

Слободан Антонић,  
Филозофски факултет  
Београд

UDK: 323 (497.11)  
Оригинални научни рад  
Примљен: 25. 08.2004.

## ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ У СРБИЈИ ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ

*Пошто се да одређење парламентаризма и опише стање парламентаризма под Милошевићем (1990-2000), у чланку се износе и разматрају подаци о раду скупштине Србије од 2001. до 2004. године. Подаци показују да се, у раздобљу Ђинђић-Живковићеве владе, парламентаризам у Србији налазио на једнако ниским нивоима као и у доба Милошевића. Тек са одлуком Уставног суда, од 27. маја 2003, којом су посланици постали независни од странака, као и са образовањем слабе, мањинске Коштуничине владе (2004), дошло је до јачања парламентаризма у Србији.*

Кључне речи: демократија, скупштина, влада, законодавство.

Под парламентаризмом,<sup>1</sup> у европској политичкој баштини, најчешће се подразумева такав облик демократског поретка у коме влада зависи од скупштинске већине, док сам положај посланика у скупштини не зависи ни од чега другог осим од слободних и поштених избора.

Ако овако разумемо парламентаризам, онда са жалошћу морамо да приметимо како, у првих две године након обарања Слободана Милошевића (2001-2002), у Србији тешко да је постојао парламентаризам. Почео је стидљиво да се помаља пред крај треће године "српске демократије" (2003), да би тек у четвртој години (2004) он почео да буде нешто значајнија саставница српске политике.

### Милошевићево наслеђе

Када друштвени научник жели да одговори на питање колико је јак неки парламент, прво што ће да уради јесте да погледа устав. Али, у тоталитарним или ауторитарним земљама заправо постоје два устава. Први је онај који је написан, али који не важи. Други је онај који важи, али не постоји у писаном облику. Зато друштвени научник често мора сам да га реконструира.

У Србији, у доба комунизма (1944-1990), писани устав одређивао је скупштину као средишње место политичке моћи. Владу су могли да чине једино посланици, и она је била само један од скупштинских одбора (тзв.

<sup>1</sup>) Чланак је настао као један од резултата рада на научном пројекту "Трансформацијске стратегије друштвених група у Србији" (ИСИ, руководилац Анђелка Милић) који финансира Министарство за науку Србије.

извршно веће), одбор задужен за спровођење политике скупштине. У стварности, међутим, средиште моћи био је врх комунистичке партије. Тамо су доношене одлуке ко ће бити посланик, ко ће чинити владу, и какву ће политику влада водити. А установе поретка би онда само одглумиле доношење тих одлука.

Милошевићев поредак (1991-2000), пак, био је мешавина писаног и неписаног устава. Устав из 1990. године никако није био недемократски. Дозвољавао је странке, захтевао слободне и поштене изборе, дозволио скупштини да надзире владу. Истина, створио је и установу доста јаког претседника Републике – или бар јаког за парламентарни поредак. Председник је могао да заустави сваки закон, као што је могао и да распусти скупштину. Ипак, закон је смео да заустави само једном, а скупштину да распусти једино ако би му то влада претходно предложила. И без обзира на одступања, поредак по Уставу јесте био демократски и парламентаран.

У стварности, међутим, режим је био под непрекидном сумњом да није ни демократски, нити парламентаран. За ово прво, као најважније се наводило да избори нису слободни ни поштени. И доиста, избори нису били сасвим слободни, јер је Милошевић надзирао готово сва најутицајнија јавна гласила. А нису били ни сасвим поштени, јер су милошевићевци на изборима себи умели себи да додају и до 10% гласова (види примере у: Антонић, 2002б: 141-143, 189-191, 236-238, 325-330). Но, у почетку (1990), то је било све. Није било забране опозиције, није било убистава политичких противника, није било великих насиља. Али, оно што је у почетку било незнатно, с временом је све више расло. Милошевић је, наиме, почео да губи подршку бирача и изборе је све теже "добивао". На крају (2000), Милошевић је тако убедљиво изгубио изборе да је на власти могао да остане само као отворени диктатор. Али, полиција и војска су му отказали послушност и био је оборен.

Недовољно слободни и поштени избори били су, дакле, главни доказ да је Милошевићев режим недовољно демократски. А као докази да он није парламентаран служило је следеће.

Прво, посланици нису били независни. То, истина, није важило за скупштину изабрану на првим изборима (1990). Ти избори су, наиме, одржани по већинском начелу бирања. А код таквог начина избора нема замене посланика без нових избора. Овако заштићен положај посланика охрабрио је дисидентство у Милошевићевој странци. До 1992. године десеторица посланика напустили су Милошевића и прешли у друге странке. Онда је Милошевић већински начин бирања заменио са сразмерним и увео надзор над посланицима. Бирачи су гласали за страначку листу са 250 имена, колико се посланика бирало у скупштину. Но, то што би нека листа добила 50% гласова није значило да ће првих 125 са листе постати посланици. Ко ће тачно бити посланик одређивала је странка. Али, странка је у сваком тренутку могла свог посланика да замени неким другим са своје листе. Довољно је било да га искључи из странке, или да се са њим договори да сам поднесе оставку (члан

88. Закона о изборима). Тако је Милошевић успоставио потпуни надзор над својим скупштинарима. Неки пут је и по више пута мењао посланике. Уместо А довео би Б, онда би Б заменио са Ц, итд. – све док не би дошао до савршено послушне посланичке поставе (види примере у Антонић 2002б: 455).

