

*Дејан А. Милић\**

*Задужбина „Доситеј Обрадовић”, Београд*

## **ПАРЛАМЕНТАРНИ ПОСЛОВНИК И ПАРЛАМЕНТАРНИ ГОВОР\*\***

### **Сажетак**

Тема овог рада је уређење парламентарне дебате парламентарним пословником ради обезбеђења њеног неометаног тока и квалитета, и спречавања злоупотреба слободе говора. Парламентарна дебата је „крвоток” парламентарног рада и одлучивања. У њој, уз обезбеђену слободу говора, парламентарци у својим говорима супротстављају политичке ставове, идеје и аргументе. Ради ефикасног парламентарног рада и одлучивања, дебату треба ваљано уредити, што се чини парламентарним пословником, „скупштинским уставом” кога доноси парламент и којим су прописане унутрашња организација и процедуре парламента. Циљ уређења дебате пословником је обезбеђење неометаног парламентарног рада и одлучивања, али и заштита слободе говора и права мањине у парламенту. Да би се то постигло, парламентарни пословник мора бити јасан, прецизан и праведан. Он не сме бити пуки декларативни акт, већ израз политичког разумевања супротстављених политичких опција и њихове заједничке тежње за конструктивним приступом решавању питања од општег интереса. Скупштински пословник може бити праведан само ако је у њега уткана политичка култура парламентарних чинилаца, здрава парламентарна традиција и *bona fidei* парламентарни обичаји.

---

\* Имејл-адреса: [dejan.a.milic@gmail.com](mailto:dejan.a.milic@gmail.com).

\*\* Рад је писан за потребе израде докторске дисертације аутора.

**Кључне речи:** парламент, дебата, парламентарни пословник, парламентарни говор, слобода говора, парламентарна опструкција

## УВОД

У расправи о парламентаризму у Енглеској, Сидни Лоу (*Sidney Low*) (2010, 63) као битну одлику парламентаризма наводи његову способност да строго чува режим слободне дискусије у јавним пословима.

Од Лоуовог времена до данас, парламент је прешао дуг пут од средишњег места законодавне активности и контроле извршне власти до здања у којем често тавори пука гласачка машина под контролом владе. То је разлог примедба да се парламент неповратно удаљава од своје делиберативне суштине и све отвореније постаје место на којем се, без воље да се на прави начин расправља о предлозима владе, аминује већ утврђена политика извршне власти. Упркос тим примедбама, потреба заштите слободне дискусије, без које нема одлучивања у парламенту, и даље је актуелна.

Иако се не може оспорити да парламент нашег времена углавном јесте гласачка машина владе, ипак није изгубио своју делиберативну суштину. Модерни парламенти још увек не само да представљају „вољу” народа, него и већају (*Fridrih 2005, 277*). Сада, истини за вољу, на супротним половима расправе, „...где су са једне стране мањинске партије, које свој израз имају у парламентарној опозицији, а са друге стране партија или коалиција већине...” (*De Vergotini 2015, 420*). У таквим условима нужно је сучељавање мишљења власти и опозиције и аргумената „за” или „против” неког предлога.

Још на почетку институционалног уобличавања парламента као израза народне воље уочена је потреба да дебате у њему буду правно уређене, како се не би претвориле у вербалну какофонију или, често, у пуко исијавање надмоћи већине над опозицијом. Зато су у пословник (енгл. *Standing Orders*; фр. *Règlements intérieur Parlementaires*) као израз самосталности и основни акт унутрашње организације и процедура парламента, такође врло рано, унете одредбе које јасно, прецизно и детаљно уређују све аспекте дебате.

Упркос честом осцилирању положаја и „снаге” парламента према извршној власти, суштина пословничког уређења дебате је

остала иста – обезбеђење несметане и квалитетне дебате ради успешног вршења делиберативне функције парламента и заштита његовог рада од опструкције које изазива мањина, али и обезбеђење припадајуће слободе говора парламентарној мањини.

## ОПШТЕ НАПОМЕНЕ О СЛОБОДИ ГОВОРА И ПАРЛАМЕНТАРНОМ ГОВОРУ

У колевци парламентаризма, Енглеској, од *Велике повеље слобода* од 1215. године, која је у тзв. Великом савету Краљевине дала обресе парламента, до *Повеље о правима (Bill of Rights)* од 1689. године, која је утемељила слободу говора без које нема делотворног народног представништва, прошло је скоро пет векова борбе за слободу говора у парламенту.

Члан 9. Повеље о правима одредио је да се слобода говора и расправе или поступци у парламенту не могу побијати ни испитивати ни пред каквим судом или на неком другом месту изван парламента (Mrđenović 2011, 159; 166). Тако је Повељом успостављен имунитет неодговорности чланова енглеског парламента за говоре у парламенту, чиме су широм отворена врата слободној парламентарној расправи.

Век касније, *Декларацијом о правима човека и грађанина (Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen)* од 1789. године, слободу јавног говора потврдиће и Француска. Према члану 11. Декларације, слободна размена мисли и мишљења једно је од најдрагоценијих права човека, и сваки грађанин може слободно говорити, писати, штампати, с тим што може одговарати за злоупотребе те слободе у случајевима одређеним законом (Mrđenović 2011, 312; 316).

Након тога, читав XIX и добар део XX века обележиће борба за потврђивање слободе говора као темељног људског права, док оно није признато *Универзалном декларацијом ОУН о правима човека* (1948), *Међународним пактом о грађанским и политичким правима* (1966) и *Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*.

