

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ

Извештај бр. 5



Центар за либерално-демократске студије
Београд, април 2003.

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ

Уредник:

др Зоран Вацић

Издавач:

Центар за либерално-демократске студије, Београд

За издавача:

др Зоран Вацић

Ликовно-графички уредник:

Зоран М. Благојевић

Штампа:

„ГРАФОС“, Смедеревска Паланка

Тираж:

500 примерака

Београд, 2003.

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



Садржај

<i>Увод</i>	7
I Поштовање скупштинских пословника	11
II Преуређење федерације – Уставна повеља	18
III Закон о заштити права и слобода националних мањина	21
IV Закон о сарадњи са Хашким трибуналом	23
V Закон о служби безбедности	25
<i>Додатак</i>	28

Увод

Овај извештај о раду Савезне скупштине обухвата прво полугодиште 2002. године, тј. седнице Првог редовног заседања оба скупштинска већа, као и седнице ванредног заседања оба већа, којих је у овом периоду било сразмерно више него раније.

Предмет анализе која следи јесу основна процедурална и садржинска питања која су обележила скупштински рад у овом периоду, тј. нека питања (никако сва) којима се Скупштина бавила и нарочито начин како се њима бавила. Читалац ће лако приметити да Скупштина и у другој години свог рада има доста проблема са применом сопственог пословника и да је њен рад још увек далеко од претпоставке по којој се живот ове установе креће у оквирима правила рада које је сама себи прописала. Зато ће се овом питању прићи у континуитету са претходним извештајима у којима смо доста пажње посвећивали примени и поштовању пословника у оба већа. Осим тога, као и досад, посебно ће се анализирати неке од најинтересантнијих тема којима се Скупштина бавила.

Општи поглед на рад Скупштине у овом периоду омогућује нам да издвојимо и једну њену карактеристику у поређењу са претходним периодом. У првој години унутрашња подела између владајуће већине и опозиционе мањине била је мање-више одсечна и рефлектовала се на готово свако конкретно питање на дневном реду. Прво полугође друге године скупштинског рада доноси неке нове трендове. У неколико наврата већина и мањина

деловале су сагласно, што се раније готово није могло замислити. Неколико је таквих случајева.

Први пример: предлози за доношење закона по хитном поступку. Влада је наставила да обасипа Скупштину предлозима закона које би требало донети по хитном поступку, слично пракси у претходном периоду. Опозициони посланици интервенисали су, најчешће, безуспешно. Једном приликом (наставак Прве седнице од 10. априла) председник Већа грађана обећао је, на опште одобравање, да ће уложити протест Влади да ову праксу бар ублажи. Интервенција је бар за неко време уродила плодом. Будући да се пред крај Првог заседања ипак нагомилао већи број захтева Владе за усвајањем закона по хитном поступку, потпредседник Владе М. Лабус сам је предложио да се закаже ванредна седница Већа по овим тачкама дневног реда. Треба приметити да је опозициони посланик В. Шешел исти такав предлог дао крајем претходне године (при крају Другог редовног заседања Већа грађана 2001), али је тада предлог био одбачен.

Други пример: повлачење Предлога закона о амнестији. Након дискусије у којој су учествовали посланици и владине већине и опозиције (наставак прве седнице Првог редовног заседања Већа грађана од 26. априла), Влада је повукла свој Предлог закона о амнестији. Заједнички закључак посланика био је да предлог овог закона није био добро припремљен.

Трећи пример: Анкетни одбор за утврђивање чињеница и околности о убиству министра одбране П. Булатовића. Овај Анкетни одбор, састављен од представника парламентарне већине и мањине, донео је јединствен извештај. Известииоци у оба дома били су посланици Српске радикалне странке (В. Шешел и И. Мировић). У Већу република Извештај је био прихваћен већином посланика, што није био случај у Већу грађана.

Четврти пример: Прихватање Закона о заштити права и слобода националних мањина. У оба већа предлог овог закона прихваћен је једногласно.

У односу на ове, сасвим је другачији пример различитог гласања унутар посланичке већине о предлогу за избор новог члана Владе на место на које је претходни поднео оставку (седмо Ванредно заседање Већа грађана од 29. јануара). Предлог ДСС, као члана владајуће коалиције, није добио потребну већину, што значи да овај предлог није прихватио и један број посланика из редова коалиционих партнера.

Ови примери нам говоре о две различите тенденције у деловању Савезне скупштине које су дошле до изражаја у овом периоду. Прво, посланици су, поред природних разлика које проистичу из њихових политичких опредељења, почели да воде рачуна и о заједничком интересу садржаном у потреби да Скупштина што ефикасније делује. Друго, у већинском блоку осетиле су се прве раселине као одраз политичког раскола у већинском делу Скупштине Србије. Очигледно, реч је о тенденцијама међусобно супротног правца које ће скупштински живот у наредном периоду највероватније учинити још неизвеснијим.