Друго што је узимано као доказ слабог парламента било је то што се он ретко састајао. Рецимо, у 1996. години скупштина је заседала само седам дана (19. и 20. марта, 27. и 28. маја и 17, 24. и 25. децембра). Тамо где парламент стварно влада, он често заседа. А ако неки парламент ради само седам дана у години, то једино може да значи како је његов рад пуки украс. И доиста, главна питања спољне и унутрашње политике Милошевић је ретко износио пред скупштину. Чак ни о мање важним питањима, која су дошла у скупштину, није се водила озбиљна расправа. Опозиција, незадовољна својим положајем, месецима није долазила на скупштинске седнице. А и када је опозиција била присутна, расправа није ништа одлучивала, никог убеђивала. Исход гласања био је унапред познат.

Трећа замерка Милошевићевом парламенту био је законодавни монопол владе. Наравно, по уставу, законе су могли да предлажу и скупштински одбори, као и посланици. Међутим, у стварности, владини предлози увек су имали првенствено у стављању на дневни ред заседања скупштине. А онда их је владина већина неизбежно изгласавала. Тако је, током 1990-их, од усвојених закона преко 90% њих било на предлог владе (опширније у Антонић, 2003а: 263-269).

Четврто, парламент је слабо надзирао рад владе. Три су начина на који се, у парламентарним порецима, то ради: интерпелација, посланичко питање и расправа о поверењу. У српском уставу интерпелација није постојала, одговора на посланичка питања је бивало све мање, а захтеви опозиције за расправу о поверења влади нису ни уврштани у дневни ред скупштинских заседања.

И пета замерка била је непарламентарни рад самог парламента. Правила заседања прописивао је Пословник о раду скупштине. Међутим, претседник скупштине, који је увек припадао скупштинској већини, грубо их је кршио када год би влада била угрожена. Рецимо, пословник из 1994. Предвиђао је обавезан телевизијски пренос рада парламента. Пошто су опозициони посланици приликом сваке расправе нападали владу, преноси су следеће године укинута. Опозиција се побунила, жалећи се на кршење пословника. Председник скупштине је онда једноставно позвао скупштину да гласањем одлучи да ли је пословник повређен или не. И наравно да је скупштинска већина закључила како није било кршења пословника. Пошто није било поштених правила, скупштинска заседања све више су била оптерећена вређањем, галамом, па и правим нередима – попут полицијског избацивања посланика Српске радикалне странке (СРС) из скупштинске сале 1995. године.

Како је Милошевић имао већину у скупштини и господарио владом, он и није морао да посеже ни за каквим ванредним, диктаторским мерама. Све политичке послове завршавао је на формално парламентарни начин. Владе су предлагале законе, скупштина их је спремно усвајала, а председник Републике уредно потписивао. Рецимо, од 162 закона усвојених током 1991, Милошевић је скупштини на поновно разматрање вратио свега њих девет. У таквим околностима, није било посебне потребе ни за већим кршењима Устава. Устрој је радио беспрекорно – бар са становишта одржања ауторитарног поретка иза демократског застора. А онда је дошао 5. октобар 2000. и крај Милошевићевог поретка.

### **Односи моћи после 5. октобра**

Главни политички догађаји након 5. октобра – укључив и они везани за парламент – произашли су из двојне нарави "петооктобарске револуције". Тај догађај, наиме, имао је црту револуционарности, али и снажну црту правног континуитета. Пети октобар био је законита смена власти, само – насилним путем. Милошевић је 24. септембра 2000. изгубио изборе, организоване по његовим правилима и под његовим надзором. Он је одбио да те изборе призна, па је 5. октобра дошло до побуне. Пошто је побуна успела, поставило се питање – како даље? Око одговора на ово питање нова политичка елита се поделила. Тако је настао "спор око 6. октобра".

Једну струју у елити водио је победник над Милошевићем, Војислав Коштуница. По образовању био је доктор права, а по нарави уздржан и повучен. Отуда није чудо да му се није допала идеја револуционарног права и кризних штабова. Мислио је да је Милошевићев режим недемократски не зато што је имао диктаторски устав и злочиначке законе. Он је био недемократски зато што су устав и закони служили само као фасада за личну власт једног ауторитарног политичара. Али, пет октобар је омогућио да демократски саставци поретка од фасадних постану суштински. Пошто је Милошевић натеран да призна изборни исход, избори су коначно постали демократски, а тиме је и сам поредак почео добијати демократске црте. Након такве промене, рушење тзв. Милошевићевог правног система постало је, заправо, рушење правне окоснице тек рођеног демократског поретка. Милошевићев устав и закони, наравно, нису били беспрекорно демократски. Али, такви какви јесу, они су ипак били много прихватљивија алтернатива од владавине револуционарних комитета и општег правног волунтаризма. "Питање владавине права је важније од било ког другог питања", био је главни закључак Војислава Коштунице (*Блиц*, 27. јул 2001, стр. 3).

Други струју у српској елити водио је организатор преврата над Милошевићем, Зоран Ђинђић. Он је био доктор филозофије, али његова страсна и живахна нарав одвела га је у усвајање идеја активизма, утилитаризма и прагматичности. Веровао је да је први задатак нове политичке елите да од

Срба направи модеран и европски народ. А за то су биле неопходне дубоке и брзе промене. Поштовање постојећих правних оквира томе је могло само да смета: "Један лош систем не можемо мењати коцкицу по коцкицу у складу са правилима истог система. Јер, на неким местима он је тако направљен да не може да се промени", говорио је. "Поштујући правила тог система, једино до чега можемо доћи јесте исти тај, само нешто мало бољи систем" (*НИН*, 3. мај 2001, стр. 19). Зато је Ђинђић био за "прагматичан" однос према правним оквирима. То је значило да устав и законе треба поштовати само ако служе сврси – европеизацији и модернизацији српског друштва. А ако им не служе, не треба се на њих обазирати, већ треба радити као да не постоје.

