

# ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ

## НА ПРИМЕРУ ДЕЛОВАЊА САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ

Извештај №3



Центар за либерално-демократске студије  
Београд – Смедеревска Паланка  
јануар 2002.

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ  
НА ПРИМЕРУ ДЕЛОВАЊА САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ**

*Уредник:*

проф. др Драгор Хибер

*Издавач:*

Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка

*За издавача:*

др Зоран Ваџић, ЦЛДС

*Графички уредник:*

Градимиr Аврамов

*Штампа:*

„Графокомерц“, Београд

*Тираж:*

500 примерака  
Београд, 2002.

*ЦЛДС се захваљује  
Комисији Европске уније на подршци овом пројекту*



## *Тим који реализује пројекат*

### *Руководилац пројекта*

Др Зоран Ваџић, председник Центра за либерално-демократске студије

### *Аутори извештаја*

Др Слободан Самарџић, директор политичких студија у Центру за либерално-демократске студије

Др Зорица Радовић, виши научни сарадник у Институту за европске студије

### *Секретар пројекта*

Танасије Маринковић, асистент Правног факултета

### *Сарадник на пројекту*

Жарко Петровић, координатор мреже правне помоћи Југословенског комитета правника за људска права

## *Садржај*

<i>Увод</i>	<b>7</b>
I Анализа случајева са становишта пословничке регулације	<b>9</b>
II Избор судија Савезног уставног суда	<b>17</b>
III Закони о донацијама и помоћи	<b>19</b>
IV Предлози за измену савезног изборног законодавства	<b>20</b>
V Расправа поводом две иницијативе опозиције	<b>22</b>
VI У сенци Коалиционог уговора	<b>25</b>

Овај извештај обухвата деловање Савезне скупштине током септембра и октобра, када је одржано по неколико седница у оквиру Државне редовне заседања парламента. Веће грађана имало је три, а Веће република две седнице.

Ако је за преходни период (мај, јуни и јул), анализиран у нашем Извештају бр. 2, био карактеристичан велики број ванредних заседања оба скупштинска дома, овај период одликује неубичајен број законских предлога поднетих и усвојених по хитном поступку. Највећи број ових закона, додуше, представљале су ратификације међународних споразума које је Влада преходно потписала. Будући да је међу њима било доста оних које је потребно пре применити (споразуми о разним врстама донација и помоћи од стране међународних организација), поступак хитно усвајања имао је оправдања. Међу предлозима Владе за примену хитно поступка било је, међутим, и предлога закона који нису стриктно задовољавали услове из поклопца за хитан поступак (чл. 137 поклопца оба већа, за случајеве када је то неопходно ради споразума и окупљања већих поремећаја у привреди, када то захтевају интереси одбране и безбедности земље, или друге ванредне и неодложне потребе земље). Такви су били Предлог закона о изменама и допунама Кривичног закона СРЈ, као и Предлог закона о изменама Закона о државним празницима СРЈ. Чињеница да је у оба случаја примењен хитан поступак ствар је парламентарне већине, а не стриктне оправданости на основу поклопца. У оба случаја чини се да су изјављени позиције били засновани. С друге стране, бележимо и два случаја када је, формално гледано, парламент могао да прихвати иницијативу за хитан поступак, а није. Иако је погодно да су обе иницијативе уследиле од стране позиције – Предлог декларације о међународној борби против тероризма (предлог посланичке групе СПС-ЈУЛ) и Предлог резолуције о стању на Косову и Метохији (предлог посланичке групе СРС).

Питање посланичке дисциплине изгледа да је перманентни проблем овој скућеној сазиви. Након још једне године рада ове скућенине моју се уочио два вида посланичке дисциплине – индивидуална и колективна. И док је прва почела да се своди на ређе прекршаје појединаца и мањевише очекиване инциденте једног посланика опозиције (В. Шешела), све је учествовала колективна дисциплина у виду одласка посланика са седнице и онемогућавања кворума. Разме се, и овде је реч о чиновима појединаца, али будући да су ово још једно појавило изрази дисциплине посланика владине већине, стиче се неодољиви утисак о некој врсти колективној понашања. Било је иринуака када ласане није мојо да се обави збој иривременој одсуства ових посланика, па је одлаано под сумњивом иривременом пословника, или, пак, када је ирседник већа морао дословно да зове посланике да из бифеа или ходника скућеној здања дођу у салу за седнице како би ласали (случај изласавања Закона о кривичном послоуку). Међу посланицима бројчано маленој Већа република нека имена оправдано одсутних из редова посланичке већине по иравилу се понављају. У поједу уредној ирисуства седницама и учешћа у раду парламенћа, посланици опозиције моју послужити за ујед овим друим. И да нема неиримерених искућања једној опозиционој посланика, за чије обуздавање пословник нема иредвидене мере (у једном случају на њеа се није мојла ирименити ни мера удавања са седнице), мојо би се рећи да у формалном смислу опозиција боље ствара и чува дитиет и парламенћа.

Још једно обележје овој ирериода рада савезној парламенћа јесте велики број посланичких ишћања ујућених влади и неодољивајући број владиних блаовремених одговора. Релација парламенћ-влада и у овом случају свела се на однос опозиција-влада, као да је институт посланичкој ишћања механизам опозиције, а не парламенћа као паквој. Овим поводом може се констатирати још једна тенденција. Посланици опозиције и даље учествовали користи овај институт за екстензивну криику рада владе, ири чему долази до неопиребних сиророва са ирседницима већа. То у најмању руку наводи на иопиребу да се у пословницима боље реулише иниререлација, која би ирреба-ло да води њеном убичајеном исходу – ласану о неивоверењу поједином министру или влади у целини.

