УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Марија С. Милошевић

Институт парламентарне дипломатије у одржавању међународних односа: домети и институционализација на нивоу односа Европског парламента и Скупштине Црне Горе

Докторска дисертација

Београд, 2025. године

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY ON LAW

Marija S. Milosevic

The Institute of Parliamentary Diplomacy in Maintaining International Relations: Achievements and Institutionalization at the Level of Relations between the European Parliament and the Parliament of Montenegro

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2025

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ/ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ ЗА ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ И ДАТУМ ОДБРАНЕ

Ментор: проф.др Бранко Ракић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије: проф. др Бојан Милисављевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Душко Димитријевић, научни савјетник Института за међународну политику и привреду у Београду

др Младен Вукчевић, редовни професор Факултета правних наука Универзитета Доња Горица

др Маја Лукић Радовић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране: _____

Изјава захвалности

За израду докторске дисертације велику захвалност дугујем ментору проф. др Бранку Ракићу и проф. др Бојану Милисављевићу, који су својим знањем, подршком и корисним савјетима и посвећеношћу допринијели да рад доведем до краја. Хвала драгој колегиници Марији Влајковић на сарадњи и спремности да помогне.

Овај пројекат не би био могућ без учешћа чланова и колега Скупштине и Владе Црне Горе и Европског парламента, стога се захваљујем свима који су издвојили своје вријеме и учествовали у интервјуима и анкети. Током израде докторске дисертације искуство стечено у оквиру стажирања у Европском парламенту у Бриселу и Стразбуру, као и Представничком дому Републике Италије у Риму, било је од немјерљивог значаја за истраживање, првенствено са аспекта научне грађе коју сам користила. Хвала руководству Службе Скупштине Црне Горе на подршци у току докторских студија, а посебну захвалност дугујем Луки и Марији на свеукупном разумијевању у претходном периоду.

Хвала мојим родитељима и брату, без чије подршке и вјере врло вјероватно да не бих ни уписала докторске студије, нити бих имала прилику да се развијам на овом нивоу научног поља.

Хвала мојим пријатељима који су били уз мене и пружали ми подстрек и енергију, кад год је то било потребно.

И коначно, захвална сам свима који су били инспирација и мотивација да моја докторска дисертација угледа свјетлост дана.

Докторску дисертацију посвећујем баби Деси, као захвалност за све што јесам и тети Тањи, мојој београдској мајци, без које данас ништа не би било исто.

Баби Деси и тети Тањи

„По ружама и сад прска, бистра вода шадрвана.
И у часу бујне среће, и кад туга уздах спрема,
моја љубав пјесму креће…“(А.Шантић)

Институт парламентарне дипломатије у одржавању међународних односа: домети и институционализација на нивоу односа Европског парламента и Скупштине Црне Горе

Сажетак:

Савремени међународни односи, обиљежени потребом за промоцијом демократских принципа и све већом међузависношћу држава, условили су примјену атипичних инструмента за преговарање и представљање. Иако су теоријске расправе о нетрадиционалним облицима дипломатије ријетке, пракса држава показује да се дипломатија све више примјењује и мимо традиционалних начина које спроводе извршни актери власти. Улога парламента у спољној политици посљедњих деценија у континуитету јача, што је довело до развоја парламентарне дипломатије. Недостатак теоријских расправа отвара дилеме у вези са концептом парламентарне дипломатије, њеној ефикасности у пракси и чини је мање видљивим начином представљања. Циљ аутора је да концептуализује институт парламентарне дипломатије на два нивоа - као међународну парламентарну сарадњу, оличену кроз интерпарламентарни дијалог, али и као инструмент за контролу спољне политике влада. Област спољне политике традиционално је мање подложна демократској контроли од области унутрашње политике, па ангажовање парламентараца у дипломатији може имати конкретне импликације на дешавања унутар међународне заједнице. Аутор намјерава да испита значај парламентарне дипломатије и да ли постоји потреба за даљом анализом и евентуалним нормирањем парламентарне дипломатије. Истраживање се заснива на пракси држава чланица Европске уније, као и држава које теже чланству.

Кључне ријечи: дипломатија, Европски парламент, парламентарна дипломатија, национални парламенти, међународне организације, спољна политика, контрола, дијалог, сарадња, Скупштина Црне Горе

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународноправна – Међународни односи

The Institute of Parliamentary Diplomacy in Maintaining International Relations: Achievements and Institutionalization at the Level of Relations between the European Parliament and the Parliament of Montenegro

ABSTRACT

Contemporary International Relations, considered as a need to promote democratic principles and the increasing interdependence of states, have stipulated the application of atypical instruments for negotiation and representation. Although theoretical discussions about non-traditional forms of diplomacy are rare, the practice of states has shown that diplomacy applied increasingly beyond the traditional ways implemented by the executives. The role of the parliament in Foreign Policy has continuously strengthened in recent decades, which has led to the development of parliamentary diplomacy. The lack of theoretical discussions has introduced dilemmas regarding the concept of parliamentary diplomacy, its effectiveness in practice and has made it a less visible way of representation. The author's goal is to conceptualize the institute of parliamentary diplomacy on two levels: as international parliamentary cooperation, embodied through interparliamentary dialogue, but also as an instrument for controlling the Foreign Policy of governments. The field of Foreign Policy is traditionally less tentative to democratic control than the field of Internal Policy, so the involvement of parliamentarians in diplomacy can have concrete implications for events within the International Community. The author intends to examine the importance of parliamentary diplomacy and need for further analysis and eventual normative standardization of parliamentary diplomacy. The research has been based on the practice of the Member States of the European Union, as well as the acceding countries.

Key words: Diplomacy, European Parliament, parliamentary diplomacy, national parliaments, International Organisations, Foreign Policy, Contolling mechanisms, Dialogue, Cooperation, Parliament of Montenegro

Scientific field: Law

Narrow scientific field: International Law – International Relations

Садржај

Скраћенице 11
УВОДНА РАЗМАТРАЊА 13
1. Предмет и значај рада 13
2. Научне хипотезе рада 14
3. Методологија рада 19
I ПОЧЕТНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И НАПОМЕНЕ О КОНЦЕПТУ ДИПЛОМАТИЈЕ 20
1. Међународни односи, спољна политика и дипломатија 20
2. Историјат дипломатије 29
3. Правна природа дипломатског права 33
4. Билатерална и мултилатерална дипломатија 38
5. Парламентарна дипломатија као атипичан облик представљања 43
II ОРГАНИ ЗА ОДРЖАВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА 51
1. Унутрашњи органи 51
2. Спољашњи органи 54
3. Парламент 56
3.1 Предсједник парламента 58
3.2 Конференција предсједника парламената на нивоу Европске уније 59
3.3 Допринос и ограничења посланика и Службе Парламента дипломатији 64
III РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ – ТЕОРИЈСКА СХВАТАЊА И ПРАКСА 68
1.Улога парламента у спољној политици и дипломатији 68
2. Субјекти парламентарне дипломатије 70
3.Теоријски приступ развоју парламентарне дипломатије прије Другог свјетског рата 76
3.1 Парламентарна дипломатија на нивоу Интерпарламентарне уније (ИПУ) 79
3.2 Парламентарна дипломатија на нивоу Друштва народа 84
4. Пракса држава прије Другог свјетског рата 87
5. Теоријски приступ послије Другог свјетског рата 91

5.1 Парламентарна дипломатија на нивоу новонасталих међународних организација 93
5.2 Пракса држава послије Другог свјетског рата 98
5.3 Избори за Европски парламент 1979. године 104
6. Теоријски приступ у 21. вијеку 110
6.1 Ренесанса парламентарне дипломатије 111
6.2 Редефинисање улоге парламената у спољној политици 112
6.3 Пракса држава на нивоу Европске уније – постлисабонски период 114
IV ИНСТИТУЦИОНАЛНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ 119
1. Инструменти парламентарне дипломатије Европске уније 119
1.1 Надлежности Одбора за спољне послове Европског парламента (AFET) 125
1.2 Заједнички парламентарни одбори (Joint Parliamentary Committees) 128
1. 3 Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање (ПОСП) 131
1.4 Парламентарни одбори за сарадњу (Parliamentary Cooperation Committees) 141
1.5 Остали инструменти 142
2. Парламентарна дипломатија Црне Горе 145
2.1 Надлежности Одбора за међународне односе и исељенике 149
2.2 Надлежности Одбора за европске интеграције 153
2.3 Учешће сталних делегација при међународним организацијама 164
2.4 Учешће чланова парламента на интерпарламентарним конференцијама ЕУ (COSAC, COSAP) 174
2.5 Цетињски парламентарни форум 177
V ДОМЕТИ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ 180
1. Мјесто парламентарне дипломатије у савременој дипломатији 180
2. Домети парламентарне дипломатије националних парламената 183
2.1 Контролна улога националних парламената 183
3. Домети дипломатије Европског парламента 189
3.1 Контролна улога 189
3.1.1 Управљање кризама и медијација 191

3.1.2 Ратификација међународног уговора....197
4. Интерпарламентарни дијалог....200
4.1 Сарадња Европског парламента са националним....201
4.2 Преговори о приступању Европској унији....204
VI МОГУЋА РЈЕШЕЊА И ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ....208
VII ЗАКЉУЧАК....210
1. Теоријске и практичне импликације истраживања....210
2. Недостаци и ограничења спроведеног истраживања и могући правци даљих истраживања....214
ЛИТЕРАТУРА....217
Прилог 1....240
Резултати истраживања (анкета)....240
Прилог 2....262
Транскрипти интервјуа....262
БИОГРАФИЈА АУТОРА....312
Изјаве....313

Скраћенице

АЛДЕ	Савез либерала и демократа за Европу
АФЕТ	Одбор за спољне послове Европског парламента
БУДГ	Одбор за буџет Европског парламента
ГРУПА	Група за демократску подршку и координацију избора
ДЕВЕ	Одбор за развој Европског парламента
ДПС	Демократска партија социјалиста
ДЦГ	Демократска Црна Гора
ЕП	Европски парламент
ЕЕАС	Европска служба за спољне послове
ЕЕЗ	Европска економска заједница
ЕЕП	Европски економски простор
ЕЗУЧ	Европска заједница за угаљ и челик
ЕК	Европска комисија
ЕПП	Европска народна партија
ЕС	Европски савјет
ЕЦПРД	Европски центар за парламентарно истраживање и документацију
ЕУ	Европска унија
ЗБ	Западни Балкан
ЗСБП	Заједничка спољна и безбједносна политика
ИД	Идентитет и демократија
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИПЕКС	Мрежа међупарламентарне мреже
ИПИ	Међународни парламентарни институт
ИПУ	Интерпарламентарна унија
ИНТА	Одбор за међународну трговину Европског парламента
ЈЈИ	Јадранско-јонска иницијатива
КЗСБП	Конференција заједничке спољне и безбједносне политике
КОСАП	Конференција одбора за европске интеграције земаља Југоисточне Европе
КОСАК	Конференција одбора за европске послове држава чланица ЕУ
КПП	Конференција предсједника парламената држава чланица ЕУ
МВП	Министарство ванъских послова Црне Горе
НП	Национални парламент
ОЕБС	Организација за сарадњу и безбједност
ОЕИ	Одбор за европске интеграције Скупштине Црне Горе
ОЕЦД	Организација за економски развој
ОМОИ	Одбор за међународне односе и исељенике Скупштине Црне Горе
ПАМ	Парламентарна скупштина Медитерана

ПОВЕЉА	Повеља Уједињених нација
ПОСП	Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање
ПСОЕБС	Парламентарна скупштина Организације за сарадњу и безбједност
ПСП	Процес стабилизације и придруживања
ПСПСЈИЕ	Парламентарна скупштина Процеса сарадње Југоисточне Европе
ПССЕ	Парламентарна скупштина Савјета Европе
ПСУЗМ	Парламентарна скупштина Уније за Медитеран
С&Д	Прогресивни савез социјалиста и демократа
СД	Социјалдемократе
СДП	Социјалдемократска партија
СЕ	Савјет Европе
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
УЕУ	Уговор о Европској унији
УН	Уједињене нације
УФЕУ	Уговор о функционисању ЕУ
ЦЕИ	Централноевропска иницијатива

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Предмет и значај рада

Предмет научног истраживања је парламентарна дипломатија и њен допринос билатералној и мултилатераној сарадњи, кроз институционализацију и домете на нивоу односа Европског парламента (ЕП) и Скупштине Црне Горе. Наслов докторске дисертације одређује тему просторно и временски. Институт парламентарне дипломатије испитиваћемо у контексту дјеловања међународних организација и националних држава, прије свега на тлу Европе, са посебним акцентом на однос ЕП и Скупштине Црне Горе. Будући да су све државе Западног Балкана (ЗБ) геостратешки опредијељене за чланство у ЕУ, примјер Скупштине Црне Горе, уз одређене специфичности, може послужити и за анализу осталих парламената у региону. Институционализација односа ЕП и Скупштине Црне Горе прати период од стицања црногорске независности 2006. године.

У односу на предмет истраживања, главни циљеви су појмовно одређивање парламентарне дипломатије, одређивање домета парламентарне у односу на друге облике дипломатије и утврђивање позиције парламентарне дипломатије, као средства за рјешавање изазова у међународним односима.

Циљ овог истраживања би био да, свеобухватном анализом различитих праваца дипломатије, испита оправданост квалификације парламентарне дипломатије и ефикасност парламента као унутрашњег органа за спровођење спољне политике.

Парламентарна дипломатија се посматрала као „мијешање“ у ексклузивно подручје дипломатије, које је резервисано за државу и национални дипломатски кор предвођен министром спољних послова. Са јачањем улоге парламента у спољној политици, парламентарна дипломатија постаје видљивија, па оваква размишљања нису више доминантна, а ни овако категорички постављена. У наставку рада, кроз приказе историјских развоја парламената, али и парламентарних димензија међународних организација, настојаћемо да испитамо значај међународног ангажовања посланика.

У истраживању ћемо покушати да укажемо и на предности и мане института парламентарне дипломатије у односу на традиционални облик дипломатије. Под „традиционалним обликом дипломатије“ у раду подразумијевамо право

представљања држава доминатно од стране извршних актера власти. Комплементарност парламентарне и традиционионалне дипломатије можемо, између осталог, мјерити и кроз учешће и састав делегација на међународним конференцијама, али и самих дипломатских мисија. С обзиром на то да се у истраживању бавимо дипломатијом ЕП, на основу примјера из праксе, покушаћемо да добијемо одговор какав је састав Директората за односе Европског парламента са националним парламентима, и на основу тога, да испитамо како би увођење парламентатарне структуре у дипломатске мисије утицало на даљи развој и одрживост парламентарне дипломатије.

Доступна литература показала је да нема довољно расправа о парламентарној дипломатији на академском нивоу. Овом темом највише су се бавили службеници парламената, на националном или наднационалном нивоу, па се истраживачка грађа углавном заснива на примјерима из праксе. Ово, такође, представља разлог због чега би било корисно додатно истражити институт парламентарне дипломатије.

2. Научне хипотезе рада

Основне хипотезе на којима се заснива истраживање

а) Парламентарна дипломатија представља низ активности чланова и службеника парламента у реализацији и контроли спољне политике.

Традиционална улога парламента у остваривању спољнополитичких циљева одвија се на два нивоа, институционалном и дипломатском (Wagner 2017, 13). Институционални контекст подразумијева законодавни поступак у смислу ратификације уговора, као и употребу уобичајених парламентарних контролних механизама које чланови парламента имају на располагању: парламентарне истраге, посланичка питања и слична средства санкционисања извршне власти. Дакле, односи се на све оне процесе „унутар институције“, који се одвијају на сједницима радних тијела и пленарном засиједању. Дипломатски ниво реализације спољнополитичких циљева односи се на јачање сарадње са другим парламентима, учешће сталних делегација у оквиру парламентарних димензија регионалних међународних организација, а подразумијева и дипломатију на нивоу Европске уније (ЕУ). Усложњавање улоге парламента у спољној политици посљедњих

деценија довело је до тога да је појам парламентарне дипломатије тешко прецизирати. Разлог томе треба тражити, између осталог, у различитим аспектима саме анализе – да ли парламентарну дипломатију одредити у односу на уставноправни оквир и надлежности парламента или појам прецизирати у складу са политичком анализом, кроз интерес и дјеловање политичких актера. Ако томе додамо и недостатак академске расправе на тему парламентарне дипломатије, имамо разлог више да покушамо ближе да одредимо шта се под тим појмом подразумијева. Овакав став дијели више аутора који су се бавили концептом парламентарне дипломатије прецизирајући да недостатак теоријских расправа не успорава развој парламентарне дипломатије, посебно у новије вријеме када је „танка граница" између спољнополитичких и унутрашњеполитичких питања (Fiott, 2011, Noulas, 2011, Weisglas, 2007).

Извјесно је дакле да она представља низ активности чланова парламента у реализацији и контроли спољне политике. Међутим, оно што је потребно додатно испитати односи се на домете тих активности, импликацију и координацију активности извршних структура, као и улогу службеника парламента у остваривању спољнополитичких циљева.

б) Парламентарна дипломатија је комплементарна традиционалном облику дипломатије.

Поред тога што се дјеловање парламента углавном везује за унутрашњу политику, чланови парламента у новије вријеме, показују све већи интерес за јачу улогу у области спољне политике. Несумњиво питања из области међународних односа и сарадње представљају предмет расправа на парламентарним одборима и пленарним сједницама. Јачањем парламентарне димензије међународних организација, али и захваљујући већој динамици рада парламента на међународном плану, дипломатске активности посланика су све чешће. Истраживање би требало да пружи одговоре на питање предности и мане института парламентарне дипломатије у односу на традиционални облик дипломатије.

Може ли се уопште говорити о парламентарној дипломатији као засебном облику дипломатије? Ако укрстимо елементе парламентарне и традиционалне дипломатије можемо ли говорити о парламентарној дипломатији као нечему вишем од „другоразредног" облика сарадње? У прилог томе иде чињеница да

већина одлука које се доносе на нивоу парламентарних димензија међународних организација имају савјетодавни карактер за националне владе. Осим тога, гласање по сопственом нахођењу приликом учешћа делегације при међународној организацији може значити и „стављање политичког или идеолошког интереса испред националног“ (ПСОЕБС-а). У том смислу, то показује на који начин слободан мандат посланика утиче на ефикасност парламентарне дипломатије и, с друге стране, колико је координација парламентарне и извршне структуре власти важна за развој парламентарне дипломатије. Осим тога, важно питање је и како различити политички интереси посланика, као представника грађана, утичу на саму репрезентативност државе на међународном плану.

Даље, комплементарност парламентарне и традиционионалне дипломатије можемо, између осталог, мјерити и кроз учешће и састав делегација на међународним конференцијама, али и самих дипломатских мисија (Onderco M 2017). Ако се за каријерне дипломате сматрају службеници министарства спољних послова, да ли је могуће говорити о службеницима парламента као каријерним дипломатама? С обзиром на то да се у истраживању бавимо дипломатијом Европског парламента (ЕП), на основу примјера из праксе, покушаћемо да добијемо одговор какав је састав Директората за односе Европског парламента са националним парламентима, да ли запослени у ЕП представљају службенике националних министарстава или парламената држава чланица и на основу тога, испитати како би увођење парламентатарне структуре у дипломатске мисије утицало на даљи развој, али и одрживост парламентарне дипломатије. У циљу добијања одговора, запослени у Директорату за спољне послове ЕП попунили су упитник, који је анализиран у дијелу „Допринос посланика и службе парламената дипломатији“. [1]

в) Слабост парламентарне дипломатије представља одсуство континуитета.

На који начин је могуће обезбиједити континуитет парламентарне сарадње, узимајући у обзир изборни циклус и максимални посланички мандат до четири године? Каква је улога службеника парламента по том питању?

[1] Ауторка је у току израде докторске дисертације стажирала у Европском парламенту, у периоду октобар – новембар 2019. године у Бриселу и Стразбуру.

Два релеватна услова за обезбјеђивање континуитета могли би бити: компетенција посланика/службеника и доступност информација. Међутим, на извору информација су већином представници извршних структура власти, као непосредни учесници дипломатиских активности. Важно је указати на значај унапређења парламентарне инфраструктуре у дијелу међународне сарадње. Парламентарна инфраструктура не може бити на нивоу развоја дипломатске мреже министарства спољних послова, али се може додатно систематизовати. [2]

Посланик има право да, користећи парламентарне механизме за контролу рада владе који му стоје на располагању (посланичка питања, нпр) тражи од представника извршних структура инфорамације које су му потребне. Осим тога, на располагању су им и службе које се баве истраживањима, а функционишу на принципу међупарламентарне сарадње (ЕЦПРД).[3]

г) Једна од значајнијих функција парламентарне дипломатије је да обезбиједи легитимност спољнополитичких одлука и реформских процеса у циљу демократизације друштва.

Чињеница да су парламенти тијела изабрана непосредно од стране грађана, међународно ангажовање посланика има одређен значај са аспекта демократичности. С друге стране, за вођење спољне политике одговорна је влада, а не парламент. Кроз однос ЕП са националним парламентом (НП), покушаћемо да испитамо степен демократског дефицита спољне политике и како (не)постојање кохезионе политике парламентараца на међународном плану, утиче на легитимност и ефективност одлука. Питање односа ефиктивности и легитимитета изазива дилему. С једне стране, идеолошки или политички поларизовани парламент не може имати утицај на извршне структуре, а тиме контрола спољне политике бива неефикасна. С друге стране, различити интереси политичких група доприносе конкурентној демократији и политичком плурализму (Barbé and Herranz 2005).

Осим тога, неријетки су примјери сарадње парламената и различитих тијела међународних организација, који имају за циљ демократизацију и реформе. Канцеларија за промоцију парламентарне демократије основана је на нивоу ЕП 2008, са циљем пружања стручне помоћи младим демократијама изван граница ЕУ

[2] Видјети Поглавље: Унутрашњи органи за одржавање међународних односа.
[3] Видјети Поглавље: Домети парламентарне дипоматије.

у правцу јачања капацитета за спровођење закона, остваривање контролне улоге и представаљање грађана (Office for the Promotion of Parliamentary Democracy .).

Још једно значајно политичко тијело за пружање подршке је Група за демократску подршку и координацију избора (Група) која броји 17 чланова, а на челу копредсједавају предсједник Одбора за спољне послове (AFET) и Одбора за развој Еврпоског парламента (DEVE) (Democracy Support and Election Coordination Group .). Задатак члановаГрупе је да пруже политичке смјернице, али и координишу и надзиру парламентарне активности подршке и организују мисије за посматрање избора и подстичу инетрпарламентарни дијалог. Формирана је 2012. године на конференцији предсједника парлмената и задужена за имплементацију одлука конференције (Европски парламент 2019). Значај ових политичких тијела, између осталог, огледа се и у њиховој улози мониторинга и унапређивања реформиских процеса и демократизације.

У истраживању ћемо, дакле, покушати да, на осносву анализе оваквих и сличних активности, испитамо каква је њихова ефикасност у пракси појединих држава.

д) Могуће је говорити о парламентарној дипломатији као ефикасном средству управљања кризама.

Током протекле деценије, ЕП се укључио као посредник у рјешавању неколико спољних сукоба у свом окружењу. [4]

Флексибилност и необавезујући карактер интрерпарламентарног дијалога, у односу на традиоционалне дилломатске канале, може приближити стране у преговорима и повећати повјерење, али питање које компликује коначни закључак односи се на то да ли се инструмент парламентарне дипломатије може користити као ефикасно средство у медијацији и управљању кризама, посебно ако узмемо у обзир да процес медијације започињу националне владе. Овдје би требало поставити питање сарадње „извршних "и „парламентарних "дипломата у спољној политици. На основу анализе познатог случаја коришћења института парламентарне дипломатије, у циљу рјешавања политичке кризе, (Cox-Kwaśniewskimission) покушаћемо да укажемо на домете парламентарне дипломатије у рјешавању конфликата.

[4] Преговори и дипломатска мисија са Украјином (2012 – 2013) и Македонијом (2015 – 2017).

3. Методологија рада

С обзиром на предмет научног рада, аутор намјерава да се у овом истраживању користи одговарајућим научним методима, а нарочито следећим: 1) историјско-правни метод; 2) правни метод - догматски и нормативни метод; 3) мултидисциплинарни метод; 4) социолошки метод; 5) логички метод - аналитички и синтетички методи; 6) индуктивни метод и 7) концептуална анализа.

За боље разумијевање и анализу предмета рада, коришћење историјскоправног метода је неопходно, узимајући у обзир да парламентарна дипломатија као идеја настаје још у античком периоду, а да своју експанзију доживљава у 20. вијеку, посебно појавом међународних организација.

Додатно, познавање различитих теоријских приступа међународних односа, критика и објашњења потребно је за свеобухватно разумијевање предмета истраживања.

Догматски метод ће бити коришћен приликом изучавања формалних извора права и утврђивања значења правних норми којима је директно или индиректно одређена парламентарна дипломатија.

Нормативни метод ће бити коришћен за откривање функције парламентарне дипломатије, а један од праваца истраживања биће указивање на даље унапређивање парламентарне дипломатије и могућност њеног нормирања.

Мултидициплинарни метод, који представља неправни метод истраживања, користиће се у сагледавању утицаја парламентарне дипломатије на међународне односе, са аспекта управљања кризама, као и са аспекта парламентарног дијалога. Мултидисциплинарни метод ће бити коришћен у својој политичкој компоненти, тачније у виду односа права и политичких наука.