Шта данас подразумевамо под *слободом говора* (енгл. *Freedom of Speech*; фр. *Liberté d'expression*)? Најкраће, слобода говора је јавно усмено или писано изражавање сопственог мишљења без страха од икаквих последица. У друштвима без слободе говора, последице по оног ко се осмели да своје мишљење изнесе у јавност могу бити

претходне (разни облици цензуре) и накнадне (разни облици институционалне или ванинституционалне одмазде).

Проглашење слободе говора универзалном и готово опште прихваћен имунитет чланова парламената за говор у вези са вршењем парламентарне функције, заштитили су парламентарни говор од институционалног и ванинституционалног притиска превасходно извршне власти.

Политички говор можемо посматрати у ширем и ужем смислу. Шире гледано, то је говор који доприноси остварењу неке политике и задовољењу неког општег или појединачног циља у било којој области јавног живота. Политички говор у ужем смислу тесно је везан за освајање или очување државне власти (Avramović 2018, 348–349; Milić 2011, 33–36). Својом суштином, политички говор је (или треба да буде) усмерен ка будућности. Његова сврха је помоћ у избору опција за поступање, навођењем онога што је по општи интерес корисно или штетно (видети: Kelsen 2019, 25).

Парламентарни говор је један од видова политичког говора у ужем смислу, који је везан за функцију члана парламента. То је посебно значајан вид политичког говора, јер је парламент истовремено арена сучељавања аргумената посланика који имају право и обавезу да говоре „у име народа”, и место доношења или потврђивања најзначајнијих одлука у држави (Milić 2011, 39). Стога није претерана оцена Карла Фридриха (*Carl Friedrich*) (2005, 286) да је говор „суштина парламентарне активности; он представља крвоток парламентарног политичког тијела”. У вези с тим, упркос сталним променама његовог положаја унутар политичког система, парламент је био и остао форум за говор и противговор народних представника (Рајванчић 2008b, 230).

Говор парламентарца везан је за све функције парламента (законодавну, контролну, изборну) и то за рад у пленуму и рад у одборима и комисијама. Парламентарни говор није само говор у скупштинском здању, него и свака реч коју парламентарца изговори ван зграде парламента, у делегацијама и специјалним мисијама које обавља по овлашћењу парламента.

Сходно свом значају, ваљало би да је парламентарни говор превасходно усмерен на решавање питања од општег интереса, на изналажење најадекватнијих законских решења и конструктиван приступ контроли извршне власти. Идеално би било да буде везан за предмет који је утврђен дневним редом, за једно посебно питање,

„било оно ужега или ширега значења” (Nušić 2011, 50). То би био школски пример тог вида говора. Но, парламентарна пракса често не нуди потврду таквог усмерења парламентарног говора. Много су чешће ситуације у којима парламентарци скупштинску говорницу користе за пуку промоцију политичких идеја и програма и задовољење интереса партија и појединаца (Avramović 2018, 349). То, по правилу, доводи до честих и тешких вербалних окршаја представника скупштинске већине и мањине, који знатно отежавају скупштински рад и, у крајњем исходу, уводе парламент у опструкцију.

Догађа се и да вербална спорења ескалирају у физичке обрачуне између посланика. У историји парламентаризма било је и случајева вербалних сукоба са трагичним исходом. (Познат је пример тзв. „скупштинског атентата” у сали за седнице Скупштине Краљевине СХС 20. јуна 1928. године, када је посланик владине већине, након вишедневних расправа са посланицима опозиције које су се у једном моменту потпуно одвојиле од дневног реда и претвориле у тираду жестоких личних увреда, убио два и ранио три посланика опозиције, што је изазвало кризу парламента и, потом, завођење личне диктатуре тадашњег монарха.)

Зато је уређење скупштинског говора правилима самог парламента од немерљивог значаја за мирно и ефикасно вођење дебате која не сме да постане „збрка великог броја гласова” (Fridrih 2005, 286). Парламентарна дебата све време свог трајања мора бити уравнотежени ток говора и реплика, аргумената и противаргументата, што изискује да буде уређена парламентарним пословником.

## ОПШТЕ НАПОМЕНЕ О ПАРЛАМЕНТАРНОМ ПОСЛОВНИКУ

Парламентарни пословник нашао је своју примену као унутрашњи акт парламента с правилима његове унутрашње организације и процедура, најпре у парламентарној пракси Уједињеног Краљевства, да би га касније усвојили и парламенти других држава.

За француске конституционалисте Аврила и Жикела (*Pierre Avril et Jean Gicquel*) пословник је привилеговани извор парламентарног права, чији је циљ унутрашње функционисање скупштине, који садржи процедуре за рад скупштине и правила о дисциплини посланика. С формалног аспекта, ради се о резолуцији коју скупштина доноси по редовној процедури (подношење предлога,

разматрање у комисији и усвајање на седници), која представља оно што управно право назива мерама унутрашњег реда, тј. правилима чија је важност ограничена на њихову унутрашњу сврху. Садржајно, пословник је посебан у односу на друге писане норме скупштинског права, јер се његово важење протеже само на скупштину која га је усвојила, али су му одредбе релативно аутономне према општем поретку и имају способност самоодржања упркос променама режима (Avril et Gicquel 1988, 8).

