno orijentisan srbijanski premijer, što je bilo jasno upozorenje da konzervativne i nacionalističke snage u Srbiji ne samo da nijesu bile poražene, već su dobile i novog mentora u liku predsjednika Vojislava Koštunice. U takvoj konstelaciji razumijevanje za crnogorski hod ka nezavisnosti ne samo da je povećavano i u zemlji i van, već se nametalo kao jedina alternativa i jedino

moguće rješenje u završnici procesa disolucije Jugoslavije. Snage za nezavisnost u Crnoj Gori stalno su jačale, a njihova pozicija bila je osnaživana procesom zaokruživanja državnosti i povećanjem njenih kapaciteta, počev od uvođenja njemačke marke kao jedinog sredstva plaćanja (novembar 2000), do uvođenja eura (početak 2002.godine), čime je zaokružen monetarni suverenitet, do carinskog i fiskalnog suvereniteta stečenog usvajanjem Ustavne povelje (februar 2003). Tome treba dodati da je u julu 2003. godine crnogorska policija preuzela kontrolu granica od Vojske Jugoslavije, da bi već u martu 2005. bila u cjelosti preuzeta kontrola u sektoru bezbjednosti, čime je značajno sužena uloga vojske kao oružane sile pod dominantnim uticajem Beograda, koja je imala veoma destruktivnu ulogu u procesu raspada Jugoslavije. Pošto je međunarodna zajednica od 2000. do 2004. radila na tome da ubijedi crnogorsko rukovodstvo da odustane od referendumu i u tome djelimično uspijevala, produžavajući time trajanje netipične i originalne zajednice iz koje se moglo izaći samo na dva načina. Prvi, koji je postao izlišan poslije neuspjelog dogovora od oktobra 2001. a koji je podrazumijevao sporazumno razdruživanje i međusobno priznanje Srbije i Crne Gore. Njime, nakon tročasovnih razgovora iza zatvorenih vrata u Palati federacije između Đukanovića i Vujanovića, s jedne, i Koštunice i Đinđića, s druge strane, u oktobru 2001, kada je crnogorsko rukovodstvo u Beograd došlo sa projektom nezavisne države i predlagalo Savez nezavisnih država i čvrstog zalaganja Koštunice i Đinđića na projektu opstanka federacije, čime je nova srpska vlast i javno zaključila da dalje iščekivanje pregovora ne vodi ničemu i da je crnogorski referendum neminovnost. To je ipak bio značajan iskorak jer se do tada zvanični Beograd javno protivio ideji o referendumu, a sam Koštunica isticao da referendumsko izjašnjavanje treba spriječiti svim demokratskim sredstvima. Poslije toga postala je izvjesnija i jedino moguća druga varijanta koja je podrazumijevala

održavanje državotvornog referenduma, u skladu sa međunarodnim standardima i domaćim Zakonom o referendumu. Istovremeno, stav zvaničnog Beograda o nužnosti održavanja referenduma, obesmislio je poziciju prosrpskih stranaka u Crnoj Gori SNP, NS i SNS objedinjenih u koaliciji „Zajedno za Jugoslaviju“ koje su do tada prijetile bojkotom referenduma, računajući da će to podržati i DOS u Srbiji i međunarodna zajednica, i tako proces osamostaljivanja Crne Gore doveli u pitanje. Uz to, relativno protivurječan stav EU po pitanju crnogorskog referenduma je ovo pitanje činio kompleksnijim, a sam ishod neizvjesnim. Veoma dug period isčekivanja stavova i uslova za održavanje referenduma, koji se očekivao od ekspertskeg tijela Savjeta Evrope - Venecijanske komisije, dodatno je stvarao konfuziju. U junu 2005. Venecijanska komisija otpočela je rad na ocjeni crnogorskog zakona o referendumu, da bi tek krajem godine objavila preporuke po kojima je za legitiman referendum bila potrebna izlaznost od najmanje 50% upisanih birača, a da bi bila donijeta odluka o nezavisnosti, za nju se moralo opredijeliti preko 55% izašlih birača. Ovako visoki zahtjevi bili su skoro nepoznati u međunarodnoj praksi i u vremenu objelodanjivanja bili su veoma ohrabrujući za unioniste u Crnoj Gori i Srbiji, koji su tvrdili da tako nešto onemogućava suvereniste da dođu do nezavisnosti. Ono što ih je činilo nezadovoljnim, a na čemu je građena antireferendumska strategija, jeste mišljenje Venecijanske komisije da na referendumu pravo glasa nemaju državljani Crne Gore koji žive u Srbiji. Venecijanska komisija je takođe preporučila *da budu održani ozbiljni pregovori između vlasti i opozicije unutar Crne Gore s ciljem da bude postignut konsenzus o principima održavanja i primjene rezultata referenduma, a posebno u odnosu na određivanje potrebne većine koja bi se zahtijevala kako bi se osiguralo da ishod referenduma prihvate sve najvažnije političke stranke u Crnoj Gori*, što je otvorilo prostor za dugotrajni dijalog dvije sučeljene opcije u Crnoj Gori.

Istovremeno je Havijer Solana imenovao slovačkog diplomatu Miroslava Lajčaka za posrednika u pregovorima i glavnog predstavnika EU u procesu praćenja i oblikovanja referendumske kampanje. Venecijanska komisija smatrala je da bi međunarodne standarde zadovoljilo referendumsko pitanje sljedeće sadržine: *Da li želite da Republika Crna Gora bude nezavisna država sa punim međunarodnim i pravnim subjektivitetom?* Time su bili konačno stvoreni preduslovi za demokratsko izjašnjavanje građana u Crnoj Gori o najvažnijem pitanju u njihovoj novijoj istoriji. U martu 2006. godine je nakon dvomjesečnih pregovora, uz posredovanje EU, je konačno bio usaglašen novi Zakon o referendumu koji je Skupština usvojila i na osnovu kojeg je referendum bio zakazan za 21. maj 2006. godine.