Стварног 6. октобра 2000. победила је Коштуничина струја. Он је тада био толико омиљен у народу да му ниједан политичар није желео противречити. Коштуницином заслугом, 7. октобра образована је нова власт, не као наставак насилног 5. октобра, већ као резултат мирног 24. септембра. Старе установе поретка наставиле су да раде, само што су сада почеле да се погуњавају у складу са изборним исходом од 24. септембра. Тако су за 23. Децембар, по постојећем уставу и незнатно измењеном изборном закону, расписани избори за српску скупштину. Антимилошевићевска коалиција (ДОС), чију су окосницу чинили Коштуница и Ђинђић, убедљиво је победила. И, 25. јануара 2001, Зоран Ђинђић, у договору са Коштуницом, образује нову српску владу.

Међутим, чим је Ђинђић преузео владу, одмах је кренуо у преузимање једне по једне полуге Милошевићевог устројства власти, како би спровео своје виђење "6. октобра". Под Милошевићем, наиме, влада је управљала целокупном привредом и великим јавним гласилима. Преузевши владу, Ђинђић је почео да осваја све веће привредне ресурсе, као и најудицајније медије. Вешт у политичким борбама, у наредне две године он не само да је сустигао Коштуницу у количини политичке моћи. Ђинђић је на крају преузео и потпуну власт у Србији. Напре је, до краја 2001, Коштуничина странка (Демократска странка Србије) истиснута из владе и проглашена кривцем за "ометање реформи". И сам Коштуница остао је без радног места, пошто је Савезна Република Југославија, чији је био председник, престала да постоји. Премда Коштуница у то време и даље није имао премца по политичкој омиљености, Ђинђић је вештим маневрима успео да му онемогући избор за председника Србије. Тако је, почетком марта 2003. године, Ђинђић постао потпуни господар Србије. Сам Коштуница био је сведен на пуког вођу парламентарне опозиције.

С победом Ђинђића превагнула је и његова замисао "6. октобра". Устав није званично одбачен. Али, јавно је обележен као "Милошевићевски" и гурнут у страну. Сви они који су се залагали за владавину права добили су погрдан назив "легалисти". Ђинђић је искористио тежњу јавности ка реформама, да себе, своју странку (Демократска странка) и своју владу прикаже као незамењиве реформаторе. "Ако би ова влада пала", упозоравао је Ђинђић у интервјуу под својственим насловом *У игри судбина земље и нације*, "штета

би била непроцењива. То значи не само одлагање реформи, него, вероватно, стављање реформи ад акта за дуги низ година... Мислим да наша земља није у стању то да издржи" (*Вечерње новости*, 19. август, стр. 3). Тако су под Ђинђићем "реформе" постале оно што и "борба за српски национални интерес", под Милошевићем – оправдање за сваки потез власти, за свако кршење прописаног поступка, за свако изигравање правних правила (види примере у: Антонић, 2002а).

Коначно, након трагичног убиства Ђинђића и проглашења ванредног стања (12. марта 2003), Ђинђићевска замисао "6. октобра" доведена је до свог следбеног краја. Проглас о увођењу ванредног стања не само да је био противуставан, већ је укинуо темељна људска права (хабеас корпус). Укинуто је право на уставни и законски поступак лишења слободе, тако што је полицијски притвор продужен на 30 дана, без права притвореника на адвоката и на жалбу суду. Укинуто је право неповредивости тајне писама или стана без одлуке суда. Укинуто је свако право на штрајк. Укинуто је свако право окупљања. Укинуто је право политичког и синдикалног деловања, као и право слободног обавештавања, уколико влада процењује да се њима угрожава ванредно стање. Током те, "јакобинске фазе српске револуције", притворено је 11 хиљада људи. У цензурисаном јавном мњењу покренута је жестока кампања против целокупне опозиције. Влада је сумњичила опозицију, а пре свих Коштуницу, да је "инспириран" и "пасивни учесник" Ђинђићевог убиства (види исцрпније у Антонић, 2003б). Само жестоки притисак западних амбасадора, првенствено САД и Британије, спречио је острашћене "реформисте" да своје главне политичке противнике стрпају у затвор, а највећи део опозиције ставе ван закона.

Међутим, убрзо по окончању ванредног стања (22. априла), Ђинђићеви политички наследници остали су без власти. Низ корупционашких саблазни потресли су владу и до јесени 2003. она је остала без већине у скупштини. За 28. децембар 2003. расписани су ванредни избори. На њима, опозиција је остварила убедљиву победу. Тако је 3. марта 2004. године Коштуница образовао нову владу. Сада је он добио прилику да оствари своје виђење "6. октобра". Међутим, његова влада била је слаба. Она је била мањинска, састављена од различитих странака центра, са снажном опозицијом и на левици (Демократска странка) и на десници (Српска радикална странка). Скупштинску већину влада је имала захваљујући гласовима Социјалистичке партије Србије. Ова владајућа странка у доба Милошевића, након његовог пада била је трпела снажне ударце власти и провладине јавности. Стога је СПС сада био спреман да подржи Коштуничину владу само у замену за уклањање притиска □ Али, подршка Милошевићеве странке лоше је одјекнула у јавности. Коштуничина влада била је изложена оштрим нападима да "обнавља Милошевићев систем". Напади на владу постали су још раширенији пошто се видело да Коштуница неће успоставити надзор над великим гласилима. Новинари и уредници који се нису усуђивали да и најмање прекоре Милошевића или Ђинђића, сада су "храбро" нападали Коштуницу.