За Јовановића ([1936]2005, 182) пословник је скуп прописа о парламентарном поступку, док га Јовичић (1999, 218) дефинише као акт којим се уређују унутрашња организација и рад парламента, односно појединих његових домова, уколико није једнодоман. Према Ђ. Де Верготинију (Giuseppe de Vergottini 2015, 569), пословник је норматив које аутономно доноси сама скупштина у складу са уставом, и сагласно принципу самосталне организације парламента, а на истом трагу, Пајванчић (2008а, 128) пословник види као израз права парламента да сам уреди сопствену унутрашњу организацију и процедуре по којима се одвија његов рад. Петров (2010, 21–22) је прецизан – пословник је за парламент исто оно што је устав за целокупни уставни поредак, и њиме се уређују унутрашња организација и функционисање парламента.

Парламентарни пословник је у XIX и првој половини XX века чешће доношен у форми закона, у законодавном поступку, док се данас чешће усваја као унутрашњи скупштински акт – резолуција, којом скупштина уређује сопствену унутрашњу организацију и рад. По правној снази налази се испод устава, а често је акт унутрашње операционализације уставних норми којима су утврђени најзначајнији принципи организовања и функционисања парламента. (Премда, има устава који на детаљан начин прописују парламентарне процедуре). Код вишедомних парламената, сваки дом усваја свој пословник, а пословник о раду заједничких седница домова усвајају домови заједнички.

У погледу унутрашње организације парламента (и домова), пословник уређује: конституисање парламента и верификацију мандата, избор руководства парламента, број, надлежности, састав и избор руководства сталних радних тела, права и дужности посланика, казнене одредбе за повреде парламентарних дужности, организовање скупштинске службе и др. Остале одредбе усмерене

су на уређење различитих поступака који су у надлежности парламента, укључујући и начин вођења скупштинске расправе.

## **УРЕЂЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ГОВОРА ПОСЛОВНИКОМ**

У вези с парламентарном дебатов, пословник треба да реши низ сложених питања која се тичу: скупштинске процедуре, полагаја оног ко скупштином председава и руководи њеним радом, расправа и иступања чланова парламента у њима, посланичких питања и интерпелација, те заштите парламентарног рада од могуће опструкције.

Парламентарни поступци су превасходно усмени, а парламентарни говор је срж тих поступака. Зато је нужно да парламентарни говор, као „крвоток” без којег је парламент беживотно тело, буде уређен.

Код стварања пословничких правила о парламентарном говору, треба узети у обзир две неупитне чињенице.

Прво, парламентарни говор, у својој бити, израз је и последица политичког неслагања. Тамо где не постоји аргументовано, конструктивно, јавном интересу окренуто парламентарно неслагање (није исто што и неслога – прим. ДМ), нема ни делотворног политичког одлучивања. „Строго гледано, неслагање би требало да буде темељна врлина политичког живота у демократији, и то у мери да се без икаквих околишања демократски начин владавине може... дефинисати као онај који не само што не гуши неслагање, већ га прихвата као извор своје снаге а не слабости” (Fuzaro 2020, 29). Онде где нема сучељавања ставова и аргумената, где влада једноумље, опасност од доношења погрешних и штетних одлука је несумњива. Зато, иако свака власт тежи гушењу неслагања, из страха да је не угрози, конструктивно неслагање усмерено на избор најбољег решења за неко политичко питање може ојачати и учврстити поредак. У томе је смисао успостављања слободе говора, нарочито у парламенту. „Слободна јавна дискусија ... учврстила би и демократичност заједнице, ублажавајући њену погубну склоност ка униформности, тако својственоу деспотизму...” (Fuzaro 2020, 30).

Друго, слобода говора у парламенту није ни апсолутна, ни лична.

Привилегија речи се, истина, јамчи парламентарцима, али је то јемство успостављено преваходно ради обезбеђивања слободе претреса у парламенту (Marković 2009, 298). „Привилегија речи” једног посланика није „безобална”. Она је омеђена слободом говора других посланика, без чега нема довршења послова који стоје пред скупштином. Слобода говора једног не сме да угрози слободу говора других чланова парламента, ни мисију парламента.

Имунитет неодговорности који, мимо других грађана, ужива посланик за ставове које износи са „скупштинске говорнице”, који датира још од Повеље о правима из 1689, односно Декларације о слободама и правима из 1789. године (у Србији, први пут од Закона о Народној скупштини из 1858. године), није успостављен као лична повластица парламентарца. „Посланичка неодговорност значи да посланик не одговара за свој службени рад... одговара за оно што би рекао и урадио и у самој Скупштини, али ван њених службених послова, у приватним односима” (Jovanović 1924, 179). Речи посланика штите се, дакле, у циљу заштите деловања парламента.

Чиме је једино могуће спречити једног или групу узурпатора слободе говора на уштрб слободе говора других, који тиме угрожавају или спречавају рад парламента? Пословником, наравно. Унутрашњим актом парламента који су написали и усвојили народни представници ради заштите парламента од притисака споља и изнутра.

Парламентарни пословник доноси се да би, поред осталог, обезбедио успешно спровођење парламентарних процедура и неометан ток дебате.

За парламентарну дебату, пословник даје одговоре на значајна питања: ко и када говори; по чијем одобрењу; по ком редоследу; колико пута у току расправе; колико времена му се оставља за говор у разним приликама и у зависности од његовог положаја у парламенту, парламентарној групи или ван ње; ко сме да опомиње или прекида говорника у току говора; какве су санкције ако својим речима повреди правила пословника и ко их изриче итсл.