Најзад, вредна је помена још једна појава, која је у саржинском смислу давала поскученинским расиравама у овом ирериоду. Реч је о политичким реликтивима владине Уредбе о сарадњи са Хашким трибуналом од јуна ијекуће године. У више наврћа ова Уредба била је повод сиророва који су имали карактер иривих политичких сукоба. У анализи која следи, вратићемо се и на ово ишћање.

# *I Анализа случајева са стиановишија йословничке рејулације*

Интензиван рад оба скупштинска већа у овом периоду карактерише доношење великог броја законских прописа који су донети махом по хитном поступку. Такође, овај период карактерише и покушај посланичких група (опозиције) да формирају анкетне комисије чије је формирање подржано и од стране неких скупштинских комисија. Ток расправе о свим овим питањима наметнуо је да се у овом, трећем, извештају анализирају нека пословничка решења везана за ове институте парламентарног живота као и њихова примена у раду оба већа скупштине.

## **1. Предлог да се формира анкетна комисија на предлог Комисије за остваривање слобода, права и дужности човека и грађанина и на предлог посланичке групе СПС.**

На првој седници Другог редовног заседања Већа грађана посланик овог Већа (Љ. Илкић) поднео је предлог своје посланичке групе да се формира анкетни одбор „ради утврђивања чињеница и околности везаних за лишавање слободе, киднаповање и испоруку Хашком трибуналу председника СПС С. Милошевића“. Други посланик ове политичке странке (Ж. Игић) упознао је Веће са предлогом Комисије за остваривање слобода, права и дужности човека и грађанина да се у дневни ред седнице Већа заказане за 6. септембар уврсти предлог те Комисије о формирању анкетног одбора који ће испитати околности под којима је С. Милошевић ухапшен, а затим испоручен у Хаг, тражећи да се гласа о овом предлогу Комисије. Значи постојала су два предлога, исте садржине, с тим што је један предлагач била посланичка група а други комисија Савезне скупштине.

После краће паузе дате ради консултације посланичких група,

председник Већа је предлог посланика СПС о формирању анкетног одбора ставио на гласање и то по хитном поступку. Предлог, исте садржине, који је Већу упутила Комисија, није ни стављен на гласање. Што се тиче предлога посланичке групе СПС, Веће је одбило да уврсти овај предлог у дневни ред седнице.

Ток расправе о овим предлозима указује на неке неправилности током рада Већа, али и на лоша решења у самом Пословнику. Овај случај покреће два питања: прво, питање обавезности одлука скупштинских комисија, и друго, шта може бити предмет расправе по хитном поступку.

а) Према чл. 45. Пословника који регулише рад свих комисија па и ове, „Комисија после завршетка претреса подноси Већу извештај који садржи амандмане, мишљења и предлоге...“ Поставља се питање, да ли је председник Већа био дужан да у дневни ред седнице уврсти аутоматски предлог Комисије. Оваква обавеза председника Већа није прописана Пословником о раду Већа (и у томе је његов недостатак), али позитиван одговор на ово питање логично произилази из положаја и улоге скупштинских комисија. Оне су радно тело скупштине, у чији састав улазе све посланичке групе. Значи, једно радно тело које је репрезент и грађана преко политичких странака заступљених у скупштини. У ситуацији када то радно тело заузме један став то је већински став не само те комисије него и самог Већа скупштине, јер њен састав одражава састав Већа. У тој ситуацији је нормално очекивати да Веће има обавезу да уврсти у дневни ред предлог ове Комисије. Ако би резултати рада скупштинских комисија завршавали у тим комисијама, поставља се питање – чему комисије? Или, другачије речено, да ли скупштинска већа имају право да игноришу мишљења, предлоге и ставове својих радних тела, да одбијају уопште о њима да расправљају?

б) Друго питање које је овај случај наметнуо тиче се примене хитног поступка. Председник Већа је предложио да се о допуни дневног реда седнице Већа овим предлогом СПС одлучује по хитном поступку.

Према чл. 137. Пословника Већа грађана хитан поступак је предвиђен за доношење закона у одређеним ситуацијама („предлагач закона може предложити да се закон донесе по хитном поступку ...“). Дакле, јасно је да реч о законским предлозима. У анализираном случају, хитан поступак није тражен ради доношења закона, већ је тражено да се по хит-

ном поступку донесе одлука да се ова тачка уврсти у дневни ред те седнице. Поставља се питање, да ли се предложени дневни ред седнице Већа може допуњавати по хитном постуку ако такав предлог не садржи законски пројекат. У члану 155. ст. 4. Пословника овог Већа пише: „У поступку доношења одлуке, декларације, резолуције и пословника Већа сходно се примењују одредбе овог пословника о доношењу закона...“. То значи да се и одредбе о хитном поступку из чл. 137 односе на све наведене акте у чл. 155. Пословника. Даље, поставља се питање, шта се сматра „одлуком“? Да ли се може сматрати „одлуком“ гласање Већа да се нека тачка уврсти у дневни ред седнице? Све о чему Веће одлучује јесте одлука, али не у смислу правног акта који прозводи одређено правно дејство. Ако прихватимо такво тумачење, предлог да се по хитном поступку у дневни ред седнице уврсти овај предлог нема основа у Пословнику.