Социолошки метод, као основни метод свих друштвених наука, и један од основних метода посебних врста друштвених наука, као што су правне науке, користиће се у изучавању ефеката парламентарне дипломатије. Овај метод ће се користити за разумијевање настанка и даљег развоја парламентарне дипломатије Европске уније и Црне Горе и њених принципа функционисања.

Логички метод, нарочито аналитички и синтетички метод, користићемо у анализи самог концепта парламентарне дипломатије и доношењу закључака.

Индуктивним методом, на основу различитих тумачења института парламентарне дипломатије у конкретним случајевима, аутор ће настојати да

извуче закључке о општем значењу и положају овог појма у ширем међународноправном контексту.

У складу са циљем истраживања, ауторка ће настојати да путем концептуалне анализе понуди дефиницију појма парламентарне дипломатије, односно открије најважније карактеристике овог института. Примјеном концептуалне анализе ауторка ће покушати да разјасни концепт парламентарне дипломатије и прецизира појам, кроз однос парламентарне и традиционалне дипломатије.

Од методолошких техника коришћени су интервју и анкета за прибављање информација у овој области. Интервјуи су рађени са релевантним представницима Скупштине и Владе Црне Горе и Европског парламента, који јесу или су били непосредни учесници у реализацији спољнополитичких циљева државе и остваривања функција парламентарне дипломатије. Осим тога, службеници Скупштине Црне Горе и парламената ЗБ учествовали су у анкети која је спроведена у циљу свеобухватног истраживања. [5]

I ПОЧЕТНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И НАПОМЕНЕ О КОНЦЕПТУ ДИПЛОМАТИЈЕ

1. Међународни односи, спољна политика и дипломатија

Међународни односи, спољна политика и дипломатија представљају међусобно повезане концепте, који се разликују у контексту појма и специфичности. Међународни односи се сматрају академском дисциплином која проучава односе међу државама, организацијама и другим актерима на међународном плану, а спољна политика подразумијева план односно стратегију државе у оквиру њеног дјеловања у међународној заједници, док би дипломатија била средство за остваривање тог плана.

Теорије међународних односа. Будући да постоје бројни теоријски приступи међународних односа, у односу на предмет истраживања указаћемо на најдоминантније теоријске концепте: либерализам и реализам, као и функционализам и федерализам и њима сродне теорије, које представљају основе

[5] Резултати анкетног истраживања службеника Скупштине Црне Горе налазе се у Прилогу 1. Одговоре службеника парламената ЗБ на на тему: „Ефикасност парламентарне дипломатије“ могуће је видјети: https://docs.google.com/forms/d/1Nny2R8loLSB2spm77oujjDVn_Ppnn_afCCiY7GHucM/edit?chromeless=1. Транскрипти интервјуа са члановима Скупштине Црне Горе, Европског парламента и Владе Црне Горе налазе се у Прилогу 2.

функционисања саме ЕУ (Smith 1999). У раду ћемо се највише бавити парламентарном димензијом ЕУ, њеним односима са парламентима држава чланица, државама кандидатима и трећим државама, због чега ће акценат бити на оним теоријима које леже у основи настанка и развоја ове *sui generis* организације.

Разумијевање свјетске политике, између осталог, засновано је на разумијевању односа политике и права и њиховог међусобног утицаја. Међународно право има утицај на развој политичких доктрина, дефинишући елементе моћи у међудржавним односима на међународном плану и отварањем нове димензије унутрашње и међународне политике.

Историјски гледано, још у античко доба, Платон и Аристотел развијају идеје о дјеловању држава на међународном плану, кроз поимање рата и мира, не само са аспекта човјекове природе, већ и карактеристика политичких система и способности за владање (Plato 2008)[6]. Ове идеје узете су као полазна основа да даљи развој политичке теорије и поимање државе и права, али и правде. Па тако Аугустин (Аурелије Аугустин) види рат као човјекову тежњу за постизање мира, кроз схватање човјека о добру и правди, док слично њему Аквински (Тома Аквински) дозвољава вођење рата једино из праведних разлога (Крећа, Међународно јавно право 2018). Са друге стране, поједини теортичари попут Макијавелија (Niccolo Machiavelli), Бодена (Jean Bodin) или Гроцијуса (Hugo Grocius) сматрају да човјек своју природу, која може бити добра (Боден, Гроцијус) или зла (Макијавели) мора прилагођавати политичком систему, односно државној организацији која, такође, има своје карактеристике. Према Бодену, владар није везан међународним правом, али је дужан да поштује међународне уговоре и дипломатско право (Bodin 1955). Дипломатско право посебно развија Гроцијус, кроз теорију о екстратериторијалности, али и вољу народа и обичајним правилима, као основама овог права (Grocius 1925). Кант (Immanuel Kant) и Фихте (Johann Gottlieb Fichte) даље развијају теорију о међународним односима, на начин да према Канту поступак према другоме (субјекту међународног права) није правден уколико његово понашање не производи остваривање општег јавног интереса нити као такво може постати највиши општи принцип понашања (Кант 1995). Фихте допуњује овакав став идејом да свако има онолико слободе колико та слобода не угрожава другог (Fihte 1976).

Теоретичари позитивистичке школе Диги, Л. Ж. Каваре (L.J. Cavare), Д. Анцилоти (D. Anzilotti) и Келзен (Hans Kelsen) дају своје виђење политичке и

[6] У основи лежи разлика између природног права, као апсолутног и позитивног, као несавршеног, односно као производа државе која је несавршена. Види више: Plato: „The Republic", Oxford World's Classics, 194, Aristotle: „Politics", Dent, London, 1912.

правне природе међудржавних односа, најприје са нивоа дуалистичке и монистичке теорије о међународном праву. Диги сматра да је воља појединца ограничена законом односно, правом, а да међународно право настаје када се јави свијест о томе да је појединo правило потребно заштити, из чега се рађа солидарност и осјећај правде и то у духу монизма, кроз директну примјену међународних правила на националном плану (Janev 2003). Да су међународно и унутрашње право интегрални систем сматрао је и Келзен, који је у „Принципима међународног права" писао о томе да основа права је систем аутономних норми, на начин да државна правила имају опште међународно правило, и да су унутрашње и међународне норме дио једног интегралног поретка (Kelsen 1966). За разлику од ова два теоретичара, Каваре подржава дуализам у међународном праву, у смислу да је друштвена потреба основа права, те да постоје одређене препреке да се међународно право директно примијени на унутрашњем плану, јер суверености државе онемогућава апсолутну директну примјењивост. Анцилоти је, такође, унутрашње и међународно право посматрао као два правна система, и близак је схватању међународног права као независног и заснованог на сагласности воља (*pacta sund servanda*).

У наставку ћемо се осврнути се на неке од бројних теорија међународних односа, спољне политике и дипломатије, као академских дисциплина, како бисмо у каснијим поглављима покушали да укажемо на теоријски концепт парламентарне дипломатије, али и боље разумјели развој парламентарне дипломатије у савременим међународним односима.

Претпоставка да је људска природа добра, да међудржавни односи треба да почивају на међусобном разумијевању и узајамној помоћи је основа либерализма. Токвил (Aleksis de Tokvil) у „Демократија у Америци" износи став да основни елемент либерализма представља способност слободног појединца да утиче на спољну политику државе, те да су присталице мира они људи који су привржени својој својини, тако да их страх од губитка својине одвраћа од рата, а да као способни и слободни могу да контролишу рад својих влада (Tokvil 2002).

За либералан правац међународних односа карактеристична је склоност повезивања не само политичких, него и економских фактора са настанком и развојем међународне сарадње и њеним узроцима. Хобсон (John A. Hobbson), рецимо, настанак сукоба, али и сарадње везује за економске мотиве и додатно се залаже за стварање уговора, као основе међудржавних односа у циљу остваривања колективног система безбједности и мирног рјешавања спорова, кроз стварање

међународних организација.[7] Један од твораца Друштва народа, амерички предсједник Вудроу Вилсон (Woodrow Wilson) своје либералне ставове базира на мишљењу да се сукоби могу рјешавати ефикасно кроз дјеловање међународне организације, на коју би државе чланице пренијеле дио права за очување безбједности, на начин да се смање разлике у политичким и економским системима држава и државе повежу у „друштво држава“, у циљу што веће изједначености политичких и грађанских права (Janev 2003, 87). Клод (Inis Claude) у „Мачеви и плугови. Проблеми и напредак међународне организације“ пише да је Вилсон створио Друштво народа да би свијет учинио безбједнијим, на принципима демократије и самоопредјељења народа (Claude 1988).

Насупрот либерализму, реализам нуди схватања по коме је основа конфликта заправо човјекова природа, а у „анархичној међународној заједници“ очување мира могуће је постићи једино примјеном „баланса снага“ међу државама. Коријени реализма могу се наћи у античкој мисли Тукидида, Аугустиновим средњовјековним схватањима и касније код Макијавелија, Хобса и др.

Најпознатији теоретичар међу реалистима Моргентау (Hans Morgenthau) у „Политика међу народима: борба за силу и мир“ објашњава „да се универзални морални принципи не могу примијенити на поступке држава (...) док појединац има морално право да се жртвује у одбрану моралних начела, држава нема право да њено морално неодобравање кршења (тог моралног начела) стане на пут успјешном политичком дјеловању, које је надахнуто моралним начелом националног опстанка (Morgenthaus 1948).“

Дакле, Моргентау поставља национални интерес као основ међународних односа и историјски непромјењиву категорију, а равнотежу снага као основ очувања безбједности. Његов концепт је представљао важну улогу у доба хладног рата о чему ће више бити ријечи у наредном поглављу. Француски теоретичар Арон (Raymond Aron) се, такође, бавио феноменом националног интереса, истичући да државе које имају исти национални интерес могу водити спољну политику на другачији начин, јер понашање држава на међународном нивоу, према Арону, зависи од друштвено политичког система, али и социјалних односа унутар државе. (Janev 2003, 97).

[7] У фокус међународниих односа Хобсон поставља трговину, као и имепријалистичке тендеције зарад остваривања економских интереса. Сличних ставова су и теоретичари: Ј. С. Мил (J.S. Mill), А. Смит, Д. Рикардо и др Хобсон разрађује идеју Канта и Фихтеа о могућностима стварања глобалне међународне организације у циљу гарантовања свјетског мира, која би функционисала на основу уговора које би потписале државе чланице (за такав уговор залагали су се творци Друштва народа), а спорови се рјешавали пред органима тих међународних организација.

Кисинџер (Henry Alfred Kissinger) у „Дипломатији“ наглашава важност развнотеже снага у међународним односима и залаже се за реалистични приступ дипломатији у смислу да се одлуке доносе на основу националних интереса, а не моралних или идеолошких принципа (Kisindzer 2011). У том контексту он анализира дипломатске вјештине појединих политичких лидера у циљу постизања државних интереса.

Оно што је заједничко свим реалистима јесте став да свака држава, као главни актер у међународним односима, тежи да оствари своје циљеве оличене у сили, а да то чини преко организованих појединаца у анархичној међународној заједници.

Дејвид Митрани (David Mitrany) развио је теорију функционализма у основи кога је стварање мреже функција, односно потреба држава, што за посљедицу има другачију динамику чланова међународне заједнице. Државе се боље организују, настају међународне организације, чиме се ствара већа међузависност и истовремено смањује „анархичност“ система, тиме и могућност за настанак сукоба, јер националне интересе замјењују заједничким интересима, а сукобе сарадњом (Janev 2003, 102). Функционализам је обиљежен покушајем да се смири напетост међу државама, у циљу стварања трајног мира, на начин да нове функције међународног карактера задовоље потребе држава, које је могуће окупити око појединачних (неполитичких) подручја, а у свакој од тих области (саобраћај, здравство, култура) постојала би специјализована међународна организација, задужена за одржавање сарадње међу државама. Митрани у „Функционални приступ свјетској организацији“ даље објашњава да „облик прати функцију“, да „организација постоји да би задовољила функционалне потребе“, на начин да давањем одређеног суверинитета међународној организацији, долази до стварања супранационалног ентитета и политичке заједнице (Mitrani 1948, 350). Клод је дијелио овај став Митранија додајући да држава није у могућности да ефикасно рјешава своје економске и социјалне проблеме, те да „потпуну“ функционалност постиже као дио међународне организације (Gonidec 1977, 71).

Функционалисти су става да државе најприје сарађују из економских мотива, односно да политичком савезништву претходи економска интеграција, а након тога слиједи трансфер овлашћења и стварање међународне организације (Димитријевић и Рачић 1988). Могло би се закључити да економско дјеловање подразумијева функционални фактор, а политика или идеолошко дјеловање нефункционални, што се не би могло сматрати исправним, јер је у савременим међународним односима немогуће, прво, одвојити политичка од економских дјеловања, а друго, политички проблеми су широко распрострањени у међународној заједници. Осим тога, тешко је замислити да би се држава сматрала

функционалном усљед преношеања свог суверинитета, онако како теорија налаже, јер међународна пракса показује да колико међународна организација фаворизује искључиву активност државе, толико је мање ефикасна у слабљењу државног суверинитета. Међутим, функционална теорија јесте утицала на западноевропске процесе и потврђена је у настанку Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ) и Европске економске заједнице (ЕЕЗ), али само релативно, на начин да политичка заједница ипак није настала након економске интеграције, иако тешко можемо сматрати да данас ЕУ функционише на принципима одвојене политичке и економске сфере, нити да њен наднационални каратер доприноси већој функционалности (Милошевић 2018, 13).

Још једна од теорија интеграција која може бити значајна за анализу предмета истраживања је федерализам, посебно у периоду након Другог свјетског рата. У основи интеграције су федералне јединице, које као самосталне постоје у оквиру система, а у фокусу су њихов однос јединства и суверености, цјелине и једнакости. У федерализму политичка оријентација доминира у односу на остале, занемарујући економске факторе и сагледавајући међународну заједницу као хомогену, што представља главну критику федерализма у односу на реализам и функционализам (Gonidec 1977, 72).

Да бисмо дефинисали међународне односе, спољну политику и дипломатију, али и указали на различитост ових појмова, било је неопходно у уводном дијелу представити различите теоријске основе и полазне концепције које постоје.

Генерално посматрано, међународне односе карактеришу сарадња и конфликти. Сарадња може водити даљем удруживању и стварању савезништва, као производ интеграцијских процеса, док сукоби воде дезинтеграцији и раздруживању. Многи теоритичари међународних односа виде силу као основу односа у међународној заједници и средство за постизање спољнополитичких циљева. С друге стране, интеграцијски процеси условили су настанак и развој теорија интеграције по којој цјелина представља скуп различитих дјелова у оквиру које настају нови односи, било да се ради о интеграцији на националном нивоу или регионалном и међународном нивоу.

Међународне односе можемо дефинисати са аспекта учесника који их чине и фактора који утичу на њихове односе. У складу са тим, под међународним односима подразумијевамо скуп односа релевантних међународних субјеката који се одвијају на међународном плану усљед важних политичких кретања. Теоријски, видјели смо да дјеловање субјеката може бити засновано на сили (реализам) или интеграцији (функциоанализам, либерализам, федерализам), као и да први

предност дају политичким факторима међузависности, други економским или културним. Такође, зависно од теоријског приступа можемо говорити различито о субјектима међународних односа. Код реалиста субјекти су државе, док теоретичари либерализма препознају различите актере који дјелују у међународној заједници и доприносе динамици међународних односа. Видјели смо, такође, да кретања на нивоу међународне заједнице могу бити заснована на сарадњи и сукобу, било да се ради о повезаности актера у циљу остваривања заједничког интереса, што за посљедицу има интеграцију, или се ради о односу супростављених интереса, гдје повезивање за посљедицу има негативан утицај на актере или једног од актера.

Џејмс Розенау (James Rosenau) сматра да су државе, у околностима под којима још увијек дјелују на основу Повеље Уједињених нација (Повеља) која прописује суверену равноправност држава као темељ модерне међународне заједнице, „подриване захтјевима и већом кохерентношћу етничких и других подгрупа, појавом широких друштвених покрета, смањењем политичких дистанци уз помоћ микроелектронских технологија и бујање глобалне међузависности које су подстицале мноштво транснационалних питања са глобалне агенде (Rosenau 1992).“ Актуелне међународне односе, дакле, дефинишу различити актери са потпуно различитим агендама, начинима размишљања и идеологијама, па је тешко замислити да демократија данас подразумијева само — глобалну владу која настаје из народа и за народ.

Спољна политика. Спољна политика је дјеловање једне државе према међународним субјектима, које има за циљ остваривање интереса државе на међународном плану, увијек уз поштовање основног циља саме међународне заједнице – очување мира и безбједности (Hudson 2007). Етимолошки, појам указује на начин на који држава дјелује изван својих граница, у односу на међународне актере на глобалном плану. Свака држава има јединствен приступ спољној политици, на основу својих вриједности, геостратешких околности, вриједности и интереса. Спољна политика зависи од унутрашњих фактора и релација унутар саме државе (политички систем, ниво економске и социјалне развијености, војни капацитет и сл), на начин да су спољнополитичке одлуке дијелом условљене унутрашњом политиком, а дијелом међународним односима, односно поретком међународне заједнице (Ripsman, Taliaferro and Lobell 2009). Њене основне карактеристике, заправо, обухватају различите аспекте дјеловања једне државе на међународном плану. У вези с тим, она је усмјерена на заштиту националних интереса, која подразумијева стратешко дјеловање у односима са другим државама и међународним актерима. При том, свака држава спроводећи спољну политику

води рачуна о принципима међународног плана и узима у обзир глобални контекст у коме дјелује.

Диломатија. Дипломатија се у литератури означава и као „средство за спровођење спољне политике“, „вјештина преговарања“, „вођење послова између држава мирним путем“, „спољнополитичка дјелатност државе у односу на друге субјекте међународног права – државе и међународне организације“, „научна дисциплина која проучава релевнатна питања у области међународних односа“ (Моргентау, Калијер, Мартенс, Сатоу). За дипломатију се везују и субјективна значења, у смислу да означава умјетност преговарања, знање, вјештину, професију, метод комуникације. Она свакако може да се схвати као средство политичке комуникације на нивоу спољне политике, чија се манифестација може позитивно или негативно одразити на односе међу субјектима, као и на рјешавање неког проблема. Сама ријеч „дипломатија“ води поријекло од грчке ријечи „диплома“, која је означавала писмо, повељу или исправу пресавијену на двоје, као акт суверену, коју је једна страна предавала другој на почетку преговора, док би друга страна, по завршетку преговора о конкретном послу, чинила исто, чиме се свечано завршавао дијалог, а на основу чега је бивао закључен уговор (Đorđević 2000).

Иако дипломатија представља вишезначан појам, увијек се везује за спољну политику и међународне односе. То не значи да је могуће ставити знак једнакости између дипломатије и међународних односа. Видјели смо да међународни односи подразумијевају укупност свих односа у међународној заједници, дакле шири је појам од појма дипломатије, али се може тврдити да дипломатија представља сегмент међународних односа, односно средство за остваривање спољнополитичких циљева и одржавање међународних односа.

Има аутора који изједначавају дипломатију са спољном политиком, односно техникама спољне политике, док има и оних који дипломатију одређују као „умјеће међународног преговарања“ и везују је за „дјелатност дипломата“. Па тако, поменути амерички политиколог Моргентау сматра да је дипломатија „спровођење спољне политике“, а дипломате изједначава са „креаторима спољне политике“ (Morgenthau 1967). С друге стране, француски дипломата и посланик краља Луја XIV де Калијер (François de Callieres) у књизи која је издата још 1716. године „Умјетност дипломатије: о међународном преговарању међу суверенима“ утврђује стандарде о примјени дипломатије у пракси, указујући на мултидисциплинарност дипломатских активности и везу дипломатске теорије и других области међународних односа за свеобухватно разумијевање. Изједначавање дипломатије са међународним преговорањем уочљиво је и у статовима Мартенса (Charles de Martens) који истиче да дипломатија представља

„науку о спољним пословима или спољним пословима држава или, у ужем смислу, науку и умјетност преговарања“. Међутим, британски дипломата с почетка 20. вијека Сатоу (Ernest Satow), истиче да је дипломатија „умјеће примјене знања и такта у званичним односима влада независних држава“. Њена основна функција је представљање државе на међународном плану, заступање и промоција националних интереса. Своју функцију дипломата врши одржавајући пријатељске односе са државом или међународном организацијом, настојећи да унаприједи све облике сарадње између државе пријема и државе слања. Због тога се сматра да дипломатију краси интердисциплинарност, а дипломате широко знање и флексбилност (Satow, The guide to Diplomatic Pratice 1932).

У савременим политичким системима, спровођење спољне политике надлежност је влада националних држава. Узимајући у обзир дефиницију спољне политике, као и теорију о подјели власти, у истраживању ћемо да покушамо да одредимо улогу парламента у креирању и спровођењу спољне политике. У контексту одређивања праваца дипломатије, теоретичари не наводе актере изршне власти као једине надлежне за преговарање или спровођење спољне политике. Ипак, директно изабране парламентарце, који представљају важан елемент демократског поретка, литература о међународним односима оставља по страни, када је ријеч о спровођењу спољне политике. У данашњем глобализованом свијету, улога парламентарца се битно надоградила. Треба узети у обзир да они, као заступници интереса својих бирача, све више воде рачуна о регионалним и глобалним дешавањима (тероризам, људска права, заштита животне средине), свјесни да ови процеси утичу на локалне бриге грађана који их бирају. Због тога, фокус свог интересовања парламентарци шире и на међународни план. Средство остваривања њихове политичке комуникације на међународном нивоу била би парламенатарна дипломатија.

Обим и садржај појмова „спољна политика“ и „дипломатија“ значајно се проширио, посебно у новим међународним околностима након хладноратовског периода.

Док је, традиционално, спољна политика обухватала политике безбједности, одбране и дипломатије, у смислу оних политика које је држава водила у односу на спољни свијет, данашње разумијевање овог домена политике је свеобухватно. Оно не обухвата само ова поља „високе политике“, него и бројне друге попут: економске политике, развојне политике, међународне трговине, спољне аспекате неких области унутрашње политике, попут политике животне средине, унутрашњих послова, заштите података, и сл (Rana 2011, 128). Са повећањем обима, чини се да расте и политизација домена спољне политике. Дипломатија је, у ужем смислу,

остала непромјењена. Подразумијева понашање и метод државе да промовише своје интересе споља, првенствено у форми преговора, у циљу постизања стратешких циљева и постизања обострано корисних резултата. (Langhorne / Hamilton 2010).

Са друге стране, дипломатија у ширем смислу, поготово у 21. вијеку, дефинише се као комуникација која има за циљ олакшавање интеракције између различитих ентитета и појединаца, не искључиво и држава (Rana 2011).

Па тако данас можемо говорити о економској дипломатији, пословној дипломатији, отвореној дипломатији, сајбер дипломатији, превентивној дипломатији, парламентарној дипломатији и др.

2. Историјат дипломатије

Сматра се да дипломатија постоји колико и односи међу државама. Облици дипломатије сежу још из доба првих друштвених заједница, када су постојали гласници који су преносили поруке између племена. У раној фази њеног развоја, историја дипломатије везивала се за односе између држава, а касније појавом међународних организација, почела је да се одражава и на њихове међусобне односе. Међутим, када говоримо о историјату дипломатије, прије свега се мисли на развој јавноправних односа међу државама, изучавање њихове коресподенције, учешћа на конференцијама и усвајање спољнополитичких аката, односно развоја правила дипломатског права. (Милисављевић 2021, 14). У литератури наилазимо на сагласност аутора о настанку првих правила о дјеловању изасланика, из 4. вијека п.н.е.[8] (Bartoš 1954, 343-345). Још у то доба постојала је пракса преговарања међу владарима два краљевства, при чему је дата ријеч значила правило. Први документ у области дипломатије датира из периода п.н.е. Ријеч је о акту писаном клинастим писмом најранијег краљевства са постора Сирије, Ебла, упућеног краљевини Амазији. (Милисављевић 2021, 14). За најстарији међународни уговор сматра се акт о примирју склопљен 1278. године п.н.е између египатског фараона Рамзеса Другог и хетистског цара Хатишула Трећег. [9]

Дипломатија, дакле, постоји колико и људско друштво. Она је пролазила кроз различите фазе развоја, а изучава се на основу доказа о склопљеним савезима, мировним споразумима, забиљеженим на историјским споменицима или другим писаним траговима. Овдје је потребно сугерисати постојање разлике између

[8] Староиндијски закононик Ману, види више: М. Бартош, Међународно јавно право, стр. 343 – 345.
[9] Види више: Digital Library, Oxford University: https://www.cdli.ox.ac.uk/wiki/doku.php?id=treaty_hattshili_ramesses.

дипломатских односа и систематизованог скупа норми који чини дипломатско право. Наиме, дипломатско право као такво настаје појавом модерних држава и развија се паралелно са међународним правом.

Сатоу, Кризман (Богдан Кризман), Јанковић (Михаило Ђорђе Јанковић) и други писали су о развоју дипломатског права у старој Грчкој и Риму, првим облицима дипломатских мисија и слању изасланика, истичући да је за овај период била карактеристична привремена дипломатија.

Сатоу у дјелу „Дипломатска пракса“ пише да је први дипломатски скуп одржан 432 п.н.е. на коме су делегације Спарте и Атине расправљале о доношењу одлуке о отпочињању рата са Атином, а први међународни скуп између грчких градова и Персије, у периоду између 392 – 367. год. п.н.е. (Satow 2009, 3-7).