Dvije riječi **DA** (Pokret za evropsku nezavisnu Crnu Goru na čelu sa Milom Đukanovićem) i **NE** (Pokret za zajedničku državu Srbije i Crne Gore na čelu sa Predragom Bulatovićem) bile su najčešće izgovarane u mjesecima uoči referenduma. Održavani su veliki mitinzi jednog i drugog bloka, slate najrazličitije poruke, a hiljade aktivista danonoćno je radilo na pribijanju glasača za jednu ili drugu opciju. Pošto je 13. aprila crnogorska Vlada usvojila Deklaraciju o odnosima sa Srbijom nakon sticanja nezavisnosti u kojoj je najavljena spremnost za održavanje bliskih, dobrosušedskih odnosa, uz garanciju prava građanima na svojinu, slobodno kretanje, dvojno državljanstvo i druge benefite, da bi 27. aprila 2006. godine crnogorska Vlada usvojila Deklaraciju o EU u kojoj je, pored očekivane obnove državnosti, najavljena i spremnost da se odmah po sticanju nezavisnosti nastave pregovori sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju nezavisne države Crne Gore EU. Jasno trasirajući evropsku perspektivu kao cilj, Vlada Crne Gore na čelu s Đukanovićem, kao dio Pokreta za evropsku nezavisnu Crnu Goru, krenula je u organizovanje masovnih skupova na kojima su slate poruke o perspektivama i ciljevima nezavisne države.

U godini uoči referenduma u Crnoj Gori obavljene su najveće privatizacije: Telekom Crne Gore prodat je Mađarima, Kombinat aluminijuma Podgorica Rusima, Montenegrobanka Slovincima, a Podgorička banka Francuzima. Željezaru Nikšić kupili su bili Rusi mada su je ubrzo i napustili. U 2005. Crna Gora je dobila i kapitalni infrastrukturni objekat - tunel Sozinu, vrijedan 80 milion eura. U Podgorici je izgrađen most Milenijum, jedan od najljepših u Crnoj Gori. Optimistična najava prosperitetnog ekonomskog razvoja i povoljni ekonomski parametri davali su snagu zagovornicima obnove crnogorske države u finišu kampanje za nezavisnost. Moguće da je ironija ove borbe bila u tome što se te godine ugasio Liberalni savez Crne Gore, partija koja se 15 godina zalagala za nezavisnost Crne Gore i partija koja je na čelu sa Slavkom Perovićem ideju nezavisnosti održavala i širila kao alternativni projekat crnogorskom utapanju u srpske projekte, čemu je, početkom devedesetih, bila sklona većina sadašnjih suverenističkih lidera.

I jedan i drugi Blok su radili na tome da na referendum dovedu što više pristalica iz dijaspore koji su imali pravo glasa. Blok za zajedničku državu je naročito računao na studente koji studiraju na fakultetima u Srbiji koji su u kampanji ovoga bloka imali značajno mjesto, tvrdnjom da će sticanjem nezavisnosti biti tretirani kao stranci, što je uz stanovište da će sticanjem nezavisnosti bolesnici iz Crne Gore izgubiti pravo na besplatno liječenje na srbijanskim klinikama, koje uzgred rečeno nije nikada bilo besplatno, bio ključni argument ovoga bloka o potrebi opstanka zajedničke države. U tom smislu unionisti su u Beogradu osnovali studentski pokret *Njegoš* na čelu s Markom Pekićem, s ciljem okupljanja studenata unionističke orijentacije. „*Veljinim vozovima*“, nazvanim tako po srpskom ministru Velimiru Iliću, ali i u autobusima i vozovima koje je obezbjeđivao unionistički blok iz Crne Gore, prevoženi su besplatno crnogorski studenti iz Srbije, kao i takozvani crnogorski gastarbajteri, i ne mali broj

vikendaša iz Srbije, koji su imali prijavljeno mjesto prebivališta u Crnoj Gori, iako su godinama živjeli i radili u Srbiji. Po procjenama Pokreta za očuvanje zajedničke države, takvih je bilo između 15 i 20 hiljada. Pokret za evropsku nezavisnu Crnu Goru orijentisao se prema crnogorskoj dijaspori u SAD-u, Australiji i zapadnoevropskim zemljama u kojima je na privremenom radu bilo preko 50.000 crnogorskih državljana. U oktobru 2005. realizovana je poseta Australiji /Sidnej/, potom Njemačkoj /Keln/, da bi u novembru bila realizovana poseta SAD-u /Njujork, Čikago, Detroit/, s tim što je poseta Detroitu imala manji efekat zbog demonstracija koje su organizovali tamošnji Albanci odbijajući da prime čelnike Pokreta za evropsku nezavisnu Crnu Goru. U istom mjesecu realizovana je poseta Hrvatskoj /Zagreb/ i Bosni i Hercegovini /Sarajevo/. I u ostalim sredinama đe je bila veća koncentracija iseljenika iz Crne Gore, bila je uspostavljena komunikacija i napravljena infrastruktura za dolazak onih koji su imali pravo glasa na referendumu, jer je bila očita zainteresovanost i spremnost ovih ljudi da učestvuju u donošenju odluke o statusu Crne Gore. Referendum o državnom statusu u Crnoj Gori održan je 21. maja 2006. godine. Pored CESID-a i CEMI-ja referendum je pratilo još oko hiljadu domaćih i međunarodnih posmatrača, a značajnu ulogu u nadgledanju glasanja i brojanju glasova imao je OEBS. Ukupno upisanih 484718 građana je glasalo na 1117 biračkih mjesta, a 3300 domaćih i stranih posmatrača pratilo je vjerovatno najvažnije izbore ikada održane u Crnoj Gori. Referendumski proces nadgledali su posmatrači iz 22 domaće i strane organizacije, institucije i ustanove.

Na referendum je ukupno izašlo 86,3% birača. Na pitanje: *Da li želite da Republika Crna Gora bude nezavisna država sa punim međunarodnim i pravnim subjektivitetom?* odgovor DA zaokružilo je njih 230711 ili 55,5%, dok je odgovor NE zaokružilo 184954 birača ili 44,5%.

Rezultate referenduma nije priznao beogradski Pokret za zajedničku državu najavljujući tužbu sudu. Matija Bečković i Slavenko Terzić podnijeli su žalbe sudu zbog povrede ljudskih prava u toku referendumskog procesa u Crnoj Gori koje se odnose na narušavanje principa zabrane i diskriminacije, prava na slobodne izbore i prava koja proističu iz državljanstva. U žalbi je navedeno da su neutvrđenog dana prije održavanja referenduma nadležni organi u Crnoj Gori u birački spisak upisali 2671 osobu s državljanstvom Crne Gore, ali s prebivalištem u Srbiji. Međutim, zvanična vlast Srbije u liku predsjednika Borisa Tadića odmah je priznala rezultate referenduma, a sam predsjednik, Boris Tadić je dolaskom u Podgoricu, nedelju dana poslije referenduma, to uradio i lično u susretu s najvišim državnim rukovodstvom Crne Gore.