## **2. Предлог да се у дневни ред седнице Већа грађана уврсти тачка – Рад Министарства спољних послова и вођење спољне политике.**

На образложени предлог посланика СРС (М. Гојковић) да се дневни ред седнице Већа грађана допуни тачком Рад Министарства спољних послова и вођење спољне политике, председник Већа је одговорио: „Жао ми је што морам да Вас разочарам да то не можемо да ставимо на дневни ред по пословничкој процедури“. То питање, по схватању председника Већа, може да се постави или у форми посланичког питања или се може предложити интерпелација. У даљем образлагању свог одбијања да ову тачку уврсти у дневни ред седнице, Председник Већа је рекао: „Дакле, не можемо да отворимо тачку дневног реда – спољна политика. То можемо у сагласности са Владом, да се Влада обрати, или ако нисмо задовољни да тражимо интерпелацију“. Укратко, председник Већа је закључио да скупштина по сопственој иницијативи нема право да тражи извештај о раду појединог министарства.

Према Уставу СРЈ, по члану 78. ст. 1. тч. 5. Савезна скупштина обавља контролу над радом Савезне владе и других савезних органа и функционера одговорних Савезној скупштини, у складу са овим уставом и савезним законом. Сам Пословник као облике контроле владе утврђује: посланичко питање, интерпелацију и постављање питања поверења. Међутим, посланици, односно скупштина у целини не може да контролише владу ако није упозната са њеним радом.

Овај случај, мада не представља повреду Пословника, ипак отвара много значајније питање него што је питање поштовања пословничке процедуре. Наиме, поставља се питање, да ли скупштина као представничко тело у парламентарном систему власти има право да повремено од ресорних министара или Владе у целини, тражи извештај о раду? Да ли јој на располагању стоје само механизми: у форми посланичких питања (која имају смисла само ако су врло конкретна а тим и не могу покрити целокупан рад једног министарства или Владе), у форми интерпелације (која мора такође да садржи јасно формулисано и образложно питање), или у форми постављања питања поверења влади.

У горе наведеном случају, посланик је тражио да Веће расправља о раду министарства иностраних послова односно, како је посланик рекао: „Нисам тражила да се расправља о одговорности да би ишла на интерпелацију и тражила смену Владе“. С обзиром на чињеницу да је председник Већа одбио да уопште стави на гласање овакав предлог посланика, може се поставити питање, да ли је уопште у надлежности скупштине да тражи извештаје о раду њене Владе, или ће скупштина бити упозната са радом Владе односно појединих министара само онда када она или они процене да треба да се обрате скупштини.

Проблем који се отворио овим случајем је проблем редовне комуникације на релацији Скупштина – Влада, а не питање механизма контроле Владе.

### **3. Одбацавање владиних предлога за доношење закона по хитном поступку**

На првој седници Другог редовног заседања Већа грађана поред низа законских предлога Владе по хитном поступку нашла су се и два предлога закона: Предлог закона о потврђивању Споразума о гаранцији између Савезне Републике Југославије и Европске инвестиционе банке и Предлог закона о задуживању Савезне Републике Југославије код Европске заједнице. Председник Већа је ставио на гласање да се у дневни ред седнице уврсте ова два предлога. По завршетку гласања, председник Већа је констатовао да ниједан од ова два предлога није прошао. У том моменту посланичка група ДОС је затражила паузу. По окончању паузе, потпредседник Владе (М. Лабус) је предложио да се одложи расправа о пред-

ложеним законима и да се „сутра закаже нова ванредна седница „на којој ће се расправљати о тим законима и другим из пакета економских закона.“ Председник Већа је потом изјавио: „Мислим да се овај предлог усваја“. Потом је настављен рад седнице по редовно утврђеном дневном реду. Други наставак ове седнице започео је захтевом пет посланика ДОС да се поново гласа о предлогу Владе да се по хитном поступку у дневни ред седнице утврди предлог закона о потврђивању Споразума између СРЈ и Европске агенције за развој. Поред тога што је оспоравао резултат гласања, посланик је изнео и следеће: „Свима је јасно да при гласању мора да се утврди за, против и уздржани. Јасно је да гласање није регуларно, обзиром да није утврђено ко је против нити је утврђено ко није хтео да гласа низашта.“ На крају, на предлог посланика СПС (О. Ковач) прихваћено је да се овај сет закона поново стави на дневни ред, али на наредној редовној седници.

Цео случај, изложен горе хронолошки, указује на покушај читавог низа флагрантног кршења Пословника:

1. Веће, радећи у кворуму, одбило је да стави на дневни ред два владина предлога. Једино што је Влада могла да уради то је да на наредној седници обнови своје предлоге
2. Потпредседник Владе је предложио, на истој седници, да се ови предлози нађу „сутра на ванредној седници“. Према Пословнику, ванредно заседање Већа може да се одржи само у време када не траје редовно заседање Већа (чл. 116. ст.2)
3. Председник Већа је уместо да одбије овакав предлог, закључио са „мислим да се сви слажемо“. Чак и да је предлог потпредседника Владе био могућ по Пословнику, о њему је морало да се гласа, а не да председник Већа констатује да се сви слажу.
4. Посланик ДОС је рекламирао да је дошло до погрешног бројања гласова али тек у другом наставку седнице. Према Пословнику, после завршеног гласања председник Већа утврђује резултате гласања и објављује да ли је предлог усвојен или не. Ако најмање пет посланика изрази сумњу у утврђени резултат, приступа се поновном гласању. Дикција чл. 98. свакако указује да таква сумња мора бити изложена одмах по објављивању резултата гласања, а не пошто је Веће наставило са радом расправљајући о другим тачкама дневног реда.

Цео овај случај не указује само на један низ покушаја кршења пословника, већ и на хроничну неодговорност посланика када је реч о

присуству на седницама Већа. Пошто је постојао кворум за рад Већа, до неусвајања владиних предлога дошло је због одсуства посланика парламентарне већине.

#### 4. Анкетна комисија

Подношење предлога за формирање анкетне комисије ради утврђивања чињеница и околности везаних за убиство савезног министра Павла Булатовића указао је да пословници (оба већа) непотпуно регулишу овај веома важан институт представничког тела. Могућност формирања анкетних одбора, њихов састав, па тиме и ефекти рада у великој мери, показало се, препуштени су вољи парламентарне већине.

