

Парламентарна опструкција

Апстракт: Овај рад представља једну претежно теоријску анализу појаве познате под називом – опструкција парламента – уз коришћење упоредно-правног метода при анализирању правних института који су у вези са том појавом створени. Настојало се показати пут који је ова појава прешла, од њених корена па до савременог облика. Како предмет овог рада представља једну историјску константу у политичком животу држава још од најстаријих времена, проблематизовано је и питање легитимности опструкције. Коначно, дат је кратак преглед правних института усвојених у циљу сузбијања опструкције у Сједињеним Америчким Државама, Француској и Уједињеном Краљевству.

Кључне речи: парламент, опструкција, опозиција

Увод

Свака правна институција служи одређеном циљу и том циљу подређује своје правно постојање. Међутим, од тренутка када је створена, свака институција има тенденцију да спонтано мења свој облик, свој значај, па чак и своју сврху, потпуно независно од воље њеног некадашњег творца. Без промене и једног слова писаног устава (или ког другог акта), један правни ентитет може потпуно променити свој практични значај. Ова својеврсна „еволуција правних институција“ је само још једна потврда чињенице да је право, поред извесне самосталности, ипак рефлексија промена до којих долази у ванправном свету.

Да би парламент успео у обављању својих функција, њему је потребно нешто више од посланика који га сачињавају и простора где се састају. Историја је показала како је за функционисање тако битне установе потребно створити и бројна правила која ће јој омогућити несметан и ефикасан рад. Поглед парламента увек је подозриво био усмерен ка извршној власти (краљу, влади итд.), те је парламент своју слободу од мешања споља осигурао институтом парламентарног имунитета. Опасност од „спољне опструкције“ је тиме била умногоме осујећена.

Чини се да се скоро подразумевало да ће парламентарци, кад им се обезбеди спољашњи мир, сами успоставити унутрашњи. Веровало се да ће значај и углед који се придају положају посланика бити довољни да спрече недолично понашање у парламентарном здању, као и да ће пружити јак подстрек за њихово савесно обављање дужности и тражење компромисних решења. Но, реалност је сасвим другачија. Појавила се нова опасност, која ће ставити на тест способност парламента да се прилагоди новим околностима. Због слабења осећаја

заједничке оданости према парламенту као нечему што стоји изнад појединаца који га чине, институцији парламента прети опасност од изопачења. Парламент је принуђен да води најсулудију борбу од свих до сада – мора се борити против самог себе како би сачувао углед и значај који је некада уживао.

Парламент се временом мењао, како правно, тако и фактички. И кроз векове своје еволуције сакупљао је, у зависности од државе о којој је реч, разноврстан историјски пртљак. Но, као широко прихваћена институција он поседује извесне црте на основу којих га управо и можемо препознати у скоро свим правним порецима. То су углавном његове функције, начини избора његових чланова, његово, по правилу, важно место (до скоро неприкосновено) у систему државних органа итд. Но, поред ових, постоји и најмање још једна заједничка црта свих парламената. Једна особеност на коју се неретко гледа као на заједничку болест парламента.¹ Ипак, ова „болест“ је стара колико и сам парламент (а сеже чак и до неких ембрионалних облика савременог парламента) и постојала је где год се поред владајуће већине јављала и опозиција (мада то може чинити и парламентарна већина), која је спремна да приликом борбе у парламенту „скине рукавице“ – реч је о опструкцији парламента.

У излагањима које следе настојаћемо да одредимо појам опструкције парламента и у складу с тим поставимо питање њене легалности и легитимности, уз осврт на њене историјске корене и примере из праксе страних парламената. Коначно, размотрићемо каква је „реакција правне регулативе“ на овакво, условно речено, изигравање сврхе парламента, те дати преглед репрезентативних института за сузбијање парламентарне опструкције у упоредном праву.

Да би се сагледале последице опструкције, потребно је утврдити које функције парламент има да оствари. Број функција модерног парламента доведен је у питање тезом о „пропадању“ парламента. Заступници ове тезе сматрају да је улога парламента умањена и да је извршавање некада традиционално парламентарних функција прешло на органе егzekутиве.²