Na osnovu rezultata referenduma Crna Gora je postala nezavisna država, što su 3. juna 2006. konstatovali i poslanici Skupštine donošenjem odluke o proglašenju nezavisnosti, pošto je prethodno predsjednik Republičke izborne komisije František Lipka podnio parlamentu izvještaj o rezultatima referenduma. Tako je prvi put u svojoj istoriji Crna Gora razriješila pitanje državnog statusa na demokratski i civilizovan način, što su potvrdile sve međunarodne institucije i asocijacije. Na sastanku Stalnog savjeta OEBS je, između ostalog, razmatrano i pitanje referenduma u Crnoj Gori. U raspravi su učestvovali SAD, EU i Ruska Federacija, a ponovljena je ocjena, koju je, dan poslije referenduma, iznijela Misija OEBS-a za nadgledanje referenduma, da je referendum protekao u skladu sa standardima OEBS-a, SE i EU, a ocjene procesa glasanja na dan referenduma su išle od dobro do vrlo dobro. Ocijenjeno je da je kompletan referendumski proces bio u skladu sa očekivanjima međunarodne zajednice, što mu daje kredibilitet i govori o demokratskoj zrelosti crnogorskog naroda. Rezultate referenduma i obnovu crnogorske države čestitali su zvaničnici: Kine, EU (Crnu Goru

zvanično priznali 12. juna 2006), Rusije, SAD (Crnu Goru zvanično priznali 12. juna 2006), Bugarske kao i sušednih i bivših jugoslovenskih država. Prema Ustavnoj povelji Srbije i Crne Gore, Srbija je naslijedila poziciju državne zajednice u svim međunarodnim institucijama. Već 28. juna 2006. godine Crna Gora je postala član UN i 192. članica ove svjetske zajednice. Za nešto više od godinu dana, više od 100 zemalja priznalo je Crnu Goru (prvi je to uradio Island), a sa preko 80 zemalja uspostavljeni su diplomatski odnosi na nivou ambasada. Crna Gora je potpisala niz važnih sporazuma sa EU, postala dio Partnerstva za mir, MMF, SE i drugih važnih svjetskih i evropskih asocijacija. Konačno u oktobru 2007. potpisan je sa EU i SSP (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju). Skupština Crne Gore je 19. oktobra 2007. usvojila prijedlog Ustava Crne Gore i prijedlog ustavnog zakona, a odluka o proglašenju Ustava donešena je 22. oktobra 2007. Time je bio zaokružen proces ustavnog i međunarodnog pozicioniranja nezavisne Crne Gore. Sve je to urađeno u veoma kratkom roku. U svakom slučaju 21. maj 2006. u istorijskom smislu bio je pozitivan nagovještaj nove, demokratske i prema svijetu otvorene Crne Gore i kao takav predstavlja jedan od najznačajnijih datuma crnogorske savremene istorije.

Normativno – pravni okvir državne uprave

Državna uprava predstavlja sistem organa i organizacija koji se ustavom i zakonom jedne države određuju i osnivaju kao organi državne uprave. Određenim državnim organima zakonom se daje naziv ministarstva, drugih organa uprave i sl., utvrđuje se njihova organizacija i propisuje da oni obavljaju poslove državne uprave. Organi državne uprave imaju određena svojstva koja ih razlikuju od drugih državnih organa (Skupštine, Vlade, sudova) i čine ih upravo organima uprave, pa u tom smislu postoje određena svojstva koja karakteristiku državne uprave, koja se

ogledaju u načinu organizacije i rada državne uprave. Državnu upravu karakteristiše princip hijerarhije kao osnovno organizaciono načelo, posebno u periodu od 1993-2004. godine, inokosni način odlučivanja i dr.

Ustav Crne Gore iz 1992. godine i Ustav iz 2007. godine utemeljili su organizaciju vlasti tako što su cjelokupnu državno-pravnu vlast organizovali na principu podjele vlasti, koja se u političkom smislu ogleda u podjeli pravnih funkcija na posebne državne organe. Ustav ne pominje upravnu vlast pored drugih oblika vlasti, ali se pominje u okviru izvršne vlasti, kada se utvrđuje status Vlade i istovremeno propisuje i državnu upravu, koja je ustavom postavljena kao izvršna vlast.

Pravni status državne uprave i upravnih organizacija koje čine državnu upravu, prema drugim državnim organima, prema Skupštini i Vladi, kao i njihovim međusobnim odnosima, te odnosima državne uprave i građana i sa organima i organizacijama-nedržavnu upravu zasnivaja se na pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom i drugim propisima.

Period od 1992. godine i period od 2003. godine su dva sasvim suprotna perioda razvoja uprave u Crnoj Gori. U prvom periodu državna uprava djelovala je uz ratna događanja u najbližem okruženju, dok se u drugom periodu približavala „evropskom upravnom prostoru“, što znači da se kroz „aprosimaciju“, odn. „harmonizaciju pravnih propisa sa propisima Evropske unije, došlo do konvergencije i „evropeizacije“ upravnog prava. Ovo znači da na zajedničkom „evropskom upravnom prostoru“ postoje određeni zajednički standardi i principi koje moraju ispunjavati države kada pretenduju na ulazak u Evropsku unju, što je slučaj i sa državom Crnom Gorom.

Ustavno određenje uprave po Ustavu iz 1992. godine

Ustavom Republike Crne Gore iz 1992. godine, članom 5 bilo je propisano¹, da se vlast u Crnoj Gori uređuje na načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast Vlada, a sudsku vlast sudovi. Ovim Ustavom, odredbama člana 99, bilo je propisano da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu i pojedini poslovi državne uprave se mogu propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi, ustanovama i pravnim licima. Nadalje, članom 91, bilo je propisano, da Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri, a članom 94 određena je nadležnost Vlade:

- 1) utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku;
- 2) predlaže i izvršava zakone, druge propise i opšte akte;
- 3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;
- 4) zaključuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike;
- 5) predlaže prostorni plan, budžet i završni račun Republike;
- 6) utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave;
- 7) vrši nadzor nad radom ministarstava i drugih organa uprave, poništava i ukida njihove akte;
- 8) donosi uredbe sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili rata, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, koja je dužna podnijeti na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom i Zakonom.

¹ Službeni list RCG, broj 48/92.