I Поштовање скупштинских пословника

Анализирани период рада Свезне скупштине, као и до сада, привукао је највише пажње на неке аспекте парламентарног живота и пословничка решења која се јављају као проблем, готово перманентно, у раду парламента. Овоме треба тражити узрок како у неодговарајућим пословничким решењима, недоречености пословника, али и у непоштовању јасних правила садржаних у пословнику.

1. На првој седници Првог редовног заседања Већа грађана, приликом расправе о извештају Анкетне комисије која се бавила случајем убиства министра одбране П. Булатовића, поставио се као проблем *недефинисана улога известиоца комисије*. Наиме известилац (посланик В. Шешел), пошто је поднео извештај испред комисије, захтевао је да одговара на питања и примедбе које су износили посланици позивајући се на право коришћења реплике, право стављања приговора на повреду Пословника и право да у својству посланика (а не известиоца Комисије) учествује у расправи. То право оспорио му је председник Већа сматрајући да се поводом извештаја може јавити „и 50 посланика, и одговорати репликом на све дискусије нема никаквог садржаја“.

Ова ситуација нам указује да статус известиоца приликом расправе о извештају није регулисан. Свакако да би одговарање на сваку дискусију посланика било нерационално вођење расправе, нити основ за такве одговоре може да буде право на реплику, осим када дискусант помене личност известиоца, али је исто тако неопходно обезбедити известиоцу право, а утврдити и обавезу, да одговара на сва питања везана за предмет рада Комисије.

2. Пракса одузимања односно потврђивања имунитета посланика и у овом периоду се показала као проблематична са становишта процедуре и недоследна с обзиром на чињенице које су навођене као разлог за укидање имунитета. Два случаја су карактеристична и она отварају нека нова питања која се у досадашњој пракси примене института посланичког имунитета први пут јављају.

а) У случају посланика З. Аранђеловића Одбор за мандатно-имунитетска питања на предлог Окружног суда у Нишу да се одобри вођење кривичног поступка и одреди притвор предложио је Већу да одобри и вођење поступка и притвор. Представник опозиције (О. Ковач) рекао је да је надлежни суд, приликом доношења ове одлуке повредио неколико одредби Закона о кривичном поступку, те да због тога предлог о одређивању притвора треба одбацити. Питање које се овде поставља је начелне природе, а оно гласи, да ли парламент може да се упушта у оцену законитости рада суда и да у случају констатације да суд није поступао по закону из тог разлога одбаци захтев суда, односно предлог надлежног одбора Већа. Током расправе поставило се и питање да ли парламент има право контроле и јавне критике суда. „Имуитет постоји да не бисмо судијску самовољу дозволили над припадницима опозиције... Судска власт мора бити имуна у односу на извршну власт а јавна критика и парламентарна критика судске власти је не само дозвољена него и потребна“, било је мишљење једног посланика (В. Шешељ). Оспоравано је и квалификовање кривичног дела као тешког (довођење у заблуду НН лица и прибављање противимовинске користи за предузеће у износу од 21.700 дин). Ово је иначе у досадашњој пракси укидања имунитета ређи случај и по томе што је суд тражио и одобрење за одређивање притвора, што говори о неуједначеној пракси судова као и о неуједначеним критеријума самог парламента. Било је далеко тежих кривичних дела за које су оптуживани поједини посланици па парламент није одобрио укидање имунитета (случај генерала М. Перишића за дело шпијунаже у корист стране државе). У овом случају Веће је одобрило вођење поступка а није одобрило одређивање притвора.

б) Случај посланика Шокловачког (ЈУЛ) побуђује пажњу из више разлога. Наиме, на захтев Окружног суда у Београду упућеног скупштинском одбору да се укине имунитет овом посланику Одбор је такав предлог упутио Већу позивајући се на члан 87. ст. 5. Устава (ситуација када се посланик није позвао на имунитет). Међутим, посланик о коме је реч је изјавио да он није ни имао прилике да се позове на имунитет, јер није ни позван код истражног судије. Оспоравана је и могућност посланика да цене да ли треба или не треба укидати имунитет с обзиром да у захтеву упућеном од стране суда стоји: садржина захтева за спровођење истраге не може се саопштавати другим физичким и правним лицима, нити јавности, већ само окривљеном и браниоцу приликом првог испитивања“. То значи да у захтеву упућеном од стране суда а прослеђеном Већу преко Одбора није постојао ниједан елемент на основу кога би посланици могли да одлучују у овом случају Занимљивост овог случаја се састоји и у чињеници да је сам посланик Шокловачки члан надлежног Одбора па се поставља питање да ли као његов члан има право да гласа у сопственој ствари.