За дипломатију у доба римског царства било је карактеристично поштовање страних изасланика. Уколико су се добро понашали према изасланицима других владара, изасланици су добијали заштиту. Моћ Римског царства била је толика да није било потребно да се у великој мјери баве дипломатским активностима. Њихов фокус у спољнополитичком смислу било је дјеловање војске, више него дипломатија, иако је постојало вијеће од 20 угледних фецијала – свештеника, који су сматрани довољно знавеним и искусним да предлажу најбоља рјешења за спољнополитичко дјеловање царства.

Јанковић у књизи „Порекло и развитак дипломатије“ истиче појам унутрашње дипломатије у Риму, која се везује за односе између римских провинција, заснованих на размјени посланства (Јанковић 2006, 20). Након пада Римског царства, Византија од старог Рима преузима правила у дипломатском дјеловању, посебно када је ријеч о протоколарним правилима и церемонијама (Милисављевић 2021, 16). У Византији је постојао уред за варваре са задатком да страним изасланицима буде омогућено вршење дипломатских активности, али и да их контролише. Византијску дипломатију тога доба карактерише „римско државно уређење, грчка култура и хришћанска вјера.“ (Милисављевић 2021, 17).

Историчар Кризман у књизи „О дубровачкој дипломацији“ пише: „Прво, дипломација је вјештина, спретност, окретност и сналажљивост, конкретно у међународној пракси (...)У другом значењу дипломација је апарат, организација и дио државног строја...“ (Самарџић 1955, 182).

Касније, дипломатија у доба ренесансе, добија на значају, првенствено увођењем именовања дипломатских представника у италијанским градовима. Тако, у 15. вијеку у Италији настаје стална дипломатија и замјењује дотадашње привремено слање и примање дипломатских представника. Политичке околности и међудржавни односи засновани на превеликој несигурност богатих, али слабо

заштићених држава, на једној страни и инвазији великих сила на другој страни, након 1494. године, учинили су сталну дипломатију битном (Јанковић 2006). Италијанска дипломатија сматра се првим модерним системом дипломатије у оквиру које се отварају стална дипломатска представништва, да би касније прерасла у француски „први свеобухватни систем дипломатије и основу модерног билатералног система дипломатије“ (Јанковић 2006). Овај период обиљежен је сталном дипломатијом, која се профилише као дјелатност која служи остваривању обостраних интереса држава. Савременици тог времена, Макијавели и Данте, имали су задатак да артикулишу и заступају интересе својих држава, што представља основ дипломатског дјеловања.

Средином 17. вијека француски кардинал Ришеље оснива прво Министарство ванъских послова у циљу управљања државним пословима у међународним односима. Један од догађаја који је свакако утицао на развој дипломатије, прије свега, прелазак са привремене на сталну дипломатску дјелатност је Француска револуција (Anderson 1963). У том периоду долази до прекида политике изолационизма у међународних односима, државе све више и чешће комуницирају, а тиме се повећава и потреба за дипломатским дјеловањем. Бечка конвенција (1815. године) представља примјер потписивања првог споразума, као резултат међународног преговарања на коме су прецизније формулисана правила дилпоматског представљања. Период међународног преговарања након Наполеонових ратова, обиљежен интересима пет водећих европских сила за обезбјеђивање равнотеже снага, познат је као француска дипломатија (Димитријевић / Стојановић , Међународни односи 1996).

Први свјетски рат прекида политику равнотеже снага, а на међународну сцену ступају двије нове силе – САД и Јапан. У циљу одржавања мира у свијету формира се Друштво народа, што дипломатску активност издиже на ниво односа држава и међународних организација. Друштво народа се није одржало, али је крај Другог свјетског рата довео до дипломатских активности вођених у циљу формирања нове међународне организације, засноване на идеји Друштва народа, али са јачим темељима. Формирање УН имало је за циљ одговор заједнице држава на новонастале захтјеве међународних односа (Митровић 1998).

Динамика дипломатских активности условила је настанак правних правила која се временом претварају из обичајног права у међународне уговоре и имају тендецију даљег развоја. Сматра се да промјене на нивоу међународних односа, након Другог свјетског рата, доводе до стварања савремене дипломатије. Правила са Бечке конвенције, правно су формализована кроз усвајање Бечке конвенције о дипломатским односима 1961. године, коју ратификује велики број држава, што

значи да су правила садржана у овом документу широко прихваћена на међународном нивоу и обезбјеђују, скоро па једнообразно, дипломатско дјеловање држава (Милисављевић 2021).

Барстон (Ronald Peter Barston) у књизи „Модерна дипломатија“ анализира савремену дипломатију кроз еволуцију међународних односа, указујући на изазове, праксе и развој дипломатије у оквирима технолошких, политичких и економских промјена. Барстон прати еволуцију дипломатије кроз историју и истиче прелазак са традиционалне билатералне на сложенију мултилатералну дипломатију, анализира дипломатију са аспекта глобалних изазова, њене способности да буде средство за превенцију сукоба, али и утицаја меке моћи на ефикаснот дипломатије, у смислу какву улогу култура и умјетност могу имати у циљу остваривања националних интереса (Barston 2006). У савременом глобализованом свијету, он посебно наглашава значај економске дипломатије, али и утицај који медији и савремене технологије имају на дипломатску праксу, указујући на предности и мане дигиталне дипломатије. У вези с тим, истиче да су главне предности бржа комуникација, већа доступност информација, већа транспарентност, рационализација трошкова, док као највеће ризике истиче безбједносне изазове, преоптерећеност и неселективност информација, приватност у смислу прикупљања података и дезинформације и ширење пропаганде.

Видимо, дакле, да историјат дипломатије подразумијева еволуцију од најранијег друштвеног развоја до данашњег глобализованог свијета. Многи теоретичари указују на то да дипломатија, као вјештина, представља једну од најстаријих форми дјеловања човјечанства. Са аспекта међународних односа и дјеловања држава, та тврдња може бити тачна, јер и данас се сматра да способност одржавања дипломатских односа и обезбјеђивање сарадње на нивоу међународне заједнице, представља један од најважнијих задатака сваке модерне државе. Из претходне анализе закључујемо да се дипломатске праксе прилагођавају глобалним транформацијама, те да еволуција дипломатије бива незаустављива. Услов сваког прилагођавања је флексибилност, проактивност, креативност и иновација, што се у овом случају односи на потребу да дипломатски представници, као носиоци дипломатских пракси, кроз континуирано учење и прилагођавање на овај начин допринесу развоју дипломатије, чинећи је ефикасном да одговори на изазове у савременом глобализованом свијету.

3. Правна природа дипломатског права

Дипломатско право представља скуп норми међународног права, које ближе уређују права и обавезе држава као субјеката међународног права у њиховим дипломатским односима.. Све до прве „праве“ кодификације дипломатског права, кроз Бечке конвенције, оно је било дио обичајног права. Та правила су, по својој природи била заправо дио унутрашњег права, настала из потребе да се уреде активности посланика у другим државама и подударала су се са већином држава. Дакле, нису била дио обичајног права у смислу међународног, него националног права (Крећа / Милисављевић, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право) 2017).

Принцип *pacta sunt servanda*, који представља суштину међународног јавног права, карактеристичан је и за дипломатију и дипоматско право. Подразумијева поштовање и извршење обавеза преузетих дипломатским споразумом држава. Иначе, међународни уговори представљају гарант поштовања међусобних права и обавеза између држава, али и држава и других субјеката међународног права. Односи држава заснивају се на равнотежи и реципроцитету, што представља једно од основних начела дипломатије. При чему „равнотежа снага по дефиницији, не може у потпуности да задовољи све чланове међународне заједнице, она најбоље функционише када се незадовољство одржава испод нивоа на којем оштећена страна испољава намјеру да насилно мијења међународни поредак“ (Кисинџер 1999, 8). Политика равнотеже снага посебно је карактеристична за билатералну дипломатију.

Прве покушаје кодификације дипломатског права имали смо на конгресу у Бечу 1815. и Ахену 1818. године. Комитет стручњака Друштва народа, који су у периоду од 1925 – 1930. године настојали да усвоје свеобухватну међународну конвенцију такође се сматра покушајем да се правне норме у овој области формализују. Прве конвенције које су усвојене као резултат званичних кодификација су Конвенција о привилегијама и имунитетима УН (1946) и Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција (1947).
Данас изворе дипломатског права у којима је садржана примјењивост правних норми и правила на дипломатске и конзуларне представнике чине:

- Бечка конвенција о дипломатским односима (1961);
- Бечка конвенција о конзуларним односима (1963);
- Бечка конвенција о специјалним мисијама (1969);
- Конвенција о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (1975);
- Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дјела против лица под међународном заштитом укључујући и дипломатске агенте (1973) (Крећа, Међународно јавно право 2018).

Конвенција о привилегијама и имунитетима УН (1946) систематизује правна права о привилегијама и имунитетима које уживају УН и њени званичници, у циљу

ефикасног обављања дјелатности, без мијешања националних влада. [10] Чланови (1-4) утврђују правну способност УН у контексту склапања уговора, располагања покретном и непокретном имовином, покретања правног поступка, као и финансијске имунитете у смислу ослобађања директних пореза, царина и забрана увоза и извоза службене имовине. Чланови 5 и 6 систематизују привилегије и имунитете УН званичника и представника специјалних мисија, који укључују имунитет од правног поступка за радње извршене у службеном својству и неповредивост службених преписки и просторија.

Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција (1947) проширује принципе утврђене Конвенцијом из 1946. године на специјализоване агенције УН и обезбјеђује аутономију Свјетској здравственој организацији, Међународној организацији рада и др. специјализованим агенцијама УН у смислу финансијских имунитета, неповредивости стана и преписке, правних поступака и слободе комуникације. [11]

Бечка конвенција о дипломатским односима (1961) представља основни извор дипломатског права, која утврђује правна правила за несметано функционисање међународних односа, пружајући допринос стабилности и предвидљивости у савременој дипломатији. [12] Конвенција (1961) уређује дипломатске привилегије и имунитете за представнике држава, али и за „међународне функционере", који се условно могу подијелити на функционере: Друштва народа, међународних комисија и међународних судија (Благојевић 2020). Главне одредбе Конвенције (1961) односе се на:

1. Право држава да оснивају сталне дипломатске мисије у другим државама, под условом да постоји сагласност државе домаћина (члан 3, тачка 1).
2. Именовање и пријем дипломатских представника у смислу да држава која шаље дипломату (пошиљалац) мора добити агреман (пристанак) државе домаћина прије него што се амбасадор може поставити. Држава домаћин може прогласити дипломатског представника непожељном особом (персона нон грата) без образложења, што значи да тај представник мора напустити земљу (чланови 4-7).
3. Имунитете и привилегије дипломатских представника: Дипломатски агенти уживају имунитет од кривичне, цивилне и административне јурисдикције државе домаћина. Дипломатски представници не подлијежу опорезивању у држави домаћину за плате и накнаде које примају од државе пошиљаоца. Лична неповредивост дипломата: они не могу бити ухапшени или задржани (чланови 14 – 24).

[10] Конвенција (1946) доступна на: https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20of%20Privileges-Immunities%20of%20the%20UN.pdf.

[11] Конвенција (1947) доступна на: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1949/08/19490816%2010-43%20AM/Ch_III_2p.pdf.

[12] Бечка конвенција (1961) доступна на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf.

4. Неповредивост дипломатских просторија у смислу да држава домаћин има посебну обавезу да штити дипломатске просторије од упада или оштећења и да спријечи било какво ометање мисије (члан 22).
5. Неповредивост дипломатске преписке: Дипломатска пошта и курири уживају неповредивост, а дипломатске торбе не смију бити отворене нити задржане (члан 27).
6. Завршетак дипломатских мисија: Дипломата може бити опозван, мисија може бити затворена, или могу наступити други разлози за завршетак дипломатских односа, као што је рат између држава (Савић 2016).

Бечка конвенција о дипломатским односима из 1961. године чини једну обједињену цјелину у смислу кодификације дипломатског права и као такву је не можемо одвојити од Бечке конвенције о конзуларним односима из 1963. године, Бечке конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера из 1975. године, Бечке конвенције о специјалним мисијама из 1969. године, Конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (1975) и Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дјела против лица под међународном заштитом укључујући и дипломатске агенте (1973). Бечку конвенцију ратификовало је 190 држава чланица УН и сматра се темељем дипломатско конзуларног права (Савић 2016).

Бечка конвенција о конзуларним односима из 1963. године је кључни међународни споразум који уређује конзуларне односе између суверених држава. Конвенција је усвојена 24. априла 1963. године на Конференцији Уједињених нација у Бечу и ступила је на снагу 19. марта 1967. године.[13] Она заправо проширује одредбе Бечке конвенције из 1961. на конзуларне послове, оснивање конзулата, имунитете и привилегије конзуларних представника, неповредивост просторије и преписке, прописује заштиту права држављана који живе и путују у иностранству и друге конзуларне процедуре.

Бечка конвенција о специјалним мисијама из 1969. године уређује правни статус специјалних мисија, њихових чланова и односе између држава пошиљалаца и држава домаћина. Конвенција је усвојена 8. децембра 1969. године и ступила је на снагу 21. јуна 1985. године.[14] Овом конвенцијом дефинише се специјална мисија, као привремена мисија, која се шаље од стране једне државе другој уз њен пристанак, за рјешавање одређених питања или обављање посебних задатака (члан 1). Главне одредбе Конвенција из 1969. године односе на оснивање и састав специјалних мисија, имунитете и привилегије њихових чланова, слободе комуникације и општења и завршетак мисије. Значај ове конвенције огледа се у

[13] Конвенција (1963) доступна на: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_19855/objava_19400/fajlovi/becka_konvencija_o_konzularnim_odnosima.pdf.

[14] Конвенција (1969) доступна на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf.

постојању јасног правног оквира за функционисање специјалних мисија, осигуравању заштите њихових чланова, при чему обезбјеђује извјесну флексибилност у дипломатији, јер омогућава државама да шаљу привремене мисије за рјешавање специфичних проблема или питања, чиме се повећава флексибилност и ефикасност дипломатских активности.

Конвенција о представљању држава у њиховим односима с међународним организацијама универзалног карактера, позната и као Бечка конвенција о представљању држава из 1975. године, је међународни споразум који регулише правни статус представништава држава при међународним организацијама. Конвенција је усвојена на Конференцији Уједињених нација у Бечу 14. марта 1975. године и ступила је на снагу 24. априла 1980. године. [15] Конвенција из 1975. године регулише правила о оснивању сталних представништава и посматрачких мисија које државе шаљу међународним организацијама универзалног карактера, именовања и пријем нових чланова мисије, њихове привилегије и имунитете, слободу комуникације и кретања и завршетак функције. Овом конвенцијом стандардизује се пракса сталних мисија при међународним организацијама, осигурава заштита и функционисање њихових представника, те промовише сарадња између држава и међународних организација, кроз прецизно дефинисање правила и процедура.

Коначно, Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дјела против лица под међународном заштитом укључујући и дипломатске агенте из 1973. године усвојена је 14. децембра и има за циљ заштиту дипломатских агената и других особа које уживају међународну заштиту од напада и насиља.[16] Она дефинише злочине против особа које уживају међународну заштиту, укључујући дипломатске агенте, као и обавезе државе да предузму све одговарајуће мјере како би спријечиле злочине против заштићених особа, прије свега кроз увођење закона који криминализују нападе на особе које уживају међународну заштиту на начин да осигурају да починиоци буду кривично гоњени или изручени (члан 3). Осим тога, у складу са чланом 4 Конвенције (1973) државе чланице морају успоставити надлежност над злочинима почињеним против особа које уживају међународну заштиту ако су злочини почињени на њиховој територији, или ако су починиоци или жртве њихови држављани. Државе су, такође, обавезне да успоставе надлежност у случајевима гдје је напад усмјерен против њихове дипломатских или конзуларних представника у иностранству.

Државе чланице морају одмах покренути истрагу ако постоји сумња да је почињен злочин против особе која ужива међународну заштиту на њиховој територији, а ако држава чланица не изручи починиоца, она је обавезна да га кривично гони у складу са својим законима (члан 7). Према члану 4 Конвенције (1973) државе чланице се обавезују на сарадњу у

[15] Конвенција (1975) доступна на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf.
[16] Конвенција (1973) доступна на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf.

истрази, кривичном гоњењу и изручењу особа оптужених за злочине против заштићених особа, у погледу прикупљања доказа и размјене информација.

Значај ове конвенције огледа се у прижању међународно правног оквира за заштиту дипломатских агената и других особа које уживају међународну заштиту, чиме се јача сигурност међународних односа. Осим тога, доприноси превенцији насиља над дипломатама и другим особама које уживају међународну заштиту и промовише међународну сарадњу у борби против насиља над дипломатама, што доприноси правди и одговорности на глобалном нивоу.

Треба истаћи да у условима далеко динамичнијих међународних односа постоје тендеције даљег усавршавања и унапређења правних правила дипломатског права, која би, у мјери могућег, требало да интегришу сву разноликост и значај теоријског и практичног приступа дипломатији и стварање посебног мјеста у архитектури међународног јавног права. Ово је посебно значајно са аспекта парламентарне дипломатије, која није ваљано нормирана, а и даље се изучава и тумачи у оквиру обичајног права.

Даље, различите врсте и карактеристике дипломатије имају заједничку улогу у одржавању добрих међународних односа, што дијелом указује на ниво комплексности односа унутрашње и спољне политике, а сама еволуција условљености држава у међународној заједници могла би се кретати у правцу хармонизације међународних правних норми и универзалног начина функционисања.

Анализом наведених извора дипломатско конзуларног права, могуће је закључити да се значај дипломатског права огледа у томе што оно обезбјеђује остваривање универзалних циљева свијета, заснованих на демократски уређеној међународној заједници, која обитава у миру, правди и правичности. На основу представљених теорија међународних односа у првом дијелу рада, чини се да је карактеристика добрих међународних односа стварање и одржавање универзалне вриједности трајног мира, те обезбјеђивање рјешавања међудржавних криза коришћењем расположивих дипломатских средстава.

Примјена позитивноправних норми дипломатског права условљена је поимањем свих елемената дипломатије, које имају за циљ унапређење и развој образовања и људских ресурса. Другим ријечима, дипломатија тежи надоградњи знања и квалитета једне државе у економском, културном, правном и друштвеном смислу, а све у циљу изградње просперитетнијег, сигурнијег и мирнијег свјетског поретка (Bartoš 1954). Анализом међународних спорова примјетна је тендеција рјешавања конфликата дипломатским путем, чиме се потврђује тежња демократски развијених држава у очувању мира и безбједности. У том смислу, примарна улога дипломатије и дипломатског права јесте константно одржавање добрих међудржавних односа са циљем економског, друштвеног, социјалног и другог развоја, као и боље интеграције грађана и односа држава са међународним организацијама.

Са друге стране, једна од основних карактеристика дипломатије и дипломатског права је поштовање протокола и правила хијерархије, без којих заједнички живот

држава није могућ (Wood and Serres 1970, 13-15). Према ауторима књиге „Дипломатски церемонијал и протокол“ Вуду и Сересу (John Wood, Jean Serres) под протоколом подразумијевамо скуп правила понашања за представнике државних органа у званичним и незваничним сусретима, како би се особама обезбиједио третман који заслужују, па се као таква развијају у складу са традицијом и обичајима. Редосљед државних и друштвених функција по рангу, односно право једног лица на првенство у смислу мјеста и почасти у односу на друга лица која присуствују одређеном догађају, назива се пресеанс (Вељић 2008).

Поред протокола и хијерахије, дипломатију карактеришу и међудржавни дипломатски односи, који се, према мишљењу професора Лапенде (Стјепан Лапенда), сврставају у неколико категорија: „савезнички“(постоји пренос одређеног дијела суверенитета), „добросусједски“ (подразумијевају међусобну подршку и помоћ, без уговорних обавеза), „срдачни“ (конкретна сарадња која се не заснива на обавези), „пријатељски“ (не морају нужно бити и најбољи), „добри“ (коректни односи без претјеране сарадње), „коректни“(заносвани на обостраној вољи држава да подржавају), „индиферентни“ (постоје у случају када су државе међусобно признате, али не постоји потреба за даљим продубљивањем сарадње), „хладни“(обиљежени конфликтима), „затегнути“ (у случају постојања нерјешивог проблема или спора који може ескалирати у оружани сукоб), „*de facto*“ (не постоји међусобно признање, али одржавају неполитичке односе, нпр. културне), „обустављени“ (привремено обустављени односи за чију обнову је потребна одређена акција), „прекинути“ (прекид дипломатски односа и затварање дипломатских мисија) (Lapenda 2007).

Добри међудржавни односи креирају универзалне вриједности трајног мира и развијају ланац дипломатских средстава, који се користе у случају рјешавања међусобних сукоба. Без обзира о ком облику дипломатије је ријеч, њена улога је управо развој добрих односа међу државама. Еволуција државних правних система, са једне, и све веће међузависности држава у глобализованој међународној заједници, са друге стране, усмјерава потребу за хармонизацијом међународноправних норми и уједначеним дјеловањем држава. Овако дјеловање је постављено више као неминовни процес, него као циљ, а дипломатија у свему томе игра улогу координатора.

4. Билатерална и мултилатерална дипломатија

Сарадња између држава условљена је глобалним процесима и кретањима, који подстичу међународне односе и дипринос њиховом развоју и разноврсности.

Видјели смо да се дипломатија временом развијала, мијењала облике и прилагођавала се политичким, правним, економским и друштвеним околностима на нивоу међународне заједнице. У вези с тим, можемо говорити о неколико врста и облика дипломатије: привременој и сталној, тајној и јавној, традиционалној и парламентарној, културној, економској, спортској и др . Без обзира на облик и врсту у ком се манифестује, дипломатија има своју сврху и смисао.

Међутим, све дипломатске активности могуће је вршити на два нивоа. Први, двострани ниво, подразумијева односе између двије признате државе и тај облик активности познат је као билатерална дипломатија.

Други, вишестрани ниво, подразумијева сталну комуникацију и сарадњу између више држава односно држава и међународних организација. Овај облик дипломатије је познат као мултилатерална дипломатија.

Како се дипломатија примарно везивала за односе између држава, билатералну дипломатију можемо сматрати једним од најстаријих облика дипломатије. Она се првенство односи на успостављање сталних дипломатских мисија, као спољашњих органа за одржавање међународних односа међу државама, односно отварању дипломатских представништава и слањем амбасадора.[17]

Иако су успостављање билатералних односа и отварање представништава различите правне радње, прва прати другу као логичан слијед догађаја. Међутим, ни то није нужно. Могуће је успоставити дипломатске односе, без отварања дипломатског представништва у датој држави. Разлог за то може бити рационализација финансијских средстава, а у том случају говоримо о одржавању односа двије државе на нерезидентној основи.

Такође, постоји разлика између признања држава и успостављања дипломатских односа, али уколико изостане изричит акт о признању државе, а дипломатски односи буду успостављени, сматраће се да је држава прећутно призната. С друге стране, двије државе међусобно могу да се признају, али да не успоставе дипломатске односе, јер су просто одлучиле да им то није у интересу.

И трећа могућа ситуација је институт силе заштитнице, дефинисан у члану 45 Конвенције о дипломатским односима (1961), на основу ког је могуће говорити о индиректном представљању државе, односно да државу заступа трећа држава.

Правни основ билатералне дипломатије налазимо у Акту са Бечког конгреса из 1815. године, Протоколима из Ахена 1918. године и Бечкој конвенција из 1961. године. Билатерална дипломатија манифестује се кроз однос државе пријема и државе именовања. Субјекти билатералне дипломатије су суверене државе, које користе своје активно право посланства *ius legationis,* право државе да шаље своје представнике у другу државу (државу пријема) и пасивно право посланства да приме представнике друге државе (државе именовања) на своју територију. Дакле, држава пријема је она на чијој територији се врши дипломатска активност, а држава именовања је она која именује мисију, чија је мисија орган и чије интересе заступа (Милисављевић 2021, 61).

Први услов за успостављање дипломатскиих односа је сагласност воља двије државе (*pacta sund servanda*), која се формализује кроз споразум, било да се ради о закључивању међународног уговора о успостављању односа или размјени дипломатских нота.

[17] Види више: Поглавље: Органи за одржавање међународних односа.

На Бечком конгресу 1815. усвојен је Правилник о рангу дипломатских представника, у коме су препознате три класе дипломата:

1. Класа амбасадора, делегата и нунција;
2. Класа министара, посланика или других лица које је акредитовао владар;
3. Класа отправника послова које је акредитовао министар иностраних послова.

Прва класа представника има репрезентативни карактер (Гершић 1995, 51).

Касније, Протоколом из Ахена од 1918. године, дипломатски представници су сврстани у четири категорије:

1. Амбасадори, папски легати и нунцији - акредитовани код шефа државе
2. Ванредни посланици и опуномоћени министри - акредитовани код шефа државе
3. Министри резиденти - акредитовани код шефа државе
4. Отправници послова - акредитовани код министра вањских послова (Гершић 1995, 53).

Бечком конвенцијом из 1961. године додатно је дефинисан ранг дипломатских представника и препознајемо:

1. амбасадори и нунцији акредитовани код шефа државе и други шефови мисија одговарајућег ранга,
2. посланици, министри и интернунцији акредитовани код шефа државе,
3. отправници послова, акредитовани код министра вањских послова (Гершић 1995).