Према истоветним решењима пословника оба већа Скупштине СРЈ стоји да једно веће заједно са другим већем може формирати анкетну комисију ради сагледавања стања и утврђивања чињеница у вршењу контроле над радом појединих савезних органа или организација, као и у вези са сагледавањем појединих појава и догађаја. Одлуком о образовању анкетне комисије утврђују се састав и задатак комисије (чланови 55, односно 56. Пословника).

Предлози за формирање анкетне комисије поднети су у оба већа скупштине. Приликом расправе о тим предлозима уочено је неколико проблема: 1. ако једно веће не прихвати предлог, а друго прихвати, каква је судбина таквог предлога односно, да ли и у овој ситуацији одлука може бити донета само ако је прихвате у истоветном тексту оба већа; 2. да ли састав анкетне комисије треба да буде сачињен по принципу пропорционалности или по принципу паритета; 3. шта значи одредба пословника по којој се одлуком о образовању комисије утврђује и њен састав; 4. да ли ће се сматрати да није донета одлука о формирању комисије ако није утврђен њен састав; 5. да ли састав подразумева персонални састав или састав по критерију паритета односно пропорционалности представника посланичких група; 6. шта – се дешава уколико нека посланичка група не жели да да свог представника у састав анкетне комисије. Ако се примени принцип паритета довољно је да једна посланичка група одбије да да свог представника и на тај начин опструира рад анкетне комисије, а ако се примени принцип пропорционалности највећа посланичка група може да опструира рад комисије; и 7. како тумачити чињеницу да није одређен број чланова такве комисије.

Од свих наведених питања односно недоумица чини нам се најважнијим питање: да ли комисија треба да буде састављена по принципу паритета или пропорционалности. О том питању, током расправе у Већу грађана, супротстављена су два става. Један по коме анкетну комисију једино могу да чине представници посланичких група заступљени сразмерно броју посланика у свакој групи (З. Живковић) и други по којима је „суштина анкетног одбора у превазилажењу пропорционалне заступљености и давању могућности мањини да докаже неке ствари (В. Шешел)“. Не треба посебно помињати да је први став став представника парламентарне већине а други, представника парламентарне мањине.

Полазећи од циља и задатака анкетне комисије, као и од чињенице да су њени налази само једна фаза у доношењу евентуалне одлуке, пре смо спремни да се заложимо за паритетан састав оваквих комисија. То што пословницима није одређен број чланова комисије упућује на закључак да је то питање остало отворено, да су могућа оба решења, а да се не повреди пословник. Да је одређен број чланова комисије онда би једино (технички) било могуће решење по коме би се на принципу пропорционалности одређивао састав комисије. Међутим, пошто тај број није одређен може се претпоставити да се пре имало на уму решење о паритетном саставу. Никада се не може предвидети број посланичких група у парламенту па тиме ни број чланова комисије уколико се жели примена паритетног састава .

Паритетан састав је правичнији, јер више одговара улози ових комисија. Међутим, и такво решење, мада правичније, има слабих страна. У ситуацији када се одлука о формирању комисије везује за одређивање њеног састава, а који би био по паритетном принципу, ризикује се да парламентарна већина никада не изгласа одлуку о формирању анкетне комисије. Ово је разумљиво јер је предмет испитивања увек рад државних органа, а парламентарна већина из које је проистекла влада неће лако дозволити да буде предмет било какве контроле. Ако се комисија формира по принципу пропорционалности и затим, као свака комисија већински одлучује, мало је вероватно да ће испунити свој задатак.

Без обзира на лоше и добре стране оба решења, ипак би било боље да је пословником јасно прихваћено једно од решења.

## 5. Хитан поступак – оправданост његове примене

У анализираном периоду рада оба већа Скупштине приметна је велика законодавна активност владе. Веома велики број закона Влада је припремила и већима предложила њихово усвајање по хитном поступку. Углавном се ради о законима финансијске природе и при томе о законима о ратификацији потписаних међународних споразума .

Према члану 137. Пословника Већа грађана (исто решење садржи и Пословник Већа република) предлагач закона може предложити да се закон донесе по хитном поступку само када је то неопходно ради спречавања и отклањања већих поремећаја у привреди, када то захтевају интереси одбране и безбедности земље, или друге ванредне и неодложне потребе земље. Предлагач је дужан да образложи те разлоге у писаном облику. Хитност овог поступка огледа се у чињеници да овакав предлог може бити стављен на дневни ред седнице у току њеног одржавања и да се о његовом прихватању у дневни ред мора одмах расправљати; да овакав предлог закона не мора да прати извештај Законодавно-правне комисије; да ако он постоји може бити и усмено саопштен, а не у писменој форми итд. Овакво „прескакање“ битних фаза законодавног поступка у редовној процедури, према слову пословника може бити оправдано једино из горе наведених разлога.

Међутим, неки законски пројекти које је Влада у овом периоду предложила нису оправдали разлоге хитности. На пример, посланицима су достављани предлози закона о ратификацији међународних споразума које је влада пет месеци пре одржавања ове седнице потписала. Законски текстови са образложењем достављани су посланицима са закашњењем тако да посланици нису имали времена ни да их прочитају, а у једном случају предлог закона о ратификацији једног међународног уговора изнет је пред посланике а да им при том није дат текст уговора већ само одлука Владе о ратификацији. Овај последњи случај представља озбиљно кршење пословника јер по чл. 146. ст. 1. „предлог закона о потврђивању садржи и текст међународног уговора чије се потврђивање предлаже“.