У овом случају није примењен имунитет, а као и у досадашњим случајевима остало је спорно да ли су посланици гласали о укидању имунитета или о примени имунитета. Зависно од тога о чему се гласало, бројчано исти резултат гласања има сасвим супротне последице.

3. Одређивање састава Одбора Већа грађана за европске интеграције је такође вишеструко побудило пажњу и изазвало и неке начелније расправе. Наиме, поставило се питање да ли Одбор треба у свом саставу да има представнике посланичких група *по пропорционалном или паритетном* систему. (Иначе, тај Одбор је утврђен на једној од претходних седница као привремен, а по Пословнику одбори могу да буду само стална тела). Повод за отварање ове расправе био је предлог састава овог одбора који је Већу упутио његов председник. У предложеном саставу нису били заступљени представници СРС. На примедбу представника СРС да нису заступљени у том Одбору нити да су позвани на консултације (што је до тада била пракса), председник Већа је

одговорио да када буде одређиван састав сталног Одбора они ће бити позвани. Не само да је представљало кршење Пословника оснивање овог Одбора као привременог, већ је било нерационално одређивати састав тог, привременог Одбора када је на истој седници Већа једна од наредних тачака била измене Пословника због увођења овог Одбора као сталног тела скупштине.

Међутим, овај случај побуђује пажњу из другог разлога, односно отвара једно суштинско питање. Какав састав скупштинских одбора с обзиром на страначку заступљеност је најрационалнији, какав састав највише доприноси раду парламента пре свега у његовој улози контролора и противтеже извршној власти. Резултати рада одбора који су састављени на пропорционалном принципу и одлуке који они доносе, пракса показује, углавном се поклапају са одлукама владе (односно парламентарне већине). Примедба да одбори треба да буду на паритетном принципу има своју демократску тежину, а можда би најрационалније било комбиновање пропорционалног и паритетног принципа у одређивању састава скупштинских тела. Оваквим саставом одбора у већој мери би се обезбедило представљање постојећих политичких опција у скупштини и тиме више допринело одговорнијем раду ових скупштинских тела. Одбори не доносе коначну одлуку из домена својих надлежности и самим тим већински начин одлучивања парламента не би био угрожен. Практика неких западних земаља показује и да се у неким најважнијим одборима (рецимо за финансије, безбедност, административном одбору) за председавајуће бирају чланови опозиције, што доприноси динамичнијем раду тих одбора, јер је опозиција по правилу агилнија у раду парламента, па и у раду његових тела.

4. *Примена нових одредби Пословника пре него што је пропис објављен.* Изменом Пословника о раду Већа грађана, између осталих измена утврђено је и да се за постављање посланичких питања одређује посебна седница која се одржава најмање једном месечно током редовног заседања. Како та одредба још увек није ступила на снагу у време одржавања ове седнице (пошто није објављена у Службеном листу), председник Већа је током седнице покушао да посланике лиши права да постављају питања

под условима одређеним по још увек важећем Пословнику (на свакој седници, одмах по усвајању дневног реда). Посланици су се томе успротивили, те је председник предложио компромисно решења по коме би посланици имали право да поставе само по једно питање. Овај поступак председника указује на забрињавајуће олако схватање значаја права и утврђених правила. Легално донета правила се нити смеју кршити, ма коликог значаја она била, нити се смеју предлагати компромиси у непоштовању правила. Прописана правила нису ствар нагодбе. У супротном поставља се питање чему правила?

5. Кршење прописа о времену одржавање седница Већа грађана је такође један пример волунтаристичког односа према правним правилима. По Уставу СРЈ седнице скупштине се одржавају као редовне и ванредне (чл. 89). Редовне седнице се одржавају два пута годишње, а ванредне под одређеним условима предвиђеним пословником. Пословником је у чл. 78 прецизно утврђено да прво редовно заседање почиње првог радног дана у фебруару, а друго првог радног дана у септембру месецу. Редовна заседања трају по четири месеца. Председник Већа грађана је, међутим, заказао 4. јуна 2002. седницу као наставак Друге редовне седнице. Примедба посланика опозиције је била да 4. јуна не може да се држи седница редовног заседања (рок за редовно заседање је прошао), те да заказана седница може бити само ванредна. Да би ванредна седница била легална њу може сазвати овлашћени предлагач, а то су Савезна влада или најмање трећина посланика Већа и мора имати унапред утврђен дневни ред. Ни један од тих услова није био испуњен. Међутим, и поред очигледне повреде пословника и то вишеструко (4. јун не може бити дан у месецу мају, нема овлашћеног предлагача, нема утврђеног дневног реда) председник Већа је ставио на гласање да ли се ради о повреди Пословника. Већина није прихватила мишљење да се ради о повреди Пословника. Оно што забрињава у овом случају примене Пословника је то што парламентарна већина може доносити неуставне одлуке. Јер, како је рекао један посланик (М. Гојковић) „не може се све стављати на гласање. Ради се о очигледној повреди Пословника и на тај начин парламентарна већина ће увек изгла-