Ипак, да бисмо у кратким цртама описали чиме се парламент примарно бави, ослонићемо се на неколико његових класичних функција за које верујемо да су опстале упркос његовом несумњивом слабљењу у модерној држави. Те функције су: расправна, репрезентативна, законодавна и контролна. Репрезентативна функција је сама по себи јасна, будући да је парламент највиши представнички орган. Законодавна функција подразумева доношење изворних прописа који оригинално регулишу друштвене односе. Контролна функција постоји у државама са парламентарним или скупштинским системом власти и под њом се подразумева контрола над радом извршне власти. У овој тачки је битно скренути пажњу да се све функције могу гледати кроз призму расправности, што је нарочито значајно за предмет овог рада. Могло би се рећи да је расправност прет метод рада парламента него његова функција *per se*. Ово се најјасније види код законодавне функције. Законодавна функција у парламенту (када он наступа у пленуму) није ништа друго до посебан облик

¹ Термин „болест парламента“ је користио Џејмс Брајс у свом делу *Савремене демократије*, III (Београд: Издавачка књижарница Геце Кона, 1933), у коме је посветио целу 49. главу слабостима парламента и назвао је „Болести законодавних тела“.

² Владан Петров, „(Не)моћ модерног парламента“, *Правни живот* DXXIV, бр. 14 (2008): 693-710.

расправности. Није, затим, тешко уочити да се расправност протеже и на остале функције парламента. „Отуда је Морис Орију, још у првој половини XX века, употребљавао израз „делиберативна власт“ парламента, сматрајући да он боље од израза „законодавна власт“ одређује суштину модерног парламента.“³ Све ово указује да парламент мора имати могућност да расправља и одлучује како би могао да врши било коју од својих функција. Опструкција иде управо за циљем да расправност саботира и обесмисли, како би се на тај начин парламент у целости паралисао у свом раду. Опасност је утолико већа што се функција расправности не може боље остварити ни у једној другој институцији познатој модерној држави. „Парламент је најквалификованији орган да се у њему ... дијалог одвија, с обзиром да се у парламент сливају захтеви најразноврснијих друштвених група у земљи.“⁴ Без могућности да се на један сталожен и рационалан начин изложе интереси свих група које имају своје представнике у парламенту, да се извагају интереси и већине и мањине, парламент губи свој смисао и постаје празна (и скупа) форма.

Појам парламентарне опструкције

Кад је реч о опструкцији парламента, можемо разликовати две концепције – ужу и ширу. По првој, како то Слободан Јовановић објашњава, „опструкције има онда, када се намерно развлачи скупштинска радња оним средствима која даје сам пословник, а у том циљу да се одгоди или сасвим спречи доношење једног решења. По свом крајњем циљу опструкција је нешто недопуштено. Њоме се иде на парализовање Скупштине, а нико не може имати права да Скупштину у њеном раду укочи. Ако се пак опструкција трпи, то је само с тога што се она креће у границама пословника, што је, другим речима, узела на себе законску форму, тако да се ништа не може противу ње предузети, а да се у исти мах закон не повреди.“⁵

За разлику од ове, шири концепција полази од тога да опструкцију не треба ограничити само на случајеве када се рад парламента настоји паралисати само средствима која пружа пословник и други релевантни акти (нпр. Закон о скупштини), већ је треба проширити и на употребу осталих неправних инструмената.⁶ У том смислу пише и Јелинек: „Средства која опструкција има на располагању зависе у целини од карактера правила која регулишу ток парламентарних послова... Ова средства су две врсте... дистинкција се стога мора направити између опструкције помоћу важећих правила и опструкције средствима која су супротна овим правилима.“⁷

³ Ibid., 705.

⁴ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције* (Београд: ИПД Јустинијан, 2006), 343.

⁵ Слободан Јовановић, „Парламентарна хроника,“ *Архив за друштвене и правне науке* II, бр. 5 (1906).

⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право* (Ниш: Правни факултет, Центар за публикације, 2006), 142.

⁷ Georg Jellinek, „Parliamentary obstruction,“ *Political Science Quarterly* XIX, no. 4 (December 1904): 581.

За разматрања овог рада већа пажња ће се посветити првој концепцији, пре свега зато што опструкција употребом неправних инструмената може бити осуђена одговарајућим дисциплинским мерама које изриче парламент, те такво понашање и не захтева већу пажњу са правне тачке гледишта.