## II Избор судија Савезној уставној суда

Ову важну тему оба већа су уврстила у прву тачку прве седнице Другог редовног заседања. Председник Републике упутио је Савезној скупштини предлоге четири кандидата за четири упражњена места судија Савезног уставног суда. Комплетирање састава овог врховног судског тела имало је велики и политички и правни значај имајући у виду досадашњи изостанак уставносудске контроле уставности и законитости или, пак, крајње недовољан и неадекватан рад Савезног уставног суда у досадашњем периоду. Чак је и шира политичка јавност жељно ишчекивала овај избор, будући да ће се обновљени Уставни суд у најскорије време суочити са питањем о уставности владине Уредбе о сарадњи са Хашким трибуналом, која је неколико месеци раније изазвала велику пажњу и дубоке политичке спорове у друштву.

Скупштинска расправа у оба већа показала је дубоку подељеност посланика владине већине, с једне, и опозиције, с друге стране, око два кандидата из Србије. Али, пре расправе о квалитетима кандидата, отворила се дискусија око начина гласања, и то у Већу грађана. Након предлога председника Већа да се гласа јавно, опозициони посланик (В. Шешељ) супротставио се том предлогу пледирајући за тајно гласање. Следећи пословник овог Већа, и један и други предлог били су коректни, будући да у чл. 207, ст. 2 пише: „После завршеног претреса Веће одлучује о сваком од предложених кандидата већином гласова посланика у Већу, тајним гласањем, ако Веће, на предлог једног или више посланика, не одлучи да се гласање врши јавно.“ Ипак, може се уочити да редоследом пословник даје предност тајном гласању. Тумачење посланика Шешеља у том контексту може се сматрати исправним, јер је реч, како се изразио, о „персоналним питањима“, због чега пословник даје предност тајном гласању. Веће је, међутим, већином гласова прихватило предлог свог председника и одлучило се за јавно гласање.

У Већу република није било дискусије око овог питања, иако је и председник овог Већа предложио јавно гласање због, како је рекао, „рационалнијег рада Већа.“

Расправа о кандидатима показала је да посланици опозиције не прихватају кандидатуру двојице судија из Србије из чисто политичких разлога. Један од кандидата, професор Момчило Грубач, био је министар правде у претходној Савезној влади и у том својству ангажован на изради Предлога закона о сарадњи са Хашким трибуналом, и потом, пошто Предлог није стекао сагласност савезних коалиционих партнера, Уредбе о сарадњи, која је, између осталог, предвиђала поступак изручења наших грађана Трибуналу. За опозиционе посланике ово је био довољан основ за довођење у питање кандидатуре Момчила Грубача, мада је у једној дискусији (О. Ковач) постављено и начелно питање о конфликту интереса, будући да ће се овај правник, уколико постане судија, наћи у неприлици да учествује у доношењу одлуке о уставности Уредбе чији је он аутор. Сем ове, све остале примедбе на рачун овог кандидата биле су политичке, а оне су ишле дотле да је посланик (В. Шешел), који је заподоо дискусију процедуралним питањем, у каснијем јављању прешао на терен отужног денунцирања, тврдећи за овог кандидата како „сарађује са западним обавештајним службама и извршава њихове налоге“, да би након опомене председника Већа за другог кандидата из Србије (Александар Симић) рекао да је био на универзитету који финансира ЦИА.

Занимљиво је да Момчило Грубач није прошао ни без критике са стране парламентарне већине. Посланик једног од савезног коалиционог партнера, црногорског СНП, П. Булатовић, изразио је замерке кандидату због поменуте Уредбе, због које је, по њему, пала претходна Савезна влада, али је том приликом нагласио да ће посланици ове странке гласати за кандидата због Коалиционог уговора. На овој ствари се нећемо сада задржавати, јер то ће бити предмет посебног одељка. Само ћемо читаоцу скренути пажњу да је овакав иступ П. Булатовића искористио В. Шешел као директан доказ оправданости свог захтева за тајно гласање, јер би, наводно, у том случају и посланици СНП гласали против Грубача и његова кандидатура не би имала скупштинску већину. Шешелјева поента била је да је јавно гласање заправо уцена СНП од стране ДОС. Тиме је био затворен круг од процедуралног преко садржинског до процедурално-садржинског у дискусији поводом ове тачке дневног реда.

### *III Закони о донацијама и помоћи*

Већ је речено да је на седницама Другог редовног заседања донето више закона о потврђивању споразума које је Савезна влада склопила са већим бројем међународних организација и држава у вези разних врста финансијских и техничких помоћи нашој земљи за обнову њене привреде, инфраструктуре и социјалне ситуације. Ови закони доношени су по хитном поступку уз образложење да је то неопходно ради што брже реализације одговарајућих споразума. Сем у неколико случајева, посланици нису имали примедби ни на примену оваквог поступка ни на садржину споразума.

Једна врста примедби била је, међутим, посебно уочљива. Она се тичала структуре донација, тј. помоћи. Неки посланици су приметили да је вредност ставки које се односе на разне консултантске и ревизорске услуге, на разне посредничке агенције и пројекте, прилично висока у укупној структури донација. Ту се, по њима, отвара могућност да помоћ не стигне у пуном износу ономе коме је и чему је намењена, већ и да се добрим делом врати у одредиште пошиљаоца у виду разних уносних и рутинских пројектантских и консултантских послова.

Одговарајући на овакве примедбе углавном опозиционих посланика, потпредседник Владе М. Лабус рекао је да Влада преузима обавезу да јавност редовно извештава о реализацији ових споразума и начину трошења средстава која у земљу пристижу по том основу. Овде је, чини се, савезни парламент на добром путу да оствари своју функцију контроле владе.