сати да није било повреде и онда када је она очигледна.“ У овом случају посланици већине су се својим изјашњавањем одређивали да ли су за поштовање Пословника или нису за поштовање Пословника. Гласање није било о томе да ли је Пословник повређен или није повређен. Нажалост преовладао је и у овом случају волунтаристички однос према праву.

6. Приликом доношења *Закона о службама безбедности СР Југославије* на ванредном заседању од 19. јуна 2002. отворило се и једно значајно питање. Предлагач овог Закона је била група посланика. Током расправе од стране неких посланика изражена је сумња у погледу уставности поднетог законског предлога. Одговор на ову примедбу добијен од стране председника Већа био је да су два посланика из групе предлагача истовремено и чланови Уставне комисије и да су они сугурно водили рачуна о уставности предложеног текста закона. Свакако да два члана Уставне комисије (па макар их било и више међу предлагачима) не могу да замене мишљење или предлог Уставне комисије. Међутим, према слову Пословника Уставна комисија и није надлежна за оцењивање усклађености предложених законских текстова са Уставом СРЈ и правним системом, већ је за то надлежна Законодавно-правна комисија. Дакле, у овом случају се не ради о пропусту у примени Пословника, али с обзиром да је реч о једном веома важном закону системског карактера и материји која код нас до сада у великој мери није уопште регулисана, било би разложно да се у случају таквих законских предлога у оцену уставности и усклађености са Уставом укључи и ова Комисија. По броју чланова она је, поред Административне комисије, најбројнија. И том чињеницом се овој Комисији желео дати посебан значај, а већ сам назив комисије одређује њену важност и улогу у парламентарном животу.

7. Овај случај тумачења правила одређених у Пословнику везан је за право посланика да постављају посланичка питања. Изнет је само зато што је илустрација једног доста олаког схватања о допуштеном степену широког тумачења права. Наиме, на Седмом ванредном заседању Већа грађана одржаном 29.

јануара 2002. још увек у време важења старог режима у погледу права постављања посланичких питања (на свакој седници и одмах по усвајању дневног реда), један посланик се јавио ради постављања посланичког питања. Одговор који је добио од председника Већа је био следећи: пошто су заказане три седнице у истом дану, ради рационалнијег рада право на постављање посланичког питања треба кумулирати и користи га само на једној седници. Рационално кршење пословника, како је председавајући формулисао овај свој предлог, ма колико био рационалан, ипак је ишао за тим да посланицима ускрати једно од битних права, а то је право на постављање питања.

II Преуређење федерације – Уставна повеља

Савезна скупштина била је укључена у процес преуређења СР Југославије, тј. односа између Србије и Црне Горе, тек после потписивања Београдског споразума, тачније „Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе“ (14. март, 2002). Као и скупштине две републике, и Савезна скупштина требало је прихвати овај политички документ у коме су били садржани принципи за потоње уставно уобличење нове државне заједнице.

Питање преуређења постојеће федерације, која већ пет година није функционисала на територији једне федералне јединице, било је, међутим, постављано и пре постизања политичке сагласности око принципа будућег уставног уређења. Ми ћемо се овде ограничити само на период који пратимо у овом извештају.

Већ на првој седници Првог редовног заседања Већа грађана (25. фебруара) посланик СРС Маја Гојковић дала је предлог да и Скупштина сачини предлог платформе о преуређењу федерације, будући да су представници извршне власти из савезне државе и република увелико расправљали о овом питању, а у разговоре на том нивоу већ се укључила и Европска унија („Кад могу сви – и у земљи и у иностранству – може и Савезна скупштина“). Пошто предлог није имао потребну скупштинску већину да уђе у дневни ред (само 35 посланика гласало је за предлог), други посланик опозиције (Ј. Илкић – СПС) искористио је прилику да бар постави посланичко питање о томе да ли и на који начин Савезна влада учествује у разговорима о преуређењу федерације.