Тако је влада с рђавим положајем у јавности дочекала председничке изборе, 13. и 27. јуна 2004. године.

На њима је победио нови председник Демократске странке, Борис Тадић. Он је у својој кампањи успео да помири Ђинђићеву и Коштуничину замисао "6 октобра". Тадић је говорио о неопходности наставка дубоких реформи, али истовремено је наглашавао да су темељи тих реформи политичка и правна постојаност. И сама његова личност била је мешавина добрих особина Ђинђића и Коштунице. Тадић је био ведар и младолик, попут Ђинђића. Али, био је и одмерене и благе нарави, попут Коштунице. Стога је могао привући присталице и једног и другог. Тадић је убедљиво, у првом изборном кругу, савладао Драгана Маршићанина, слабог такмаца којег је истакла влада. У другом кругу, међутим, Тадића је чекала знатно неизвеснија трка са јаким такмацем деснице, Томиславом Николићем. Притиснути захтевима јавности, али и Запада, Тадић и Коштуница су се сусрели, 15. јуна 2004. Постигли су следећи договор. У наредних годину дана Тадић неће рушити Коштуничину владу. Заузврат, Коштуница ће Тадићу дати подршку у другом кругу. Тако је Тадић постао председник Србије.

У овом тренутку, Србија после дужег времена нема једно средиште моћи, једног политичког господара. Власт је подељена између премијера и председника, између Коштунице и Тадића. Они никако нису тако непомирљиви такмаци какви су својевремено били Коштуница и Ђинђић. Колико ће њихово савладарство надаље потрајати и какве ће оно последице имати по склопове моћи, остаје тек да се види у ближој будућности. А како су се све ове промене одражавале на положај парламента у устројству власти, видећемо одмах у наредном одељку.

### Рад парламента

Како је парламент радио најбоље се може уочити из *табеле 1*. Просечно је скупштина заседала преко осамдесет дана годишње. То је било знатно више него у доба Милошевића, и одговарало је учесталости заседања парламента у другим земаљама током првих година транзиције. Рецимо, парламент Словеније, у раздобљу 1993-1994, састајао се 85 дана годишње (Зајц, 1996: 391).

Међутим, иако се скупштина није ретко састајала, из *табеле 1* види се да је било све више закона за које су њихови предлагачи тражили да се размотре и усвоје по хитном поступку. Године 2001. било је предложено 23% хитних закона, 2002. њихов удео порастао је на 40%, 2003. године износио је 56%, а 2004. године чак 81% закона предложено је да се усвоји по хитном поступку. Овакво загушење скупштине показује нам све већу ујурбаност, збуњеност и непостојаност главног предлагача хитних закона – владе. Она је предложила 68% таквих закона, док је од усвојених закона по хитном поступку чак 87% долазило од владе.

Табела 1  
**ПРЕГЛЕД РАДА СКУПШТИНЕ СРБИЈЕ  
 2001-2004.**

<i>сазиви</i>		<b>2001.</b>	<b>2002.</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>
дана заседања		95	78	79	50
закони дати на разматрање		98	84	144	86
од тога по хитном поступку		23	34	81	70
<b>предложени закони</b> (по предлагачу)	влада	63	61	98	55
	одбори	0	0	0	0
	посланици	23	16	38	26
	остали	12	7	8	5
<b>разматрани закони</b> (по предлагачу)	влада	41	44	45	31
	одбори	0	0	0	0
	посланици	9	2	2	8
	остали	1	2	2	0
<b>усвојени закони</b> (по предлагачу)	влада	41	45	44	31
	одбори	0	0	0	0
	посланици	7	1	2	7
	остали	0	1	1	0

*Извор:* табела је израђена на основу података које је секретаријат Скупштине Србије љубазно доставио писцу овог чланка; подаци за 2004. годину односе се на раздобље до 16. јула.

Влада је, дакле, и након Милошевића наставила да посматра скупштину као пуко средство обезбеђења законских оквира за њену управу. Као што се види из *табеле 1*, две трећине предложених закона долазило је од владе, али су зато четири петине закона о којима је скупштина раправљала имале владу за предлагача, а чак девет десетина усвојених закона било је владиних. Скупштински одбори уопште нису ни предлагали законе (премда на то, по уставу, имају право), а чак 80% закона које су предложили посланици уопште није ни стављено на дневни ред скупштинског заседања. У раном раздобљу транзиције тако није било у другим послесоцијалистичким друштвима. У мађарском парламенту, рецимо, у раздобљу 1990-1994, од прихваћених закона 63% је поднела влада, 22% посланици, а 15% одбори (Kukorelli and Istvan, 1995: 35). Те бројке за Србију (2001-4) биле су: 89% влада, 9% посланици, 0% одбори (и 2% остали предлагачи). Док је у Србији постотак прихваћених у односу на предложене законе за посланике достигао једва 16%, он је у Мађарској (1990-1994) износио 28%, у Пољској (1991-1993) 50% (Jackiewicz and Jackiewicz, 1996: 375), у Чешкој (1993) 67% (Rechova and Sullova, 1996: 339), а у Словенији (1993-1994) и читавих 76%! (Zajc, 1996: 393). Стога, ако би поступак доношења закона у српској скупштини желели да разврстамо по Либертовом обрасцу (Liebert, 1990: 251-265), онда би се српски случај (2001-4) налазио негде на самој ивици између "подређеног"



(subordinate) и "потчињеног" (submissive) законодавства. Дакле, на доста ниским гранама.