Zakonsko uređenje uprave 1992-2003. godine

Zakonom o organizaciji državne uprave utvrđeni su poslovi državne uprave²:

- pripremanje prijedloga za utvrđivanje i vođenje politike Vlade Republike Crne Gore, sprovođenje i obezbjeđenje sprovođenja utvrđene politike;
- pripremanje zakona, drugih propisa i opštih akata;
- rješavanje u upravnim stvarima;
- rješavanje u prekršajnom postupku;
- drugi poslovi uprave utvrđeni zakonom.

Saržaj poslova državne uprave iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada.³

Ovim Zakonom propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave⁴, da se ministarstva osnivaju u upravnim oblastima u kojima je pripremanje prijedloga za utvrđivanje i vođenje politike, sprovođenje i obezbjeđenje sprovođenja utvrđene politike i izvršavanje ili obezbjeđivanje izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata isključiva ili pretežna nadležnost organa,⁵ da se organi uprave osnivaju za vršenje određenih poslova državne uprave i stručnih poslova iz nadležnosti Vlade i da se osnivaju kao sekretarijati, uprave i upravne organizacije.⁶

² Službeni list RCG, broj 56/93

³ Zakon o organizaciji državne uprave, član 1.

⁴ Isto, član 2.

⁵ Isto, član 3.

⁶ Isto, član 4.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave⁷ formirano je osamnaest ministarstava⁸, dvije republičke uprave⁹, tri sekretarijata¹⁰ i sedam upravnih organizacija.¹¹

Pored navedenih propisa u Republici Crnoj Gori je do 2003. godine donijeto, saglasno ustavnim principima i određenjima uspostavljenog sistema državne uprave oko 70 propisa (Skupštine, Vlade i ministarstva), bilo da su donijeti prije Ustava, koji regulišu materiju iz oblasti državne uprave (kancelarijsko poslovanje), kao i u dijelu vršenja inspeksijske kontrole i drugi propisi kojima se regulišu pitanja u odgovarajućim upravnim oblastima, kao i propisi u oblasti unutrašnjih poslova. Najvažniji donijeti zakoni u ovoj oblasti su: Zakon o grbu i zastavi¹²,

⁷ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list RCG“, br. 8/93, 39/93, 19/95, 13/96, 24/96, 7/97, 13/98, 27/98, 38/98, 18/99, 31/99, 59/00, 31/01 i 9/03)

⁸ Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo inostranih poslova, Ministarstvo prosvjete i nauke, Ministarstvo kulture, Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, Ministarstvo pomorstva i saobraćaja, Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo turizma, Ministarstvo trgovine, Ministarstvo uređenja prostora, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo za zaštitu prava nacionalnih i etničkih manjina, Ministarstvo vjera i Ministarstvo sporta. (član 1 Uredbe)

⁹ Republičke uprave su: Direkcija javnih prihoda Crne Gore i Direkcija za nekretnine (član 20 Uredbe)

¹⁰ Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za informacije i Sekretarijat za razvoj (čl. 23 Uredbe)

¹¹ Zavod za statistiku, Hidrometeorološki zavod, Seizmološki zavod, Direkcija za robne rezerve, Direkcija javnih prihoda, Zavod za međunarodnu naučnu, prosvjetno-kulturnu i tehničku saradnju i Državni arhiv Crne Gore (član 27 Uredbe).

¹² Službeni list RCG, broj 56793.

Zakon o pečatu Republike Crne Gore i pečatima državnih organa¹³, Zakon o inspekcijskoj kontroli¹⁴, Zakon o inspekciji rada¹⁵, Zakon o sanitarnoj inspekciji¹⁶, Zakon o tržišnoj inspekciji¹⁷, Zakon o urbanističkoj i građevinskoj inspekciji¹⁸, Zakon o prosvjetnoj inspekciji¹⁹, Zakon o zaradama i drugim primanjima poslanika i republičkih funkcionera²⁰, Zakon o troškovima u upravnom postupku²¹, kao i nekoliko uredbi, pravilnika, uputstava, odluka.²²

Uspostavljeni sistem državne uprave u Republici Crnoj Gori 1993. godine, koji se primjenjivao sve do 2003. godine, nije se u bitnom razlikovao od upravnih sistema bivših jugoslovenskih republika. Međutim, dok su evropske države u 1992. godini bile okupirane potpisivanjem Ugovora o Evropskoj Uniji u Maastrichtu, zatim i njegovoj reviziji u Amsterdamu, na prostorima bivše Jugoslavije počeo je rat i sve republike bile su prinuđene da svoj pravni poredak, a samim tim i upravu prilagode nastaloj situaciji. U takvoj situaciji, došlo je do prećerane centralizacije, pri

¹³ Službeni list RCG broj 56/93.

¹⁴ Službeni list RCG, broj 50/92.

¹⁵ Službeni list RCG, br. 56/92 i 20/95.

¹⁶ Službeni list RCG, broj 56/92.

¹⁷ Službeni list RCG, broj 56/92

¹⁸ Službeni list RCG, broj 56/02.

¹⁹ Službeni list RCG, broj 20/95.

²⁰ Službeni list RCG, broj 28/93.

²¹ Službeni list broj 44/81.

²² Uredba o zaradama državnih službenika, Uredba o naknadama i drugim primanjima državnih službenika, Uredba o priznanjima službenika državne uprave; Pravilnik o osposobljavanju pripravnika, stručnom ispitu i stručnom usavršavanju, Pravila o postupanju organa državne uprave sa građanima; Uputstvo za izvršenje Uredbe o kancelarijskom poslovanju; Odluke iz oblasti stambenih odnosa i dr.

čemu i donešeni propisi nijesu značili puno, posebno kod ostvarivanja osnovnih prava i sloboda građana. Došlo je do isprepletanosti političkih i stručnih pozicija (prečeran politički uticaj na djelovanje uprave; slabo iskorišćena znanja i sposobnosti službenika; nepostojanje kriterijuma i indikatora za utvrđivanje sposobnosti službenika i za njihovo napredovanje, napredovanje je stihijsko i bez jasnih kriterijuma; nepostojanje odgovarajućih mehanizama za motivisanje kvalitetnog rada službenika; upravni organi ne vladaju unutrašnjim poslovnim procesima i dupliranje postupaka rada i odlučivanja česti su nedostaci u upravnom odlučivanju; nema nikakve odgovornosti, bilo starješina organa bilo službenika.