Дефинисањем три класе шефове мисија, остављена је слобода држави да, у зависности од својих интереса, али и самих односа између држава, повећа или смањи класу шефа дипломатског представништва. Након што се дипломатски односи успоставе, слиједи отварање дипломатског представништва. Шефа мисије бира држава акредитације, а услов да шеф мисије започне вршење своје функције у другој држави је добијање агремана, односно сагласност државе пријема. Обично се агреман тражи прије него што је јавности познат кандидат за будућег амбасадора, тражи се дипоматским путем, усмено или писмено, најчешће на дискретан начин.

Сагласност за прихватање шефа мисије је суверено право државе пријема, тако да у случају да неки представник не добије агреман, држава пријема није дужна да образлаже своје разлоге, иако су они најчешће политичке природе и одражавају свеукупност односа двије државе. Исто важи и за одлуку о повлачењу агремана који је једном дат.[18] Давање и ускраћивање агремана производи реципрочне мјере државе акредитације. Остало дипломатско особље се акредитује без посебне

[18] Познат је примјер повлачења агремана Холандије шефу мисије Јужноафричке уније, након што је честитао Хитлеру окупацију Холандије, 1940. године прошлог вијека.

сагласности државе пријема, у складу са разумним и нормалним потребама и интересима државе акредитације (Милисављевић 2021).

Билатерална дипломатија правни основ има и у члану 2 Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961. године: „Успостављање дипломатских односа између држава и отварање сталних дипломатских мисија обавља се на основу обостране (узајамне) сагласности.“ Даље, члан 3 поменуте Конвенције потврђује функције дипломатских мисија и то:

- да представља државу која акредитује у држави код које се акредитује;
- да у држави код које се акредитује штити интересе државе која акредитује и њених држављана у оквиру граница које допушта међународно право;
- да преговара са владом државе код које се акредитује;
- да се, свим законом дозвољеним средствима, информише о приликама и развоју ситуације у земљи у којој се акредитује и о томе информише владу земље која акредитује;
- да унапређује пријатељске односе између државе која акредитује и државе код које се акредитује и изграђује њихове привредне, културне и научне односе.

Мултилатерална дипломатија, са друге стране, је облик дипломатије који се касније развио и везује се за оснивање међународних организација. Зачеци мултилатералне дипломатије примјетни су у 19. вијеку и обиљежили су их конгреси и конференције, организовани у циљу рјешавања отворених питања од заједничког интереса. Ипак, своју праву физиономију мултилатерална дипломатија добија развојем међународних организација, што је данас, у савременом глобализованом свијету, чини прворазредним обликом дипломатије. Проф. Миленко Креча у књизи „Међународно јавно право“ дефинише мултилатерлану дипломатију као представљање држава у њиховим односима са међународним организацијама и на конференцијама које се сазивају од стране или под окриљем међународне организације (Креча 2018, 295). У том смислу, може бити привремена, наименована за конкретан случај или стална, у виду упућивања мисије државе при међународној организацији. Разлика је што је прва временски и темом ограничена, а друга обавља своју дјелатност у континуитету.

Други аутори дефинишу мултилатералну дипломатију као организовану сарадњу више субјеката међународног права, која се одвија на основу претходно утврђених правила и процедура (Mitić i Đorđević 2007, 239-245).

Што се тиче врсте мултилатерлане дипломатије, пракса познаје различите облике у односу на предмет и субјекте њеног дјеловања. Најчешћа подјела је на политичку, војну, и економску, уз нагласак да подјела није стриктна и искључива, већ се различити облици преплићу. У пракси је, на примјер, тешко одвојити економску и политичку дипломатију (Barston 2006).

За новије вријеме карактеристична је и самит дипломатија, као посебан облик мултилатерлане дипломатије на врху. [19]

[19] Бројни су примјери самита на нивоу УН, Савјета Европе, ОЕБС-а и ЕУ.

Мултилатерална и билатерална дипломатија имају различиту правну природу. За разлику од билатералне, мултилатерална дипломатија подразумијева однос између државе и међународне организације и у том односу држава врши активно, а међународна организација пасивно право посланства.

Даље, за конференције организоване на мултилатерланом нивоу карактеристично је стално праћење ситуације, сублимација специјализованог знања учесника и њихова озбиљна посвећеност рјешавању проблема са дневног реда. За остваривање циљева карактеристично је лобирање и пружање помоћи државама које је траже. За разлику од билатерлане дипломатије, у оквиру које се одлуке доносе једногласно, у мултилатералној дипломатији постоји могућност гласања, по принципу већине.

Односу држава - међународна организација често се прикључује и држава сједишта међународне организације, будући да међународна организација нема своју територију. Међутим, овај однос у правном смислу није елемент мултилатералне дипломатије, него услов за нормално функционисање дипломатске мисије (Крећа 2018).

Приликом успостављања сталне мисије при међународним организацијама, дакле, имамо сложенији правни однос него што је то случај са оснивањем редовних дипломатских мисија између држава. Код сталних мисија при међународним организацијама, однос је тростран и поред односа држава – међународна организација, подразумијева и државу домаћина. Ово је карактеристика искључиво мултилатеталне дипломатије, будући да у билатералној дипломатији таквог односа нема. Тако да, однос између државе чланице одређене међународне организације и међународне организације није уобичајан однос између држава као класичних субјеката при успостављању редовних дипломатских односа.

Конвенција о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (1975) разликује три облика мултилатералне дипломатије:

а) сталне мисије при међународним организацијама;

б) представници држава на међународним конференцијама сазваним од стране међународне организације или под њеним окриљем;

ц) посматрачке мисије држава-нечланица.[20]

Из свега наведеног, видимо да се дипломатски однос између држава, карактеристичан за билатерлну дипломатију разликује од оног који је успостављен на мултилатералном нивоу. Однос државе и међународне организације није класичан дипломатски однос, познаје своје специфичности и тек се у ширем смислу може посматрати дипломатским.

[20] Конвенција (1975) доступна на: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf.

5. Парламентарна дипломатија као атипичан облик представљања

Иако парламенти представљају творевине националних држава, могло би се тврдити да је парламентарна дипломатија, као идеја, присутна још у античко доба. Скупштине у грчким градовима бирале су изасланике и слале их у мисије, али су имале и посредничку улогу у склапању мировних уговора. Очекивало се да ће изасланик полиса, по доласку у град-државу примаоца, дати јавну изјаву у локалној скупштини како би подијелио поруке своје мисије (Langhorne and Hamilton 2010, 28). На тај начин јачала би се потреба за међусобним повјерењем.

Оно што су стари Грци некада сматрали предусловом међуполисних односа, тј. 'страним' политикама која се води на прилично отворен и транспарентан начин, временом није постала евидентна карактеристика међународних односа. Састанци на којима су вођени преговори из тога доба подсјећају на данашње дипломатске конференције. Ипак, видјели смо кроз историју дипломатије да су краљеви и монарси јачали монопол управљања и одржавања односа са пријатељским и непријатељским партнерима, градовима, ентитетима, а касније и државама. Са појавом међународног поретка заснованог на националним државама, оскудан фокус на увид јавности постала је карактеристика дипломатије и главни институционализовани елемент у вођењу спољне политике једне државе (Bátora 2010, 14).

Примјери преговора римских сенатора и разматрање одлука о спољнополитичком дјеловању царства одражавају постојање парламентарне дипломатије као идеје, која има своју релаизацију у пракси. Конкретан примјер у пракси је улога Римског сената у склапању мировног уговора за окончање Првог македонског рата 205. године п.н.е. „Миром из Феникије" Римљани су били у обавези да краљу Филипу Петом Македонском уступе области у Илирији, али су кључни циљеви римске дипломатије били постигнути: рат је вођен углавном на територији Грчке и оно што је за Римљане било најважније: спријечили су напад македонског краља на Италију и онемогућили да склопи савез са Ханибалом и помогне му у рату са Римом (Fiott 2011, 1-6).

Међутим, скоро све до почетка 20. вијека, парламентарној дипломатији се није придавао велики значај, посебно што се дипломатија традиционално односила на дјеловање актера извршне структуре власти. Такође, мало је доктринарних ставова о појму парламентарне дипломатије, иако је њена примјена у пракси несумњиво видљива.

Почеци модерне парламентарне дипломатије везују се за настанак Интерпарламентарне уније 1889. године. Настанком свјетске парламентарне међународне организације мијења се динамика међународних односа, које карактеришу тежње британских и француских пацифиста да се спорови међу државама рјешавају мирним путем.

О коришћењу самог појма „парламентарна дипломатија" у литератури налазимо различите податке. У литератури се за творца термина „парламентарна дипломатија" узимају различита имена. Постоје извори који говоре да је совјетски

политичар и државник Јосиф Висарионович Стаљин (Сталин, Иосиф Виссарионович), у својим предавањима из 1924. године користио овај израз и то у пежоративу. Наиме, у „О основама лењинизма“ пише: „умјесто револуционарне политике, на дјелу су били млохаво филистарство и прагматично политикантство, парламентарна дипломатија и парламентарна комбинаторика“, говорећи о политици Социјалистичке интернационале прије Првог свјетског рата (Stalin 1944, 75).

Други извори кажу да је термин „парламентарна дилпоматија“ кованица познатог државног секретара САД Дина Руска (Dean Rusk) (Rusk 1955, 121-138). Парламентарна дипломатија је 1956. године добила научну вриједност захваљујући професору Филипу Џесупу (Philip Jessup), америчком научнику, дипломати и правнику,, који је термин увео у речник међународног права и међународних односа (Jessup 1956, 97). Мексички дипломата Сесар Сепулведа (César Sepúlveda), који је такође писао о овом облику дипломатије, објаснио је да ова врста дипломатије има посебан значај као извор правила политичког понашања, јер може да функционише као агент за креирање правних норми и истовремено доприноси еволуцији међународног права (Sayfullaev 2016).

Усложњавање улоге парламента у спољној политици посљедњих деценија условило је могућност развоја парламентарне дипломатије, али и различито тумачење самог појма. Разлог томе треба тражити, између осталог, у различитим аспектима саме анализе – да ли парламентарну дипломатију одредити у односу на уставноправни оквир и надлежности парламента или појам прецизирати у складу са политичком анализом, кроз интерес и дјеловање политичких актера.

У том смислу, парламентарну дипломатију у односу на надлежности парламента могуће је одредити са аспекта надзора спровођења спољне политике владе једне државе, али и самог креирања спољне политике (Gotz 2005).

Са друге стране, на нивоу комуникације политичких актера на међународном нивоу нису ријетки примјери парламенатараца који дјелују као медијатори у рјешавању разних криза, па чак и међудржавних спорова.

Парламентарна дипломатија, као средство за рјешавања изазова у међународним односима, се посматрала „мијешањем“ у ексклузивно подручје дипломатије, које је резервисано за државу и национални дипломатски кор предвођен министром спољних послова.

Недостатак академске расправе на тему парламентарне дипломатије представља разлог више да покушамо ближе да одредимо шта се под тим појмом подразумијева и због чега се сматра атипичним обликом представљања држава на међународном плану. Овакав став дијели више аутора који су се бавили концептом парламентарне дипломатије (Fiott, 2011, Noulas, 2011, Weisglas, 2007) прецизирајући да недостатак теоријских расправа не успорава развој парламентарне дипломатије, посебно у новије вријеме када је „танка граница “између спољнополитичких и унутрашњеполитичких питања (Weisglas 2007)”.

Због тога, у циљу прецизирања појма парламентарне дипломатије, биће неопходно анализирати њено дјеловање у односу на оно што се „традиционално“

сматра дипломатијом, односно оно што је чини атипичним обликом дипломатије. Милошевић у „Парламентарна дипоматија као инструмент спољне политике ЕУ“ пише да иако се парламентарна дипломатија или *парломатија*, генерално сматра обликом дипломатије, прецизни елементи тог концепта нису доктринарно појашњени, тако да се њено значење тумачи на основу политичке праксе (Милошевић 2022, 278).

До данас, не постоји прецизна и општеприхваћена дефиниција појма парламентарне дипломатије и шта се под тим појмом подразумијева. Сматра се обликом дипломатије који се не проучава широко и као концепт га углавном користе политичари, док академска заједница поклања мало пажње. Правци парламентарне дипломатије код неких аутора одређени су тројако: кроз „утицај парламената на спољну политику“, „паралелним дипломатским односима – парламентарну сарадњу“, „успостављањем и оснаживањем парламената при представничким тијелима међународних организација“.

Ослањајући се на ставове Моргентауа, Калијера, Мартенса о међународним односима и правцима дипломатије, аутори (Bajtay, Barbé, Fiott, Noulas, Hoffman) сматрају да парламентарна дипломатија представља „низ међународних активности које парламентарци предузимају у циљу повећања међусобног разумијевања, међусобне помоћи у контроли влада и представљања својих грађана, као и повећања демократског легитимитета међувладиних институција“. Интерпарламентарна унија (ИПУ) наводи да парламентарна дипломатија обухвата „велики број активности ради унапређења међудржавних активности“, као што су закључивање споразума о међупарламентарној сарадњи, организовање институционалних и редовних сусрета и посјета између парламентараца, а све у циљу рјешавања сукоба, размјене знања, и учешћа у међупарламентарним тијелима и конференцијама (Union 2005, 8).

Јанчић (Давор Јанчић) у „Парламентарна дипломатија у Европској унији“ истиче да би се парламентарна дипломатија могла дефинисати „као појединачна или колективна акција парламентараца која има улогу катализатора и настоји да олакша и ојача постојеће уставне функције парламената кроз дијалоге између колега о бројним отвореним политичким питањима широм континената и нивоа власти“ (Jancic 2012, 118).

Јерзи Ј. Виатр (Jerzy J. Wiatr), пољски социолог и политиколог[21] је истакао неколико разлика између парламентарне дипломатије и традиционалне дипломатије.

[21] Виатр је био замјеник предсједника пољског Сејма у периоду 1991 – 1997. године.

Прво, парламентарну дипломатију спроводе чланови парламента који одражвају широк спектар политичких снага заступљених у парламенту, док традиционалну дипломатију предузима владајућа већина и одражава њену политику. На примјер, парламентарна делегација током одлучивања на сједницама скупштина међународних организација може различито да гласа о одређеном питању, што са владином делегацијом није случај.

Друго, парламентарна дипломатија се заснива на моћи убјеђивања, посебно моралне природе – дакле не доводи до обавезујућих одлука; у сукобима или споровима, међутим, такав необавезујући утицај може довести до позитивих резултата на дужи рок.

Треће, парламентарну дипломатију обављају лица која нису стручно оспособљена за ову област, али која своја знања црпе из посланичког искуства; међутим, парламентарци у том погледу користе помоћ професионалне службе, односно запослених у скупштинским службама.

Четврто, парламентарна дипломатија се обавља *ad hoc*, тако да не подразумијева стално представништво у иностранству; парламентарци често користе посредовање амбасада, али обично предузимају акције на међупарламентарним конференцијама.

И коначно, разлика је у томе што постоји велика ротација у саставу међупарламентарних делегација (нарочито у новим демократијама), па појава престанка предузетих активности у оквиру парламентарне дипломатије има широк домет (Wiatr 1995, 100).

Према Адриану Настасеу[22] (Adrian Năstase), можемо разликовати три ситуације у којима се јавља феномен парламентарне дипломатије:

1) парламентарци играју улогу дипломата, остајући парламентарци и дјелујући у име својих влада или у блиској сарадњи са њима (пракса укључивања парламентараца у неформалне дипломатске мисије су познате у пракси влада Западне Европе и САД-а оне могу допринијети излазу из „пат позиције“ и без директног учешћа владе, као што је био случај са Француском током сукоба у Персијском заливу);
2) „међународни“ парламентарци, као чланови наднационалних парламентарних скупштина, обављају квазидипломатске функције, како појединачно (као извјестиоци парламената), тако и унутар група (одбори, специјализовани пододбори). Њихову „дипломатску“ улогу је тешко утврдити, јер се парламентарци не појављују у име држава, а наднационалне

[22] Предсједник парламента Румуније у периоду 2004 – 2006. и премијер Румуније 2000 – 2004. године.

скупштине по правилу немају надлежност да координирају спољну политику држава чланица међународних организација;

3) међународне парламентарне организације су укључене у дефинисање праваца спољне политике држава чланица. Наднационалне скупштине немају механизме да спроводе такву политику, али пракса показује да владе узимају у обзир препоруке међународних парламентарних организација, чак и ако то не признају (Nãstase 1995, 11).

Рита Зусмит (Rita Süssmuth), вишегодишња предсједница њемачког Бундестага, се запитала да ли је у случају концепта парламентарне дипломатије ријеч о еуфемизму или чак контрадикторном термину. Ако дипломатију дефинишемо као заступање интереса државе у иностранству, ову функцију можда боље обављају професионалне дипломате него парламентарци. Међутим, парламентарна дипломатија и дипломатија се међусобно не искључују и могу се третирати комплементарно. Парламентарна дипломатија може отворити канале комуникације и изградити мостове међународног разумијевања које традиционална дипломатија не може или не жели да отвори. Парламентарци стога могу „пробити лед" или „отворити врата". Међународни сукоби се могу ефикасније рјешавати када су међувладине и међупарламентарне активности повезане на кохерентан и смислен начин (Süssmuth 1995, 89-90).

Вера Скарћалупи (Vera Liliana Squarcialupi), италијанска посланица и чланица ЕП, изабрана још 1979. године, користила је термин „парламентарна дипломатија" да опише „институционалне везе традиционалне врсте као и оне настале спонтано, а затим и институционализоване, омогућавајући тако парламентарцима да се, у оквиру својих надлежности, позабаве проблемима који превазилазе националне границе" (Squarcialupi 2000, 4). [23]

Парламентарна дипломатија, дакле, обухвата различите облике дјеловања посланика и службеника парламената на међународној сцени: посјете парламентарних делегација; примање посјета парламентараца из других земаља, као и куртоазне посјете највиших представника других држава (шефова држава, премијера, министара спољних послова) и амбасадора акредитованих у датој држави; учешће парламентараца у раду парламентарних скупштина међународних организација; организовање билатералних и мултилатералних

[23] Традиционалне везе су обично оне које се развијају кроз редовне интеракције међу националним парламентарцима (на примјер, званични међупарламентарни састанци на билатералном и мултилатералном нивоу). Спонтане везе се развијају као резултат међуљудских односа међу парламентарцима који се „нађу" због сличних ставова о одређеном питању, што их може довести до развоја нових иницијатива.

парламентарних састанака; организација и активности билатералних парламентарних група пријатељства.

Посебна димензија парламентарне дипломатије односи се на парламентарне процедуре за признање држава (Stavridis / Jancic 2016, 8).

Парламентарна дипломатија се не супротставља традиционалној, већ обогаћује облике дипломатског дјеловања ангажовањем парламентараца са демократским мандатом. „Парламентарна“ јер се односи на дјеловање националних парламената и у њихово име, као и парламената међународних организација. „Дипломатија“ јер подразумијева мултилатерлани и билатерални ниво дјеловања држава.

Када је ријеч о мултилатералној дипломатији она се одвија на нивоу међународних организација и „владиних“ и „парламентарних“ димензија. Зато се за парламентарну дипломатију може чути и да је „парламентарна спољна политика“ (Jaskiernia 2023, 89), или „дипломатија путем конференције“ (Thomson 1965, 394).

Осим тога, парламентарци доносе нову вриједност рјешавању сукоба и спорова. Они играју и важну улогу у процесима међународног праћења избора. У овој ситуацији, парламентарна дипломатија постаје фактор смањења демократског дефицита, који је повезан са слабијом парламентарном контролом у сфери спољних односа и међународне безбједности (Милошевић 2018).

Парламентарни приступ на међународном нивоу значајно се разликује од мјере његовог успјеха на националном нивоу. У оквиру организованог националног друштва, изазов стављен пред парламентарце је доношење закона и законодавство; на свјетској сцени, сврха учешћа, између осталог, је очување мира (Thomson 1965, 401). Договор око правила и процедура може смањити утицај снажних националних емоција на минимум и спријечити непотребне несугласице.

Из свега наведеног произилази да бисмо парламентарну дипломатију могли да дефинишемо као атипични облик дипломатије, који подразумијева дјеловање чланова и службе парламента на међународном и унутрашњем нивоу. На међународном нивоу, активности су усмјерене у циљу заступања и промовисања спољнополитичких интереса, док на унутрашњем плану парламентарна дипломатија служи као контролни механизам спољне политике влада.

Видјели смо да парламентарна дипломатија представља низ активности чланова парламента у реализацији и контроли спољне политике. Међутим, оно што је потребно додатно испитати односи се на домете тих активности, импликацију и координацију активности извршних структура, као и улогу службеника парламента у остваривању спољнополитичких циљева.

Они који појам дипломатије везују за традиционлану димензију и нису склони мијешању категорија, критички су настројени према термину парламентарне дипломатије. Обично сматрају да је ријеч о квазидипломатској дјелатности, односно оној која носи само неке карактеристике дипломатије, али се са њом не може поистовјетити. Несумњиво, овдје се не ради о категорији која би нашла солидну правну основу на основу међународног јавног права. Истовремено, парламентарна дипломатија превазилази функције парламентараца предвиђене уставним законом. Дакле, то је феномен који је довео до развоја међународних односа и који се не може јасно категорисати.

Парламентарна дипломатија има своје упориште у политичкој пракси и њени ефекти се могу мјерити у односу на појединачне нивое на којима се одвија парламентарна дипломатија.

Парламентарци могу да дјелују као дипломате у своје име током боравка у иностранству, на примјер у разговорима са представницима власти државе домаћина, о чему често извјештавају медији и власти те државе. Са формалне тачке гледишта јавне изјаве парламентараца не обавезују државу из које долазе. Међутим, за јавност и власти државе домаћина може постојати сумња да посланик дјелује уз сагласност своје владе. Овај облик међународног дјеловања парламентараца може бити својеврсни „лакмус тест", који омогућава да се испита став или озвучи став о одређеном питању које заступају власти државе домаћина (Jaskiernia 2023, 87). Посланици, као представници народа, спремни су да своје ставове артикулишу принципијелније него што су навикли државни службеници и професионалне дипломате. Они се, такође, чешће одлучују да открију случајеве кршења људских права, незаконитих радњи, дјела дискриминације итд.

Главне карактеристике парламентарне дипломатије су: флексибилност, неформалност, више нивоа дјеловања (од локалног до глобалног) и велики број актера (парламентарци сарађују не само са својим колегама, већ и са другим лицима и субјектима). Један од важних циљева парламентарне дипломатије је обезбјеђивање демократске контроле у сферама спољних послова, безбједности и одбране, које су по својој природи подложне слабијој парламентарној контроли од других области државне дјелатности, а то произилази, између осталог, из тајне или повјерљиве природе радњи државних органа како у билатералним тако и у мултилатералним односима (Gotz 2005).

Парламентарна дипломатија служи као форум за изједначавање и ублажавање неспоразума, чиме се обогаћују и стимулишу традиционални облици дипломатије (Fiott 2011). У неким случајевима, парламентарци су допринијели

рјешавању сукоба, дјелујући као посредници између централне владе и побуњеничких група у једној држави.

Што се тиче индиректних врста укључености у рјешавање сукоба, национални парламенти могу томе допринијети путем мисија за утврђивање чињеница у конфликтним подручјима и кроз међупарламентарне дијалоге. Билатерални парламентарни контакти су такође корисни у изградњи мостова тамо гдје су владине иницијативе имале мали или никакав успјех (United Nations Development Programme 2015, 5).

Из свега наведног произилази да парламентарна дипломатија има два аспекта - један је парламентарна сарадња и дијалог која има различите циљеве, од продубљивања веза између парламената других држава до рјешавања сукоба.

Други аспект је парламентарна контрола спољне политике владе. Парламентарна контрола се првенствено фокусира на начин на који влада доноси одлуке. Ова два главна аспекта су међусобно повезана и међузависна.

Већ смо навели да парламентарци учествују у активностима међународне парламентарне сарадње кроз учешће у делегацијама на нивоу међународних организација, форума, регионалних парламентарних иницијатива, али и кроз активности посланичких група пријатељства и сл. Њихово спољнополитичко дјеловање се, дакле, остварује на билатералном и мултилатералном нивоу, при чему пракса показује да је мултилатерална парламентарна дипломатија интензивнија.

Иако то није експлицитно наведено кроз Конвенцију из 1961. године, пракса држава показује да одлуку о учешћу делегације које се акредитују за рад међународних конференција на нивоу парламентарних димензија међународних организација или засијадања скупштина међународних организација (Генерална скушштина УН, парламентарне скупштине НАТО, Савјета Европе, ОЕБС-а) доноси предсједник Скупштине, односно Колегијум, уз обавјештење министру спољних послова. [24] Из пословника о раду парламентарних структура међународних организација СЕ, ОЕБС-а, НАТО, видимо да парламентарну делегацију чине именовани посланици, од којих је један шеф делегације и административно особље, односно секретар делегације. Уколико за то постоји потреба, у делегацији су и чланови сталне мисије при датој међународној организацији.

Најчешће се сталне делегације парламената при међународним организацијама именују одлуком колегијума предсједника скупштине, а

[24] Учешће на засиједањима Европског парламента су у овом контексту специфична, јер се чланови ЕП бирају директно на изборима.

акредитовање је усклађено са правилима саме организације, односно њиховим пословницима о раду. [25] Примјера ради, Парламентарна скупштина Савјета Европе (ПС СЕ) познаје правило слања формалних акредитација Секретаријату ПС СЕ, док је на нивоу Парламентарне скупштине ОЕБС-а (ПС ОЕБС) довољно послати обавјештење о саставу сталне делегације.