Опструкција парламента (парламентарна опструкција) је најчешће коришћен појам, али не и једини. У страној литератури наилазимо на различите термине. У суштини, реч је увек о истој појави која се само означава другачије, али чији је циљ увек исти – спречити рад парламента, било трајно било привремено. Управо према методу постизања тог циља можемо разликовати и неке подврсте опструкције, као што су, на пример, „гушење“ законске процедуре улагањем енормног броја амандмана, држање говора који трају по више сати непрекидно, долазак парламентарца за говорницу на временски неразумно дуг начин итд. Као што је речено, постоје разни термини у употреби којима се означава опструкција – „...у Америци – *гусарење*, у Аустралији – *ограђивање каменом зидом*, у Немачкој – *стално говорење*.“,⁸ док се у Јапану као посебна тактика користи *gyūhō senjutsu*, што би у буквалном преводу значило „ходање крављим кораком“ (*cow's-pace walking*).⁹

Термин „гусарење“, који се користи у САД, захтева кратко објашњење. Гусарење представља превод речи *filibustering*, изведене из шпанске речи *filibustero*, која значи гусар или пират. Овом речи се жели означити, у пренесеном смислу, тактика отимања, тј. киднаповања дебате у Сенату. Иначе, овај израз је први пут употребљен 1851. године.

Да опструкција вуче корене још од античких времена, јасно се види из следећег примера – иако у античком Риму није постојао парламент у данашњем смислу, његов пандан сигурно је био римски Сенат. Тако је и један од првих опструкциониста био римски сенатор Катон Млађи. Римски Сенат је имао правило које је захтевало да се сав посао у Сенату закључи до сумрака. Тако је Катон, када се противио предложеним легислативним предлозима, практиковао говоре који су трајали до касних сати, онемогућавајући њихово доношење.

У Уједињеном Краљевству је још 1874. године Џозеф Цилис Бигар држао дуге говоре у Дому комуна да би одлагао доношење непожељних аката. Овај метод су врло успешно користили ирски представници у Дому комуна, превођени Чарлсом Стјуартом Парнелом. Овакви поступци су резултирали увођењем института *cloture* у парламент Уједињеног Краљевства за време владе Вилијама Гледстона, 1887. године. На овом месту можемо скренути пажњу да ни у то време није постојала једногласна осуда поступака Ирске партије у парламенту. Већ тада се на овај проблем гледало са великом пажњом. Још је 1891. године речено: „*Cloture*¹⁰ је у Енглеској уведен да потисне Парнела и његов *home rule*, али није успео у свом циљу, и либерали су ти који су коначно били присиљени да постану *home rulers*.“¹¹ Државник Џон Морли у једном чланку пише са неодобравањем према поклицима против опструкције у Дому комуна: „Био је

⁸ Брајс, *Савремене демократије*, 19.

⁹ Hans Baerwald, “Parliament and Parliamentarians in Japan,” *Pacific Affairs* XXXVII, no. 3 (1964): 273.

¹⁰ О институту *cloture* (KLO-cher) биће више речи у наредним поглављима.

¹¹ Термин *home rule* би се могао објаснити као захтев за већим обимом овлашћења која се тичу (само)управљања над неким ентитетом, у овом случају над Ирском.

то сам дом“, алудирајући на прошлогодишњи бурни сазив парламента, „који је направио од парламентарне владе ругло, мењајући саму функцију због које сам и постоји, функцију зрелог и свестраног разматрања, у брзање и пометњу која наликује ученицима који у брзини олако прелазе преко последње стране неке лекције.“¹² Као закључак који заиста захтева пажњу јавља се следећа мисао: „Није ли очевидно да су владине очи отворене (у погледу Ирског проблема – додао Б. Р.) управо кроз упорност ирске партије? Ако је тако, онда је оно што називамо опструкција нешто веома другачије од сувопарне и бесмислене изопачености за какву је држи јавност на основу добијених извештаја са парламентарних седница.“¹³

Легалност, легитимност и последице опструкције

Иако се на опструкцију углавном гледа са потпуним неодобравањем, треба имати у виду да се њена природа мора дубље објаснити, па тек после тога дати коначан суд о њеној (не)вредности. Морају се, пре свега, размотрити разлози због којих до ње долази и одмерити последице које за њом остају. Тек пошто се ово испита може се приступити разматрању правних средстава за санирање опструкције ако и када је то пожељно.

Строго позитивистички гледано, опструкција (у ужем смислу) не представља противправно делање оних који га предузимају. Зато је појам опструкције великим делом политички обојен појам, али ипак не потпуно. Он се налази на међи политике и права. Правне установе, као што смо већ напоменули, бивају створене ради неког циља, оне имају одређену сврху, те изигравање сврхе путем правом признатих средстава ипак представља правно релевантно понашање – у смислу да такво понашање треба санкционисати. Немогуће је избећи поређење између опструкције парламента у парламентарном праву, с једне стране, и злоупотребе права у грађанском праву, са друге. Нико се не може користити правом противно сврси ради које је оно установљено.