У једном важном одсеку, судећи по бројкама, скупштина Србије радила је чак лошије него у доба Милошевића. Реч је о установи посланичког питања. Преко њега, посланици врше притисак на владу и државну управу да о некој спорној ствари изнесу своје мишљење, или да макар дају основна обавештења јавности. Али, као што се види из *табеле 2*, посланичких питања било је све мање – чак и до тридесет пута мање него почетком Милошевићевог раздобља. Осим тога, влада и државна управа давали су одговоре на све мањи постотак посланичких питања. Данас надлежни чак пет пута мање одговарају посланицима на њихова питања него у доба раног Милошевића. Број питања, најпре, нагло се смањило од како су посланици, 1993. године, постали зависни од странака. Посланици владајућих странака, наиме, добили су изричито упутство да влади више не постављају питања "како би скупштина брже радила". Када сам се, у јулу 2004. године, распитивао зашто је у новом сазиву скупштине Србије постављено само шест посланичких питања, од једног високог дужносника владајуће коалиције добио сам готово истоветно објашњење – "Ми смо рекли нашим посланицима да не постављају питања, како скупштина не би губила време". Дакле, потпуно исти однос владе према посланицима као и у доба Милошевића. Али, тада је макар опозиција засипала владу са питањима. Сада је пак и опозиција престала да се служи тим средством притиска на владу. Очигледно, и опозицији је досадило да поставља питања а да влада на њих не одговара. И да то у српском парламенту и српској јавности пролази без икаквих политичких последица по владу.

Табела 2

**ПОСЛАНИЧКА ПИТАЊА У СКУПШТИНИ СРБИЈЕ  
1991-1994. и 2001-2004.**

	1991.	1992.	1993.	1994.	2001.	2002.	2003.	2004.
Постављено питања	1391	1392	363	304	49	14	44	6
Добијено одговора	1176	947	240	210	32	9	26	1
... што чини	85%	68%	66%	69%	65%	64%	59%	17%

*Извор:* На основу документације Скупштине Србије табелу израдио С. Антонић. Подаци за 2004. годину односе се на раздобље до 16. јула.

По коришћењу остала два оруђа надзора над владом – интерпелација и расправа о поверењу влади – скупштина Србије није направила назад, у односу на Милошевићево време. Међутим, нажалост, није начињен ни некакав знатнији напредак. Да нема интерпелације оправдање може бити неизме-

њени устав. Али, нема оправдања да се установа расправе о поверењу влади једнако изиграва баш као и у доба Милошевића.

Када је оборен Милошевић, прво што је урађено било је да се уведе установа обавезне расправе о поверењу влади. Стога је донесен нови Пословник о раду скупштине по коме 20 народних посланика може поднети предлог да се изгласа неповерење влади (чл. 199), о чему се у Скупштини обавезно расправља у року од 3 до 15 дана (чл. 200). Када су, међутим, у пролеће 2002. године, 23 посланика опозиционе Српске радикалне странке поднели уредан захтев за отварање расправе о поверењу влади, десило се ово. Код утврђивања дневног реда за 27. март, за говорницу је изашао поглавар групе владиних посланика, Чедомир Јовановић. Он је мирно предложио да се из дневног реда једноставно избаци та тачка заседања, дајући следеће образложење: "Расправљати о предлозима СРС за посланичку групу ДОС значи губљење времена, јер та странка сама по себи и свему ономе што демонстрира у политичком животу Србије не заслужује нешто тако" (*Глас јавности*, 28. март 2002, стр. 6). На то је председница скупштине, Наташа Мићић, такође из владине групе посланика, ставила на гласање предлог да се ова тачка избрише из дневног реда. Опозиција је запањено указивала на повреду Пословника. Али, владина већина изгласала је овај предлог. Дакле, изговор недостојности подносиоца захтева био је довољан да се на очигледан начин прекрши Пословник. Требало је да прође још 18 месеци и влада изгуби већину у скупштини, па да се први пут прихвати опозициони захтев за отварањем расправе о поверењу влади.

Ако по овоме српска скупштина, након 5. октобра, није била ништа боља него у доба Милошевића, онда је по једној другој ствари она била чак и гора. Реч је о поштовању основних правила парламентаризма. Скупштинска дворана једнако је често, као и раније, била место непримерених испада, а неки од изгреда нису забележени ни у доба Милошевића. У томе су једнако учествовали представници власти и опозиције. Тако је министар рада, Драган Миловановић, 28. новембра 2001, кренуо да бије једног опозиционоог посланика (Стевана Гудурића, СПС), оптужујући га "да хоће да му обори Закон о раду" (*Данас*, 1-2. децембра 2001, стр. 4). Посланици опозиционе СРС два пута су поливали водом председника (односно председницу) Скупштине – у октобру 2001. и мају 2002. године. Увреде на рачун политичких противника биле су честе и срамотне. Ево шта је изговорено на званичном састанку са новинарима, који је председник СРС одржао 23. маја 2002. године:

– *Војислав Шешељ*: "Зоран Ђинђић је поставио ону глупачу, алкохоличарку и проститутку Наташу Мићић за председника Народне скупштине. Све те три ствари јој одговарају, то да је проститутка то се одавно већ зна, да је алкохоличарка то сте сви могли видети док је спавала у београдским хотелима у време скупштинских заседања, а коефицијент интелигенције јој је можда за два, три индексна поена већи од кокошке".