Ова тема дошла је, дакле, на скупштински дневни ред у виду једине тачке дневног реда посебних седница (четврте седнице

Првог редовног заседања Већа грађана и треће седнице Првог редовног заседања Већа република) и то у форми Предлога Савезне владе о усвајању Полазних основа за преуређење односа Србије и Црне Горе. Било је планирано да се уводно излагање председника СР Југославије В. Коштунице и скупштинска расправа обаве на заједничкој седници оба већа, а потом гласања на одвојеним седницама. Али, пре одлучивања о таквом предлогу, посланик СРС В. Шешељ на седници Већа грађана довео је у питање сам дневни ред. По његовом мишљењу, преуређење односа Србије и Црне Горе није тема за Савезну скупштину, јер тако нешто кршило би уставну процедуру о промени Устава. Ово питање посланика Шешеља пред Скупштином отворило је проблем који је све време политичких преговора стајао у ваздуху – да ли је у конкретном случају легитимно поступати с оне стране начела уставности. Београдски споразум предвидео је неуставну процедуру промене Устава, што му је са уставноправне тачке посматрано најслабија тачка. Био је то производ ситуације у којој би придржавање устава значило свесну блокаду процеса преуређења, док је сваки корак ка политичком решењу не само уставне кризе него и кризе државе подразумевао политички споразум с оне стране уставних правила о промени устава.

На интервенцију посланика Шешеља одговорио је председник Већа грађана појашњењем да се Скупштина изјашњава о акту Савезне владе, те да је властна да га прихвати или одбије. За предложени дневни ред гласала је већина посланика Већа грађана (79), тако да је након тога он могао да се реализује према поменутом плану.

После уводног излагања председника Републике и једног афирмативног иступа посланика Већа грађана (Сл. Гавриловић), уследила је интервенција посланика Већа република П. Булатовића који је од Скупштине захтевао не само прихватање „Полазних основа...“ како су предложене, већ и додатно прецизирање у три правца: прво, да јасно стоји став да Савезна скупштина треба да усвоји Уставну повељу; друго, да се Савезна скупштина распушта избором нове скупштине, а не усвајањем Уставне повеље и, треће, да се прецизира главни принцип избора

за будућу скупштину као непосредни избори. Иступање посланика Булатовића било је одговор на закључке Скупштине Црне Горе истим поводом (усвајање „Полазних основа...“), који су на супротан начин од потоњих Булатовићевих предлога настојали да прејудицирају одговарајућа решења за будућу Уставну повељу. Био је то знак да се „Полазне основе...“ не могу усвојити на овој седници Скупштине будући да је реч о озбиљној политичкој несагласности која би могла да блокира читав процес рада на уставном преуређењу државе. Седница је прекинута до тренутка постизања потребне политичке сагласности.

Наставак ове седнице уследио је 30. маја. На скупштинској говорници иступили су само политички незадовољници, не само они из редова опозиције. Шеф посланичког клуба СПС, О. Ковач, изнео је основну замерку да су „Полазне основе...“ рађене без учешћа Скупштине. Шеф посланичког клуба ЈУЛ-а, Г. Матић, изразио је жаљење због краја сваке југословенске идеје и идеологије. Радикалски шеф посланичког клуба В. Шешел поновио је своју критику кршења уставне процедуре за промену Устава изречену пре два месеца. Најзад, међу критичарима већинског става у Скупштини нашао се и посланик већине Н. Чанак, који је формално неовлашћено заступао интересе Војводине, тражећи да се представници ове покрајине у оквиру свог парламента, за који је утврдио да је врховно представничко тело грађана Војводине, упознају са последицама Уставне повеље по покрајину.

У оба већа потребне већине су гласањем прихватиле „Полазне основе...“ и изабрале представнике ове Скупштине у Комисију за израду Уставне повеље. Тиме је након непредвиђена два и по месеца окончана тек прва фаза учешћа Скупштине у тегобном процесу стварања нове државне заједнице Србије и Црне Горе.

III Закон о заштити права и слобода националних мањина

Прихватање овог закона вредан је истицања будући да је реч о јединственом случају у досадашњој пракси Савезне скупштине. Целокупан поступак, почев од иницијативе за израду Закона, установљења посебне радне групе састављене од посланика и стручњака, њиховог студиозног рада, па до јединственог гласања у оба већа Скупштине – све то указује на озбиљност приступа овој деликатној законској материји.

Као што је познато, положај мањинских народа и заштита њихових права једно је од најосетљивијих питања у читавом региону, проблем који је добрим делом утицао на конфликтне прилике у бившој и садашњој Југославији, и на крају узроковао ратне сукобе. Однос државе према том проблему после рата, и посебно после смене ауторитарног режима, добро илуструје њену спремност за прихватање другачијих поступака и начина решавања мањинског проблема, почев од његове модерне законске регулације и укључивања нових и ефикасних метода заштите.