II ОРГАНИ ЗА ОДРЖАВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Општеприхваћена подјела унутрашњих органа за одржавање међународних односа је на: шефа државе, владу, министра спољних послова и представничко тијело. У спољашње органе спадају: сталне и привремене дипломатске мисије.

1. Унутрашњи органи

Правила по којима функционишу унутрашњи органи одређени су правилима унутрашњег права, прије свега уставним одредбама. Међутим, и међународно право ствара претпоставке за дјеловање органа који су овлашћени да, у име државе заступају државне интересе, ван граница њене територије (Крећа 2018, 264-273).

Шеф државе. Данас је за већину држава карактеристично да шеф државе представља најважнији орган који се бави репрезентацијом и заступањем државе на међународном плану и најважнији орган за одржавање међународних односа, односно одлучивање у области спољне политике. У складу на националним законодавством већине савремених држава, уобичајено је шеф државе представља инокосан орган (једно лице), међутим од овог правила постоје и изузеци у државама чије уставне норме утврђује колективни орган на челу државе. Ова установа колегијалног органа на челу државе је у прошлости била својствена некадашњим источноевропским социјалистичким државама двадесетог вијека, укључујући и социјалистичку Југославију, док је у садашњем упоредном праву ова форма задржана једино у Швајцарској и у Босни и Херцеговини (Чорни 2013, 145).

Положај шефа државе одређен је политичким уређењем, обликом владавине, уставним начелима и правилима међународног права. У зависности од тога да ли се ради о предсједничком, полупредсједничком или парламентарном систему, разликује се и његов положај у одржавању међународних односа. У предсједничком систему одређена личност, оличена у шефу државе или владе, врши извршну власт. Улога шефа државе у монархијском облику владавине

[25] Више о парламенатарним делегацијама међународних организација видјети у дијелу „Пракса држава послије Другог свјетског рата".

припада монарху, а у републиканском предсједнику републике и управо у односу на организацију функције шефа државе, прави се разлика између ова два облика владавине (Марковић 1990, 367-406). Поред унутрашњих надлежности која му уставом припадају, шеф државе дјелује као врховни орган одржавања међународних односа. Иако представља државу и њен суверенитет у међународним и у унутрашњим односима, већински му припадају церемонијалне међународне обавезе и нема важну спољнополитичку улогу. Међутим, као и парламент, бира се непосредно и представља израз воље грађана, што му даје значај у погледу легитимности у демократском смислу. Његова улога у спољној политици мијењала се током времена. У доба апсолутизма, шеф дражве је био главна адреса за сва важна питања у међународним односима која су се рјешавала у име државе, да би суштински његова улога губила на значају у периоду до Првог свјетског рата. Разлог томе је развој парламетаризма и подјела надлежности спољне политике на владу, односно ресорно министарство, уз контролу скупштине (Крећа 2018, 268).

Пракса држава показује да шеф државе може утицати на политику своје државе кроз дјеловање на неколико нивоа:

- Дипломатске мисије: шеф државе учествује у посјетама другим земљама у циљу унапређења односа, развоја и јачања сарадње у разним областима (економија, образовање, наука, безбједност и сл.);
- Споразуми и уговори: шеф државе може потписивати споразуме и уговоре са другим дражава како би осигурао политичку и економску сарадњу;
- Међународне конференције: шеф државе учествује на међународним скуповима како би разговарао о глобалним питањима и развијао идеје за рјешавање отворених питања;
- Представљање државе у међународним организацијама: шеф државе може представљати своју државу у међународним организацијама.

Стварна моћ шефа државе у међународним односима се разликује од државе до државе. У Русији, Кини, САД, Њемачкој, Француској, Великој Британији, шеф државе игра значајну улогу у одржавању међународних односа и учешћу у спољнополитичким одлукама. [26]

[26] Устав Руске Федерације: http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm,
Устав Народне Републике Кине:
https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.htm,
Устав Републике Француске:
https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en,
Устав Савезне Републике Њемачке:
https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/constitutional-issues/constitutional-issues.html,
Устав САД: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf,

За разлику од њих у Шведској и Данској позиција предсједника у међународним односима није јака и углавном је ограничена или формалним одобрењем парламента или позицијом шефа владе и министра спољних послова.[27]

Проф. Крећа, као битне карактеристике положаја шефа државе у иностранству наводи: личну неприкосновеност, изузеће од јурисдикције органа страних држава, неповредивост стана, слободна општења, посластице и почасти (Крећа, Међународно јавно право 2018, 267). Да је личност шефа државе у иностранству неприкосновена значи да му је обезбијеђена апсолутна безбједност и да, као страни званичник, ужива част и достојанство. Изузеће од јурисдикције органа стране државе подразумијева кривичноправни и грађанскоправни имунитет, при чему шеф државе ужива апсолутини кривичноправни имунитет, док је грађанскоправни имунитет релативан у смислу да варира од државе до државе (Крећа, Међународно јавно право 2018, 268). Повластице и почасти у страној држави подразумијевају специјални третман шефа државе у иностранству, у односу на друге стране државнике, а посебно обично грађане.

Извршна власт има скоро искључиву надлежност у процесу закључивања међународних уговора, иако може бити предмет мандата изгласаног у парламенту. [28] Уопштено говорећи, влада преговара о споразуму, усаглашава текст и потом потписује државни представник, који има пуна овлашћења. Треба направити јасну разлику између коначног потписа и потписа који подлијеже ратификацији, прихватању или одобрењу. За коначан потпис није потребна даља ратификација да би споразум ступио на снагу (Grosek and Sabbati 2016, 7).

Влада и предсједник владе. У складу са међународним правом**,** вољу у име државе може изјавити влада као цјелина или предсједник владе. Ово правило произилази из Повеље УН (чл.28), односно Правила процедуре Савјета безбједности (чл.13) (Крећа, Међународно јавно право 2018, 269). Што се тиче положаја предсједника владе у иностранству, карактеришу га исте одлике као шефа државе, с тим што предсједник владе ужива мањи обим повластица.

Министар ванъских послова. Шеф ресорног министарства за одржавање међународних односа је министар чија је дужност да, у сарадњи са другим државама, води спољну политику те земље, а одговоран је и парламенту. Још од првог министарства спољних послова које је успотавио кардинал Ришеље, спољна

Устав Уједињеног Краљевства: https://www.constituteproject.org/constitution/United_Kingdom_2013.pdf.

[27] Устав Шведске: https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/,
Устав Данске: https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-constitutional-act.

[28] Бечка конвенција о уговорном праву (1969), члан 7.

политика се види као неопходан стандард напредовања. Примарна сврха стварања министарства спољних послова била је да регрутује, шаље, финансира, одржава безбједну и свакодневну комуникацију са дипломатским агентима држава у иностранству (Berridge / James 2003, 13). Министар ванъски послова има исти положај у иностранству као и предсједник владе.

Када читате публикације о дипломатским студијама и анализе спољне политике суочавате се са једним неспорним запажањем: ако се појавило много нових академских истраживања о савременим дипломатским праксама, ријетко које у фокусу имају компаративну улогу министарстава спољних послова у спољној политици (Neumann 2013). Разлози се могу тражити у појави нових института за вођење спољне политике који се настоје истражити, попут EEAC, или невладиних организација, које су од краја хладног рата све видљивије на међународној сцени. У том смислу, чини се да министарство спољних послова губи монопол у вођењу дипломатије у корист других актера, како унутар државе (шефови владиних канцеларија, министарстава економије и одбране, обавјештајне агенције, парламенти), тако и ван државе (међународне организације, универзитети, познате личности, невладине органиизације).

Ипак, било би исхитрено закључивати да министарства спољних послова постају маргиналне институције у стварању дипломатије. Међутим, у многим државама нетранспарентност рада министарства спољних послова, такође би се могло сматрати разлогом за неразумијевање његове улоге. Са друге стране, треба узети у обзир да природа посла је и даље таква да у министарству спољних послова доминирају правила тајности и ниске транспарентности (Lequesne 2020).

Другим ријечима, они остају институције у средишту размишљања о савременој дипломатији, нудећи велики потенцијал за дипломатске студије. Да би се пружила добра теоријска објашњења, истраживање министарства спољних послова мора да се концентрише на проучавање пракси. При томе, треба водити рачуна да се избјегну двије паралелне замке: фокусирање искључиво на случајеве једне земље (посебно државе западног свијета у смислу демократског развоја) и заборављање случаја недемократских земаља (у којима је њихов рад мање транспарентан).

2. Спољашњи органи

Успостављање сталних мисија при међународним организацијама условљено је све већом потребом за учесталијом комуникацијом и чвршћим везама држава чланица и међународних организација (Крећа 2018, 298). Држава чланица има право, не и обавезу, да успостави сталну мисију при међународној

организцији, на сталној или привременој основи. Успостављање се врши потписивањем једностраног акта, који произилази из самог чланства у организацији, при чему Бечка конвенција из 1961. године дозвољава и успостављање мисије држава нечланица, под условом да је у складу са правилима међународне организације (Mitić и Đorđević 2007, 245). У складу са Бечком конвенцијом из 1961. године, функције сталне мисије подразумијевају:

- представљање државе именовања при међународној организацији;
- одржавање веза између државе именовања и организације;
- вођење преговора са организацијом и у оквиру организације;
- упознавање са дјелатношћу организације и подношење извјештаја о томе влади државе;
- заштите интереса државе именовања и начела у односу на организацију;
- рад на остваривању циљева и начела организације са организацијом и у оквиру исте.

У поређењу са функцијама дипломатских мисија на нивоу билатералних односа, видимо да су функције сталних мисија, у извјесној мјери, сличне.

Чланови сталне мисије су лица која се именују из редова држављана државе које их именује, а Бечка конвенција истиче да је именовање условљено разумним и нормалним бројем лица са аспекта функције организације и потребама и могућностима државе именовања. Поред шефа мисије, чланови мисије су административно, техничко и послужно особље.

Осим чланова сталних мисија, дипломатски представници су и лица која у име држава учествују у раду међународних конференција, које се сазивају од стране или под окриљем међународне организације. Укључују и она лица која представљају међународне организације као субјекте међународног права у односу са другим државама или другим међународним организацијама (Mitić и Đorđević 2007, 232).

Члан 4 Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација представља полазну премису регулисања њиховог правног статуса (Милисављевић 2021, 147).

Функција дипломатског представника је да представља државу каја га акредитује, да штити њене интересе, преговара у њено име и информише о свим питањима од интереса.. Бечка конвенција из 1961. године препознаје и њихову

функцију унапређења пријатељских односа. [29] Делегације при органима међународних организација и на међународним конференцијама упућује шеф државе, шеф владе, министар спољних послова или неки други надлежни орган државе именовања (Mitić и Đorđević 2007, 250). Делегацију чине шеф делегације и чланови, које укључује техничко и административно особље.

Бечка конвенција из 1975. године уређује и статус посматрачких мисија, које упућују државе које нису чланице међународне организације, а имају за циљ да прате рад организације и право дјелимичног учешћа (Милисављевић 2021, 149). У односу на функције сталних мисија, посматрачке мисије не дјелују у правцу остваривања циљева организације, будући да нису њихови чланови, већ су више усмјерене на унапређење сарадње и јачање веза између државе и међународне организације. Такође, недостаје им функција преговарања, будући да се њихово дјелимично учешће односи на дјеловање без права одлучивања. Питање статуса посматрачких мисија било је предмет расправа на нивоу сједница Комсије УН за међународно право и самој Конференцији о представљању држава у Бечу.

Неке државе, посебно оне у чијим сједиштима су међународне организације, сматрале су да правни статус посматрачких мисија би требао да буде ограничен у односу на онај које имају мисије држава чланица. Ипак, већина држава, вођена принципом суверене једнакости, прихватила је повољнији положај посматрачких мисија, тако да је Бечка конвенција изједначила посматрачке мисије са привременим мисијама и предвидјела им исте олакшице, привилегије и имунитете (Mitić и Đorđević 2007, 254).

3. Парламент

Посљедњих деценија примјетна је све већа улога парламента у одржавању међународних односа. Несумњиво, питања из области спољне политике и међународне сарадње представљају предмет расправа на одборима и пленарним сједницама парламената (Милошевић, Парламентарна дипломатија као инструмент спољне политике Европске уније 2022). Ипак, поставља се питање да ли се парламент може сматрати унутрашњим органом за одржавање међународних односа. Његова улога у одржавању међународних односа је сложена и вишедимензионална и одређена је, прије свега, уставним правом.

Даље, одговор на дато питање зависи од више фактора, на примјер, степена демократије у друштву, односа парламента и извршне власти (шефа државе и

[29] Види поглавље „Правна природа дипломатског права“.

владе), али и политичког и партијског система, као и легитимитета који сам парламент ужива.

Слободни и демократски избори представљају најважнији механизам за постизање легитимитета. Тамо гдје је степен демократије висок, парламент има централно мјесто у политичком систему и обрнуто, гдје нема слободних и демократских избора, остаје на маргинама политичког живота. (Nikolić and Manojlović, Razvoj i funkcije parlamneta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije 2022, 368).

Систем подјеле власти (законодавна, извршна и судска) заснива се на равнотежи снага. У парламентарним системима, равнотежа се заснива на томе да је влада, као носилац извршне власти, одговорна парламенту, који може да је обори, а с друге стране, влада може да распусти парламент. У том смислу, три су правца остваривања улоге парламента: једнакост између извршне и законодавне власти; сарадња између законодавне и извршне власти; дјеловање једне власти на другу (Sokol and Smerdel, Organizacija vlasti: političke ideje, ustavni modeli, zbilja 1988, 102).

Устави држава чланица ЕУ, било да се ради о западним демократијама или постокомунистичким државама, потврђују да су извршни органи одговорни за вођење спољне политике. Ипак, парламенту се признаје улога у спољној политици, не само због његове позиције у политичком систему, већ и чињенице да састав парламента одражава вољу грађана из које црпи свој демократски легитимитет. (Крећа / Милисављевић, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право) 2017, 77-90).

Демократски основ и легитимитет који парламент ужива у својој дугој историји посљедица је чињенице да се ради о представничком тијелу, које је израз суверености и воље грађана. Услов демократског легитимитета свакако су слободни и фер избори. Уживање легитимитета, дакле, ствара могућност да парламент оствари значајну улогу и буде високо позициониран у политичком и уставном систему модерне демократске државе. Међутим, када овај услов демократске легитимности није задовољен, парламент остаје на маргини политичког живота, без демократске основе свог постојања. Положај парламента не зависи само од слободних и демократских избора, политичког и партијског система, уставних надлежности, ауторитета предсједавајућих и дјеловања политичких партија (Nikolić / Manojlović, Razvoj funkcije parlamenta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije 2022).

У предсједничком систему, улога парламента је слабија, у условима јаке егзекутиве. Пракса држава показује да се, у случају поремећене подјеле власти и изразито јаких извршних структура, отварају врата президенцијализму, систему у

коме парламент губи сваку реалну улогу, а моћ се скупља у једној личности и доприноси развоју ауторитарног режима.

Са друге стране, парламент у парламентарном систему је највиши законодавни орган. Влада одговара парламенту, парламент може да је обори, а заузврат влада може да распусти парламент и распише нове изборе. У парламентаризму, извршна и законодавна власт засновна је на принципима сарадње, коју карактерише три основна принципа: једнакост између легислативе и егзекутиве; међусобна сарадња, међусобно дјеловање једне власти на другу (Sokol / Smerdel, Organizacija vlasti - Političke ideje, ustavni modeli, zbilja 1988).

Ипак, треба истаћи да се улога парламента мијења кроз еволуцију политичких система, посебно у контексту партијског ситема, да ли је ријеч о двопартијском или вишепартијском систему. У двопартијском систему, владајућа партија има већину у парламенту, тиме и већинску подршку у влади, а уколико је премијер из већинске партије, онда је моћ у рукама владе. У тим случајевима, посебно важна улога парламента је контрола над радом владе. У вишепартијском ситему, посебно тамо гдје не постоји стабилна парламентарна већина, већ су на снази бројне коалиције, влада је слаба, а парламентарна већина диктира премоћ парламента (Bluntschli 1880). Конкретизација улоге парламента у спољној политици огледа се кроз позицију предсједника парламента.

3.1 Предсједник парламента

Предсједник парламента своју улогу у спољној политици остварује кроз различите активности и одговорности које укључују дипломатију, репрезентацију и координацију. Предсједник парламента кроз комуникацију са министром ванјских послова и предсједником, могао би да има утицај на координацију међународних активности. На сличан начин утиче на јачање законодавног оквира спољне политике, кроз промоцију и подршку одређених резолуција из домена међународних и трговинских односа. Кроз директно учешће на разним платформама на нивоу међународних организација доприноси ширењу демократских вриједности и рјешавању глобалних изазова на највишем парламентарном нивоу (Fasone 2016).

Састанци предсједника парламената са страним делегацијама представљају јачање билатералне и мултилатералне парламентарне сарадње на највишем нивоу. Кроз посјете страним парламентима, предсједник парламента доприноси промоцији државе и учествује у размјени добрих пракси и искуства, а церемонијалне активности му могу послужити за бољу репрезентацију своје државе на међународној сцени (Crum / Fossum 2009).

Добар примјер како парламентарне дипломатија малим државама може послужити за бољу репрезентацију државе на међународној сцени је предсједавање Црне Горе Парламентарном скупштином ОЕБС-а у периоду од 2013. до 2014. године. На 22. Годишњем засиједању ПС ОЕБС у Истанбулу, за 12. предсједника ПС ОЕБС-а изабран је тадашњи предсједник Скупштине Црне Горе Ранко Кривокапић.[30] За вријеме његовог мандата на челу ПС ОЕБС-а и годину након, док је био почасни предсједник ПС ОЕБС-а, у Црној Гори су организовани бројни сусрети на високом нивоу, укључујући и организацију Јесењег засиједања ПС ОЕБС-а у октобру 2013. године у Будви. [31] Једна од најзначајних активности био је састанак руске и украјинске делегације на тему рјешавања кризе у Криму, који је организован у Бечу, 11. априла 2014. године. Био је то први сусрет двије стране у сукобу, које се показале спремност да разговарају о међусобним односима и увод у преговоре који су касније резултирали Минским споразумом. [32]

Позиција предсједника парламента у одржавању међународних односа разликује се у државама чланица ЕУ. У Пољској, предсједник Сејма представља парламент у међународним институцијама (чл.110 Устава). У Шведској предсједик Риксдага је члан Савјета за међународна питања и са још девет посланика уређује међународне активности (глава 10, члан 12 Устава).

Са друге стране, предсједник ЕП своју улогу у спољној политици остварује кроз учешће у међуинституционалним односима ЕУ и прилично слободно изражава политичке ставове о спољној политици. Правни основ за учешће обезбјеђује члан 22, став 4 Пословника о раду ЕП. Дипломатске функције предсједника ојачане су због „отворености" и „амбиције" ЕП да учествује у креирању и прати спољну политику ЕУ. Један од фактора који слаби улогу предсједника ЕП је дужина мандата, а додатно ниједан предсједник ЕП — супротно ономе што се обично дешава са предсједницима одбора — никада није поново изабран након истека мандата, обим дјеловања предсједника ЕП има тенденцију да буде строго контролисан од стране главних политичких група (Gianniti and Lupo, The Role of the European Parliament President in 2016).

3.2 Конференција предсједника парламената на нивоу Европске уније

[30] Саопштење за јавност ПС ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/news-a-media/press-releases/press-2013/montenegrin-speaker-of-parliament-elected-osce-pa-president.
[31] Јесење засиједање ПС ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/documents/autumn-meetings/2013-budva.
[32] Саопштење за јавност ПС ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/news-a-media/press-releases/press-2014/russian-and-ukrainian-delegations-to-osce-parliamentary-assembly-meet-to-discuss-crisis.

Главни циљеви међупарламентарне сарадње у ЕУ, у складу са *Смјерницама за интерпаламентарну сарадњу*, усвојеним на Конференцији предсједника парламената ЕУ, марта 2020. године, у оквиру финског предсједавања ЕУ су:

1) Промовисање размјене информација и најбољих пракси између националних парламената и ЕП у циљу јачања парламентарне контроле, утицаја и надзора на свим нивоима.
2) Осигурати ефикасно вршење надлежности парламента у питањима ЕУ, посебно у области праћења принципа супсидијарности и пропорционалности.
3) Промовисати сарадњу са парламентима трећих земаља (Parliaments 2010).

Конференција предсједника парламената ЕУ (у даљем тексту Конференција) је највиши форум за сарадњу између европских националних парламената, са основном функцијом дефинисања оквира и стратешких циљева међупарламентарне сарадње.

Прва Конференција одржана је у Риму 1963. године, док су састанци постали редовни послије 1975. године. Од самита у Лисабону 1999. године Конференција је функционисала као аутономни форум за међупарламентарну сарадњу. Од тада је Конференција еволуирала у примарно координационо и контролно тијело парламентарне сарадње ЕУ.[33]

Утврђивање интерних „правила и процедура" почело је у Риму 2000. године, док су садашња „правила и процедуре" усвојене у Стокхолму, у мају 2010. године. У складу са усвојеним смјерницама, циљ Конференције је да подстакне и обезбиједи значај улоге парламената (Parliaments 2010). Конференција пружа прилику за размјену ставова, информација и искустава између предсједавајућих, за оспоравање улоге и задатака НП, као и за подршку истраживања и заједничких акција.

Конференција се организује сваке године, у првој половини године. Учесници су предсједници 27 европских парламената (39 домова) и предсједник ЕП, док предсједници парламената земаља кандидата имају статус посматрача на конференцијама. [34]

Држава која предсједава одговорна је за припрему закључака са Конференције. Закључци се усвајају, у складу са циљевима Конференције и одражвају заједнички став учесника (Riksdag 2010). У Смјерницама из Стокхолма се наводи, да закључци

---

[33] Конференција предсједника парламената ЕУ: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/eu_speakers.

[34] Посљедња конференција одржана је у априлу 2024. године: https://parleu2023.es/en/eventos/conference-of-speakers-of-the-european-union-parliaments-eusc/#:~:text=The%20Conference%20of%20Speakers%20of%20the%20European%20Union,de%20Mallorca%20from%20April%2021%20to%2023%2C%202024.

нису обавезујућег карактера, али да не би требало да укључују изјаве политичке природе (чл.5, став 2). Питања која се обрађују у закључцима могу се кретати од става Конференције о политици сусједства ЕУ и будућих приступања до иступања Велике Британије из ЕУ и развоја војних капацитета ЕУ и одбрамбених капацитета.

Уз пуно поштовање различитих овлашћења својих чланова, Конференција промовише улогу парламената, подржава њихову сарадњу и надгледа координацију међупарламентарних активности ЕУ (IPEX 2022).

Међутим, она није стално тијело, дакле не засиједа мимо годишњег састанка, нити има стални секретаријат, већ су њени капацитети за доношење одлука ограничени, с обзиром на правило консензуса, њену унутрашњу организацију и учесталост састанака.

Осим тога, постоје уставна ограничења онога што предсједници НП и ЕП могу даураде. Те границе су утврђене националним правом и не могу се превазићи на Конференцији која је наднационалног карактера (Longo 2014, 375). Због тога се и у члану 1, став 2 „Смјерница из Стокхолма“ истиче поштовање аутономије и уставног положаја сваког учесника.

Међутим, иако национална правила и праксе одређују функцију и ефикасност Конференције, у исто вријеме она доприноси преобликовању природе и позиције учесника на домаћем нивоу, подстичући њихову социјализацију, јачање појединачниих позиција и тражења најбољих пракси. На конференцији, предсједници су једини представници својих парламената и уживају значајну аутономију на наднационалној сцени, што их чини видљивијим у политичком смислу и на домаћем нивоу. [35]

Још једна од врлина ове конференције је њен хомоген састав и број учесника. Наиме, у компаративној перспективи, ниједна друга међупарламентарна конференција ЕУ нема 42 члана, односно предсједника 15 једнодомних и 13 дводомних парламената у ЕУ и предсједника ЕП (Formage 2016).

Конференција нема за циљ да испуни улогу заједничког парламентарног надзора фрагментисане извршне власти ЕУ (Curtin 2014, 25). Не представља ни заједнички надзор законодавних тијела постављених на различитим нивоима власти, нити има за циљ да створи неку врсту „паралелне” парламентарне дипломатије у ЕУ (Cooper 2017, 233).

Будући да је један од њених циљева да успостави ред у сложеном и хаотичном свијету међупарламентарне сарадње у ЕУ, вршећи и функцију координације и

[35] Информација Директората за односе са националним парламентима Европског парламента: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/22/europski-parlament-odnosi-s-nacionalnim-parlamentima.

„доношења правила“, Фасоне (Cristina Fasone) добро примјећује да Конференција игра свеобухватну квази-уставну улогу (Fasone 2016, 271).

Посебно, јер ова конференција, иако нема изричитог признања у ранијим уговорима и протоколима ЕУ, након ступања на снагу Лисабонског уговора и стварања нових међународнох конференција[36] преузима функцију координације међупарламентарних активности и усмјеравања њиховог развоја, све до усвајања пословника других међупарламентарних конференција (Hefftler / Gattermann 2015, 97).

У наставку слиједи анализа квази уставне улоге Конференције коју има у међупарламентарној сарадњи ЕУ, на основу примјера из праксе и питања која су била дио расправе на Конференцији. Циљ нам је да испитамо и да ли постоји алтернатива Конференцији која би могла да се бавим координацијом парламентарне сарадње на нивоу ЕУ. За изворе информација коришћени су закључци са Конференција у Варшави, Риму и Луксембургу.[37]

У случају Интерпарламентарне конференције о ЗСБП, ново тијело је успостављено на основу одлука Конференције у Бриселу, 04-05. априла 2011, и у Варшави, 20-21. априла 2012. године. Први састанак нове међупарламентарне конференције, одржан неколико мјесеци касније, стриктно је слиједио принципе које је поставила Конференција и учврстио двије одредбе у Пословнику, које су унаприједиле ауторитет предсједника парламената ЕУ у доношењу правила.