У парламенту, пре свих, говоре посланици. Но, има прилика кад говор није резервисан само за њих. Пословници уређују ко све и на чији позив може да учествује у парламентарној расправи. У вези с питањима која се односе на њихову надлежност, могу говорити председник и чланови владе, њихови представници, као и разни експерти којима је парламент упутио позив за учешће у расправи, због значаја који њихово обраћање може имати за одлучивање о неком питању.



Пословник Народне скупштине Србије, примера ради, као учеснике у расправи, осим посланика, наводи председника и чланове Владе, представнике других предлагача закона и директора Секретаријата за законодавство, као и друга лица, на позив председника Народне скупштине. Пословник дозвољава и да одређеним (посебним) седницама, на позив председника Скупштине, присуствују и говоре председник Републике, председници страних држава, председници и чланови страних влада, делегације парламената страних држава, представници међународних организација итд (Poslovník NS RS 2012, чл. 89).

Пословник Хрватског сабора даје језгровитије норме према којима седници Сабора, као гости, могу присуствовати сви они које је позвао председник Сабора. Но, нико не може говорити пре него што му председник Сабора или председавајући додели реч (Poslovník HS 2018, чл. 229 и 230).

Рестриктивнији приступ има пословник Дома комуна Британског парламента. У том дому говоре његови чланови, а у расправама учествују још само премијер и чланови Кабинета. Присуство јавности крајње је ограничено, осим за чланове Дома лордова који могу да присуствују, али не и да говоре (Standing Orders 2023, par. 163 & 164).

Парламентарни говор је, ипак, најпре „привилегија” парламентарца који имају право и обавезу да говоре искључиво у складу с правилима пословника.

За ефикасну дебату од највећег значаја је правилно вођење парламентарног поступка, а у организовању, отварању и вођењу дебате круцијалан је утицај председника парламента. Општеприхваћено пословничко правило је да парламентарним радом, укључујући и вођење расправе, руководи председник парламента (дома, код вишedomних парламената). Његов положај у вођењу парламентарних расправа крајње је деликатан. Од његовог ауторитета, добре намере и вештине зависе и ефикасно вођење дебата и одржавање скупштинског реда, јер он усмерава ток седница. Неред у парламенту и негативан ток скупштинских расправа с добром дозом сигурности могу се ставити њему на душу.

С обзиром на значај председника у вођењу рада парламента, није претеран приказ његове улоге коју је дао аустријски историчар Јозеф Редлих (*Josef Redlich*): „Дужност и вјештина председника политичке скупштине јесте дужност и вјештина акушера: ...

помоћи природи а не чинити насиље над њом – олакшати порођајне муке – доћи у најкраћем року до правог плода, али не и угушити га, а још мање замијенити га на његовом мјесту подметнутим дјететом. Само онолико колико то одговара вољи скупштине, може воља овога званичника имати право на неки обзир” (Redlich 1908. цитирано у: Fridrih 2005, 281).

Овлашћења председника у расправи, према пословницима у упоредној парламентарној пракси, су бројна и моћна. Најчешће, он одређује дневни ред, иако има парламената који дневни ред одређују пленарно на његов предлог (Скупштина Србије усваја дневни ред, на предлог председника – Poslovník NS RS 2012, čl. 85). Скупштинске седнице отвара председник парламента (мали изузетак постоји у парламентима монархија где се прва седница новог скупштинског сазива отвара „краљевом беседом” – нпр. Велика Британија и Шпанија). Он води седнице. „Унутар Парламента, сви говори се упућују спикеру, и његово усмјеравање дебате и других процедура је без могућности жалбе, јер... ‘Председавајући је безгрешан као и Папа’” (Fridrih 2005, 283). Он, према пословнику, даје реч посланицима и присутним члановима владе, утврђује редослед говорника и води рачуна о њиховом времену. Он их опомиње, одузима им реч и изриче дисциплинске мере уколико повреде скупштински ред. (Нпр: „Ако било који члан упорно пркоси овлашћењима председавајућег на седници у Вестминстер холу, председавајући те седнице може наредити члану да се повуче са те седнице; а ако посланик то не учини, председавајући може прекинути седницу и пријавити понашање посланика Дому” – Standing Orders 2023, pag. 10.11) Председник парламента „тумачи” пословник. Од његовог тумачења зависи хоће ли се пословник примењивати или злоупотребљавати.

Парламентарни говор посланика одвија се на пленарним седницама, али и у раду скупштинских радних тела, где улогу председника парламента у регулисању тока дискусије преузимају председници радних тела.

Редослед добијања речи у расправи зависи од величине посланичке групе (негде постоји обичај да први говоре представници најмање, а последњи представници најбројније посланичке групе), или од тога да ли је реч о предлагачима одређеног законског предлога, да ли се ради о известиоцима радних тела или члановима владе итд. Редослед добијања речи зависи и од пријављивања повреде пословника, у ком случају реч најпре добијају посланици који су

повреду пословника пријавили. Код права на реплику, правило је да посланик чије је право на реплику изазвано добија реч пре говорника који треба да говори по реду пријављивања. Према упоредној парламентарној пракси, реч о појединим предлозима најпре се даје предлагачима, па известиоцима радних тела, председнику и члановима владе, уколико су присутни и, на крају, посланицима. Предлагачи и представници владе реч могу добити кад год је затраже.