- *Новинар*: "Рекли сте да имате доказе да је Наташа Мићић алкохоличар. Какве доказе имате?"
- *Шешељ*: "Доказе људи који су је видели у алкохолисаном стању, који су је видели и чудили се и крстили како може гајбу пива да попије за једно вече. И напастовала једног нашег посланика, одвукла га просто у хотелску собу после тога".
- *Новинар*: "Има ли неких бољих доказа осим прича?"
- *Шешељ*: "А што се тиче тог, нека провере да ли је склона алкохолу, нека јој провере стање јетре. Знате, нису то приче, него очевици, нису то неидентификоване приче".
- *Новинар*: "Добро, али уз то сте рекли да је проститутка. Имате ли неки доказ, осим тога што је био неки очевидац који је рекао?"
- *Шешељ*: "Одвукла је нашег посланика у хотелску собу и после му тражила сто марака. Имам доказе. Хоћете име посланика? Је ли ту? Хајде, кажите који је то посланик, ево да им ја ништа не говорим. Ко зна? Ко је био, Цветановићу?"
- *Горан Цветановић*: "Слободан Јовић".
- *Шешељ*: "Ево, да не испадне да сам ја" (*Српска реч*, 5. јун 2002, стр. 36-7)

Да би се зауставили изгреди, владајућа већина је у првих годину и по дана рада скупштине три пута мењала пословник, уводећи све оштрије казне. На крају, међутим, пословник је пооштрен толико да су дата непримерена овлашћења Председнику скупштине. Он је добио право да због "повреде реда на седници" може да казни посланике високим новчаним казнама и искључењем са седница скупштине и до 90 дана заседања. Ако се има у виду да је скупштина отприлике толико и заседала годишње, то је значило да председник може да на годину дана искључи посланика из рада скупштине. И збиља, председник скупштине од тада је могао сваку критику власти да прогласи за увреду и на дуже време удаљи посланике опозиције са скупштинског заседања.

Рецимо, у фебруару 2002. године, посланици СРС саставили су један спис против Чедомира Јовановића, поглавара владине већине у скупштини. У њему је он оптужен да је повезан с утицајном криминалном групом – "сурчинском мафијом" (*Велика Србија*, фебруар 2002, бр. 1684, стр. 1). Посланици СРС желели су да овај спис прочитају у Скупштини. Међутим, када је први посланик СРС почео с читањем, председавајућа Наташа Мичић прекинула га је и због увреде казнила са 16.000 динара (око 320 долара; просечна плата у Србији, иначе, износи 240 долара). Онда се за реч јавио други посланик СРС и наставио да чита спис тамо где је његов претходник стао. Председавајућа је и њега казнила. Док спис није прочитан, кажњено је 17 посланика СРС, са укупном казном од 280.000 динара (*Данас*, 27. фебруар 2002, стр. 4). Како посланици СРС нису остављали на миру Чедомира Јовановића, председница је са новчаних казни прешла на казну избацивања са седнице. Тако је, због вређања Јовановића, председник СРС Војислав Шешељ 16. априла 2002. искључен са заседања на 20 радних дана. Он тек што је одслужио истоветну

казну (коју је добио 29. октобра 2001), па више од пола године није могао да присуствује седницама скупштине. Коначно, 22. маја 2002, сви посланици СРС били су искључени из рада парламента.

Кажњавање посланика брзо се претворило у политичко средство притиска власти на опозицију. Током пролећног заседања скупштине, 2002. године, посланици опозиције отежавали су владиној већини да доноси законе. Они су чекали у скупштинском ходнику да се скуп кворум и тек онда улазили у дворану. Влада је, наиме, имала већину од само шест посланика, па у случају да тих шесторо посланика не дође на заседање скупштина није могла да ради. Да би некако натерала опозицију да својим присуством обезбеди кворум, владина већина је, 20. маја 2002, овластила председницу скупштине да може казнити све посланике који су у згради а не присуствују заседању "због ометања рада парламента". Међутим, члан 103. пословника, на који се одлука позивала, уређивао је само начин кажњавања посланика који прави изгреде током седнице. Како се, онда, неко могао казнити због нарушавања реда на седници која још није ни отпочела? Опозиција се због тога побунила и одредила своје представнике који ће седети у дворани и по потреби учествовати у расправи, док ће остали опозициони посланици бити у својим клубовима. Онда је председница скупштине, 21. маја, одузела реч поглавару опозиционог ДСС, Дејану Михајлову. Она је то урадила зато што је Михајлов, током расправе о Закону о министарствима, почео да критикује рад владе. Због тога су обојица присутних представника ДСС напустили заседање. У знак солидарности, и Томислав Николић, представник радикала, извадио је своју посланичку картицу из кутије за гласање. Али, није напустио заседање већ је остао у дворани. Тиме је био угрожен кворум, па је председница Николића опоменула да врати картицу у кутију. Он је то одбио. На то је Чедомир Јовановић предложио да се Николић једноставно избаци са седнице. Председница је то спремно прихватила. Други присутан радикал, Александар Вучић, побунио се због тога, упозоравајући да се таквим казнама укида парламентаризам. На то му је председница одузела реч и изрекла му казну избацивања са седнице. Вучић није хтео да изађе, осим силом, и седница је прекинута. Сутрадан, слика се поновила, па је председница морала позвати обезбеђење да избаци посланике СРС из дворане. На то ју је радикалска посланица, Наташа Јовановић полила бокалом воде. Тако су казне, уместо да уљуде заседања, због очигледних злоупотреба, доводиле до још већих изгреда.