Чланом 8, став 2 је потврђено да свака измјена тих правила „мора бити у складу са оквиром који је поставила Конференција предсједника парламената ЕУ“, а чланом 9 је Конференцији додијељена коначна ријеч о препорукама Привремене комисије за ревизују Пословика, коју именују чланови ЗСБП конференције, 18 мјесеци од првог састанка ((CSDP) 2014).

Иако се може сматрати да улога Конференције, као координатора међупарламентарне сарадње, може бити корисна, због нивоа учешћа а и ауторитета учесника, са нормативне тачке гледишта, тешко се може сматрати прикладним да предсједници националних парламената доносе одлуке о организацији и функционисању новонастале конференције, а свакако не да уређују функционисање годинама након њиховог оснивања.

Први састанак Међупарламентарне конференције о стабилности, економској координацији одржан је у Виљнусу у октобру 2013. године и тада Конференција

[36] Интерпарламентарне конференције о ЗСБП и ЗБОП , на примјер.

[37] Закључци са свих конференција доступни су на: https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/eu_speakers/meetings.

није могла да усвоји Пословник, а усљед недостатка основних стандарда за рад, њено дјеловање је постало упитно.

Предсједници парламената су се на Конференцији бавили рјешавањем овог питања. Италија је предсједавала ЕУ у другој половини 2014. године, па је италијански парламент припремио нацрт Пословника, који је усаглашен са осталим члановима и на Конференцији у априлу 2015. године се очекивало његово коначно усвајање. Међутим, нису сви парламенти били сагласни са правилима, а с обзиром да се одлуке на нивоу Конференције доносе консензусом, правила у коначном нису могла бити донешена. [38] На крају, предсједници парламената су се договорили само о низу принципа који ће „бити транспоновани" у детаљан Пословник до сљедеће Интерпарламентарне конференције о стабилности, економској координацији и управљању у ЕУ, што се и догодило у Луксембургу у новембру 2015. године.

Када је ријеч о алтернативи у остваривању улоге координатора парламентарне сарадње, ни Европски парламент ни парламент државе чланице која шестомјесечно предсједава ЕУ не могу појединачно да играју улогу координатора Конференције предсједника ЕУ, како са правне тако и са политичке тачке гледишта (Cooper 2017).

Са правног аспекта, предсједавање ЕП или НП (који предсједава по принципу ротације) било би у супротности са чланом 9 Протокола 1 Лисабонског уговора, по коме саодлучивање о међупарламентарној сарадњи припада ЕП и НП.

Са политичке тачке гледишта, монопол координације међупарламентарне сарадње у смислу да ЕП или НП дјелују аутономно, било би политички неодрживо, јер НП никада не би прихватили искључиво вођство ЕП. Иако Конференција није директно укључена у вршење заједничког парламентарног надзора у ЕУ могла би индиректно и позитивно да допринесе парламентарној контроли кроз сарадњу са институцијама ЕУ, прије свега ЕП, али и комуникацију са парламентарном димензијом државе која предсједава ЕУ, чиме би парламентарни надзор могао бити ефикаснији (Gianniti and Lupo 2016, 151).

Са друге стране, улогу координатора коју Конференција има, од самог оснивања, могла би се ојачати, на начин да се ојача сарадња са ЕП и парламентом државе које предсједава ЕУ, чиме би се избјегло дуплирање и преклапање задатака и активности.

[38] Против предложеног тескта били су Уједињено Краљевство, Пољска и Холандија, сматрајући да Конференција дјелује изван свог мандата.

3.3 Допринос и ограничења посланика и службе парламента дипломатији

Посланици и службеници парламента кључни су носиоци активности у оквиру парламентарне дипломатије. Од њихове активности, али и проактивности зависи динамика парламентарне дипломатије. Касније ћемо се осврнути који су то разлози због чега их можемо сматрати субјектима дипломатског права, а у овом дијелу намјера ауторке је да, кроз резултате истраживања (анкете и интервјуи), представи могућности службеника и посланика за допринос дипломатији, као и ограничења која их онемогућавају да одређене активности спроводе у пуном капацитету.

Истраживање које је рађено на нивоу Службе Скупштине Црне Горе, било је намјењено запосленима, који се посредно или непосредно баве парламентарном дипломатијом. Упитник је послат запосленима у радним тијелима Скупштине (14 одбора), Канцеларији генералног секретара и Одјељењу за протокол. Од укупног броја испитаника, око 46% има радно искуство више од деценију, око 56% говори два страна језика, а највише њих су правници и политиколози. Шест од 30 испитаника је одговорило да се не баве међународним активностима, а двоје да не учествују на међународним конференцијама. Десет испитаника је одговорило да на међународним конференцијама углавном учествују у пратњи посланика и ријетко говоре у својству службеника, а пет њих је одговорило да се никад није обратило на неком међународном скупу. Преко 70% одговорило је да нису учествовали на неком међународном догађају, који је организован на тему која није у опису њиховог посла. Када је ријеч о сарадњи са другим парламентима, највише испитаника је казало да са колегама из других парламента комуницирају по потреби, али је њих осам одговорило да то не раде никад. На питање да ли познају колегу из њихове организационе јединице у неком од парламената региона, 66,7% испитаника је одговорило позитивно. Међутим, у случају ЕП или националног парламента неке од држава чланица ЕУ, резултати су другачији – само седам од 30 испитаника познаје колегу који ради у њиховој организационој јединици у ЕП, док је њих око 48% одговорило да познаје колегу у парламенту неке од држава чланица ЕУ.

Од понуђених дефиниција парламентарне дипломатије:

1. „Појединачна или колективна акција парламентараца која има улогу катализатора и настоји да олакша и ојача постојеће уставне функције

парламента кроз дијалоге између колега о бројним отвореним политичким питањима широм континента и нивоа власти".

2. „Атипични облик дипломатије, који подразумијева дјеловање чланова и службе парламента на међународном и унутрашњем нивоу, "

испитаници су изабрали сљедећу:

„Низ међународних активности које парламентарци предузимају у циљу повећања међусобног разумијевања, међусобне помоћи у контроли владе и представништва својих грађана, као и повећања демократског легитимитета међувладиних институција."

Једно од питања у упитнику било је да ли платформу за разговоре приликом учешћа делегације на међународном плану треба да утврђује Колегијум предсједника Скупштине. На то питање њих 11 одговорило је одрично, седам њих је било сагласно са тврдњом, шест одговорило да не зна, а само њих четворо да то није примјењиво, јер је мандат посланика слободан.

На питање да ли је парламентарна дипломатија Црне Горе правно регулисана, више од половине испитаника одговорило је одрично, а њих пет се изјаснило да не зна. Да је парламентарна дипломатија Црне Горе институционализована мисли десет од 30 испитаника, а већина је на ово питање одговорила одрично. Оно што је занимљиво је да скоро половина испитаника мисли да је парламентарна дипломатија централизована, иако у Скупштини не постоји засебно одјељење које се бави свеукупном међународном сарадњом, већ се њоме бави више радних тијела и Канцеларија генералног секретара, у складу са својим надлежностима, које су утврђене Пословником о раду и Правилником о организацији и систематизацији службе Скупштине. Близу 40% испитаника не зна колико се на годишњем нивоу организује међународних посјета, што иде у прилог потреби да се парламентарна дипломатија централизује у циљу унапређења њене ефикасности. [39]

Службеници Скупштине мисле да су највеће предности парламентарне дипломатије промоција резултата и боља репрезентација државе. Дијелом тако мисли и неколико политичких актера, који су учествовали у интервјуима[40]. Неке од предности који су навели су: „могућност да парламентарци слободније и прецизније искажу, без пуно димних завјеса дипломатског рјечника, ставове о проблемима на националном и међународном нивоу", „њу краси плурализам и као таква даје шири аспект доприноса у остваривању циљева", „чешћи контакти црногорских посланика са Европским парламентом и државама чланицама могу

[39] Види поглавље: Могућности за унапређење парламентарне дипломатије.

[40] Транскрипти интервјуа: Прилог 2.

помоћи у побољшању имица и једној позитивнијој одлуци према Црној Гори у погледу испуњавања критеријума за чланство у ЕУ“.

Као највећуману парламентарне дипломатије службеници Скупштине су навели недостатак континуитета (изборни циклус и промјена структура). На питање како изборни циклус утиче на парламентарну дипломатију, позитивно негативно, не утиче, или остало, преко 40% било је неопредијељено. Њихове колеге у парламентима региона, на ово питање одговорили су са 45% да не утиче, а 30% је било неопредијељено. Ово питање може бити важно са аспекта свијести о утицају службеника на континуитет, не само парламентарне дипломатије, него парламентарних активности генерално. Без обзира што резултати зависе од политичке воље доносилаца одлука, важно је истаћи да службеник може да утиче да исход активности Парламента. Служба представља институционалну меморију, познаје претходне праксе, обезбјеђује различите сценарије рјешења, узимајући у обзир различитост политичких ставова и плуралитет парламента, стога је важно да парламентарна служба буде свјесна својих могућности и утицаја. На тим основама могуће је градити професионалнију и проактивнију службу.

Резултати анкете показали су да служба Скупштине сматра да они на континуитет парламентарне дипломатије могу тек незнатно да утичу. За разлику од њих, њихове колеге у парламентима региона сматрају да су службеници ти који обезбјеђују континуитет парламентарне дипломатије. Из тога прозилази да могућности парламентарне дипломатије нису искоришћене у мјери могућег на нивоу Скупштине или да је потребно освијестити могућности међу службеницима за њихов допринос развоју парламенатарне дипломатије. Посебно због тога што близу 70% њих сматра да парламентарна дипломатија може послужити као средство за одржавање међународних односа у погледу интерпарламентарног дијалога и рјешавања кризних ситуација.

Са друге стране, у разговору са посланицима као мане парламентарне дипломатије поменути су „ограничени административни капацитети парламената“, „ограничено дјеловање у односу на активности извршних структура“, „недостатак специфичних знања посланика“, „слабија инфраструктура у односу на извршну структуру власти“. Дакле, и са политичког нивоа, могући правци за унапређење парламентарне дипломатије усмјерени су више на усавршавање службе и посланика у овој области, прије него на институционализацију и нормирање парламентарне дипломатије.

На питање коју врсту помоћи посланик тражи приликом учешћа на међународном догађају, занимљив је одговор већине службеника Скупштине,

који су навели логистику, за разлику од њихових колега у парламентима региона који су истакли тезе за разговор. Припремни материјал у свим парламентима који су учествовали у анкети, углавном припремају службеници који су делегирани да буду чланови делегације. Такође, у свим испитиваним парламентима извор информација за припрему материјала наводи се, у највећој мјери, министарство спољних послова. Тек неколико службеника одговорило је да користи информације парламентарних института за истраживање који постоје у Скупштини Црне Горе, али и свим парламентима у региону. Иако су навели да знају о чему је ријеч, већина њих је одговорила да не користи Европски центар за парламентарну документацију и истраживање (ECPRD), али да би приступ различитим изворима информација допринио бољој припреми посланика.[41]

Из свега наведеног могло би се закључити да парламентарна дипломатија има своје мјесто у свеоукупном дјеловању парламената, иако постоји могућност за даље унапређење. Динамика парламентарне дипломатије зависи од активности, али и заинтересованости и посланика и службе да дају свој допринос интерпарламентарном дијалогу и међународном дјеловању парламената. Проактивнија служба би могла да допринесе промоцији парламентарне дипломатије, а усавршавање посланика, прије свега у дијелу учења страних језика утицало би на њихову бољу припрему за учешће на међународним скуповима. Занимљиво је и то да су спроведене анкете показале да службеници парламената, парламентарну дипломатију више виде као међупарламентарну сарадњу, него средство контроле спољне политике владе, те да је важно радити на умрежавању службеника и бољој комуникацији и координацији на нивоу парламентарних структура на регионалном и европском нивоу, али и међуинституционалном нивоу на унутрашњем плану.

У том смислу, у наставку ћемо покушати да представимо развој парламентарне дипломатије кроз теорију и праксу, као и каква је њена институционализација у случају Црне Горе и ЕУ.

[41] Више о ЕЦПРД у Поглављу „Домети парламентарне дипломатије: Интерпарламентарни дијалог и види: https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/networks/ecprd.

III РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ – ТЕОРИЈСКА СХВАТАЊА И ПРАКСА

1.Улога парламента у спољној политици и дипломатији

Литература и знање о парламентима се у великој мјери разликује у односу на тематске области, али и државе. Надлежности парламента у спољној политици и активности у доношењу одлука о употреби силе су далеко најбоље проучавана област. С друге стране, учешће парламента и надлежности у трговини, развојној помоћи, санкцијама, склапању уговора или извозу оружја добија мање пажње. У погледу држава, највише су проучавани они парламенти који имају највећи утицај на међународне токове, док су истраживања о парламентима малих држава занемарљиво мала. Насупрот томе, укључивање моћних нордијских парламената у спољне послове добило је више пажње.

Јачање наднационалног ЕП у спољним односима ЕУ такође је праћено све већим бројем истраживања (Wagner 2017, 8). Већи дио литературе о парламентима у спољној политици је дескриптивног карактера, али постоје прилози који у фокусу имају развој парламентарног ангажовања и анализу утицаја парламента. У том смислу, уколико се утицај повећава ријеч је о *парламентаризацији*, уколико опада, говоримо о *депарламентаризацији* (Bryce 1921). Моравсик (Andrew Moravcsik) и Волф (Klaus Dieter Wolf) идентификовали су парламенте као главне губитнике у времену интернационализације политике, јер међународни преговори дају предност извршним властима. Са друге стране, свједочимо и извјесном степену парламентаризације у савременим међународним односима (Runio and Wagner 2017).

Прво, растући нивои међузависности довели су до проширења спољнополитичког програма, који сада укључује и политику заштите животне средине, имиграцију и сарадњу у полицији и спровођењу закона. Ово проширење тематских области учинило је спољну политику релевантном током изборног периода, што је заузврат створило подстицаје за парламентарце да прате и надгледају дешавања на међународној сцени.

Друго, виши нивои образовања и шире медијско покривање спољних послова учинили су јавност боље информисаном и заинтересованијом за спољне послове. Ово поново ствара подстицаје за парламентарце да одговоре на захтјеве бирачког тијела и по питањима из области спољне политике (Raunio 2014, 544).

Анализирајући позицију парламента у спољној политици, видимо да се улога парламента у остваривању спољнополитичких циљева одвија на два нивоа, институционалном и дипломатском. Институционални контекст подразумијева

законодавни поступак у смислу ратификације уговора, као и употребу уобичајних парламентарних контролних механизама које чланови парламента имају на располагању: парламентарне истраге, посланичка питања и слична средства контроле извршне власти. Дакле, односи се на све оне процесе „унутар институције“, који се одвијају на сједницима радних тијела и пленарним засиједањима.

Дипломатски ниво реализације спољнополитичких циљева односи се на јачање сарадње са другим парламентима, као и учешће сталних делегација у оквиру парламентарних димензија регионалних међународних организација. Укратко, односи на све активности у оквиру међупарламентарне сарадње на билатералном и мултилатералном нивоу.

Пракса држава показује да је мало случајева у којима парламент утиче на политику владе. Међутим, то, између осталог, зависи од политичког система држава. На примјер, у америчком предсједничком систему, примјетне су отворене конфронтације између законодавне и извршне власти, док се оне могу узети као изузетак у парламентарним системима у већем дијелу Европе. У парламентарним системима, влада проистиче из парламента, па парламент спољну политику владе не оспорава, јер већина у парламенту са владом чине функционалну цјелину.

Ако парламент утиче на спољну политику, то углавном чини на суптилан начин, јер владе дјелују у сјенци парламентарних овлашћења и удовољавају бризи парламената како би избјегли непријатност отворене конфронтације. Због тога је истраживање парламентарног утицаја изазовно. Међутим, парламентарна активност у спољним пословима више није ограничена на националну државу и националну владу. Међупарламентарне институције су у порасту, што указује на повећану потражњу за размјеном информација и најбољих пракси међу парламентарцима преко граница. Штавише, ЕП се развио у моћног играча у политици ЕУ, укључујући њену спољну политику.

Значај улоге парламента у спољној политици огледа се у демократској контроли и надзору над спољним дјеловањем државе. У зависности од политичког система, парламенти могу имати различит ниво утицаја на обликовање и имплементацију спољне политике (Barbé and Herranz 2005).

У Великој Британији, парламент игра значајну улогу у надзору и дебатама о спољној политици. Премијер и министри су одговорни парламенту, а споразуми често захтјевају ратификацију. За разлику од британског парламентарног система, у америчком предсједничком и француском полупредсједничком систему, Конгрес и Народна скупштина Француске ратификују међународне споразуме,

врше надзор над буџетом и спољним пословима и одобравају употребу војне силе, на начин што дијеле одговорност са Предсједником и владом. [42]

Свој утицај на спољну политику парламенти остварују кроз реализацију законодавне, надзорне, и савјетодавне функције, као и кроз свој допринос међународној сарадњи и чињеници да, као представничко тијело грађана, рефлектују јавно мијење и ставове грађана о одређеним питањима из области спољне политике (Noulas 2011).

У оквиру своје законодавне улоге, парламенти контролишу спољно дјеловање влада кроз ратификацију међународних споразума и доношењем закона који могу директно или индиректно утицати на међународно дјеловање државе. Надзорну функцију парламенти остварују користећи контролне механизме за контролу владе који има стоје на располагању у складу са пословницима о раду парламената, као што су посланичка питања, консултативна и контролна саслушања, усвајање буџета и др. Савјетодавну улогу парламенти остварују кроз потписивање резолуција на тему из области спољне политике, која као таква није правно обавезујућа, али може имати политички значај. Један од начина остваривања улоге парламента у спољној политици свакако је допринос међународној сарадњи, кроз институт парламентарне дипломатије, који укључује организацију сусрета на билатералном и мултилатералном нивоу и учешће парламентараца на глобалним и регионалним формума за размјену информација на међународном плану.

У наставку ћемо пратити развој улоге парламента у спољној политици, као и разлику парламентарног дјеловања у спољној политици националних парламената и парламената међународних организација.

2. Субјекти парламентарне дипломатије

Структуру међународне заједнице чине субјекти међународних односа, као њени основни елементи. Од Весфалског мира 1648. године, државе постају основни субјекат, а након Првог свјетског рата, појава међународних организација одређује и њих као неизоставан елемент међународне заједнице. У теоријском смислу видјели смо да различите теорије различито перципирају субјекте међународних односа. Док су за реалисте субјекти међународих односа државе, теоретичари либералних схватања за субјекте виде различите актере који дјелују у међународној заједници и доприносе динамици међународних односа.[43]

[42] Види Поглавље: „Институционалнизација парламентарне дипломатије“.
[43] Види Поглавље: „Међународни односи, спољна политика, дипломатија“.

Поред држава и међународних организација, све више је расправа о томе да ли се појединац може сматрати субјектом међународних односа. Док једни сматрају да је прије ријеч о објекту (Анцилоти, Трипел), него субјекту међународних односа, има и аутора који појединца квалификују као „пасивног субјекта“ (Казесе, Ведрос) или „субјекта у настајању“ (Бартош).

Розенау тврди да је окончање хладноратовског периода створило „постмеђународну“ политику, са специфичном динамиком „на микро нивоима, гдје појединци уче, а групе се окупљају; други дјелови потичу са макро нивоа, гдје се нове технологије стављају у функцију, а колективитети долазе у сукоб; трећи, опет, исходе из борбе међу супротстављеним силама на два нивоа – између континуитета и промјене, између стега прошлости и искушења будућности, између потреба за међузависношћу и захтјева за независношћу, између централизујућих и децентрализујућих тенденција унутар држава и међу њима“ (Rosenau, Governance in the Twenty-first Century 1995).

Чини се да је важно истаћи став некадашње предсједнице Међународног суда правде Хигинсове (Rosalyn Higgins) да није прихватљиво релатизовање субјекта међународног права, тако што би се појединцем сматрали сви ентитети који нису државе или међународне организације, односно мијењати појам субјекта са појмом „учесника у међународном правном систему“ (Higins 1995).

Субјекте међународних односа, државе и међународне организације, веже заједнички интерес оличен у очувању свјетског мира и спречавање сукоба. Услов да би се сматрали субјектом међународних односа су заједничке карактеристике: организованост, независност, међународни карактер и политички значај (Димитријевић, Рачић / Ђерић, и други 2007). То значи да њихово дјеловање превазилази границе држава, а карактерише их спремност да буду носиоци одређених политичких интереса.

Међународни суд правде дефинисао је субјекат међународног права као „ентитет способан да прибави међународна права и обавезе“ (ICJ 1949, 174). Како тврди проф. Креча овакво одређење се може сматрати само као полазиште за даљу анализу међународног субјективитета и његових саставних елемената:

- Субјект међународног права је носилац права и обавеза које су утврђене међународним правом;
- Субјект подлијеже међународној одговорности за кршење међународноправних норми;
- Своје право може да оствари у судском поступку;

- Има „правнотварајућу способност“, што значи да својом вољом доприноси стварању међународног права, било позитивно било негативно (Крећа, Међународно јавно право 2018, 120-122).

У односу на ове елементе, проф. Крећа дијели субјекте на:

- изворне и изведене, у зависности да ли субјективитет црпе из сопственог права (држава) или је „изведен“ из способности изворног субјекта (међународне организације);
- потпуне и крње, у зависности да ли посједују све елементе субјективитета (државе и међународне организације) или само неке од елемената (појединац);
- активне и пасивне, у односу да ли стварају право или не;
- апстрактне и конкретне, у односу на степен апстракције садржане у правној форми;
- трајне и пролазне, у зависности да ли се јављају у одређеној фази развоја међународних односа (међународне организације) или постоје откад и међународна заједница (држава) (Крећа, Међународно јавно право 2018, 122-125).

Широко је прихваћена и дефиниција субјекта међународног права која гласи: „Субјект међународног права је свако ко је, по одредбама међународног права, носилац права и обавеза, да дјелује по прописима тог права и директно је подвргнут међународноправном поретку (Andrassy 1990, 49).” У међународноправној теорији, посебно у периоду између два свјетска рата, доминирао је став по коме међународноправни субјективитет припада држави, јер једино оне имају легална права и обавезе (Amos 1927, 158). У то вријеме, Друштво народа се сматрало међународном организацијом *sui generis*, да би тек касније, развојем међународних организација и мултилатералне дипломатије, међународноправни субјективитет био признат међународним оорганизацијама. (Andrassy 1990, 51). Дефинитивну тачку да ове расправе ставила је управо горепоменута дефиниција субјекта Међународног суда правде.

Са друге стране, улога дипломате која се састоји од комуникације, извјештавања, анализе политике, преговора и представљања, посљедњих деценија је сложенија. Разлози томе могу бити појаве нових задатака, као што је стицање стручности у специфичним областима политике, укључујући глобално економско управљање, климатске промјене и тероризам; али и присуство и активност нових актера, као што су недржавне агенције, лоби групе, парламентарна тијела, цивилно друштво, академици, медији, владе региона, познате личности, фондације и др. Као резултат тога настали су нови видови дипломатије у виду „економске

дипломатије, културне, јавне, парадипломатије, спортске и парламентарне дипломатије (Stavridis and Jancic 2016, 105-120).“

Аутори[44] су сагласни да је пролиферација невладиних субјеката, као дипломатских актера, заиста једна од централних институционалних посљедица новог свјетског поретка у настајању. Ови приступи су се дјелимично развили у студије о космополитизму, које наглашавају значај парламената у обезбјеђивању демократске основе за глобалну политичку интеграцију, односно успостављање глобалне парламентарне скупштине.[45]

Ставридис (Стелиос Стравридис) тврди да науспрот космополитализму, у данашњим међународним односима уочава се облик „новог регионалнизма“, који у географским мањим областима, наглашава улогу неформалних средстава парламентарног утицаја који подупиру оне формалније, истичући улогу не само ЕП, него и парламентараних скупштина регионалних међународних организација попут Савјета Европе и ОЕБС-а. Такође, све више се говори о међународним парламентарним институтима (ИПИ) у Европи, Сјеверној Америци, Латинској Америци, Африци и Азији (Stavridis and Jancic 2016, 108).

Они се могу дефинисати као:

1. редован форум за мултилатерална разматрања на утврђеној основи било законодавне или консултативне природе,
2. повезани са међународном организацијом или која је сама чини,
3. институт у којем најмање три државе представљају парламентарци, који су или изабрани од стране националних законодаваца или су изабрани од стране бирачког тијела држава чланица (Cutler 2001, 213).

Улога ових парламентарних форума састоји се у подстицању јавних дебата о глобалним изазовима, са циљем да утичу на осјетљиве ситуације у којима међувладине активности, као знатно формалније, бивају исцрпљене или се не могу користити.

---

[44] Види: Helena K. Finn, *The Case for Cultural Diplomacy: Engaging Foreign Audiences*, Foreign Affairs, vol. 82, no. 6 (2003), стр. 15-20, Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations,* Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2005, Francisco Aldecoa Luzarraga and Michael Keating, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments,* London: Cass, 1999, Asteris Huliaras and Nikolaos Tzifakis, *Celebrity Activism in International Relations: In Search of a Framework for Analysis*, Global Society, vol. 24, no. 2 (2010), стр. 255-274.