Сви парламентарци ће се, без сумње, када су свесни да злоупотребљавају неки институт, позвати на чувено начело – што није забрањено, самим тим је допуштено. То је углавном и аргумент о који се правна осуда опструкције спотиче, те повлачи. Ипак мислимо да је то погрешан прилаз целом проблему, односно да одбрана опструкциониста употребом поменутог правног начела није без недостатака. Односно, није самим навођењем тог начела речено све што се на ту тему има рећи. На овом месту ћемо ту тврдњу помогнути речима Слободана Јовановића: „Пре свега треба рећи да је Продановић тачно утврдио *значај* (курзивом – Б. Р.) који у парламентарном праву може имати једно начело: „Што није забрањено, самим је тим допуштено“. То је једно начело које не важи за поједине посланике него за Скупштину као целину. Посланици могу чинити само оно што им закон изреком допушта... а не све оно што им закон изреком није забранио. Али, на основу тога што је, у недостатку законских прописа, Скупштина власна да сама регулише своје унутрашње ствари (право аутономије), она може, ако хоће, допустити посланицима и оне радње које изреком не забрањује. Разуме се да то увек остаје само један акт њене толеранције – акт који може у свако доба

¹² *The New York Times*, February 8, 1891.

¹³ *Ibid.*

бити опозван, и на коме посланици нису у стању засновати никакво право.¹⁴

Но, са политиколошке тачке гледишта ствар је понешто другачија. На опструкцију се ту може гледати као на легитимно средство парламентарне мањине. Можемо поставити питање да ли се опструкција може представити као инструмент којим се парламентарна мањина служи не би ли освојила политичке поене код гласача? Да ли опозиција има „право“ да на себе преузме ризик да помоћу правно нејасних одредаби пословника или његових недоречености спречи доношење извесног акта, по цену да на следећим изборима, уколико јавност такав поступак не одобри, изгуби део својих гласача? Са извесном дозом идеализма могло би се бранити становиште да опструкција представља једну врсту политичке залог – једна партија предузима потенцијално компромитујуће, парламенту недостојне радње, али их ипак заогрће у правну форму, те на тај начин залаже свој кредибилитет и углед који ће јој или бити „враћен“ на наредним парламентарним изборима кроз већи број добијених гласова, или ће залага пропасти и гласачи ће своје гласове усмерити у другом правцу, имплицитно осуђујући поступке странке-опструкционаша.

Но, овакав поглед на ствари није утемељен на реалности. „У Енглеској, влада, кад трпи због првог зла (опструкције – додао Б. Р.), обично верује да би бирачи казнили опструкционисте тако што их на првим наредним изборима не би поново изабрали за посланике; с друге стране, ови посланици, кад се умире закључењем расправе, верују да ће их бирачи поново изабрати и осудити владу. Али се ниједна од овде две ствари не догађа. Бирачи не испитују разлоге свађе, него нападају обе странке и жале за оним старим данима кад ни већина ни мањина нису искоришћавале своја права до крајњих законских граница.“¹⁵

Јелинек уочава срж проблема када поставља питање: „Може ли мањина оправдано издејствовати своју вољу над већином до те мере да изнуди од ње напуштање предложених аката? Другим речима, да ли је дозвољено признати мањини одлучујући удео у вршењу власти?“¹⁶

Наравно, неспорно је да је једина санкција која може погодити опструкционаша управо политичка санкција, а никако правна (наравно само ако је реч о опструкцији у ужем смислу).

Међутим, сваки покушај да се опструкција легитимизира мора се повући пред чињеницом да она не може имати конструктивно дејство (уколико се њој прибегава кроз један дужи временски период). Када постоји потреба за доношењем нових правних аката, опструкција то онемогућава успоравајући правну трансформацију једне државе, али чак и када не постоји потреба за правним реформама, она одузима ауторитет свим политичким расправама које се воде у парламенту. Као што Јелинек увиђа: „Не може се игнорисати чињеница, мада опструкционисти често пропуштају да је увиде, да опструкција ратује не само против права парламентарне већине да доноси одлуке, већ и против самих парламената као институција.“¹⁷

У крајњој линији, тешко се може замислити да би партија која је некада деловала као опструкциониста била спремна да, пошто постане владајућа партија, дозволи опозицији да се користи истим средствима.

¹⁴ Слободан Јовановић, „Парламентарна хроника“, 447.