## *IV Предлози за измену савезној изборној законодавства*

На првој седници оба већа вођена је расправа о предлогу посланичког клуба радикала за доношење пакета нових савезних изборних закона – Предлога закона о избору и престанку мандата савезних посланика у Већу грађана и Већу република Савезне скупштине и Предлогу закона о изменама Закона о избору и престанку мандата председника Републике. У образложењу на оба већа представници предлагача истакли су да је сада тренутак да Скупштина на миру и без изборних калкулација већине поводом већ расписаних избора размотри и усвоји оптимална решења изборних закона која ће уважавати интересе целокупног изборног тела и његових политичких представника, а не само тренутне већине. Ово је прилика, како су нагласили, да савезна држава на кохерентан и јединствен начин уреди целокупну изборну материју.

Треба истаћи да у образложењима пред посланицима представници предлагача нису толико инсистирали на конкретним решењима које нуде у својим предлозима колико на потреби да се поведе озбиљна скупштинска расправа о овом проблему и донесе што рационалније одлуке.

Овај предлог није наишао на одобравање представника парламентарне већине. Они су мање-више поделили негативне ставове о овој иницијативи у извештајима Законодавно-правне комисије, Одбора за правосуђе и управу, као и у мишљењу Савезне владе. У неколико иступа је истакнуто да о овој ствари не треба разговарати док се не види каква ће бити судбина савезне државе.

Иако разлози радикала за ову иницијативу на први поглед делују убедљиво, њено ближе сагледавање казује да не постоје рашчишћени услови за скупштинско разматрање оваквог пакета закона. Њихови предлози полазе од претпоставки које су дате амандманима на савезни устав

од јула 2000., који су изменили услове за изборни поступак када је реч о Већу република и председнику Републике. У случају Већа република одговарајући амандман преусмерио је законску материју са република на савезну државу, док је у случају председника Републике одговарајући амандман променио његов уставни положај од првобитно бираног у Скупштини до статуса непосредно бираног председника Републике. Због начина доношења ових амандмана и потоњег изборног законодавства последњи савезни избори били су и од стране тадашње опозиције у Србији прихваћени као нужно средство за смену владајуће гарнитуре, те је стога опште политичко расположење и на страни изборних победника да се ови како уставни тако и изборни услови промене. Будући да је реч о теми која је део ширих активности око реформе и опстанка федерације, она се не може решити само изборним законима. Они ће на дневни ред стварно доћи тек након решења дубљих политичких питања везаних за преуређење савезне државе.

## *V Расправа поводом две иницијативе опозиције*

На трећој седници Већа грађана и другој седници Већа република заподенула се жустра расправа поводом две иницијативе посланичког клуба СПС – Предлога закона о укидању Уредбе о сарадњи са Хашким трибуналом и Декларацији о заштити уставног поретка. Оба документа имала су значајну, једну исту политичку позадину. Њихов повод било је изручење Слободана Милошевића Хашком трибуналу (28. јун) и уставно-законска заврзлама која до тада (крај октобра) још није била разрешена. Драматични наслови ових декларација добро илуструју политичку климу која је још владала поводом овог случаја.

Расправа се, као и обично у оваквим ситуацијама, заоденула у форму расправе о процедуралном питању, конкретније о питању да ли ове иницијативе формално завређују да се нађу на скупштинском дневном реду. У случају Предлога закона... расправљало се о мишљењу Законодавно-правне комисије и њеном предлогу да се ова законска иницијатива не прихвати у дневни ред. Мишљење Комисије састојало се од три основне компоненте: да материја не спада у надлежност Савезне скупштине, да је реч о проблему уставности и законитости којим треба да се бави Савезни уставни суд, и да би уврштавање предлога закона са овом садржином у скупштинску расправу прекршило уставно начело (одредбу) о подели власти.

Представници опозиције (не само предлагача) изложили су три врсте аргумента. Прво, сама Уредба је дерогирала Устав и стога је, као акт извршне власти, треба поништити вишим актом законодавне власти (О. Ковач у Већу грађана). Друго, предлог је испунио пословничке услове да се уврсти у дневни ред, а Законодавно-правна комисија је прекорачила своја овлашћења упуштајући се у меритум ствари (В. Шешел, Веће грађана). Треће, укидање Уредбе актом Савезне скупштине не било у супрот-

ности са досадашњом скупштинском праксом, будући да се тако већ поступило у случају Уредбе о одузимању држављанства и имовине породице Карађорђевић (И. Дачић у Већу грађана и З. Анђелковић у Већу република).

Скупштинска већина у оба већа није се много трудила око негирања ових аргумената опозиције, а још мање око подупирања мишљења Законодавно-правне комисије. Она је напросто прихватила ово мишљење гласајући за предлог Комисије да се о овој ствари не расправља. Ми ћемо се овом приликом, ипак, накратко задржати на аргументима опозиције.

Ад 1) Сасвим је могуће да је Уредба дерогирала Устав, али та евентуална чињеница не сме да утиче на супституцију Савезног уставног суда од стране Скупштине. Она једноставно не може да врши оцену уставности владиног прописа, нити да га поништава законом. Уосталом, тај предмет већ се налазио пред Уставним судом на основу његове иницијативе покренуте још јула месеца. Додуше, представници опозиције изразили су подозрење у ефикасност деловања Уставног суда, будући да се Влада Србије примењујући Уредбу у случају С. Милошевића оглушила о одлуку Уставног суда о привременој суспензији Уредбе. Та политичка чињеница заиста упућује на неповерење политичких актера у поштовање одлука Уставног суда, али ни такав случај не може да оправда могуће кршење уставног начела о подели власти, што би се свакако догодило да је неким случајем овакав закон био усвојен.