Предлагачи овог закона пошли су од савремених светских и европских стандарда уређења и заштите мањинских права садржаних у документима међународних организација и упоредним законским искуствима једног броја европских држава које су решавале сличне проблеме. Имали су, такође, у виду и богату праксу мањинских права у бившој Југославији. То су истакли у својим уводним објашњењима известиоци Предлога закона испред предлагача, Савезне владе, у оба скупштинска већа, ресорни министар Р. Љајић у Већу грађана и његов помоћник Ј. Марковић у Већу република. Истакли су да је оријентир за израду

Предога закона, поред важећих међународних докумената, посебно била Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина. Кумулативно прихватање свих ових стандарда довело до је померања за корак даље од уобичајених норми заштите када се овај Предлог закона пореди са сваким појединачним међународним документом. Тако се дошло до прихватања концепта који подразумева мањинску заштиту у форми појединачних права (права припадника национаних и етничких група) и колективних права.

Дискусија у два скупштинска већа (прва седница Првог редовног заседања оба већа од 26 фебруара) манифестовавала је неуобичајену сагласност посланика готово свих странака и посланичких група око прихватања Предлога закона. Пре скупштинске расправе, на Комисији за остваривање слобода, права и дужности човека и грађанина било је прихваћено пет амандмана упућених од стране СПС. На Већу грађана, у гласању о Предлогу закону у целини сви присутни су гласали позитивно (91 посланик). Током изјашњавања о појединим члановима, једногласно су била прихваћена још четири амандмана опозиције (два упућена од стране СПС и два од стране СРС), тако да су и за Предлог закона у целини гласали сви присутни посланици (поново 91 посланик). Иста једногласност манифестована је и на Већу република. Сваки од присутних 31 посланика гласао је позитивно.

Иако је од закона до његове примене далек пут, прихватање овог закона у његовој нормативној садржини и на начин како је то учињено даје доста повода за оптимистички поглед на будуће ефикасније уређивање ове осетљиве материје.

IV Закон о сарадњи са Хашким трибуналом

После више покушаја током претходне године, већа Савезне скупштине усвојила су Закон о сарадњи са Хашким трибуналом на својим седницама од 10. априла (оба већа у оквиру прве седнице Првог редовног заседања). Подсећамо укратко на претходне покушаје усвајања овог законског акта.*

Најпре је крајем јуна 2001. године предлог овог закона био повучен из скупштинске процедуре због неслагања једног од коалиционих партнера на власти, црногорског СНП. Савезна влада донела је тада законски сурогат, Уредбу о сарадњи са Трибуналом, која је одлуком Савезног уставног суда после неколико дана била привремено суспендована. Подсећамо да је ово био разлог за оставку премијера и пад Владе. Потом је у оквиру свог Другог заседања у 2001. години Веће грађана одбило законску иницијативу посланичког клуба ДСС у којој се предвиђала двостепена регулација ове материје – на савезном нивоу оквирни закон, а на републичком закон који би регулисао примену.

Овога пута Предлог закона изнет је пред посланике уз претходну сагласност савезних коалиционих партнера, чиме је унапред било обезбеђено његово изгласавање. У основи и у већини нормативних решења тај предлог био је идентичан Уредби Савезне владе од јуна претходне године.

Скупштинска расправа око овог Предлога закона започела је већ са дневним редом, узрокована чињеницом да је предлог влада изложила по хитном поступку а парламентарна већина била спремна да ово и прихвати. Извесно је да је Пословник (у овом

* О овоме смо опширније писали у извештајима бр. 2 и бр. 4

случају Већа грађана, чл. 80, ст. 2) био вишеструко прекршен. Најпре, чудно је да Влада даје по хитном поступку Предлог закона који је скоро годину дана политички актуелан, не само у парламенту него и у широј јавности. Дакле, било је довољно времена да се предлог изнесе раније и то у редовном поступку, што би предупредило оправдане реакције опозиционих посланика. Ови су, пак, реаговали из суштинских а не формалних разлога – хитан поступак био је само повод критике – што је довело да током расправе о хитном поступку улазе у расправу о самом Предлогу закона, чиме је такође дошло до повређивања пословника. И још једна опаска о процедури. Првог дана расправе у Већу грађана предлагач није имао известиоца, тако да је расправа кренула без уобичајеног и пословнички препоручљивог (чл. 86, ст. 1) уводног образложења представника Владе. Тек сутрадан (11. априла) у име Владе је иступио њен потпредседник (М. Лабус) са неопходним објашњењима. Овај пропуст није се десио на Већу република где је дискусија о Предлогу закона започела уводним словом помоћника министра правде, Н. Шаркића. Али, и на овом већу потрајала је дискусија око хитног поступка, са оправданом критиком опозиционих посланика (посланик СПС З. Анђелковић негодовао је што је материјал о тој теми, која је иначе стављена као 2. тачка дневног реда, добио свега два сата пред почетак седнице).