Дужина излагања различито је уређена у разним пословницима, и углавном је резултат балансирања између потребе да се заштити слобода говора и неопходне оптимализације процеса парламентарног одлучивања. Кроз деценије парламентарне праксе приметно је све чешће и веће скраћење времена обраћања посланика. У историји енглеског парламентаризма, то се први пут догодило у вези с тзв. „ирском опструкцијом”, због чега је најпре примењено тзв. „поноћно правило” (парламентарна расправа прекидала се у поноћ, без обзира на њен дотадашњи ток), а потом и тзв. „гиљотина прописа” (Lou 2010, 81–87), док је код нас прва „сеча” времена за говор посланика обављена Законом о пословном реду Народне скупштине од 1911, након вишегодишњег „вербалног рата” између владајућих радикала и опозиције. И важећи пословник Народне скупштине Србије не одликује се већом толерантношћу према дужини говора посланика, а скраћивања времена за расправу која су чињена почев од измене скупштинског пословника 1994. године, правдана су обично потребом за ефикасним радом Скупштине, при чему таква оправдања нису без основа.

Дужина говора зависи и од договора између председника парламента и лидера парламентарних група, којим се могу изменити пословничка правила. Такође, дужина обраћања зависи и од врсте обраћања, при чему савремени пословници показују све већу склоност ка „сечењу” времена за реплике или пријаву повреде пословника, што може озбиљно да угрози не само расправу, него и достигнути степен демократичности парламентарних процедура.

Осим у законодавном поступку, значајна су и обраћања поводом посланичких питања и интерпелација, важних средстава парламентарне контроле над радом извршне власти.

Према Марковићу (2009, 279), *посланичко питање* је конкретно питање које посланик поставља једном члану владе или целој влади из области њиховог делокруга. За Петрова (2010, 149), посланичка питања су конкретна питања која посланици постављају, усмено

или писмено, влади или поједином министру, ради прибављања одређених обавештења о раду владе или појединих министарских ресора, а на која су влада или министри дужни да одговоре у одређеном року. Право постављања посланичког питања Пајванчић (2008а, 74) види као инструмент парламентарне контроле владе и то је индивидуално право које посланик остварује непосредно. Но, такво право није његово лично право које му је дато ради задовољења знатижеље, већ зато да би скупштина дошла до сазнања о владином раду (Jovanović 1924, 282).

Према наведеном, посланичко питање можемо дефинисати као посебно контролно средство парламентарца за тражење обавештења о активностима владе или појединих министара и њихових ресора, или објашњења о разлозима одређеног поступања владе или појединих министара. Оно може бити писано или усмено, исто као и одговор. О питању се не отвара скупштинска расправа, али су усмено питање и одговор нова могућност за говор парламентарца, који могу да се изјасне јесу ли задовољни одговором или не.

Посланичка питања су ефикасна средства за исправљање грешака управе и „важна прилика за довођење владе у неприлику” (Fridrih 2005, 287). Додатно средство контроле министра или владе је могућност постављања додатних питања уколико одговор није задовољавајући за оног ко је питање поставио. Такав развој дебате може довести до тога да „час за постављање питања постаје шаховска партија, током које се постављају многа реторичка питања, да би се драматизовала поента коју опозиција жели да истакне” (Fridrih 2005, 287).

*Интерпелација* (лат. *interpelatio* – питати, протестовати) се најчешће схвата као квалификовано посланичко питање чији је предмет тема од општег интереса, и које се поставља с циљем добијања не само обавештења, већ и појашњења и оправдања владине политике или појединог њеног акта (Marković 2009, 280; Petrov 2010, 155). Код интерпелације постоји несумњива намера подносилаца да поводом предмета интерпелације изазову скупштинску дебату о раду владе и, у коначном исходу, гласање о поверењу влади. С обзиром на значај интерпелације у контроли извршне власти, њу не може поднети посланик као појединац, него је може активирати већи број посланика заједничким актом, при чему се минимални број посланика потребан за подношење интерпелације утврђује уставом или пословником. (У Хрватској интерпелацију може поднети

бар 10 заступника; у Србији је интерпелација уређена чланом 129. Устава, и право на подношење интерпелације има 50 посланика.)

Главни циљ интерпелације је расправа о раду владе. Током расправе суду јавности се излажу њени погрешни потези који каткад могу бити и корупцијске афере. Стога је интерпелација заиста моћно средство контроле које је у упоредној парламентарној пракси чест повод пада влада или смене министара.

Дебате које изазива интерпелација због висине улога у тој „парламентарној игри” по правилу су жучне и на граници инцидента. Зато је код дебата по интерпелацијама, уосталом као и у свим скупштинским дебатама везаним за важна питања од општег значаја, од великог утицаја улога председника парламента у вођењу дебате.

### **ЗЛОУПОТРЕБА ПРИМЕНЕ ПОСЛОВНИКА – ТИРАНИЈА VEЋИНЕ И ОПСТРУКЦИЈА МАЊИНЕ**

Пословничка правила ограничавају и већину која врши власт у парламенту, и мањину која злоупотребом права може да угрози несметан рад парламента. „Правила парламентарне процедуре појављују се као ограничења вршењу власти, које већина прихвата једнако спремно као и мањина” (Fridrih 2005, 309). При чему скупштинска већина најчешће пристаје само на ограничења која не доводе у питање опстанак владе.

Но, функционисање скупштине не може се поверити само пословничким правилима. То је посебно важно за однос скупштинске већине и мањине, када, уколико нема политичке културе, добре парламентарне традиције и намере за конструктиван рад, пословник може постати оружје у рукама скупштинске већине – за притисак на опозицију, али и у рукама опозиције – за опструкцију рада парламента и изазивање кризе владе. Несумњиво је да, осим што се темељи на добром пословнику, „парламентарни систем модерне конституционалне владавине мора напосљетку почивати до неке мјере на извјесним прећутно прихваћеним конвенцијама” (Fridrih 2005, 309).