Uređenje uprave po Ustavu iz 2007. godine

Ustavom Crne Gore²³, članom 11 propisano je :

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Crnu Goru predstavlja predsjednik Crne Gore.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Vojska i bezbjednosne službe su pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Ustavom Crne Gore propisano je da Vlada²⁴:

- 1) vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore;
- 2) izvršava zakone, druge propise i opšte akte;
- 3) donosi uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona;
- 4) zaključuje međunarodne ugovore;

²³ Ustav Crne Gore, (Službeni list CG, broj 1/07.

²⁴ Ustav Crne Gore, član 100.

- 5) predlaže plan razvoja i prostorni plan Crne Gore;
- 6) predlaže budžet i završni račun budžeta;
- 7) predlaže strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane;
- 8) odlučuje o priznavanju država i uspostavljanju diplomatskih i konzularnih odnosa sa drugim državama;
- 9) predlaže ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništva Crne Gore u inostranstvu;
- 10) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom.

Vlada može, za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja, donositi uredbе sa zakonskom snagom, ako Skupština nije u mogućnosti da se sastane, s tim da je dužna da uredbе podnese Skupštini na potvrđivanje čim Skupština bude u mogućnosti da se sastane.²⁵

Odredbama člana 111 Ustava Crne Gore propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, a članom 112 da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice i da se pojedini poslovi državne uprave mogu propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu.

Na osnovu navedenih određenja, Ustav CG kada određuje državno pravnu organizaciju ne pominje *upravnu vlast* pored drugih oblika državne vlasti, ali u okviru izvršne vlasti, kada utvrđuje položaj Vlade utvrđuje istovremeno i Vladu i državnu upravu. Državnu upravu čine ministarstva i drugi organi državne uprave, što znači da je upravna vlast konceptualno postavljena kao dio **izvršne vlasti**, te se pojam uprave ne pominje ili vrlo rijetko, s obzirom na značaj koji ima. Ustav i relevantni upravni zakoni prihvataju pravno-politički koncept uprave kao administrativne službe i servis građana, a napuštaju koncept uprave kao vlasti.

²⁵ Isto, član 101.

Zakonsko uređenje državne uprave od 2003-2009. godine

U Crnoj Gori ne postoji Zakon o ministarstvima, kao što je to slučaj u Srbiji, Makedoniji, Bosni, Hrvatskoj, već se ova materija regulisana Zakonom o državnoj upravi.²⁶ Njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Zakon o načelima organizacije državne uprave, kojim je bila uređena ova materija.

Po prvi put u svojoj istoriji, Crna Gore je u oblasti upravne reforme ušla sa ciljem da se izvrši reforma uprave, kako bi se ista usaglasila sa pravom Evropske unije, a ne kvazi promjene, kako se uglavnom radilo u ovoj oblasti. U tom cilju je Vlada Crne Gore marta 2003. godini donijela Strategiju upravne reforme Crne Gore 2002-2009., koja je utvrdila razloge, ključne ciljeve i pravce reforme, kao i prioritetne aktivnosti.²⁷

Osnovni cilj Zakona o državnoj upravi je stvaranje moderne, profesionalne, efikasne, ekonomične državne uprave koja treba da omogući izvođenje demokratskih društveno-političkih i tržišno-ekonomskih reformi. Taj cilj je u skladu sa globalnim ciljem reforme javne uprave, a to je osnivanje, razvoj i djelovanje modernog sistema javne uprave koja treba da počiva na svim bitnim principima evropskog upravnog prava i upravno-pravne tradicije.²⁸ Cjelokupni koncept ovog zakona je promjena uloge državne uprave iz prvenstveno kontrolne i regulatorne u servisno orijentisanu upravu koja mora počivati na demokratskim

²⁶ Zakon o državnoj upravi (Službeni list SRCG, broj 38/03 i Službeni list CG, broj 22/08)

²⁷ Strategija upravne reforme Crne Gore 2002-2009., Ministarstvo pravde, Podgorica, mart 2003, str. 20-28.

²⁸ Doc. dr. Slobodan Dujić, *Zbirka novih upravnih propisa RCG* (sa uvodnim napomenama doc. dr. Slobodana Dujića), Republika Crna Gora, Vlada Republike Crne Gore, Ministarstvo pravde, strana 16, Podgorica 2004. godine.

temeljima. Njena glavna funkcija je omogućavanje razvoja privrede i kvalitetno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u državi, što podrazumijeva usmjeravanje u model državne uprave u funkciji javne službe, odnosno servisa građana i pravnih lica, servisa, koji treba da u mnogo manjoj mjeri nego do sada predstavlja represivni aparat, a u mnogo većoj mjeri da omogućava razvoj privrede, i da građanina tretira kao naručioca i korisnika svojih usluga.²⁹

U Zakonu su inkorporirana načela Savjeta Evrope u ovoj oblasti: načelo zakonitosti³⁰, načelo stručnosti, nezavisnosti, samostalnosti i nepristrasnosti³¹, načelo javnosti³², načelo jednakosti i načelo odlučivanja u zakonskom roku³³, načelo odgovornosti države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada³⁴, načelo zaštite jezičkih prava pripadnika manjina³⁵, načelo političke neutralnosti i zabrane političkog organizovanja i djelovanja u organima uprave.³⁶

Zakonom je utvrđeno da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, a da pojedine poslove državne uprave vrše organi lokalne samouprave, ustanove i pravna lica, kao javna ovlaštenja, kada su im ti poslovi prenijeti, odnosno povjereni.³⁷

Zakonom je utvrđeno da su poslovi državne uprave³⁸:

²⁹ Isto.

³⁰ Zakon o državnoj upravi, član 2 stav 1.

³¹ Isto, član 2.stav 2.

³² Isto, član 4,51 i 52.

³³ Isto, član 5.

³⁴ Isto, član 7.

³⁵ Isto, član 8.

³⁶ Isto, član 9.

³⁷ Zakon o državnoj upravi, član 3.

³⁸ Isto,član 11.

- 1) predlaganje unutrašnje i spoljne politike;
- 2) vođenje politike razvoja;
- 3) normativna djelatnost;
- 4) izvršavanje zakona i drugih propisa;
- 5) vršenje upravnog nadzora;
- 6) odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama građana i pravnih lica;
- 7) postupanje u prekršajnom postupku;
- 8) obezbjeđenje vršenja poslova od javnog interesa;
- 9) drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisima.