Међутим, оно најгоре и највећма супротно парламентаризму што се у српској скупштини дешавало било је кривотворење приликом гласања. Већ је речено да је влада имала танку већину. Стога је сваки глас био важан. Посланици владине већине по правилу су имали и друге дужности у власти, тако да често нису могли да присуствују седницама. Стога су се досетили да своје картице за гласање остављају другим посланицима, који су уместо њих гласали. У два случаја, међутим, опозиција је успела да разоткрије превару. Први случај се догодио када је члан ДС и градоначелник Новог Сада, Бори-

слав Новаковић, 3. децембра 2001. оставио своју картицу другом посланику и отишао на службени пут у Солун. Превара се можда не би ни открила да тога дана није усвојен Закон о раду са већином од свега једног гласа. Опозиција је пажљивије погледала списак гласалих и на њему пронашла Новаковићево име. Одмах се поставило питање – како је Новаковић могао у исто време да буде у Солуну и у Београду? Новаковић и његов посланички поглавар, Чедомир Јовановић на то су испричали невероватну причу. Наводно је Новаковић тога дана долетео авионом из Солуна у Београд и, пошто је гласао, одмах одлетео назад у Грчку. Исто невероватно објашњење дато је и за други случај преваре. Наиме, посланица ДС, Неда Арнерић, отишла је на летовање у турски град Бодрум. Када се, 22. јула 2003. године, бирао гувернер Народне банке, на списку гласалих било је и њено име. Опозиција се још једном побунила, али је Демократска странка мирно саопштила да је Арнерићева авионом долетела из Бодрума, гласала, и онда се вратила у Турску. Наравно да јавност у овакво објашњење није поверовала. Тек када је скупштина распуштена и расписани ванредни избори, нови председник ДС, Борис Тадић, признао је да је реч о превари.

Зашто је скупштина Србије, три године после 5. октобра, одавала утисак једнаке несрећености и недостојности као и у време Милошевића? То је било стога што су посланици, на једнак начин као и под Милошевићем, зависили од владе. И што је влада, једнако као и Милошевићева, била несигурна и неомиљена у јавности. Влада се бојала избора, знајући да ће да их изгуби. Зато је настојала да по сваку цену задржи постојећи састав скупштине, иако он више није изражавао политичко расположење грађана. Пошто је влада била "реформска", она је у овим настојањима уживала подршку Запада, као и домаће прозападне јавности. Тако је влада самоуверено притискала своје посланике, укључив и председницу скупштине, да што више суспрегну опозицију. Са друге стране, опозиција се била осилила, знајући да влада више нема већину у народу и да јој нови избори лако могу донети власт. И сукоби, а онда и изгреди, постали су неизбежни.

### **Од зависне до осамостаљене скупштине**

Али, зашто је посланичка већина зависила од владе? Због тога што је задржан милошевићевски Закон о избору народних посланика. За њега смо већ рекли да је посланика чинио зависним од странке. А нови премијер, Зоран Ђинђић, у владу је увео председнике готово свих странака из антимилошевићевске коалиције (осим, наравно, Коштуницу). Како је, онда, посланик могао да надзире рад владе ако је у њој седео председник његове странке који је увек могао да га избаци из парламента?

А злогласни члан 88. изборног закона и те како се користио. У првој години рада новог скупштинског сазива, 2001, странке су замениле 18 посланика – већином из политичких разлога. Охрабрен подршком Запада и про-

западне јавности, Ђинђић је у 2002. години чак покушао да овај закон искористи како би променио састав скупштине и без избора повећао владину већину. Влади посланици су, 12. јуна 2002, донели одлуку да се одузму мандати 36 посланика антимилошевићевске коалиције који су највише изостајали са седница. Свака странка је морала уместо нередовног посланика да именује другог, а ако на страначкој листи не би било више имена, уместо ње посланика би именovala друга антимилошевићевска странка. Разуме се, пошто је Коштуничин ДСС бојкотовao поједина заседања скупштине, највише посланика које је требало заменити долазило је управо из ове странке – 21. Али, на посланичкој листи ДСС остало је још само 13 имена. Тако је Ђинђић требало да добије нових 8 мандата и повећа своју скупштинску већину са 6 на 14 посланика.

ДСС се одмах жалио Савезном уставном суду. Суд је 27. јула 2002. једногласно поништио одлуку о одузимању посланичких мандата ДСС. Јер, чак ни Милошевићев изборни закон није предвиђао да се мандати могу узети због нередовног долажења на скупштинска заседања. На ово је Ђинђић одлучио да иде до краја. Исте вечери кад је објављена одлука суда, Коштуничин ДСС искључен је из антимилошевићевске коалиције. Пошто се ово имало тумачити као искључење посланика из странке, скупштинска већина, 29. јула, одузима посланичке мандате свих 45 посланика ДСС. Влада је тиме сломила кичну опозицију. Али, и цео парламент, па и влада, постали су нелегитимни. Наиме, на председничким изборима, 13. октобра 2002, Војислав Коштуница освојио је двоструко више гласова (1.991.947) од владиног такмача, Мирољуба Лабуса (921.094). И док је на изборима однос снага опозиције и владе био 2:1, дотле је у скупштини он био обрнут, и износио 1:2. Западни дипломатски представници коначно су схватили да морају да притисну Ђинђића. И, 4. новембра 2002, он враћа све мандате ДСС-у.