Тиранију већине могуће је спровести: прегласавањем и одбацивањем опозиционих иницијатива, предлога закона и амандмана; „ћутањем” на посланичка питања; пристрасним деловањем председника парламента (који, по правилу, припада већини), што (у најгрубљем виду) подразумева фаворизовање представника већине

и масивну и сталну дискриминацију представника опозиције, уз примену пословника, или кршењем пословничких норми.

Тиранија мањине спроводи се опструкцијом, за коју Јовановић ([1936]2005, 187) тврди да је једно од главних зала савременог парламентаризма. Он подвлачи да опструкције има онда када мањина плански одуговлачи послове који претходе скупштинском одлучивању, посебно када одуговлачи претрес.

*Опструкција* је скуп различитих начина ометања рада парламента, попут: подношења непотребних предлога; честог изазивања контроле кворума; ометања скупштинског рада разним видовима буке; бојкота седница одсуствовањем или блокадом сале за седнице итд. Посебно делотворан начин опструкције је тзв. дебатна опструкција која се врши помоћу филибастера и филипика.

*Филибастери* (енгл. *filibuster*) су непотребно дуги, са аспекта остварења политичког циља, бесмислени говори неконзистентне садржине, којима чланови мањине у скупштини покушавају да спрече или, бар, одложе доношење значајних одлука по предлозима владине већине. Коришћени најпре у англосаксонској парламентарној пракси, служе као последње „оружје” против превласти већине, нарочито онда када је изгледно да већина располаже комотним бројем гласова за усвајање предлога. Термин потиче од шпанске речи *filibustero*, што је назив за гусаре који су током XVII века нападали шпанске трговачке бродове док су возили робу у шпанске колоније у Америци, а означава парламентарце који разарају дебату (Авгамовић 2018, 352). Станојевић је назив везивао за „искварену” холандску реч *virjbouter*, у преводу: „слободни чизмаш” (Stanojević i Avgamović 2002, 285). Оба тумачења имају основа с обзиром на могућност преузимања речи из холандског у шпански језик, и обратно, током шпанске власти у Холандији у XVII веку.

Британски парламент суочио се први пут с „филибастерингом” током тзв. ирске опструкције почев од 1881. године, коју су вршили ирски националисти у Парламенту, тражећи већу аутономију за Ирску у оквиру Велике Британије (видети Fridrih 2005, 278 и даље), што је на крају довело до новелирања пословника парламентарних домова нормама које су строжије уредиле правила дебате.

Филибастер у Сенату САД је често коришћен почев од средине XIX века, те је остало упамћено да су између 1940. и 1950. године демократски сенатори из јужних држава више пута њиме спречили доношење савезних закона повољних за Афроамериканце (видети

Stanojević i Avramović 2002, 285). Сматра се да апсолутни рекорд држи сенатор Стром Турмонд (Strom Thurmond), који је 1957. године говорио дуже од 24 часа (Avramović 2018, 352).

Као опструктивно средство, филибастер је „убојит” кад више посланика, прозивајући једни друге, спроведу организовану „филибастеринг” дебату, уз многобројне реплике. У таквим случајевима, блокада дебате може трајати веома дуго.

Као вид савременог филибастера Аврамовић (2018, 352) наводи подношење великог броја амандмана, уз пример посланика опозиције у француској скупштини који су у расправи о неком законском предлогу поднели више од 140.000 амандмана. Мислимо да треба исказати резерву према сврставању такве манипулације пословничким овлашћењима под појам филибастера, јер иако се подношењем огромног броја амандмана краде време расправе, оно без расправе о сваком амандману појединачно (што у савременим парламентима најчешће није случај) тешко може да се поистовети са филибастером.

Опструктивно подношење амандмана није непознато ни у нашој новијој парламентарној пракси. Посланици владајуће коалиције и радикала поднели су 2018. године преко 600 амандмана на предлог закона (видети: Lakić Šetin 2018). То је добар пример да опструкција није само „оружје” опозиције у парламенту, већ да њу може вршити и већина, уколико се то уклапа у њене политичке калкулације. (Овде треба напоменути да у позадини сваког „насилног” деловања скупштинске већине ради „уништења” или пасивизовања опозиције постоји искра страха да опозиција може разорити парламентарни рад).

Опасност од држања филибастера у савременим парламентима знатно је умањена редукацијом времена које пословници остављају за парламентарну расправу.

Други вид опструкције речју су *филипики*, говори усмерени на личност политичких противника који обилују тешким оптужбама, клеветата и увредама. Они изазивају честе реплике, чиме ток дебате скрећу с главног правца и успоравају га. Термин је настао према Филипикама, низу политичких говора Демостена из средине IV века п.н.е. против Филипа Македонског (Petrović 2007, 169–171). Иако пословници савремених парламената строго забрањују увредљиве и клеветничке говоре *ad hominem*, савременој парламентарној пракси не мањка ни такав вид дебатне опструкције. Негативна

кампања и говор мржње против политичара данас су најделотворнији облик рушења њиховог интегритета и поверења бирача у њих, јер су негативне поруке пласиране у јавност пет пута делотворније од позитивних (Kastels 2022, 27). Изречене са скупштинске говорнице, још су делотворније. Зато не чуде бројне филипике које данас у најнегативнијем виду срећемо у парламентарном говору. Строжим нормама савремених парламентарних пословника тежи се и значајном умањењу опасности од држања филипика у парламенту.