У дугој расправи, која је у Већу грађана трајала готово два дана, а у Већу република један, становишта представника владајуће већине и опозиције била су поларизована. Први су објашњавали потребу за законском регулацијом ове материје, која је баш зато што није до сада била уређена омогућавала незаконито деловање органа власти и негодовање јавности. Други су, пак, били становишта да је реч о неуставном закону те да се Скупштина чином његовог усвајања сврстава у виновника нелегалног деловања у овој ствари. Гласање је само верификовало овако подељена мишљења. Предлог закона о сарадњи са Хашким трибуналом био је коначно усвојен.

V Закон о служби безбедности

О предлогу овог закона Веће грађана расправљало је на два-наестој ванредној седници 19. јуна. Разлог постављања овог закона на ванредну седницу парламента био је захтев предлагача да се он усвоји по хитном поступку. Ово је био један од већег броја законских предлога по хитном поступку који није могао да се расправи на редовном заседању због временског теснаца, па је стога пребачен на ванредну седницу.

Овога пута није Влада била та која је инсистирала на хитном поступку, већ прави предлагач – група од шест посланика владине већине. На седници се отворило процедурално питање не само о примени хитног поступка (посланик СРС Маја Гојковић), већ и о пословничком основу за сазив ванредне седнице Већа. Наиме, према чл. 116, ст. 2 Пословника овог већа ванредна седница може се сазвати на иницијативу Владе или једне трећине посланика (46). Ова седница очигледно није била сазвана на иницијативу посланика (Предлог закона дала је група од само шест посланика), већ је то учинила Влада. Стога су опозициони посланици (О. Ковач, В. Шешељ) захтевали да представник Владе изложи мишљење Владе о Предлогу закона, а не само амандмане, као што је учињено. Наше је мишљење је да опозициони посланици нису били у праву, будући да прихватање владе да затражи ванредну седницу поводом неке иницијативе не значи аутоматски да влада стоји иза конкретног предлога и да треба да га образлаже и брани. То је посао предлагача, у овом случају шест посланика владине већине. Друга је ствар што ће влада најчешће, али не нужно, стати иза предлога посланика владине већине и што се пословничка одредба о трећини од укупног броја посланика ради

сазива ванредне седнице већа фактички односи на опозицију. У крајњој линији то и јесте одредба која штити положај опозиције у парламенту.

Због важности овог закона приказаћемо и део садржинске расправе који нам се чини посебно занимљив. У име предлагача, Предлог закона образложио је Д. Мићуновић (у својству посланика). Он је поменуо два значајне ствари; прво, послењи и још увек важећи закон у овој области донет је далеке 1986. године и он никада није био усаглашен са важећим уставом; и друго, циљ овог закона јесте успостављање парламентарне и цивилне контроле над службом безбедности.

Будући да је у овој држави на савезном нивоу остала само војна служба безбедности (јавна и државна безбедност измештена је на републичке нивое власти), само је она предмет овог закона. У том смислу, највише расправе било је посвећено одредби о постављању шефа ове службе обзиром да је предлог ишао за тим да ово постављење врши влада, тј. ресорни министар одбране. То решење би према предлагачима највише одговарало циљу и интенцијама закона, а то је успостављање цивилне и парламентарне контроле службе безбедности.

У опозиционој критици оваквог предлога могу се издвојити два противаргумента. Један је тај да овакво законско решење директно противречи уставним надлежностима председника Републике, који, у својству врховног команданта оружаних снага врши сва постављења на командне функције, па и оно које се тиче шефа службе безбедности (посланик СРС В. Шешељ). Други аргумент ослања се на Закон о војсци који утврђује да је служба безбедности подређена Генералшабу Војске Југославије, одакле посланик СПС В. Одаловић изводи закључак да је управо то инстанца њене контроле.

Не улазећи у дискусију око рационалности и потребе остваривања парламентарне и цивилне (што сматрамо сувишном атрибута, јер парламентарна је по дефиницији и цивилна) контроле

службе безбедности, извесно је да предлагачи закона нису до краја водили рачуна о уставној и законској усклађености одредбе о којој се водио спор. Предлог закона је усвојен потребном већином посланика, али ће његова примена у овом делу свакако доводити до политичких спорова око утицаја на ово важно место државне безбедности.