Ипак, иако је овај скупштински удар пропао, посланици су и даље остали зависни од својих странака, а онда и владе. Но, 27. маја 2003. године, помало изненада, десио се преокрет. Уставни суд Србије прогласио је неуставним 88. члан Изборног закона. Странке више нису могле да мењају посланике, и посланици су постали истински независни. Ванредно стање тек што је било завршено, па се важност ове одлуке није одмах могла осетити. Ипак, када су, на лето, корупционашке афере уздрмале владу, она је, најесен, већ све теже успевала да задржи скупштинску већину. На крају, 9. новембра 2003, цела једна група посланика напустила је владу, и 13. новембра скупштина је распуштена. Већ у новом сазиву скупштине, изабраном 28. децембра 2003, јасно се видео другачији однос снага. Није више било изгреда, није више било суровог кажњавања, опозиција није бојкотовала седнице, рад скупштине био је знатно уреднији и сличнији парламентарним идеалима. То је било отуда што је успостављена много боља равнотежа између владе и скупштине, него раније. Слаба влада, која није уживала нарочиту подршку Запада и домаће јавности, није се усуђивала да претерано притиска ни опози-

цију, нити посланике. А посланици, сигурни у своје мандате, нису више били подложни таквим притисцима од стране извршне власти. Наравно да је још прерано рећи како је Србија упловила у мирне воде парламентаризма. Али, није немогуће да управо овај скупштински сазив буде вододелница између непарламентарну и парламентарне владавине.

Наиме, ако раздобље од 2001. до 2003. упоредимо са Милошевићевим (1991-2000), видећемо да је већи део набројаних мана претходног поретка наставио да постоји. Избори јесу постали слободни и поштени, а скупштина се далеко чешће састајала него пре. Ипак, посланици нису били независни, влада је задржала законодавни монопол, парламент није надзирао владу и није радио у складу с правилима парламентаризма. Тек концем 2003. и почетком 2004. године дошло је до постепеног ослобођења скупштине од господства извршне власти. У том смислу, ако се држимо разврставања политичких поредака земаља у преображају коју је прихватила Светска банка (WB, 2002: 97-99) можемо рећи следеће. Србија је, након 2000. године успела да изађе из снопа земаља које одликује "ратом раздирани политички поредак" (вар-торн политичал регимес) – попут Македоније, Јерменије, Албаније, Грузије, итд. Али, она никако није доспела међу земље "такмичарске демократије" (цонпетитиве демоцрациес) – попут Чешке, Словеније, Мађарске, Пољске, итд. Србија се нашла међу земљама "сасређеног политичког поретка" (цонцентратед политичал регимес) – попут Словачке, Бугарске, Румуније, Русије, итд. У таквим поретцима моћ је усредсређена у извршној власти, што по правилу води различитим политичким злоупотребама и заустављању привредних реформи.

Ипак, и Србија је, са ванредним изборима (2003) који су донели смену власти, са образовањем мањинске владе (2004), са уравнотежењем политичке моћи између владе (Коштунице) и председника (Тадића), а нарочито са ослобођењем посланика од господства њихових странака, почела да поприма управо оне црте које, по поменутом разврставању, одликују земље такмичарске демократије (WB, 2002: 99-102). Наравно да је још прерано рећи како се Србија приближила том соју најуспешнијих земаља транзиције. Али, није прерано рећи да је Србија на путу који води у том правцу.

### Наведени радови

Antonić, Slobodan (2002a): "Politički sistem i elite u Srbiji pre i posle 5. oktobra", u: *Između autoritarizma i demokratije: Srbija, Crna Gora, Hrvatska*. Knjiga I: *Institucionalni okvir*, ur. Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati i Veselin Pavićević, str. 119-135. Beograd: CEDET.

(2002b): *Zarobljena zemlja: Srbija za vlade Slobodana Miloševića*. Beograd: Otkrovenje.

(2003a): *Nacija u strujama prošlosti: ogledi o održivosti demokratije u Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa.

- (2003b) "Serbia after Djindjić", *East European Constitutional Review*, Vol. 12, Numbers: 2/3, Spring/Summer, pp. 113-118.
- Kukorelli, Istvan (1995): "The Parliamentary Cycle of 1990-1994", in *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament (1990-1994)*: eds. A. Agh and A. Kurtan, pp. 27-39. Hungarian Centre for Democracy Studies: Budapest.
- Liebert, Ulrike (1990): "Parliaments in the Consideration of Democracy", in: *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, eds. U. Liebert and M. Cotta. London: Pinter Publishers.
- Rechova, Jana and Jindriska Syllova (1996): "The Legislature of the Czech Republic", in *Parliaments and Organised Interests: The Second Steps*, eds. A. Agh and G. Ilonszki, pp. 322-341. Hungarian Centre for Democracy Studies: Budapest.
- Zajc, Drago (1996): "Legislative Developments in a New Democracy: the Case of Slovenia", in *Parliaments and Organised Interests: The Second Steps*, eds. A. Agh and G. Ilonszki, pp. 380-394. Hungarian Centre for Democracy Studies: Budapest.
- WB (2002): *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. The World Bank: Washington D.C.

**Slobodan Antonić**  
Filozofski fakultet  
Beograd

*S u m m a r y*

### **PARLIAMENTARIANISM IN SERBIA AFTER 2000**

After the definition of parliamentarianism has been given along with its description under Miloshević's rule, author presents analysis and data on the work of Serbian Assembly in the period 2001–2004. On thus provided basis author concludes that in the period of Djindjić's-Zivković's government parliamentarianism persisted on the same low level as in the period of Miloshević. Improvement of parliamentarianism is provided by the decision of Supreme Court, of 27. May 2003. on autonomy of the parliament members toward their parties and with forming of Kostunica's government.

*Key words:* democracy, Assembly, government, lawgiving activity.