Опструкција је једино делотворно политичко средство опозиције у друштвима без најосновијих услова за друштвени дијалог, у парламентима где се опоненти не доживљавају као партнери у вођењу политике, већ као непријатељи које треба уништити. Треба веровати Фридриху (2005, 279) да је посезање за опструкцијом ради прекида скупштинске дебате јасан показатељ чињенице да је друштво раздирано суровим конфликтима који угрожавају опстанак не само парламента, већ и целе заједнице. Зато је нужно отклањање узрока парламентарне опструкције.

Моћ мањине у парламенту изражена опструкцијом, као и моћ већине злоупотребом „броја руку” веома су деструктивне, због чега их треба обуздавати функционалним парламентарним пословником.

Функционалан парламентарни пословник је онај чији творци, узимајући у обзир ставове свих страна у парламентарној интеракцији, успеју да одредбама удахну дах стварног живота, тако што ће апстрактне уставне норме помирити са стварним стањем у парламенту. Иако је реч о тешком послу, без таквог пословника парламент не може правилно и ефикасно деловати. Функционалан пословник мора да пружи разрађене механизме који ће балансирати и тако супротстављена начела парламентарног права каква су већински принцип у доношењу одлука или начело ефикасности у скупштинском деловању са слободом говора у парламенту и начелом заштите права скупштинске мањине (Petrov 2010, 24). То је услов без кога нема делотворног парламента нити верификације његове политичке и правне улоге у друштву.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Може ли пристојан парламентарни говор зависити искључиво од пословника? Може ли и најидеалније срочен пословник да не буде мртво слово на папиру, ако у једном организму који слови за



парламентаран нема добрих парламентарних обичаја? Уколико је парламент састављен од појединаца лишених чак и основне људске културе и васпитања, који не желе да нађу компромис за конструктиван рад? Изгледно је, не.

„Масу једног парламента треба да чине људи умерених осећања, или ће они изабрати једно неумерено министарство и донети насилничке законе”, каже Фридрих. Тачно. Свака јарост, посебно парламентарна, води директно у потпун неуспех друштва.

Значај „умерених осећања” и парламентарне традиције за добро функционисање парламента јасно показује пример из септембра 2019. године.

На седници Британског парламента поводом референдума о изласку Британије из ЕУ, током говора премијера Џонсона (*Boris Johnson*), посланик Филип Ли (*Phillip Lee*) напустио је место у клубу конзервативаца и, без речи, сео међу посланике клуба Уније либералних демократа. Тиме је ставио до знања да не подржава кампању премијера Џонсона за излазак из ЕУ. Значајније, одласком у опозицију, Ли је угрозио владину већину у Парламенту и довео у питање опстанак Владе (*The Guardian* 2019; *RTS* 2019; *Bracknell News* 2020).

Каква је била реакција посланика Британског парламента на потез посланика Лија? Премијер, министри и посланици већине су га „превидели”, либерали су аплаузом дочекали „пребега”. Ли је кратко прокоментарисао да више не може служити најбољим интересима својих бирача и државе као конзервативни посланик. Неколико месеци потом платио је цену политичког избора, јер није изабран за посланика на листи либерала. Напустио је политику. Џонсон је остао премијер до 2022. У његовом мандату Британија је изашла из ЕУ децембра 2020. Реакција парламентарца на потез Лија била је природна за британски парламент. Може ли се замишлити каква би у сличној ситуацији била реакција посланика већине у парламенту неке тзв. нове демократије?

Нема потребе да се замишља. Септембра 2008, после сукоба унутар Српске радикалне странке, заменик председника странке Т. Николић је с групом посланика напустио СРС и оформио нов посланички клуб (*BBC Serbian* 2008). Политички „рат” између радикала и њихових бивших колега започет је клетвама са скупштинске говорнице (*Teodorović* 2008), а довршен крајем децембра те године физичким обрачуном Николића и једног радикалског посланика (*Radonjić* 2008).

Контраст између поменута два случаја поткрепљује тезу о неопходности парламентарне традиције, добрих парламентарних обичаја и развијене парламентарне културе посланика, да би пословник дао пун допринос правилном раду парламента. Где нема *bonae fidei* у односима између парламентарних чинилаца, парламент неће функционисати. А може ли, како запажа К. Фридрих, ишта бити праведно ако не функционише?

Једини начин доброг уређења парламентарног говора је уређење функционалним пословником који није само декларативан. Његове норме треба да омогуће ефикасан парламентарни рад, да поштују скупштинску реалност и достојанство сваког ко као народни представник крочи у скупштинско здање. Да би нешто било праведно мора бити у складу са стварношћу и утемељено у парламентарној култури и добрим обичајима. У супротном прети опасност да сталним сукобима између већине и мањине у парламенту дебата парламенту буде одузета. А још 1921. године посланик КПЈ у Скупштини Краљевине СХС Триша Кацлеровић је рекао: „Одузмете ли дискусију Народној скупштини, нема Народне скупштине”.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Avramović, Sima. 2018. *Rhetorike Techne – Veština besedništva i javni nastup*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beograd – Službeni glasnik – Dosije.
- Avril, Pierre et Jean Gicquel. 1988. *Droit Parlementaire*. Paris: Montchrestien.
- BBC Serbian. 2008. „Nikolić formirao novi poslanički klub.” *BBC Serbian.com*. 09. septembar 2008. [https://www.bbc.com/serbian/news/2008/09/080908\\_srs\\_latest](https://www.bbc.com/serbian/news/2008/09/080908_srs_latest).
- Bracknell News. 2020. “Phillip Lee former Bracknell MP back on political scene.” *Bracknell News*. 30th january 2020. <https://www.bracknellnews.co.uk/news/18198550/phillip-lee-former-bracknell-mp-back-political-scene/>.
- De Vergotini, Đuzepe. 2015. *Uparedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Fridrih, Karl J. 2005. *Konstitucionalna demokratija*. Podgorica: CID.