[45] Види: Richard Falk and Andrew Strauss, *On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty*, StanfordJournal o f International Law, vol. 36, no. 2 (2000), стр. 191-220; Luis Cabrera, *Strengthening Security, Justice and Democracy Globally: The Case for a United Nations Parliamentary Assembly – Background Paper*, The Hague: The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center, 2015.

Ако бисмо размишљали о парламентарној дипломатији као институту међународних односа, могло би се тврдити да су субјекти парламентарне дипломатије национални парламенти, аналогно држави, а парламенти међународних организација, оно што су међународне организације у међународној заједници.

У складу са националним законодавством, парламенти представљају државне органе суверених држава и као такви су међународно признати. Према подацима ИПУ, скоро свака држава на свијету има неки облик парламента. Парламенти могу бити дводомни и једнодомни. Од 190 националних парламената у свијету, 78 је дводомних (156 домова) и 112 једнодомних, што укупно чини 268 домова са око 44.000 чланова парламента. Чланство у ИПУ чини 179 националних парламената (I. Union, Celebrating 130 Years of IPU, Anniversary book 2019).

Сви они одражавају вољу „матичне државе на основу формалноправног статуса у њој и правно-политичког односа са том државом" (Миливојевић 2013, 38). Чланови парламената када учествују на међународним конференцијама, у складу са међународним правом, представљају своје државе у правном и политичком смислу. Шефови државе и влада, као и министри спољних послова имају директна овлашћења да представљају своје државе у иностранству. Међутим, то не искључује чланове парламента да иступају на основу овлашћења, јер то „не доводи у питање чињеницу на основу које се међународноправно дефинише критеријум за оцјену њиховог статуса у односу на матичну државу" (Миливојевић 2013, 38).

У вези с тим, парламентарне скупштине међународних организација, формиране у складу са међународним правом, јесу међународне организације државног карактера и статуса у пуном међународноправном смислу.

Парламентарне скупштине међународних организација се, даље, могу сматрати субјектом међународног права, јер свој међународноправни субјективитет црпе из оних својстава и критеријума који тај субјективитет чине.

Ипак, могло би се тврдити да је тај субјективитет *sui generis*, због специфичног карактера парламентараца, као званичних представника суверених држава (Миливојевић 2013, 44). Чланови парламената имају свој правни статус у националној држави и имају обавезу да, у складу са принципима међународног права, заступају своје државе на међународном плану, водећи рачуна о националним интересима. Та обавеза није само морална и политичка, већ и међународноправна категорија (Миливојевић 2013). Са друге стране, мандат посланика је слободан, што је уставна гаранција у већини европских држава. То значи да посланик може да гласа за предлоге парламентарних скупштина

међународних организација супротно ставу националне владе или политике. Оваква ситуација може отворити озбиљну политичку расправу гдје је граница мандата посланика, да ли је морално дјеловати на међународном плану супротно националној политици, одговорности посланика и сл.[46]

Са друге стране, посланици ЕП, као једини чланови парламентарне структуре неке међународне организације који се бирају непосредно, као такви, немају обавезу, у формалноправном смислу, према националној влади односно држави. Међутим, они свакако представљају личности са одређеним политичким статусом у својим државама, али уживају и међународни политички кредибилитет, тако да матична држава може да реагује на њихове иступе, онда када није сагласна са изнешеним ставовима.

Иступање чланова ЕП свакако производи одређена политичка дејства на међународном плану, а тиме се јављају и посљедице одређеног иступања по матичну државу. Примјери за то су опречни статови и реаговања матичних држава на конкретне изјаве посланика ЕП, који нису ријетки у савременој пракси. Парламентарне скупштине међународних организација имају своје статуте у којима су дефинисана њихова права и обавезе. Она произилазе из организације, циљева и надлежности парламентарних скупштина или из непосредног дејства, односно активности самих скупштина.

Права и обавезе које произилазе из циљева и организације су „по правилу већ дио савременог правног поретка и на њих се примјењују међународна правила и прописи углавном стандардизованог карактера (Миливојевић 2013, 45).“ Са друге стране, „представничка тијела се укључују у спољнополитичку дјелатност, кроз сусрете парламентарних група, формирање међународноправних органа у којима су заступљени искључиво чланови парламената држава чланица“ (Аврамов / Крећа 2001, 123). Посланици своје дјеловање остварују на основу одговарајућих надлежности које им гарантује матична држава, кроз своје национално законодавство, али извршавање тих послова има правно дејство и на међународном плану.

И коначно, права и обавезе парламентарних скупштина произилазе из њиховог дјеловања. Акти који се усвајају на нивоу парламентарних скупштина производе одређена међународноправна дејства која имају политички или

[46] Примјер је гласање посланице Скупштине Црне Горе у Парламентарној скупштини СЕ против учлањења Косова у СЕ, упркос томе што је Црна Гора признала независност Косова: https://www.slobodnaevropa.org/a/poslanica-crna-gora-vukicevic-maja-kosovo-savjet-evrope/32881524.html, 28. март 2024.

морални карактер и могу стварати нова стања или додатна права и обавезе за субјекте међународног права, односно представљају извор међународног јавног права.

Један од елемената међународно правног субјективитета свакако је и уговорна способност међународних организација. Парламентарне скупштине међународних организација имају своја сједишта, своју инфраструктуру, унутрашње органе, своје запослене и обавезе према држави домаћину. Да би остварили своју функцију неопходно је да међународне организације закључују уговоре (Ђорђевић 2006, 90). Парламентарне скупштине се финансирају углавном на основу контрибуција парламената, на исти начин на који функционишу и извршне структуре међународних организација. Такође, оне организују своја засиједања у различитим државама и сарађују са другим међународним организацијама. Све су то питања која се рјешавају на основу уговора.

3. Теоријски приступ развоју парламентарне дипломатије прије Другог свјетског рата

У основи међународне политике од најранијих времена лежи потреба да се одговори на опасности које пријете човјечанству, превазиђу ратови и пронађу алтернативни путеви за осигурање мира. Кроз представљање теоријских основа међународних односа на почетку рада, видјели смо да различите теорије дају различит одговор на то питање.

Реалисти оцјењују међународну заједницу као анархичну и рат виде као незбјежну посљедицу такве струкутуре. Конструктивисти проблем рата и мира везују за идеју промјене у међународној политици, које настају као посљедица промјене мишљења и начина комуникације, док либерали указују на утицај међународне организације на мирољубиве односе међу државама (Burchill 2001, 9-23). Као реакцију на неуспјех Друштва народа Митрани развија функционалистички концепт поимања рата и мира, тако што политичке активности Митрани тумачи као „инхеретно контроверзне“, а неполитичке као „техничке“ (Mitrany 1966, 157). Овакав концепт Пентланд (Charles Pentland) даље анализира истичући да активности које се односе на безбједност, попут дипломатије или управљања оружаним снагама, подразумијевају политичко дјеловање и садрже конфликт о основним вриједностима. Док би у областима, као што су здравство или саобраћај, дакле неполитичке природе, људи требало да освијесте да је напредак у овим областима корисан за све (Rakić 2009, 88-89).

Са аспетка теоријских основа међународних односа, парламентарна дипломатија се ослања на либерална схватања, са примјесама конструктивизма. У

основи је усмјерена на сарадњу и јачање веза између држава, највише кроз мултилатерално дјеловање, што је чини блиској теорији либерализма, али, са друге стране може послужити као средство за унапређење односа кроз промјену у опхођењу и интеграцију, што су карактеристике конструктивизма.

Видјели смо да се сам развој парламентарне дипломатије, у смислу праксе, везује за настанак ИПУ, глобалне организације парламената, успостављене у циљу изградње демократије, осигурања мира и сарадње међу државама. Анализа ИПУ превазилази околности успостављања и развоја саме Организације, будући да је кроз њен историјат могуће анализирати и карактер и функцију парламентарне дипломатије, њене циљеве и улогу у међународним односима, али и динамику односа држава у међународној заједници као и значај и нове правце развоја самог међународног права.

Због тога, у овом поглављу покушаћемо да представимо који су се то теоријски приступи јавили до прве половине 20. вијека у циљу осигуравања мира, кроз дјеловање међународних организација. Овдје је важно нагласити да, откад постоји међународно повезивање држава и њихово организовање на међународном плану, не постоји сагласност међу теоретичарима око самог појма међународних организација (Rakić 2009, 13-16).

Разлог томе не лежи само у чињеници да постоје разни ентитети који дјелују на међународном плану, већ и у самом приступу одређивања појма – да ли се томе приступа са правног или политиколошког аспекта. Међутим, напори стручњака да се одреди појам међународне организације посебно су обиљежиле период послије Другог свјетског рата и о томе ће бити више ријечи у наредном поглављу.

Крајем 19. вијека, за вријеме Берлинског конгреса, чинило се да је равнотежа снага у међународним односима поново успостављена. Бизмаркова дипломатија омогућавала је да велике силе функционишу кроз међусобну корелацију и размијевање.

Међутим, Бизмаркови насљедници нису слиједили његову политику, већ су се „опредјелили за нагомилавање оружја и покретање рата који ће довести до самоубиста европске цивилизације“ (Кисинџер 1999, 136). У то вријеме, међу политичким структурама истакла су се два посланика, који су покушали да сазову два шира међународна форума како би истакли важност мира и потребе његовог очувања. Били су то француски посланик Фредерик Паси (Frederic Passy, 1822 – 1912) и британски посланик Рандал Кремер (Sir William Randal Cremer, 1828 – 1908). [47]

[47] Паси је био на челу Француског друштва за арбитражу међу народима и допринио је оснивању Института за међународно право, а Кремер је био кооснивач Интерпарламентарне уније, добитник

Њих двојица су 1888. године у Паризу окупили још тридесетак посланика и заинтересованих лица како би институционализовали своје идеје, а потом још једном, на стогодишњицу Француске револуције, 1889. када је скупу присуствовало 95 посланика из Француске, Велике Британије, Италије, Белгије, Шпаније, Мађарске, Данске, САД и Либерије (Миливојевић 2013, 22).[48]

Број држава који је учествовао на другом скупу, потврдио је његов међународни карактер, а скуп је представљао инагурацију ИПУ. Рад ИПУ је био кључан за креирање Сталног арбитражног суда у Хагу 1899. године, те за креирање Друштва народа 1919. године и УН 1945. године. Тренутно, ИПУ окупља 179 чланова парламената и 13 придружених чланова (међу њима и ЕП), а финансира се углавном кроз котизације својих чланица. Сједиште ИПУ је у Женеви, у Швајцарској.[49]

Концепт свјетског поретка за америчког предсједника Вилсона, са друге стране, заснивао се на либералним принципима: ширењу демократије и самоопредјељењу народа, као и развоју система колективне безбједности у форми Друштва народа. Зато је Клод и коментарисао: „Вилсон је водио свој рат да свијет учини безбједним за демократију; он је створио Друштво (народа) да учини свијет безбједним путем демократије“ (Claude 1988). Заступници либералне теорије о рату и миру, попут Нормана Ејнцела, наговјештавали су почетком 20. вијека преображај у међународним односима, уз мишљење да рат не може да оствари циљ којем теже народи у свијету, макар донио побједу (Angell 1933, 78). [50]

Међутим, демантовале су их околности на међународној сцени и почетак рата свјетских размјера. Друштво народа представљало је покушај међународних промјена кроз дијалог, а не кроз употребу силе. Његова демократичност лежи и у принципу једнакости држава, по коме је Друштво функционисало.

Ипак, Вилсонов концепт није имао довољно ауторитета у сукобу са политичким манипулацијама држава чланица (Novičić 2008).

„Нови либерализам“, који се заснивао дијелом на класичном, био је „инспирисан и легализмом класичних теоретичара, који су се ослањали на снагу међународних норми и владавину права као инструменте превазилажења логике

Нобелове награде за мир 1903. године, познат по свом доприносу рјешавању британско – америчких односа у случају *Алабама*. Кремер је рођен у сиромаштву у Енглеској, радио је као столар и синдикални вођа прије него што је постао посланик 1885. Године. Паси је био из богате и утицајне француске породице и био је угледни економиста.

[48] 55 француских и 28 британских посланика, као и пет Италијана и по један представник из парламената Белгије, Данске, Мађарске, Либерије, Шпаније и Сједињених Држава.

[49] Канцеларије ИПУ налазе се још и у Њујорку и Бечу.

[50] Види више о Ејнцеловом дјеловању у пракси и стварању Уније демократске контроле у Поглављу о пракси држава прије Другог свјетског рата.

политике силе“, и „заговарали неки облик међународне управе који би имао одговарајућу моћ и ауторитет да приморава на мир“ (Novičić 2008, 211).

Заговорници ове теорије нису били јединствени у погледу институционалног концепта, па су тако неки били за стварање свјетске федерације или конфедерације држава, преко фунцкионализма односно децентрализованог система међународне управе, до Вилсоновог реформизма и система колективне безбједности (Novičić 2008, 214).

Оно што је био заједнички именилац различитих идеја је да је мир условљен демократским вриједностима и на унутрашњем и на међународном плану.

3.1 Парламентарна дипломатија на нивоу Интерпарламентарне уније (ИПУ)

Интерпарламентарана унија је најстарији носилац парламентарне дипломатије на мултилатералном нивоу међународне сарадње (Миливојевић 2013, 18). Данас се дефинише, као „међунапарламентарни форум за политичке мултилатералне преговоре“ и „центар за дијалог и парламентарну дипломатију између законодаваца који представљају различите политичке системе и политичке опције, чинећи тако платформу за испољавање широм свијета присутних политичких ставова“ (I. -P. Union 2022). Тренутно ИПУ броји 179 чланова парламената, чиме је у овој организацији заступљено више од 6,5 милијарди људи.

Поред тога, ИПУ броји 13 придружених чланица, као што су ЕП и друге регионалне парламентарне организације и око 70 сталних посматрача. Државе чланице су подијељене у шест геополитичких група, које припремају и координишу ставове о кључним питањима на дневном реду и предлажу кандидате за различите позиције. [51] Европске државе, али и Канада, Нови Зеланд и Аустралија, чланице су Дванаест плус групе. [52]

Чини се да јаки парламенти, као домови представника народа, који доносе законе и контролишу рад националних влада, представљају темељ демократије и од суштинског су значаја за њен развој. Као организација коју чине скоро сви национални парламенти у свијету, ИПУ помаже парламентима да постану „репрезентативнији, родно уравнотеженији, млађи, транспарентнији, приступачнији, одговорнији и ефикаснији“ (I. -P. Union 2022).

ИПУ пружа подршку парламентима, кроз колективну експертизу и искуство својих чланова, како би успоставила заједничке стандарде и смјернице за

[51] Афричка, Арапска, Азијско-пацифичка, Евроазијска, Латинске Америке и Кариба и Дванаест плус група.

[52] Црна Гора, као и државе региона су, такође, чланице Дванаест плус групе. У овој групи укупно је 47 држава.

парламенте. „Заједнички принципи за подршку парламентима“ постављају основне принципе за планирање и спровођење програма за јачање парламената, а први пут су усвојени 2014. године од стране групе парламената на нивоу ИПУ.[53] Демократски идеали ИПУ-а су садржани у двије важне декларације.

Чланови ИПУ-а су 1994. године усвојили „Декларацију о критеријумима за слободне и поштене изборе“, а три године касније је услиједила „Универзална декларација о демократији“. [54]

Једна од важних ИПУ конференција била је она 1894. године у Хагу, на којој је усвојен Статут организације, чиме је заокружена њена структура у правно политичком смислу. У складу са Статутом ИПУ, органи ИПУ су: предсједник ИПУ, Скупштина ИПУ, стални одбори, управни савјет, извршни одбор, генерални секретар са секретаријатом. Статут организације на више од стотину страна уређује процедуре, структуру и функционисање ИПУ, њених органа, одбора, као и платформи сарадње: форума жена, форума младих парламентараца, са практичним информацијама о обавезама и правима посматрача на догађајима ИПУ.

Предсједник ИПУ је политички шеф институције и шеф Извршног одбора. Бира се на трогодишњи мандат од стране Управног савјета. Тренутно је на челу ИПУ предсједница парламента Танзаније Тулија Аксон (Tulia Ackson), која је на функцију предсједнице ИПУ изабрана 27. октобра 2023. године. [55]

Скупштина ИПУ је једини глобални форум парламентараца и главни политички орган ИПУ кроз који чланови парламенти усвајају резолуције о парламентарној активности поводом глобалних питања. Њен нарочит фокус је на мир, безбједност, демократију и људска права. Скупштина се одржава два пута годишње, у Женеви или другим градовима свијета, и у њој учествује више од 1200 парламентараца. У оквиру Скупштине ИПУ постоје четири стална одбора, чији кључни задатак је припрема резолуција које се усвајају на сједници Скупштине. Они се састају у оквиру сваке сједнице Скупштине, и у њиховом раду могу учествовати сви парламенти који су чланови ИПУ. Кључни сегмент рада на

[53] У складу са заједничким принципима, парламентарна подршка треба: да се руководи потребама парламената; да води рачуна о друштвеном, економском и политичком контексту појединачних парламената; да има за циљ одрживе резултате, укључи широке политичке интересе, буде заснована на међународним стандардима; да подразумијева регионалну помоћ и експертизу; да буде ефикасна у координацији и комуникацији, гарантује етичко и одговорно понашање партнера. Званични сајт ИПУ: https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/common-principles-support-parliaments, 15. октобар 2022.

[54] Документи доступни на: https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections и https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy.

[55] Предсједник ИПУ: https://www.ipu.org/about-ipu/structure-and-governance/president.

сједницама ових одбора је „предметна тачка“ дневног реда, односно главна тема о којој се расправља током цијеле године и о којој се усваја резолуција. Поред тога, одбор може да затражи истраживање, дискутује о различитим извјештајима, процјењује утицај резолуција, организује мисије и саслушања итд. Постоје четири стална одбора: за мир и међународну безбједност; одрживи развој, финансије и трговину; демократију и људска права; питања Уједињених нација (IPU 2023).

Сваки одбор има предсједника, потпредсједника и Биро (члан 7 Статута). Бирои се састоје од предсједника, потпредсједника и представника геополитичких група. Управни савјет је административно тијело које доноси одлуке о функционисању ИПУ, као што су одлуке о пријему, суспензији и поновном пријему чланица, те врши надзор буџета и програма рада и дефинише ниво контрибуција. Састоји се од три представника сваке државе парламента, под условом да делегација укључује и мушкарце и жене.

Делегације које се састоје од представника само једног пола су ограничене на два представника. У оквиру Управног савјета, постоје: одбор за људска права парламентараца, одбор за питања Блиског истока, група фацилитатора за Кипар, савјетодавна група за здравље, одбор за промовисање поштовања међународног хуманитарног права, као и форум посланица и форум младих парламентараца.

Извршни одбор надгледа администрацију и даје препоруке Управном савјету, оцјењује кандидате за генералног секретара, предлаже годишњи план рада и буџет и води рачуна о спровођењу одлука које доносе Скупштина и Управни савјет. Извршни одбор се састоји од предсједника, 15 чланова из различитих геополитичких група, предсједника Бироа посланица и предсједника Бироа Форума младих парламентараца.

Дио рада Извршног одбора су и сљедеће групе - група за родно партнерство, поткомитет за финансије и радна група за Сирију. Генерални секретар ради са предсједником ИПУ и Извршним одбором на дефинисању и имплементацији стратешких циљева ИПУ. Секретаријат је задужен за креирање програма рада и буџета и друге административне задатке, а окупља око 40 запослених који раде у Женеви у сједишту ИПУ или у Њујорку, гдје ИПУ има статус посматрача при Уједињеним нацијама. Тренутно, генерални секретар је Мартин Џунгонг из Камеруна.[56]

Скупштина ИПУ засиједа два пута годишње. При одређивању састава делегације националног парламента на засиједањима треба водити рачуна о родној

[56] Организациона структура ИПУ анализирана је кроз Информацију секретаријата сталне делегације Скупштине Црне Горе у ИПУ. Аутор је секретар сталне делегације Скупштине Црне Горе у ИПУ.

равноправности, а пожељно је да у делегацији буду и посланици до 45 година (својство младих парламентараца).

Сваки парламент је у Управном савјету заступљен са три члана, који су чланови делегације у Скупштини ИПУ. Ова тијела своје састанке одржавају у току засиједања Скупштине ИПУ.

Званични језици ИПУ су енглески и француски, па се сва званична комуникација и достављена документација пласирају на наведеним језицима.

До сада је одржано 148 засиједања, а посљедње је било у марту 2024. године под називом „Парламентарна дипломатија: изградња мостова за мир и разумијевање". У свом обраћању на отварању 148. Скупштине ИПУ, предсједница ИПУ казала је да тема засиједања рефлектује суштину разлога зашто је ИПУ основана прије 135 година. Позвала се на члан 1 Статута ИПУ који наглашава да се ради о организацији која је била „фокална тачка за парламентарни дијалог широм свијета од 1889. године". [57] „У позадини алармантног пораста броја сукоба, ова тема је на врху листе приоритета мене као предсједника, и вјерујем у потребу измјена Статута и правилника ИПУ у циљу релативизације агилности ИПУ у реаговању на кризе широм свијета. У том смислу, парламентарна дипломатија нуди драгоцјену допуну дипломатији између шефова држава и владе и требало би да је прихвате они који желе да његују мир". На крају обраћања предсједница ИПУ охрабрила је парламентарце глобалног форума да искористе прилику за размјену мишљења и добрих пракси, у циљу искоришћавања алата парламентарне дипломатије које им стоје на располагању, како би створили безбједнију и мирнију међународну заједницу.

У извјештају са засиједања наводи се да су стотине парламентараца из преко 140 земаља, окупљених на 148. Скупштини ИПУ-а, у Швајцарској, поново потврдили своју посвећеност парламентарној дипломатији у циљу подршке мировним напорима и оживљавања мултилатерализма кроз парламентарну акцију. [58] У својој завршној декларацији, која је усвојена на крају засиједања на тему „Парламентарна дипломатија: Изградња мостова за мир и разумијевање", законодавци су препознали важност међупарламентарног дијалога и сарадње, као и јединствене улоге ИПУ као парламентарног партнера УН.

Декларација наглашава да парламентарци имају активну улогу у праћењу и допуњавању традиционалне дипломатије, „осигуравајући да напори за

[57] Интегрални текст говора предсједнице ИПУ доступан на: https://www.ipu.org/event/148th-assembly-and-related-meetings.

[58] Аутор је у својству секретара делегације Скупштине Црне Горе у ИПУ присуствовала засиједању и имала увид у извјештаје, завршну декларацију и резолуције.

преговарање о мировним процесима, споразумима и другим међународним споразумима буду укорјењени у потребама људи“. На Скупштини је руководство ИПУ издало хитно политичко саопштење у име глобалне парламентарне заједнице позивајући на хитан прекид ватре у Гази, као допуна резолуције Савјета безбједности УН којом се захтијева прекид ватре, која је усвојена 25. марта 2024. године.

Скупштина ИПУ била је једна од најпосјећенијих, до сада, са преко 700 посланика, укључујући преко 50 предсједника парламента. У позадини дуготрајних сукоба широм свијета, Скупштина је пружила простор разним међународним парламентарним тијелима ИПУ да допринесу напорима за изградњу мира, укључујући Радну групу за мирно рјешавање рата у Украјини, Групу помагача за Кипар и Одбор за блискоисточна питања.

Уочи Скупштине, ИПУ је такође дјеловала као фацилитатор историјског састанка између предсједника парламената Јерменије и Азербејџана који су први пут засиједали у настојању да нормализују односе. Том приликом предсједница ИПУ је изјавила: „У данашњем свијету, гдје сукоби доминирају, вриједност дијалога се не може прецијенити. Парламентарна дипломатија може бити веома важна допуна текућим напорима влада у преговорима о мировним споразумима. Парламенти и њихово руководство имају способност и моћ да буду снага за мир и да зближе народе.”[59]

148. Скупштина ИПУ-а је, такође, усвојила двије значајне резолуције: „Друштвени и хуманитарни утицај аутономног оружја системи и вјештачка интелигенција“ која подстиче парламенте да развију национално законодавство за успостављање регулаторних оквира који регулишу развој аутономних система наоружања. „Партнерство за климатске акције: Промовисање приступа приступачној зеленој енергији и осигурање иновација, одговорности и правичности“ је друга усвојена резолуција која наглашава важност суочавања са изазовима животне средине кроз уједињену климатску акцију и партнерство за очување планете за садашње и будуће генерације. Резолуција позива на јачање међународне сарадње у спровођењу Париског споразума о клими и наглашава потребу за додатном подршком за земље у развоју.

Засиједања ИПУ добар су примјер примјене института парламентарне дипломатије у пракси. Из претходно анализе функционисања ИПУ, могуће је потврдити да главне карактеристике парламентарне дипломатије оличене у

[59] Саопштење са састанка доступно на: https://www.ipu.org/news/press-releases/2024-03/ipu-offers-its-good-offices-armenia-and-azerbaijan.

флексибилности, неконвеционалности, те поимању овог института као допуне традиоционалним облицима дипломатије имају сврху у међународним односима.