¹⁵ Брајс, *Савремене демократије*, 21.

¹⁶ Jellinek, „Parliamentary obstruction“, 580.

¹⁷ Ibid., 579.

Правни инструменти за сузбијање опструкције

Разлоге за постојање опструкције не треба тражити у некавалитетним пословницима, јер они који желе да осујете рад парламента увек ће за то наћи начина. Ниједан акт не може (и не треба) бити толико прецизан и минуциозан да потпуно искључи могућност свог еластичнијег тумачења. Већа ће бити опасност од покушаја доношења таквог пословника, који би кренуо за тиме да у потпуности онемогући опструкцију, него од доношења пословника који ће тежити само да опструкцију у разумној мери отежа.

Дакле, повремена саботажа рада парламента се не може избећи, те се и не мора тежити њеној елиминацији путем правних забрана у свим случајевима, „али тврдоглава, систематична опструкција повлачи узнемиравајуће питање: Како се против ње борити и како је савладати?... Одговор на њега на први поглед изгледа неубичајено једноставан: важећа правила би требало променити како би се изашло у сусрет проблему. Али до најлакше солуције је често најтеже доћи; а чак и тамо где се те промене лако могу осигурати, најопасније последице тек могу доћи. Лек је често не мање опаснији од болести.“¹⁸ Додајмо томе као закључак следеће речи Слободана Јовановића: „Кад се у једној земљи опазе да пословник даје *сувише* могућности (курзивом – Б. Р.) за опструкцију, ту се обично приступа промени пословника, како би се опструкцији одузела законска основа... Опструкција се свугде сматра као једно зло, које парламенат има права да бије у главу, под условом само да му претходно скине законску форму.“¹⁹

У САД главно место у борби против опструкције има институт *cloture*. *Cloture* је иницијатива или процес усмерен да дебату приведе брзом крају. Ова процедура је усвојена у САД као одговор на поступке сенатора који су покушали да опструирају (гусаре) закон за наоружавање трговачких бродова САД-а. Председник Вудро Вилсон је ургирао за промену правила у Сенату како би осујетио оно што је он сам назвао „малом групом људи са пуно воље (*little group of willful men*)“. Сенат је увео *cloture* у форми правила 22 (Rule 22), 8. марта 1917. године. Но, овај институт је доживео промене, да би своју коначну физиономију добио 1975. године.

У почетку, *cloture* је захтевао квалификовану већину од две трећине свих сенатора „присутних и гласалих (*present and voting*)“. На пример, ако би свих 100 сенатора гласало за иницирање овог института, 67 од укупног броја тих гласова би морало бити у корист примене овог института да би успео. Ако би, са друге стране, гласало само 80 сенатора, било би потребно само 54 гласа како би се *cloture* применио.

Овако је било до 1975. године, када је већина у Сенату (коју су чинили чланови демократске партије) прибавила 61 сенаторско место и смањила број сенатора потребних за успех овог института на три петине (односно 60 од 100). Међутим, као компромис у корист оних који су били против ове промене, ново правило је такође унело и промену за утврђивање броја гласова који је потребан за пролаз *cloture*-а од сенатора „присутних и гласајућих“ на сенаторе „прописно изабране и заклете“. Стога, 60 гласова у корист предлога би било потребно без обзира да ли је сваки сенатор гласао. Једини случај када би био потребан мањи

¹⁸ Ibid., 582.

¹⁹ Слободан Јовановић, „Парламентарна хроника,“ 412.

број гласова у корист предлога постојао би у случају да је неко сенаторско место упражњено. Ова верзија cloture правила знатно олакшава већини у Сенату да активира овај институт.

Но, овде је јако битно скренути пажњу на један врло важан изузетак од горе наведеног правила. „Три петине“ верзија cloture-а се не односи на предлоге којима се настоје окончати опструкције усмерене на промену правила Сената. Да би cloture окончао расправу која се води око промене правила Сената, важи старо правило, односно потребно је две трећине сенатора „присутних и гласајућих“.