Ад 2) Овде се поставља питање, због чега Предлог закона... није ушао у скупштинску процедуру, већ се прихватило негативно мишљење Законодавно-правне комисије. По пословницима оба већа (идентичан текст чл. 51 Пословника Већа грађана и чл. 50 Пословника Већа република) ова Комисија, између осталог, „разматра нацрте и предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности Савезне скупштине у погледу њихове усклађености са уставом Савезне Републике Југославије и правним системом, као и њихове правне обраде“. Налазећи да је ова законска иницијатива противна уставу и дајући разлоге за то, Комисија је исправно поступила када је изнела мишљење да је реч о материји која није скупштинска и сходно томе предложила Скупштини да о овој ствари ни не расправља.

Ад 3) Ово је случај у коме су посланици опозиције били у праву, али не у прилог својој иницијативи, већ у прилог накнадног, мада нена-

мераваног, критиковања једне претходне скупштинске одлуке. Самим тим, евентуалне последице већинског прихватања ове критике никако се не би могле односити на овај Предлог закона.

Када је реч о другој иницијативи посланичке групе СПС, о Декларацији о заштити уставног поретка, не видимо озбиљан процедурални разлог због којег овај предлог није био уврштен у дневни ред. Не могу се озбиљно узети у обзир аргументи једног посланика већине, по коме ова Декларација нарушава поделу надлежности између савезне државе и федералних јединица због тога што се упушта у оцену о раду Владе Србије и њеног председника, јер овај, наводно, не може бити одговоран парламенту савезне државе. Читав садржај Декларације, у којој је кључна ствар било непоштовање одлуке Савезног уставног суда о суспензији савезне Уредбе о сарадњи са Хашким трибуналом од стране Владе Србије, тј. њеног председника, јесте проблем о коме Скупштина може легитимно да расправља и да донесе одговарајућу декларацију, или да одбије да је донесе. У конкретном случају Влада Србије поступила је сходно одредбама Уредбе, које предвиђају изручење наших грађана Трибуналу, иако се у својој одлуци није позвала на њу, али у сваком случају противно одлуци Савезног уставног суда којом је примена тог прописа привремено суспендована. Те чињенице јасно говоре о инволвираности савезног поретка у ово дешавање. Није стога било места одлуци скупштинске већине да из поменутих разлога одбаци расправу поводом ове иницијативе опозиције.

## *VI У сенци Коалиционој уговора*

О Коалиционом уговору као документу савезних коалиционих партнера из Србије и Црне Горе писали смо у прошлом Извештају (вид. Извештај N° 2, стр. 12-13). Овде ћемо се осврнути на неколико случајева позивања на овај Уговор током рада Скупштине у септембру и октобру и импликације по начин деловања савезног парламента.

Током расправе о избору судија Савезног уставног суда испоставило се да озбиљне замерке на предлог за избор Момчила Грубача имају не само посланици опозиције, већ и посланици владајуће коалиције, тачније њеног дела из Црне Горе. Њихов члан П. Булатовић изнео је за говорницом Већа грађана озбиљну критику на рад овог кандидата, доскорашњег савезног министра правде, поводом стварања и усвајања Уредбе о сарадњи са Хашким трибуналом, због које је, наводно, пала претходна Савезне влада. Али, упркос овим озбиљним замеркама, посланик СНП је рекао да ће чланови Већа из ове странке гласати за предлог позвајући се на претходни договор са коалиционим партнером на основу Коалиционог уговора.

У једној другој прилици овај међукоалициони Уговор није имао овакав ефекат синхронизације када је о гласању реч, али је имао ефекат оправдања за то што до истоветног гласања међу посланицима већине није дошло. Наиме, приликом гласања о скидању имунитета посланицима СПС у Већу грађана М. Бојићу и В. Стојиљковићу посланици црногорске СНП нису гласали позитивно и овај предлог није задобио потребну већину. Исти посланик СНП као и у претходном случају објаснио је да су они тако гласали стога што није било претходног договора са коалиционим партнерима из Србије око ове тачке. Не, дакле, да договор није био постигнут него га није ни било. Тако су посланици СНП могли да гласају по свом опредељењу. То је био разлог да се седница прекине (на предлог посланика ДОС В. Батића) ради консултација коалиционих партнера већине.

Најзад, навешћемо само још један случај из ове области. Када је на једној седници Већа република посланик СРС (Д. Тодоровић) изнео предлог за формирање скупштинског анкетног одбора који би испитао шверц дувана, посланик СНС (В. Калуђеровић) иступио са двојним ставом (слично П. Булатовићу у првом наведеном случају). Рекао је да је предлог за посланике ове странке начелно прихватљив, али ће се они ипак уздржати од гласања, јер би се деловање анкетног одбора фактички односило само на Србију, а они не желе да им се приговори да се мешају у послове Србије. На то је предлагач иницијативе, Д. Тодоровић, рекао: „Како сада нећете да гласате зато што би се ово односило практично на радно тело које би испитивало шверц дувана на простору Србије, а не би на простору Црне Горе, а у вези са свим претходним законима, који се децидирано односе на Републику Србију, принципијелност вас уопште није мучила.“ Притиснут овим незгодним поређењем, посланик В. Калуђеровић открио је праве разлоге става његове странке: „Ми смо о тим питањима имали консултације и договор са нашим коалиционим партнерима и ту нема ничег спорног у вези с тим како смо гласали.“ Након овог објашњења, епилог иницијативе био је очекиван – било је 7 гласова за, 5 против и 16 уздржаних.