Додатак

Преглед усвојених и објављених савезних закона у првом полугодишту 2002. године

закон	ступио на снагу	објављен у Сл. листу СРЈ
Закон о заштити права и слобода националних мањина	7. 3. 02.	11/02
Закон о сарадњи СРЈ са Међународним трибуналом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињених на територији бивше Југославије од 1991.	12. 4. 02.	18/02
Закон о изменама и допунама Закона о адвокатури	7. 3. 02.	11/02
Закон о савезном буџету за 2002. год.	18. 1. 02.	3/02
Закон о изменама и допунама Закона о војсци Југославије	26. 1. 02.	3/02
Закон о изменама и допунама Закона о одбрани	26. 1. 02.	3/02
Закон о изменама и допунама Закона о војним судовима	26. 1. 02.	3/02
Закон о изменама и допунама Закона о војном тужиоцу	26. 1. 02.	3/02
Закон о страним улагањима	26. 1. 02.	3/02
Закон о Фонду за осигурање и финансирање спољнотрг. послова	19. 1. 02.	3/02
Закон о платном промету	26. 1. 02.	3/02

закон	ступио на снагу	објављен у Сл. листу СРЈ
Закон о изменама Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима	26. 1. 02.	3/02
Закон о изменама Закона о парничком поступку	26. 1. 02.	3/02
Закон о изменама Закона о основама пензијског и инвалид. осигурања	1. 1. 02.	3/02
Закон о изради биланса стања НБЈ у СФРЈ, о изради биланса стања НБЈ у СРЈ и о покрићу вишка расхода	28. 2. 02.	11/02
Закон о задужењу СРЈ код Међународног удружења за развој	28. 2. 02.	11/02
Закон о службама безбедности СРЈ	11. 7. 02.	37/02
Закон о изменама Закона о путним исправама југословенских држављана	28. 4. 02.	23/02
Закон о амнестији	11. 7. 02.	37/02
Закон и изменама и допунама Закона о предузећима	4. 7. 02.	36/02
Закон о изменама и допунама Закона о банкама и другим финансијским организацијама	11. 7. 02.	37/02
Закон о изменама Закона о основама Пореског система	5. 5. 02.	23/02
Закон о девизном пословању	28. 4. 02.	23/02
Закон о изменама Царинског закона	11. 7. 02.	36/02
Закон о регулисању односа између СРЈ и правних лица и банака на територији СРЈ које су првобитни дужници или гаранти према повериоцима Париског и Лондонског клуба	4. 7. 02.	36/02

закон	ступио на снагу	објављен у Сл. листу СРЈ
Закон о задужењу СРЈ код Европске инвестиционе Банке за пројекат хитне санације саобраћаја	5. 5. 02	23/02
Закон о задужењу СРЈ код међународног удружења за развој и ЕИБ за пројекат обнове железнице	11. 7. 02	37/02
Закон о задужењу СРЈ код међународног удружења за развој ради финансијске подршке развоја школства РС	4. 7. 02	36/02
Закон о регулисању јавног дуга СРЈ по Основу девизне штедње грађана	4. 7. 02	36/02
Закон о регулисању јавног дуга СРЈ по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код Дафимент банке у ликвидацији и по девизним средствима грађана положеним код Банке приватне привреде Црне Горе	4. 7. 02	36/02
Закон о заштити потрошача	11. 7. 02	37/02
Закон о изменама и допунама Закона о признавању сорти пољопривредног и шумског биља	11.7. 02	37/02
Закон о изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају целу земљу	11. 7. 02	37/02
Закон о изменама закона о здравственој заштити странаца у СРЈ	11. 7. 02	37/02
Закон о изменама закона о производњи и промету лекова	5. 5. 02	23/02
Закон о изменама закона о евиденцијама у области здравства	11.7. 02	37/02
Закон о изменама закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе	11. 7. 02	37/02

закон	ступно на снагу	објављен у Сл. листу СРЈ
Закон о изменама закона опроизводњи и промету отровних материја	11. 7. 02	37/02
Закон о изменама закона о о производњи и промету опојних дрога	11. 7. 02	37/02
Закон о утврђивању укупног износа средстава за финансирање прибављања објеката за потребе збрињавања избеглих и интерно расељених лица на територији СРЈ у 2002.	11. 7. 02	37/02
Закон о допунама Закона о донацијама и хуманитарној помоћи	4. 7. 02	36/02

О ауторима извештаја

Слободан Самарцић (1953) је професор Факултета политичких наука у Београду. 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* (1988), *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 делатности 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).

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.537 (497.1)
328.34/.36(497.1)

ПАРЛАМЕНТАРНА контрола Владе : извештај
бр. 5 / (уредник Зоран Вацић). - Београд
: Центар за либерално-демократске студије,
2003 (Смедеревска Паланка : Графос). - 27
стр. ; 21 cm

Тираж 500.

ISBN 86-83557-14-6

1. Вацић, Зоран

а) Парламентаризам - Југославија (СР)

COBISS.SR-ID 10527660

ISBN 86-83557-14-6