Zakon o državnoj upravi uveo je „skandinavski model“ organizacije uprave, jer su nadležnosti ministarstava samo poslovi predlaganja politike, vođenja razvojne politike, normativna djelatnost i upravni nadzor³⁹, dok poslove uprave vrše drugi organi uprave, a to su: izvršavanje zakona i drugih propisa, vršenje upravnih i stručnih poslova u resoru, kao i obaveza izvještavanja o svom radu⁴⁰, čime su razdvojene funkcije ministarstava od poslova drugih organa uprave.

Zakonom je izvršeno i razgraničenje po pitanju organizovanja organa uprave za vršenje pretežno upravnih poslova („ius imperium“) koji se ogleda u funkciji izvršavanja zakona i odlučivanja o pravima i obavezama pravnih subjekata, od organa koji vrše pretežno stručne i razvojno-promotivne poslove. U prvu kategoriju spadaju organi sa nazivom „uprave“, dok u drugu kategoriju spadaju organi sa nazivom „sekretarijati, zavodi, direkcije, i agencije“⁴¹. I u ovom segmentu ogleda se princip prelaska sa pretežno represivnog karaktera uprave na servisnu i promotivnu funkciju države, čime se nastavlja dalji proces

³⁹ Isto, član 27.

⁴⁰ Isto, član 28.

⁴¹ Isto, član 29.

„metamorfoze karaktera uprave - od nekadašnjeg, prije svega, policijskog i represivnog prema sve više servisnom i uslužnom karakteru, pri čemu su zapošljeni sve više „službenici“.

Pored ovog zakona donijeti su i sljedeći zakoni: Zakon o inspeksijskom nadzoru⁴², Zakon o opštem upravnom postupku⁴³, Zakon o upravnom sporu⁴⁴, Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁴⁵ i Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda⁴⁶. Svi navedeni zakoni usvojeni 1993. i 1994. godine baziraju se na načelima „vladavine prava“ (engl. the rule of law), od kojih su najznačajnija: načelo srazmjernosti (proporcionalnosti), načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja pravnih subjekata (tj. načelo stečenih prava), načelo nediskriminacije, načelo dužnosti saslušanja stranke u okviru sudskih i upravnih postupaka, načelo prava građana na slobodan pristup sudu odnosno drugom nezavisnom tribunalu i načelo odgovornosti države za nematerijalnu štetu.

Normativni okviri organizacije, poslovi, položaj i uloga, kao i druga pitanja u vezi sa organizacijom i radom uprave u Crnoj Gori 1992-2009. godine posebno su regulisani Ustavom Republike Crne Gore iz 1992. godine i Ustavom iz 2007. godine, Zakonom o organizaciji državne uprave iz 1992. godine i Zakonom o državnoj upravi iz 2003. godine i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, što je i po sadašnjim propisima u nadležnosti Vlade, a ne Skupštine.

Ustavom Crne Gore iz 1992. i Ustavom Crne Gore iz 2007. godine propisano je da poslove državne uprave vrše ministarstva i organi uprave, kao i da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu, a pojedini

⁴² Službeni list RCG, broj 39/03.

⁴³ Službeni list RCG, broj 60/03.

⁴⁴ Isto.

⁴⁵ Službeni list RCG, broj 27/04.

⁴⁶ Službeni list RCG, broj 41/03.

poslovi državne uprave mogu propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi, ustanovama i pravnim licima.

Zakonom o načelima državne uprave iz 1992. godine i Zakonom o državnoj upravi propisano je da se ministarstva osnivaju za jednu upravnu oblast, zavisno od prirode, značaja i obima tih poslova i potrebe obezbjeđivanja strategije razvoja, a drugi organi uprave za vršenje poslova izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima, kada obim i priroda poslova zahtijeva samostalnost u radu. U Crnoj Gori „drugi“ organi uprave su: uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije.

Reforma uprave započeta 2003. godine pokazala je da Crna Gora želi da u ovoj oblasti prati savremene tendencije razvijenog svijeta i da uredi državnu upravu po evropskom uzoru.

Jula 2009. godine, Crna Gora ima 17 ministarstava⁴⁷, dva sekretarijata⁴⁸, jedan zavod pri ministarstvu pravde⁴⁹, dvije uprave pri ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave⁵⁰, pet uprava pri ministarstvu finansija⁵¹, dva zavoda pri ministarstvu

⁴⁷ Ministarstva su: Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, Ministarstvo turizma, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, Ministarstvo finansija, Ministarstvo inostranih poslova, Ministarstvo kulture, sporta i medija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvjete i nauke, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

⁴⁸ Sekretarijat za evropske integracije, Sekretarijat za zakonodavstvo

⁴⁹ Zavod za izvršenje krivičnih sankcija

⁵⁰ Uprava policije i Uprava za kadrove

⁵¹ Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Uprava carina, Uprava za antikoru-pcijsku inicijativu, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Pored navedenog pri ovom ministarstvu su: MONSTAT - Zavod za statistiku, Direkcija za javne nabavke, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.

prosvjete i nauke⁵², dva zavoda i dvije direkcije pri ministarstvu za ekonomski razvoj⁵³, tri uprave i jednu agenciju pri ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede⁵⁴, jednu upravu i jedan zavod pri ministarstvu zdravlja⁵⁵. Pri generalnom sekretarijatu Vlade radile su tri kancelarije⁵⁶, dok je Hidrometeorološki zavod bio u nadležnosti ministarstva turizma a Državni arhiv Crne Gore u nadležnosti ministarstva kulture, sporta i medija.

Vlade Crne Gore 1992-2009

Prva vlada u postkomunističkom periodu formirana je 15. februara 1991. godine kada je Skupština donijela odluku da se za predsjednika vlade Socijalističke republike Crne Gore izabere **Milo Đukanović**⁵⁷. Vlada je izabrana na osnovu još tada važećeg Ustava SRCG i Zakona o Vladi SRCG iz vremena socijalističke Crne Gore. Vlada je brojala 19 ministara:

1. Blagoje Lučić, ministar bez portfelja
2. Mr Vuk Ognjanović, ministar bez portfelja
3. Mr Zoran Žižić, ministar bez portfelja

⁵² Zavod za međunarodnu naučnu, prosvjetno-kulturnu i tehničku saradnju i Zavod za školstvo

⁵³ Seizmološki zavod, Zavod za metrologiju, Direkcija javnih radova, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća

⁵⁴ Veterinarska uprava, Uprava za šume, Uprava za vode, Agencija za duvan

⁵⁵ Uprava za lijekove i medicinska sredstva, Zavod za zbrinjavanje izbjeglica

⁵⁶ Kancelarija za rodnu ravnopravnost, Kancelarija za održivi razvoj, Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima

⁵⁷ Službeni list SRCG, BR. 7, 25 02. 1991, str. 86.