Ова три примера показују да оваква врста коалиционих споразума представља двосекли мач скупштинског живота. Он, с једне стране, омогућава опстанак скупштинске већине, а тиме и владе, у једној јако ровитој политичкој ситуацији. С друге стране, овакав међустранички, штавише међукоалициони, споразум ограничава слободу деловања странке и поготово посланика у скупштини, што је услов афирмације и развоја и скупштине као врховне установе власти и скупштинског живота као таквог. Да ли је овде реч о структурним ограничењима деловања Савезне скупштине с обзиром на природу наше федерације (са само две чланице), или, пак, о политички условљеним слабостима, остаје да се види. Прихватљива политичка претпоставка пошла би од става да је „нормална“ коалициона формула за федералну већину садржана у програмско-политичкој блискости странака из две републике које би чиниле већину на савезном нивоу. Ако се боље погледа, два од поменута три случаја (први и други) не би ни постојали да је оваква блискост присутна међу данашњим коалиционим партнерима у федерацији.

С друге стране, сама природа ове федерације налаже деликатније поступке одлучивања у парламенту где се нека врста претходних догово-

ра (са или без писаног коалиционог споразума) подразумева. Значи и у некој оптималној замисли функционисања нашег савезног парламента овакви случајеви одступања од теоријског обрасца парламентарне праксе нису неприхватљиви. Неприхватљиво би било само уколико би такви случајеви од изузетка постали правило.



## О ауторима извештаја

Слободан Самарџић (1953) је доктор политичких наука, редовно запослен у Институту за европске студије, Београд. Директор је политичких студија Центра за либерално-демократске студије. Посебне области његовог истраживања су политички систем, савремени федерализам, модерна политичка мисао, Европска унија. Објавио је књиге *Идеологија и рационалност* (1984), *Демократија савета* (1987), *Југославија пред искушењем федерализма* (1990), *Принудна заједница и демократија* (1994), *Европска унија као модел наднационалне заједнице* (1998), *Аргументи за Србију* (2001).

Зорица Радовић (1949) је доктор правних наука, редовно запослена у Институту за европске студије, Београд. Посебна област њеног истраживања је компаративно уставно право. У оквиру те области посебна подручја су: односи извршне и законодавне власти, федерализам, регионализам, мањинска права, право политичких странака. Објавила је књиге: *Нормативне делатност извршне власти* (1989), *Право и право на употребу језика* (1990, коаутор), *Југословенске мањине у суседним земљама и њихова права* (1992, коаутор), *Модел закона о изборима, политичким странкама и финансирању политичких странака* (1999, коаутор), *Принципи уставне декларације* (2000, коаутор), *Guide Trough Electoral Controversies in Serbia* (2000, коаутор).

## Центар за либерално-демократске студије Београд - Смедеревска Паланка

Центар за либерално-демократске студије (ЦЛДС) је нестраначка, невладина и непрофитна истраживачко-образовна организација.

Циљеви ЦЛДС-а су:

- заштита индивидуалних слобода,
- слободна тржишна привреда и економски напредак,
- владавина права,
- одговорна и ограничена држава,
- либерална демократија.

Остваривање ових циљева подразумева деловање ЦЛДС усмерено ка:

- реформама политичког система,
- економској транзицији,
- изградњи цивилног друштва,
- заштити људских и мањинских права,
- кооперацији међу појединцима, локалним заједницама и државама,
- истраживању и публикавању либералне мисли,
- едукацији грађана.

Основне активности ЦЛДС-а су:

- истраживање,
- утицај на јавно мњење,
- едукација.

## КО ЈЕ КО У ЦЛДС:

Председник др Зоран Ваџић  
Потпредседник проф. др Борис Беговић  
Директор политичких студија др Слободан Самарџић  
Директор правних студија проф. др Драгор Хибер  
Директор економских студија др Бошко Мијатовић  
Директор за регионалну сарадњу др Милица Бисић  
Секретар Смарагда Краник-Ваџић, адвокат

## ПРОГРАМСКИ САВЕТ

председник др Бошко Мијатовић

## пријатељи ЦЛДС-а

проф. др **William Baumol**, Универзитет New York; директор  
C.V. Starr центра за примењену економију, САД  
проф. др **James Dorn**, Универзитет Towson; потпредседник  
Cato института, САД  
проф. др Младен Иванић, Председник Владе Републике  
Српске  
проф. др **Leonard Liggio**, Универзитет George Mason, САД  
проф. др **John Moore**, председник Grove City College, САД  
проф. др **Svetozar Pejovich**, Универзитет А&М, САД; ICER,  
Италија

## чланови ЦЛДС-а

проф. др Мирјана Васовић, Факултет политичких наука,  
Београд  
др Иван Вујачић, Економски факултет, Београд  
проф. др Илија Вујачић, Факултет политичких наука,  
Београд  
др Слободан Вуковић, Институт друштвених наука, Београд  
проф. др Бошко Живковић, Универзитет БК, Београд  
проф. др Александра Јовановић, Правни факултет, Београд  
проф. др Бранко Милановић, Светска Банка, Универзитет  
John Hopkins, САД  
проф. др Даница Поповић, Економски факултет, Београд  
др Божо Стојановић, Институт за европске студије, Београд



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(497.1)

САМАРЦИЋ, Слободан

Парламентарна контрола владе : на примеру  
деловања Савезне скупштине : извештај № 3 /  
[аутори извештаја Слободан Самарцић, Зорица  
Радовић] . Ђ Београд ; Смедеревска Паланка :  
Центар за либерално-демократске студије, 2002  
(Београд : Графокомерц). – 32 стр. ; 21 cm

Подаци о ауторима преузети из колофона. –

Тираж 500.

1. Гл. ств. насл. 2. Радовић, Зорица  
а) Парламентаризам Ђ Југославија (СР)  
ИД=93480972