Сама процедура за примену овог института је следећа:

- Најмање 16 сенатора мора да потпише петицију за иницирање cloture-а;
- Петиција се може представити прекидајући притом говор који сенатор у том тренутку држи;
- Чиновник чита петицију;
- Петиција се затим игнорише цео један дан током кога Сенат засед;
- Другог дана током кога је Сенат заседао после представљања петиције, након што је Сенат заседао један сат, долази до утврђивања кворума како би се установило да ли је већина сенатора присутна;
- Председник Сената представља петицију;
- Сенат гласа поводом петиције;
- Пошто је петиција за cloture прихваћена, следећа ограничења важе:
 - Не више од 30 часова дебате може уследити;
 - Ниједан сенатор не може држати говор дуже од једног сата;
 - Ниједан амандман се не може уложити осим ако је био поднет на дан између представљања петиције и гласања о истој;
 - Сви амандмани морају бити релевантни у односу на дебату;
 - Ниједан други предмет се не може разматрати док се питање због кога је cloture покренут не разреши.

Интересантно је осврнути се на један куриозитет када је реч о увођењу горе поменутог правила у САД. Наиме, политиколози су се поделили око питања да ли је пре увођења cloture-а било више потреба за великим коалицијама како би се опструкција спречила, или је и пре увођења тог правила Сенат био већинско тело где су опструкције ретко успевале. Парадоксално, утврђено је да су „слабе већине биле прилично успешне у доношењу закона током тзв. pre-cloture Сената. Но, у то време мањине су успешније опструирале рад Сената када се време заседања приближавало крају (тзв. lame duck sessions).“²⁰ Стога одређени аутори уочавају да је „ова чињеница конзистентна са тврдњом да је cloture правило било делом усмерено на умањење несигурности коју су представљале мале групе опструкциониста ишчекујући крајеве заседања.“²¹

Уједињено Краљевство, наравно, има дугу традицију парламентарне опструкције и механизма за њено сузбијање. Предлог за затварање расправе (closure; cloture) може бити усвојен у Дому комуна и у Дому лордова обичном

²⁰ Gregory Wawro and Eric Schickler, “Where’s the Pivot? Obstruction and Lawmaking in the Pre-Closure Senate,” *American Journal of Political Science* XLVIII, no. 4, (October 2004): 759.

²¹ Ibid., 759.

већином парламентарца. Такође, у Дому комуна, најмање 100 чланова парламента мора гласати у корист предлога како би он био усвојен. Другим речима, да би био усвојен „предлог за затварање расправе мора освојити већину, али не мање од 100 гласова у доњем дому“.²² Постоји, такође, још једна разлика између доњег и горњег дома када је реч о изгласавању овог предлога. Спикер Дома комуна може одлучити да одбије предлог за затварање расправе ако сматра да је недовољно дебатовано, или ако се ова процедура користи како би се повредило право мањине у парламенту. Спикер горњег дома не поседује еквивалент овог дискреционог овлашћења. Сматрамо да је решење усвојено у доњем дому изузетно добро будући да га карактерише извесна еластичност – оличена у институцији спикера, који има овлашћење да спречи злоупотребу предлога за затварање расправе, те заштити мањину. Управо у овом случају видимо прави смисао спикера, али и његову изузетну важност у парламенту. Није ни чудо што „спикер мора бити политички неутралан... Да би један парламентарца био изабран за спикера, он мора бити неспорна личност, па влада пре кандидовања једног посланика за спикера претходно консултује опозицију о томе да ли се ова његовом предлогу противи или не.“²³ Он, у случају изгласавања овог предлога, има како улогу судије (јер цени да ли је повређено право мањине), тако и улогу једног изузетног политичког фактора, те је и разумљиво што се од њега захтева да буде особа изузетних квалитета. О томе колики се кредибилитет даје спикерима говори чињеница да чак и у случајевима промене већине у парламенту, нова већина, по правилу, пристаје да спикер остане иста личност као у времену када је та странка била у опозицији.

Такође постоји и „тзв. процедура гиљотине (guillotine procedure), која допушта влади да затвори дебату о било ком индивидуалном питању које се тиче предлога. Ако влада сматра да је предлог посебно значајан и да дебата тешко напредује, она може да предложи прерасподелу времена за дискусију и да ограничи време говора о сваком поједином питању... Када време за дебату истекне прелази се на гласање о предлогу... У овом случају парламентарној опозицији стоје на располагању две могућности. Једна је да успори дебату, и тада се задржава само на делу предлога, или да буде кооперативна и са владом дебатује само о најважнијим тачкама предлога закона (Mény & Knapp, 1998, p. 204).“²⁴ Дакле, процедура гиљотине се активира од стране владе, у односу на предлог закона на који ће и бити примењена. У свом предлогу да се примени процедура гиљотине влада у детаље одређује време у оквиру кога одређена питања везана за предлог закона морају бити решена. Интересантно је напоменути да се и о самом предлогу за покретање процедуре гиљотине може дискутовати. Ипак, таква дискусија је временски ограничена на 3 сата. Уз то, владин предлог може садржати захтев да се рад на предлогу закона доврши до тачно одређеног датума, односно после фиксно одређеног времена, где би у, том случају, време које отпада на дискусију о самом предлогу за покретање процедуре гиљотине било одузето од преосталог времена које се може „потрошити“ за рад на законском предлогу. Када време које је влада одредила за рад на законском предлогу протекне, приступа се гласању о свим питањима која се тичу тог законског предлога.