4. Drago Šofranac, ministar bez portfelja
5. Jusuf Fetahović, ministar bez portfelja
6. Predrag Goranović, ministar bez portfelja
7. Momčilo Knežević, ministar pravde
8. pukovnik Božidar Babić, ministar narodne odbrane
9. Mr Pavle Bulatović, ministar unutrašnjih poslova
10. Mr Božidar Gazivoda, ministar finansija
11. Nikola Samardžić, ministar inostranih poslova
12. Dr Predrag Obradović, ministar prosvjete i nauke
13. Ilija Lakušić, ministar kulture i fizičke kulture
14. Vojin Đukanović, ministar privrede
15. Branko Abramović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
16. Nebojša Zeković, ministar turizma i trgovine
17. Đorđije Pribilović, ministar urbanizma, građevinarstva, stambene i komunalne poslove
18. Dr Miomir Mugoša, ministar zdravlja i zaštite životne sredine
19. Mr Milivoje Jauković, ministar rada, socijalne i boračko-invalidske zaštite⁵⁸

Druga vlada u navedenom periodu izabrana je 5. marta 1993.godine kada je mandat za sastav Vlade ponovo povjeren **Milu Đukanoviću**⁵⁹ i sljedećem sastavu:

Dužnost ministra odbrane, do donošenja saveznog zakona o odbrani, vršio je Milo Đukanović, predsjednik Vlade⁶⁰.

1. Mr Zoran Žižić, potpredsenik
2. Mr Mihailo Ljesar, potpredsednik

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Službeni list RCG, br. 8, 5. mart 1993.

⁶⁰ Ibid.

3. Krunislav Vukčević, potpredsjednik
4. Mr Rade Perović, potpredsjednik
5. Miladin Vukotić, ministar bez portfelja
6. Mevludin Nuhodžić, ministar bez portfelja
7. Dr Ranko Kadić, ministar bez portfelja
8. Filip Vujanović, ministar pravde
9. Nikola Pejaković, ministar unutrašnjih poslova
10. Mr Božidar Gazivoda, ministar finansija
11. Dr Predrag Obradović, ministar prosvjete i nauke
12. Miodrag Lekić, ministar inostranih poslova
13. Gojko Čelebić, ministar kulture
14. Mr Miodrag Gomilanović, ministar energetike, rudarstva i industrije
15. Jusuf Kalamperović, ministar pomorske privrede i saobraćaja
16. Branko Abramović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
17. Dragan Milić, ministar turizma
18. Duško Lalićević, ministar trgovine
19. Miodrag Burzan, ministar uređenja prostora
20. Dr Miomir Mugoša, ministar zdravlja i zaštite životne sredine
21. Dr Vukić Pulević, ministar zaštite životne sredine
22. Mr Milivoje Jauković, ministar rada i socijalnog staranja
23. Dr Slobodan Tomović, ministar vjera
24. Božidar Ivanović, ministar sporta

U isto vrijeme donijeta je *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* u kojoj je navedeno da će Vlada imati 18 ministarstava i tada su precizirane nadležnost nekih ministarstava⁶¹.

⁶¹ Ibid, str. 130.

Treća vlada za čijeg je mandataru na šednici Skupštine 16. jula 1998. izabran **Filip Vujanović** brojala je 23 člana⁶²:

1. Mr Milutin Lalić, potpredsednik
2. Asim Telaćević, potpredsednik za oblast ekonomske politike i privrednog sistema
3. Dr Predrag Goranović, potpredsednik za oblast finansijskog sistema i javne potrošnje
4. Dr Novak Kilibarda, potpredsednik za oblast političkog sistema i unutrašnje uprave
5. Dr Dragiša Burzan, potpredsednik za društvene djelatnosti
6. Dragan Šoć, ministar pravde
7. Vukašin Maraš, ministar unutrašnjih poslova
8. Branko Perović, ministar inostranih poslova
9. Miroslav Ivanišević, ministar finansija
10. Dragan Kujović, ministar prosvjete i nauke
11. Budimir Dubak, ministar kulture
12. Vojin Đukanović, ministar industrije, energetike i rudarstva
13. Jusuf Kalamperović, ministar pomorstva i saobraćaja
14. Mr Milutin Simović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
15. Vlado Mitrović, ministar turizma
16. Mr Ramo Bralić, ministar trgovine
17. Dr Radovan Bakić, ministar uređenja prostora
18. Miladin Vukotić, ministar zaštite životne sredine
19. Dr Miomir Mugoša, ministar zdravlja
20. Predrag Drecun, ministar rada i socijalnog staranja
21. Dr Slobodan Tomović, ministar vjera
22. Luid Junčaj, ministar za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa
23. Slavoljub Stijepović, ministar sporta

⁶² Službeni list RCG, br. 27, 24. jul 1998, str. 1-2.

Četvrta vlada u ovom periodu na čelu sa mandatarom **Milom Đukanovićem** izabrana je 8. januara 2003. godine i ona je imala 18 članova⁶³:

1. Branimir Gvozdenović, potpredsednik za oblast ekonomske politike i privrednog sistema

2. Dragan Đurović, potpredsednik za oblast političkog sistema i unutrašnje politike

3. Jusuf Kalamperović, potpredsednik

4. Dr Suad Numanović, ministar bez portfelja

5. Željko Šturanović, ministar pravde

6. Milan Filipović, ministar unutrašnjih poslova

7. Miroslav Ivanišević, ministar finansija

8. Dr Dragiša Burzan, ministar inostranih poslova

9. Slavica Milačić, ministar za ekonomske odnose s inostranstvom i evropske integracije

10. Dr Slobodan Backović, ministar prosvjete i nauke

11. Dr Vesna Kilibarda, ministar kulture

12. Darko Uskoković, ministar ekonomije

13. Dr Andrija Lompar, ministar pomorstva i saobraćaja

14. Mr Milutin Simović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

15. Slavoljub Stijepović, ministar rada i socijalnog staranja

16. Dr Ranko Radović, ministar zaštite životne sredine i uređenje prostora

17. Dr Miodrag Pavličić, ministar zdravlja

18. Gzim Hajdinaga, ministar za zaštitu prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa

⁶³ Službeni list RCG, br. 1, 14. 01. 2003, str. 1.