- Fuzaro, Dijego. 2020. *Misliti drugačije - Filozofija neslaganja*. Beograd: Clio.
- Jovanović, Slobodan. [1936] 2005. *Država*, knjiga druga. Beograd: Izdavačko i knjižarsko preduzeće Gece Kona A. D. Fototipско izdanje. Reprint, Beograd: Prosveta.
- Jovanović, Slobodan. 1924. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.
- Jovičić, Miodrag. 1999. *Leksikon srpske ustavnosti*. Beograd: Filip Višnjić.
- Kastels, Manuel. 2022. *Sunovrat – Kriza liberalne demokratije*. Beograd: Clio.
- Kelsen, Jens E. 2019. *Šta je retorika?*. Beograd: Karpos.
- Lou, Sidni. 2010. *Engleski parlamentarizam*. Beograd: Centar za izdavaštvo i informisanje Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Marković, Ratko. 2009. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.
- Milić, Dejan A. 2011. *Srpski politički govor modernog doba*. Beograd: Službeni glasnik – Zavod za udžbenike.
- Mrđenović, Dušan. 2011. *Temelji moderne demokratije – Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima*. Beograd: Zavod za udžbenike – Dosije studio.
- Nušić, Branislav. 2011. *Retorika – Nauka o besedništvu*. Beograd: Službeni glasnik – Čigoja.
- Pajvančić, Marijana. 2008a. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Pajvančić, Marijana. 2008b. *Ustavno pravo*. Novi Sad: Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu.
- Petrov, Vladan. 2010. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Petrović, Sreten. 2007. *Retorika – istorija, teorija, praksa*. Beograd: Narodna knjiga – Alfa.
- Poslovnik Hrvatskog sabora. <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije. [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

- Radonjić, M. 2008. „Psovali i čupali kosu.” *Novosti*. 28. 12. 2008. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.289.html:229096-Psovali-i---cupali-kosu>
- RTS. 2019. „Džonson izgubio većinu u parlamentu.” *RTS*. 03.09.2019. <https://www.rts.rs/vesti/svet/3647398/dzonson-izgubio-vecinu-u-parlamentu.html>
- Standing orders of the House of Commons. [https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/blue-add-so\\_03-07-2023/so-orders.html#\\_idTextAnchor149](https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/blue-add-so_03-07-2023/so-orders.html#_idTextAnchor149)
- Stanojević, Obrad i Sima Avramović. 2002. *Ars Rhetorica – Veština besedništva*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Štetin Lakić, Jovana. 2018. „Poslanici vladajuće većine opet podneli brojne amandmane.” *NI info*. 02. april 2018. <https://n1info.rs/vesti/a376514-vladajuca-vecina-opet-podnela-veliki-broj-amandmana/>
- Teodorović, Miloš. 2008. „Uloga kletve u srpskoj politici.” *Radio Slobodna Evropa*. 3. septembar / rujan 2008. <https://www.slobodnaevropa.org/a/1196111.html>.
- The Guardian. 2019. “Phillip Lee quits Tories, leaving government without a majority.” *The Guardian*. 3. september 2019. <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/03/phillip-lee-quits-tories-leaving-government-without-a-majority>

**Dejan Milić\***

*Fondation „Dositej Obradovic”, Belgrade*

## **PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURE AND PARLIAMENTARY SPEECH**

### **Resume**

The topic of this work is the regulation of parliamentary debate by parliamentary rules of procedure in order to ensure its smooth flow and quality, and to prevent abuse of freedom of speech. Parliamentary debate is the “blood stream” of parliamentary work and decision-making. In the parliamentary debate, with freedom of speech ensured, parliamentarians oppose political positions, ideas and arguments in their speeches. For the sake of efficient parliamentary work and decision-making, the debate should be regulated legally, which is done by the parliamentary rules of procedure, the “parliamentary constitution” adopted by the parliament and which prescribes the internal organization and procedures of the parliament. The goal of regulating the debate with the rules of procedure is to ensure uninterrupted parliamentary work and decision-making, but also to protect freedom of speech and the rights of the minority in parliament. In order to realize this, parliamentary rules of procedure must be clear, precise and fair. It must not be a mere declarative act, but an expression of the political understanding of opposing political options and their common aspiration for a constructive approach to solving issues of general interest. The parliamentary rules of procedure can only be fair if the political culture of parliamentary officials, a healthy parliamentary tradition and bona fide parliamentary customs are woven into it.

**Keywords:** parliament, debate, parliamentary rules of procedure, parliamentary speech, freedom of speech, parliamentary obstruction

---

\* E-mail address: [dejan.a.milic@gmail.com](mailto:dejan.a.milic@gmail.com).

\* Овај рад је примљен 09. септембра 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 27. новембра 2023. године.