²² Пејић, *Парламентарно право*, 143.

²³ Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 384-385.

²⁴ Пејић, *Парламентарно право*, 143.

Француска је следила британски пример у сукобљавању са опструкцијом. Опструкционистичке тактике су употребљаване како од деснице, тако и од стране социјалиста. У новије време јако популаран метод опструкције у Француској представља стављање апсурдно великог броја амандмана на законске предлоге. Пракса је пребогата тим примерима, те ћемо овде само споменути до сада необорен рекорд у Француској, а вероватно и у свету. У августу 2006. године социјалисти и комунисти су поднели 137.449 амандмана на закон који је за циљ имао приватизацију GDF-a (Gaz de France). Додаћемо само још и то да би нормална парламентарна процедура захтевала 10 година за изгласавање свих амандмана.²⁵

Влада има на располагању два главна средства за сузбијање опструкције. На основу члана 49.3 влада је овлашћена да усвоји законски предлог ако дебата сувише дуго траје. Она то може учинити тако што ће поставити питање свог поверења у Националној скупштини. „У том случају, предлог закона се сматра усвојеним уколико у року од 72 сата не буде изгласано неповреће влади апсолутном већином гласова свих посланика.“²⁶ Но, уставни закон, усвојен 21. јула 2008. године, изменио је члан 49 Устава и ступио је на снагу 1. марта 2009. године. Према овим променама, премијер се може користити процедуром параграфа 3 само:

- за нацрт закона о јавним финансијама (годишњи буџет),
- за нацрте закона о финансирању социјалног осигурањ и
- за још један закон који је предложен током парламентарног заседања,

било од стране владе, било од стране парламентарца.

Такође, „користећи одредбу Устава (art. 44.3C), влада може захтевати „блокирано“ гласање о комплетном тексту, укључујући само оне амандмане које је сама влада одобрила.“²⁷ Однос владе и парламента у Француској се може свести на следеће: „Влада има контролу над дневним редом парламента, моћ да прихвати или одбије амандмане, моћ да свако гласање претвори у гласање о поверењу и моћ да спроведе генерално гласање на владине предлоге без прихватања било каквих амандмана.“²⁸

Слично као и у САД, наведени инструменти нису остварили очекивани ефекат. „Упркос претњи vote bloqué или члана 49-3, парламент је повећао употребу своје моћи да опструира и одлаже легислацију.“²⁹

²⁵ Процена наведена према <http://en.wikipedia.org/wiki/Filibuster>, (23.6.2009).

²⁶ Пејић, *Парламентарно право*, 144.

²⁷ Ibid.

²⁸ Frank R. Baumgartner, "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France," *Legislative Studies Quarterly* XII, no. 1 (February 1987): 36.

²⁹ Andrew Knapp and Vincent Wright, *The Government and Politics of France* (London-New York: Routledge, 2006), 162.

Закључак

Онемогућавање опструкције се постиже применом разних института – cloture, bloc vote, гилотина итд. Ипак, мора се приметити да је опструкцију као такву немогуће одвојити и неутралисати без остатака. Када се намерава сузбијање опструкције, као скоро неодвојива пратећа последица тако спроведене намере јавља се уједно и сузбијање функције расправности у парламенту. „Таквим мерама (мисли се на мере за сузбијање опструкције – додао Б. Р.) активност парламента је нужно сведена у врло уске оквири; и што се више ово ограничење спроводи, парламент све више личи на машину за гласање.“³⁰ Јелинек наводи пример једног парламента код кога опструкција није практично била могућа, али уједно наглашава како је безначајну улогу тај парламент имао у своје време.³¹ Парламент мора имати могућност свестраног расправљања; ако је цена коју мора да плати за то опструкција, њу треба платити. Колико је ово питање задобило пажњу великана јасно нам показује следећи одломак – „Проблем апсолутизовања начела већине, посебно нарушавање законитости које је из њега произлазило, с једне стране, и упорна опструкција, с друге стране, добили су значајно место у Јовановићевим Хроникама. Третирајући их као питања која се тичу самих темеља парламентарног режима, Јовановић је у сваком конкретном случају који је расправљао подсећао на примарност начела законитости над начелом владавине већине, с једне стране, али и на примарност ефикасности институција у односу на интерес мањине, с друге стране“³². То не значи, дакле, да поводом ње не треба ништа предузимати, већ само да се то чини обазриво. Морају се пажљиво извагати предности различитих регулативних решења која се намеравају имплементирати у парламентарни пословник. Уз то, треба нарочито скренути пажњу на то да, „када не преостане више метода за спровођење опструкције у оквиру правила, одлучна мањина ће посегнути за методима противним правилима. Против појединачних чланова, у таквим случајевима, строге дисциплинске мере могу бити корисне; али истеривање целих партија из парламента значи само да ће се борба из парламента пренети на улице.“³³