Peta vlada na čelu sa mandatarom **Željkom Šturanovićem** izabrana je 10. novembra 2006. godine u sljedećem sastavu⁶⁴:

1. Prof. dr Gordana Đurović, potpredsjednik Vlade za evropske integracije
2. Prof. dr Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku
3. Milan Roćen, ministar inostranih poslova
4. Dr Igor Lukšić, ministar finansija
5. Mr Boro Vučinić, ministar odbrane
6. Jusuf Kalamperović, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave
7. Miraš Radović, ministar pravde
8. Prof. dr Slobodan Backović, ministar prosvjete i nauke
9. Fuad Nimani, ministar za zaštitu ljudskih i manjinskih prava
10. Dr Miodrag Radunović, ministar zdravlja, rada i socijalnog staranja
11. Branimir Gvozdrenović, ministar za ekonomski razvoj
12. Dr Andrija Lompar, ministar pomorstva, saobraćaja i telekomunikacija
13. Predrag Nenezić, ministar turizma i zaštite životne sredine
14. Mr Milutin Simović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
15. Predrag Sekulić, ministar kulture, sporta i medija
16. Suad Numanović, ministar bez portfelja

⁶⁴ Službeni list RCG, br. 70, 18. 11. 2006.

Šesta vlada u periodu koji razmatramo je izabrana 29. februara 2008. godine u sljedećem sastavu⁶⁵:

Milo Đukanović, predsjednik Vlade

1. Prof. dr Gordana Đurović, potpredsjednik Vlade za evropske integracije

2. Prof. dr Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku

3. Milan Roćen, ministar inostranih poslova

4. Dr Igor Lukšić, ministar finansija

5. Mr Boro Vučinić, ministar odbrane

6. Jusuf Kalamperović, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave

7. Miraš Radović, ministar pravde

8. Fuad Nimani, ministar za zaštitu ljudskih i manjinskih prava

9. Dr Miodrag Radunović, ministar zdravlja, rada i socijalnog staranja

10. Branimir Gvozdenović, ministar za ekonomski razvoj

11. Prof. dr Andrija Lompar, ministar pomorstva, saobraćaja i telekomunikacija

12. Predrag Nenezić, ministar turizma i zaštite životne sredine

13. Mr Milutin Simović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

14. Branislav Mićunović, ministar kulture, sporta i medija

15. Prof. dr Sreten Škuletić, ministar prosvjete i nauke

16. Suad Numanović, ministar bez portfelja

⁶⁵ Službeni list CG, br. 20, 26. mart 2008, str. 1

Sedma vlada Na parlamentarnim izborima održanim 29. marta 2009. godine ubjedljivo je pobijedila koalicija DPS – SDP – BS, osvojivši 48 poslaničkih mandata u parlamentu. Na osnovu izbornih rezultata mandat za sastav Vlade dobio je predsjednik najjače partije. **Milo Đukanović** je na drugoj sednici prvog redovnog zasijedanja Skupštine 10. juna 2009. dobio podršku za sljedeći sastav Vlade⁶⁶ :

1. Igor Lukšić, potpredsjednik Vlade za poslove međunarodne ekonomske saradnje, strukturne reforme i unapređenje poslovnog ambijenta i ministar finansija
2. Svetozar Marović, potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku
3. Prof. dr Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem i ministar za informaciono društvo
4. Milan Roćen, ministar inostranih poslova
5. Miraš Radović, ministar pravde
6. Mr Boro Vučinić, ministar odbrane
7. Ivan Brajović, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave
8. Prof. dr Gordana Đurović, ministar za evropske integracije
9. Ferhat Dinoša, ministar za ljudska i manjinska prava
10. Prof. dr Sreten Škuletić, ministar prosvjete i nauke
11. Dr Miodrag Radunović, ministar zdravlja
12. Dr Suad Numanović, ministar rada i socijalnog staranja
13. Branimir Gvozdenović, ministar uređenja prostora i zaštite životne sredine
14. Branko Vujović, ministar ekonomije
15. Prof. dr Andrija Lompar, ministar saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija

⁶⁶ Službeni list, br. 40, 19. jun 2009.

1. Duško Marković, potpredsjednik Vlade i ministar pravde (ministar bez portfelja u prethodnoj vladi)
2. Prof. dr Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade i ministar za informaciono društvo i telekomunikacije (otpredsjednik i ministar za informaciono društvo u prethodnoj vladi)
3. Milan Roćen, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, ministar vanjskih poslova u prethodnoj vladi
4. Ivan Brajović, ministar unutrašnjih poslova (ministar unutrašnjih poslova i javne uprave u prethodnoj vladi)
5. Dr Milorad Katnić, ministar finansija (prethodno bio pomoćnik ministra finansija za međunarodnu ekonomsku saradnju, strukturne reforme i unapređenje poslovnog ambijenta)
6. Mr Boro Vučinić, ministar odbrane (ministar odbrane u prethodnoj vladi)
7. Dr Vladimir Kavarić, ministar ekonomije (prethodno bio predsjednik Savjeta Agencije za nadzor osiguranja)
8. Prof. dr Andrija Lompar, ministar saobraćaja i pomorstva (ministar saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija u prethodnoj vladi)
9. Predrag Sekulić, ministar održivog razvoja i turizma (prethodno bio politički direktor Demokratske partije socijalista)
10. Tarzan Milošević, ministar poljoprivrede i ruralnog razvoja (prethodno bio gradonačelnik Bijelog Polja)
11. Slavoljub Stijepović, ministar prosvjete i sporta (ministar prosvjete i nauke u prethodnoj vladi)
12. Dr Sanja Vlahović, ministarka nauke (prethodno dekan Fakulteta za turizam Univerziteta „Mediteran“)
13. Dr Miodrag Radunović, ministar zdravlja (ministar zdravlja u prethodnoj vladi)
14. Dr Suad Numanović, ministar rada i socijalnog staranja (ministar rada i socijalnog staranja u prethodnoj vladi)
15. Prof. Branislav Mićunović, ministar kulture (ministar kulture, sporta i medija u prethodnoj vladi)

16. Ferhat Dinoša, ministar za ljudska i manjinska prava
(ministar za ljudska i manjinska prava u prethodnoj vladi)

17. Rafet Husović, ministar bez portfelja (ministar bez portfelja u prethodnoj vladi)

To je ujedno bio i sastav 39 vlade u istoriji Crne Gore.