Право није свемоћно и наивно је веровати да ће један институт искоренити опструкцију и то поготово када је она толико добила на замаху. Правним регулисањем овог проблема можемо се само надати да ће се опструирање рада парламента умањити, а никако елиминисати. За крај овог рада навешћемо Јелинекове речи: „Нема гаранције да ће мењањем правила о реду у парламенту опструкција свугде бити сузбијена. Све зависи у конкретном случају од степена часности коју поседује народ. Ако је народ у стању интерног нереда, раздјељен неизлечивим антагонизмима, онда је опструкција само симптом опште социјалне болести.“³⁴

³⁰ Jellinek, „Parliamentary obstruction,” 584.

³¹ Ibid., 585. Мисли се на законодавно тело Француске за време Првог царства.

³² Олга Поповић-Обрадовић, „Парламентарна хроника Слободана Јовановића,“ у: *Зборник радова са научног скупа „Слободан Јовановић – личност и дело“*, 576 (Београд: САНУ, 1998).

³³ Jellinek, „Parliamentary obstruction,” 585.

³⁴ Ibid.

Литература:

- Baerwald, Hans. "Parliament and Parliamentarians in Japan." *Pacific Affairs* XXXVII, no. 3, 1964.
- Baumgartner, Frank R. "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France." *Legislative Studies Quarterly* XII, no. 1 (1987).
- Брајс, Џемс. *Савремене демократије III*. Београд: Издавачка књижарница Геце Кона, 1933.
- Jellinek, George. "Parliamentary obstruction." *Political Science Quarterly* XIX, no. 4 (1904).
- Јовановић, Слободан. „Парламентарна хроника.“ *Архив за друштвене и правне науке* II. бр. 5 (1906)
- Knapp, Andrew and Vincent Wright. *The Government and Politics of France*. London-New York: Routledge, 2006.
- Марковић, Ратко. *Уставно право и политичке институције*. Београд: ИПД Јустинијан, 2006.
- Пејић, Ирена. *Парламентарно право*. Ниш: Правни факултет, Центар за публикације, 2006.
- Петров, Владан. „(Не)моћ модерног парламента.“ *Правни живот* DXXIV, бр. 14 (2008).
- Поповић-Обрадовић, Олга. „Парламентарна хроника Слободана Јовановића.“ у: *Зборник радова са научног скупа „Слободан Јовановић – личност и дело”*. Београд: САНУ, 1998.
- Wawro, Gregory and Eric Schickler. "Where's the Pivot? Obstruction and Lawmaking in the Pre-Cloture Senate." *American Journal of Political Science* XLVIII, no. 4 (2004).

Summary

Boris Radojicic

Parliamentary Obstruction

Key words: *Parliament, Obstruction, Opposition.*

For jurists the most important task is the selection of such legal instruments which will in the greatest measure be compatible with the existing political and cultural situation. If it is necessary to implement the rules for suppression of obstruction, that fact already indicates that the political situation in the state is very unstable, so the whole problem should be approached with great caution. And in fact, if we look back in the past we will notice that the creation of rules for the suppression of obstruction has always occurred in moments of extreme political tension and instability. The problem then is not in the different programs of political parties but rather in the absolute resolve of one party to oppose the political program of the ruling party at any cost. This strikes at the very foundations of democracy which is above all built on the idea of a constructive dialog between the majority and the minority. In that situation law is called forth to prevent such behavior but it can never be stressed out enough that it is unable to do so on its own. In this case law fights only against external manifestations, that is, against the very behavior that paralyses the parliament. The cause of such behavior remains outside the reach of law and represents the part of human nature which law cannot interfere with.