„Стратегија ИПУ за период 2022 – 2026“ резултат је најширих консултација на парламентарном нивоу за тринаест деценија постојања ове организације. [60] Стратегија ИПУ-а за 2022-2026. годину узима у обзир приоритете ИПУ у наредних пет година:

- Потреба за хитним дјеловањем на глобалну егзистенцијалну пријетњу климатских промјена;
- Растуће друштвене и економске неједнакости укључујући све већи дигитални јаз, додатно погоршан пандемијом КОВИД-19;
- Слабљење повјерења јавности у националне и глобалне институције управљања и све веће пријетње парламентима и њиховој способности да ефикасно служе својим бирачима;
- Регресија у кључним демократским, људским правима и развојним достигнућима;
- Све веће пријетње миру и безбједности и тежњи народа за мирнијим и сигурнијим свијетом. [61]

У том контексту чланови ИПУ-а су препоручили већи фокус на парламентарну акцију у циљу рјешавања наведених изазова кроз: изградњу ефикасних и овлашћених парламената, промовисање инклузивних и репрезентативних парламената, подршку отпорним и иновативним парламентима, подстицање колективног парламентарног дјеловања и јачање одговорности саме ИПУ.

3.2 Парламентарна дипломатија на нивоу Друштва народа

Структура Друштва народа подразумијевала је три главна органа: Скупштину, у којој су све државе чланице биле равноправно заступљене; Савјет, који је био састављен од сталних и несталних чланова; и Секретаријат који је обављао административни посао.

Скупштина је била главно представничко тијело Друштва народа. Чинили су је делегати свих држава чланица, свака држава је имала један глас, без географске, демографске или економске разлике. Функције Скупштине биле су

[60] Стратегија доступна на: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026.

[61] ИПУ, *Стратегија ИПУ за период 2022 – 2026,* стр. 6.

веома широке. Према *Пакту Друштва народа*[62], Скупштина се могла се бавити „сваким питањем у сфери дјеловања организације које утиче на мир у свијету". Поред ових општих функција, Скупштина је имала и посебне надлежности. На примјер, била је задужена за одобравање пријема нових чланова и за измјену Пакта.

Скупштина је усвојила и буџет организације, који су финансирале све државе чланице према свом економском и финансијском положају.

Одлуке Скупштине биле су засноване на правилу једногласности: осим тамо где је изричито предвиђено Пактом, све одлуке захтијевају сагласност свих држава чланица присутних на састанку.

Скупштина се састајала најмање једном годишње на редовној сједници, обично у септембру. Ако је потребно, може се састати у било ком тренутку на захтјев једног или више чланова ако то одобри већина држава чланица (чл. 5 Пакта). То се десило на примјер 1926. године, када је Њемачка поднијела захтјев за пријем у Друштво.

Делегати су се увек састајали у Женеви, сједишту организације. Засиједања Скупштине су малим и средњим државама пружила прилику да се чује њихов глас о глобалним питањима и да редовно учествују у дипломатским расправама. Сједнице су биле отворене за јавност и штампу. У то вријеме, ово је било веома иновативно. Делегати су могли да дају изјаве на било ком језику, под условом да приложе превод свог говора на француском или енглеском, два званична језика Друштва (UN 2019).

Као и Скупштина, Савјет се бавио било којим питањем које је било у сфери дјеловања Друштва или које утиче на свјетски мир. У вези с тим, Скупштина и Савјет су имали сличне надлежности. Ова два органа требало је да раде паралелно, пратећи питања која су покренуле државе чланице. Међутим, Савјет је имао и посебне функције: на примјер, формулисао је планове за смањење наоружања. Композицију Савјета чинили су стални и нестални чланови.[63] Логика иза ограниченог представљања Савјета и присуства великих сила била је да се обезбиједи брзо и ефикасно доношење одлука. Савјет се обично састајао три до четири пута годишње, али га генерални секретар може сазвати у било ком тренутку на захтјев било које државе чланице (UN, Main Organs of the League of Nations 2019).

Друшво народа није имало за циљ да буде „наднационална организација", више мјесто помирења и постизања компромиса. Зато су све одлуке доношене једногласно, уз поштовање суверенитета држава чланица. Састанци Савјета били

[62] Оригинална верзија документа доступна на: https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179.

[63] Стални чланови (1920. године): Британско царство, Француска, Италија и Јапан, док је несталне чланове бирала Скупштина на период од три године.

су јавни, осим кад би због предмета расправе, постигао договор за учешће ограниченог броја делегата и ван очију јавности. У оба случаја, записници са састанака су објављивани. Транспарентност рада Савјета важила је и за Скупштину и сматрана је кључним елементом принципа отворене дипломатије садржаног у Пакту (Словић / Зарковић 2016, 256-257).

Административним пословима на нивоу Друштва народа бавио се Секретаријат, чије сједиште је, на почетку, било у Лондону, затим у Женеви. Секретаријат је био задужен за припрему материјала за рад, несметано одвијања састанака, праћење одлука које су донијеле државе чланице, као и прикупљање и објављивање свих уговора које су потписале државе чланице (чл. 18 Пакта).

Службеници Секретаријата били су одговорни генералном секретару и нису могли да траже нити да примају упутства од било које владе. Генерални секретар руководио је службом и био одговоран за опште усмјеравање рада Секретаријата.[64] Са ове временска дистанце, видимо да је овако постављена служба представљала својеврсну иновацију у организацији и спровођењу дипломатије.

Политички гледано, Друштво се бавило бројним питањима за очување мира, рјешавајући, мање или више успјешно, оне спорове у којима су директно били укључени интереси велики сила. [65] Далеко успјешније Друштво је дјеловало у погледу организовања међународних конференција, на којима су учествовале и државе чланице и нечланице. Конференција у Барселони, на примјер, довела је до конвенција о слободи транзита и међународним пловним путевима. Међувладина конференција на којој је усвојен чувени „Нансен пасош“ који је означио почетак

[64] Први генерални секретар био је бивши министар спољних послова Велике Британије Ерик Драмонд (James Eric Drummond) (1923 -1933), који је створио ефикасну службу од укупно 675 запослених. Види више: Словић, Зарковић, *Друштво народа – организација проистекла из Првог светског рата и вододелница нове ере дипломатије*, Српска политичка мисао, 2016, стр. 257.

[65] Примјер успјешног рјешавања је спор грчко – бугарске границе из 1925. године. Послије инцидента са стражарима на грчко-бугарској граници у октобру 1925, почеле су борбе између двије земље. Три дана након првобитног инцидента, грчке трупе су извршиле инвазију на Бугарску. Бугарска влада је наредила својим трупама да пруже само симболичан отпор и евакуисала је између десет и петнаест хиљада људи из пограничног региона, вјерујући да ће Друштво народа да ријеши спор. Друштво је осудило инвазију Грка, и позвало на повлачење Грчке и на компензацију Бугарској. Види више: Barros, J, *The Greek-Bulgarian Incident of 1925: The League of Nations and the Great Powers*, American Philosophical Society, 1964, str. 354-385. Насупрот томе, рјешавање инцидента на Крфу, 1923. године изазвао је озбиљне сумње у снагу и ефикасност Организације. Наиме, у августу 1923. Италијани који су били дио међународне пограничне делегације су убијени на грчком тлу, што је навело Бенита Мусолинија да нареди поморско бомбардовање Крфа. Након што су Грци апеловали Друштву народа, Италијанима је наређено да се евакуишу, али је Грчка била приморана да плати Италији одштету. Види више: Barros, J, *The Corfu Incident of 1923: Mussolini and The League of Nations,* Princeton University Press, *1965, str.* 265-298.

међународне заштите избјеглица.[66] Скупштина је усвојила Декларацију о правима дјетета, прво међународно признање права дјетета.

Друштво народа није прекинуло своје дјеловање током Другог свјетског рата, иако је сукоб значајно утицао на њен рад. Секретаријат је остао у Женеви, док је дио особља радио у канцеларијама основаним у Лондону, Вашингтону, и на кампусу Универзитета Принстон у САД. Када је Повеља УН-а ступила на снагу 24. октобра 1945, Друштво народа је још увијек било оперативно. Неколико мјесеци су ове двије организације коегзистирале. У априлу 1946, 35 од 46 држава чланица састало се у Женеви да формално одобре распуштање Друштва (UN, Transition to the United Nations 2019). Жозеф Бокур (Joseph Paul-Boncour), члан француске делегације на последњој сједници Скупштине Друштва народа 1946. године казао је: „Није Лига пропала. Нису њени принципи били недостатни. Нације су то занемариле. Владе су то напустиле." Черчил (Winston Churchill) се надовезао на ову изјаву: „Лига није пропала због својих принципа или концепција. Пропала је зато што су те принципе напустиле оне државе које су га створиле, јер су се владе тих држава плашиле да се суоче са чињеницама и да дјелују у складу са тим."[67]

У суштини, иако је Друштво народа заказало пред циљем контроле наоружања, његово дјеловање није било без утицаја, а ефекти и стандарди функционисања и данас заврјеђују пажњу. Стечено искуство кроз Друштво народа одиграло је важну улогу у постављању темеља међународног система изграђеног послије Другог свјетског рата.

4. Пракса држава прије Другог свјетског рата

Иако су били представници различитих друштвених слојева, Кремер и Паси имали су визију, уједињени у свом вјеровању у рјешавање међународних спорова мирним путем. Доживотни, неуморни борци за мир, обојица су освојили Нобелову награду за мир— заједно са многим другим личностима ИПУ -а . Паси је упутио позив за први састанак француским и британским колегама, немајући превелика очекивања у погледу одазива учесника. Историјски састанак је организован у хотелу „Гранд" у Паризу, 31. октобра 1888. године. Двадесет и пет француских посланика је дошло, а само девет британских прешло је Ламанш и придружило

[66] Нансен пасош је документ намијењен избјеглицама и лицима без држављанства, име носи по првом комесару за избјеглице Фридјофту Нансену (Fridjoft Nansen). Види више: https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/at-work, 9. мај 2022.

[67] Види: *Last session of the League, 8-18 april, 1946, Speeches by various* delegates *on the failure and legacy of the League,* доступно на: http://www.johndclare.net/league_of_nations8_lastsession.htm.

својим колегама на састанку. Паси је изабран за предсједника, док су Кремер и сер Џорџ Кембел постали потпредсједници. [68]

На састанку је закључено да је много већа вјероватноћа да ће споразум о арбитражи између Француске и Сједињених Америчких Држава успјети него споразум између Британије и Сједињених Америчких Држава, због спорова око Ирске и Канаде (I. -P. Union 2022).

Крајем 19. вијека ИПУ била је препозната као међународна организација и афирмисана као субјект међународног права, оријентисана у правцу борбе за мир, дијалога и сарадње, као и стабилизације међународних односа. У жељи да наставе са радом, охрабрени одзивом, посланици су договорили састанак сљедеће године. Одлучили су да позову посланике из парламената широм свијета и основан је Комитет за организацију конференције у Паризу 29. и 30. јуна 1889. године.

Другог дана посланици су одлучили да се састанак одржава сваке године. Интерпарламентарна конференција, касније названа Интерпарламентарна унија, званично је рођена 30. јуна 1889. године, због чега се овај датум прославња као свјетски дан парламентаризма. ИПУ је дјеловала кроз организовање редовних годишњих конференција, а на првој конференцији послије оснивачке, која је одржана у Лондону 1890. године, ИПУ су се придружиле Њемачка, Аустрија, Грчка, Норвешка, Холандија, Шведска, чиме је потврђен карактер и циљеви саме организације (Zarjevski 1989, 45).

Три године касније, група је основала своје сједиште, Интерпарламентарни биро у Берну, у Швајцарској, а Албер Гобат (Charles Albert Gobat, 1843 – 1914) био је генерални секретар до 1909. године (I. -P. Union 2022). [69] Гобат је своју функцију обављао волонтерски, а био је задужен за организацију годишњих конференција, припрему дневног реда, објаву годишњих извјештаја и сл.

Након што је на дванаестој међупарламентарној конференцији 1904. у Сент Луису усвојена резолуција којом се позива на другу Хашку мировну конференцију, Гобатова идеја је била да предсједник САД Теодор Рузвелт (Theodore Roosevelt Jr.) апелује на све нације да учествују на оваквој конференцији. Рузвелт је потврдно одговорио на овај захтјев, међутим, заслуге за сазивање Конференције 1907. године легитимно се приписују руском цару Николају Другом (Haberman 1972). Чланови ИПУ активно су учествовали на двије мировне конференције у Хагу 1899. године. На првој конференцији основан је Стални арбитражни суд који и данас

[68] Види „Теоријски приступ развоју парламентарне дипломатије прије Другог свјетског рата“.

[69] Рођени Швајцарац, добитник Нобелове награде за мир 1902. године.

функционише. [70]Кремер је иницирао да Кристијан Ланге (Christian Lous Lange, 1869 – 1938) постане први професионални генерални секретар, који је ову функцију обављао од 1909. до 1933. године. [71]

Рад чланова ИПУ, на политичком и техничком нивоу, довео је до прве свјетске сталне међународне политичке организације и омогућио је почетак мултилатералне сарадње међу државама.

Чини се да је конференција 1894. године потврдила мултилатерални карактер ИПУ. Након ње, организоване су конференције у Бриселу, Будимпешти, поново Бриселу, Кристијанији, Паризу, Бечу, Сент Луису, Лондону, Берлину и др, све до Првог свјетског рата (Миливојевић 2013, 24).

Конференције су показале да је дијалог допринио изградњи мира и развоја и, што је најважније, ИПУ је показала да је могућ нови међународни поредак, кроз глобално дјеловање. Тиме су постављени темељи за данашњи мултилатерални систем, укључујући Друштво народа, а касније и УН (I. Union, Celebrating 130 Years of IPU, Anniversary book 2019, 21).

У извјештају са конференције у Берлину 1907. године ИПУ је окарактерисана као „широко постављена од чланова који су чврсто одлучни да иду од краја како би остварили циљеве Организације", при чему су тада, у предвечерје рата, на нивоу ИПУ формирана два коалициона блока – њемачко-аустријски и енглеско–француско-руски.

Осим ИПУ, важно је поменути и Унију демократске контроле, као механизам британских посланика који је имао за циљ контролу доношења спољнополитичких одлука владе. У љето 1914. британски посланици су сазнали да се влада тајно обавезала да ће стати у одбрану Француске у случају њемачког напада. Бројни узнемирени посланици, међу којима су били Ремзи Мекдоналд (Ramsay MacDonald, 1988 – 1937) и Норман Ејнџел (Norman Angell 1872 – 1967) [72] основали су Унију демократске контроле, која се залагала за то да се „не улази ни у какав споразум, аранжман или обавезу у име Велике Британије без дозволе парламента". Општи циљ је био стварање нових међународних структура и оснаживање грађана да преузму већу контролу над спољном политиком. Оснивање Уније демократске контроле је рана илустрација нада и очекивања која се постављају пред парламент

[70] За вријеме Друге мировне конференције, 1907. године, одржани су парламентарни избори у Финској, који представљају прве изборе са универзалним бирачким правом, први пут у свијету жене су изабране за чланице парламента.

[71] Рођени Норвежанин, добитник Нобелове награде за мир 1921. године.

[72] Мекдоналд је био премијер Велике Британије од 1929. до 1935. године, Ејнџел, британски посланик, аутор „Велике илузије" и Нобеловац. Обојица су били лабуристи.

да ће дјеловати као ограничење непопуларне, непромишљене или чак незаконите спољне политике. [73]

Идеја посланика је била да оснују организацију која би заузела независну линију у рату. Те године су саставили своје „четири главне тачке политике" коме је додата пета током 1916:

- Ниједна покрајина се не смије преносити са једне владе на другу без сагласности становништва те покрајине путем плебисцита или на други начин.
- Ниједан уговорни аранжман или обавеза неће се склапати у име Велике Британије без одобрења Парламента. Биће створена адекватна машинерија за обезбјеђивање демократске контроле спољне политике.
- Спољна политика Велике Британије неће бити усмјерена на савезе у циљу одржавања равнотеже снага, већ ће бити усмјерена на усаглашену акцију између сила и успостављање међународног споразума који ће бити гаранција трајног мира.
- Велика Британија ће, као дио мировног споразума, предложити план за драстично смањење, уз сагласност, наоружања свих зарађених сила, а да би олакшала ту политику покушаће да обезбиједи општу национализацију производње наоружања и контролу над извозом наоружања једне земље у другу.
- Европски сукоб неће бити настављен економским ратом након престанка војних операција. Британска политика ће бити усмјерена ка промовисању слободног трговачког односа између свих нација и очувању и проширењу принципа отворених врата. [74]

Након Првог свјетског рата, међународни односи се мијењају значајно. [75] На мировној конференцији у Паризу 1919. године, између осталог, договорено је формирање Друштва народа, механизма за очување мира на принципу колективног система безбједности. Европа је напустила традиционално стварање савеза за очување стабилности по принципу равнотеже снага и усвојила нови принцип по коме „у систему колективне безбједности *casus belli* је кршење принципа мирног рјешавања спорова за које су, претпоставља се, подједнако заинтересовани сви народи свијета" (Кисинџер 1999, 208-209).

---

[73] Примјер таквих покушаја су и: амерички Конгрес, који је 1973. усвојио Резолуцију о ратним овлашћењима, или шпански парламент који је 2005. увео парламентарни вето на војне мисије.

[74] О Унији демократске контроле види: https://wcml.org.uk/our-collections/international/union-of-democratic-control/, 9. мај 2022. године.

[75] Нестаје Аустроугарска монархија, мијењају се границе у Европи, долази до нове консталације односа у Русији након Октобарске револуције и сл.

Друштво народа постаје главни стратешки партнер ИПУ, којој се придружује 15 нових држава у периоду од 1920 – 1928, па је број држава чланица ИПУ порастао на 40 (I. Union, Celebrating 130 Years of IPU, Anniversary book 2019, 22). Парламентарци и у новонасталим околностима, показују да вјерују у дијалог. ИПУ је била прва међународна организација која је окупила ратне непријатеље, Француску и Њемачку. На 22. конференцији ИПУ, која је одржана 1924. године у Берну, усвојени су закључци од суштинског значаја, а односили су на: демократски развој институција, забрану тајних споразума и оснивање одбора за спољне послове парламената (Миливојевић 2013, 25).

Ипак, Велика криза 1929. година утицала је на неконтролисано ослобађање сила, настанак диктатура и ширење наоружања. У таквим условима, нови рат постао је неминовност. ИПУ је на почетку 1940. покушавала да одржи активност, али будући да је цијели њен простор био захваћен ратом, активности су убрзо обустављене, све до 1945. године, када је Главни савјет имао састанак.

Прва послератна конференција организована је у Каиру и окупила 24 парламента (I. Union, Celebrating 130 Years of IPU, Anniversary book 2019, 24). У близини пирамида у Гизи у резиденцији америчког амбасадора у Египту, свјетски лидери из САД, Британије и Кине (Franklin D. Roosevelt (1882-1945), Winston Churchill (1874-1965), Chiang Kai-shek (1887-1975)) састали су се први пут 1943. године у новембру и децембру да разговарају о миру и плановима за послератни свјетски поредак. Конференција у Каиру представљала је главну идеалистичку визију америчког предсједника Френклина Д. Рузвелта, који се надао да ће створити нови глобални поредак који ће одржавати мир и хегемонистичку структуру УН, коју предводи пет сталних сила Савјета безбједности: Кина, Француска, Русија (бивши Совјетски Савез), Уједињено Краљевство и САД. Међутим, неки историчари доводе у питање успјехе ове визије и да ли је промовисала више јединства или непријатељства у тренутним међународним односима. [76]

У сљедећем поглављу биће више ријечи о дјеловању држава у послератном периоду.

5. Теоријски приступ послије Другог свјетског рата

Период послије Другог свјетског рата обиљежио је настанак бројних међународних организација, које су настале као савези држава универзалног и регионалног карактера, а које дијеле сличне циљеве унутар међународне заједнице. За свијет је почело ново доба: вријеме међународних организација, које

[76] Саопштење: „70 година Декларације из Каира“: http://www.bjreview.com/world/txt/2013-12/09/content_583155_2.htm.

без обзира да ли су настале на основама сличних или различитих интереса, као нови субјекти међународних односа (дотадашњи су биле искључиво државе) креирају међународну политику и утичу на глобална међународна дешавања.

Трагично искуство Другог свјетског рата иницирало је већу интеграцију европских народа, која је формализована кроз настанак ЕУ. Чувена Шуманова декларација пружила је једноставан, али убједљив одговор како да се обезбиједи мир у Европи, комбиновањем тешког „њемачког питања" са размишљањем о новој политичкој архитектури послијератне Европе. Пронаћи начин да се обезбиједи мир у Европи у послератној ери био је тежак задатак. Ипак, прве двије реченице Декларације су јасно показале да се може дати одговор на овај задатак. Оне гласе: „Свјетски мир се не може сачувати без креативних напора сразмјерних опасностима које му пријете. Допринос који организована и жива Европа може дати цивилизацији је неопходан за одржавање мирних односа" (Salm, Shuman Declaration: 70 years on 2020, 2).

Са аспекта теорије међународних односа, оно што је обиљежило период послије Другог свјетског рата можемо назвати комбинацијом федералистичког и функционалистичког приступа. Ова два приступа јесу слична, чак се може рећи и да се преклапају, међутим, могу бити и супротстављене категорије (Ракић 2009, 16). У претходном поглављу поменули смо Митранијев концепт фукционализма у односу на политичке и техничке категорије дјеловања у међународним односима. Функционализам као циљ међународних односа види остваривање мира, односно бави се питањем како учинити да народи активно буду заједно (Mitrany 1966). Функционалисти, даље, инсистирају на универзалности, односно организовању људи на глобалном нивоу. Регионалну интеграцију прихватају једино на нивоу функционалности, не и организовање по принципу територијалности (Ракић 2009, 18).

Са друге стране, у фокусу федералистичког приступа је политика – институције настају политичком вољом, а политички консензус не зависи од економских и социјалних фактора, у односу на конфликт, који узрокују непобитни дијаметрални интереси (Ракић 2009, 21).

У контексту поменутих теорија, слиједи анализа парламентарне дипломатије на нивоу међународних организација, насталих у послијератном периоду.

5.1 Парламентарна дипломатија на нивоу новонасталих међународних организација

Период након Другог свјетског рата, обиљежио је настанак бројних међународних организација. У наставку ће фокус бити на оним, које имају снажно развијене парламентарне димензије и као такве су релевантне у контексту истраживања.

Савјет Европе (СЕ) настаје у мају 1949. године, када су пет влада чланица Бриселског уговора (Белгија, Француска, Луксембург, Холандија и Уједињено Краљевство) и владе Данске, Ирске, Италије, Норвешке и Шведске потписале у Лондону Статут нове организације која има за циљ уједињење Европе. Данас броји 49 држава чланица, окупљених у циљу промоције демократије, људских права и владавине права. [77]

НАТО је створило 12 земаља из Европе и Сјеверне Америке 4. априла 1949. године. Од тада је још 19 држава приступило Савезу. Члан 10 Сјеверноатлантског уговора критеријуме за чланство, а приступити може „европска државу која је у позицији да унаприједи принципе овог Уговора и да допринесе безбједности сјеверноатлантског подручја“. Сваку одлуку да се нека земља позове да се придружи Алијанси доноси Сјеверноатлантски савјет, главно тијело за доношење политичких одлука НАТО-а, на основу консензуса међу свим савезницима.

Препознат као регионални аранжман у Повељи Уједињених нација, Организација за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС) је примарни инструмент за рано упозоравање, превенцију сукоба, управљање кризама и постконфликтну рехабилитацију у својој области. [78] Броји 57 држава чланица, које се баве широким спектром питања везаних за безбједност, укључујући контролу наоружања, мјере за изградњу повјерења, људска права, демократизацију, борбу против тероризма и економске и еколошке активности. Одлуке се доносе консензусом на политичкој, али не и правно обавезујућој основи.

Свака од ових организација има своју парламентарну димнезију која доприноси развоју парламентарне дипломатије. У наставку ћемо настојати да представимо структуру и организацију парламентарних скупштина релевантних међународних организација. У наредном поглављу, у дијелу праксе држава након Другог свјетског рата биће представљени карактеристични начини учешћа и дјеловање посланика у оквиру ових формата парламентарне дипломатије.

[77] Савјет Европе: https://www.coe.int/en/web/portal/the-council-of-europe-at-a-glance, 9. мај 2022.
[78] Организација за безбједност и сарадњу: https://www.osce.org/whatistheosce, 9.мај 2022.

ПС Савјета Европе. Парламентарна скупштина Савјета Европе (ПССЕ), која је своје прво засиједање одржала 10. августа 1949. године, може се сматрати најстаријом међународном парламентарном скупштином са плуралистичким саставом демократски изабраних посланика успостављеним на основу међувладиног уговора. Скупштина је један од два статутарна органа Савјета Европе, који се састоји од Комитета министара (министри спољних послова, који се састају обично на нивоу својих замјеника) и Скупштине која представља политичке снаге у својим државама чланицама. Састаје се четири пута годишње на једнонедјељној пленарној сједници у Палати Европе у Стразбуру. Чак 324 представника и 324 замјеника именују национални парламенти из реда својих чланова. Свака држава чланица, у зависности од броја становника, има између два и 18 представника, који дају уравнотежен одраз политичких снага заступљених у националном парламенту. Рад Скупштине припрема девет одбора и Биро који чине предсједник Скупштине, 20 потпредсједника, предсједници пет политичких група и предсједници одбора. Скупштина усваја три врсте текстова: препоруке (Комитету министара), резолуције (које изражавају сопствени став) и мишљења (о пријавама за чланство, нацртима уговора и другим текстовима које доставља Комитет министара). Области о којима се расправља су заштита и промоција људских права и демократије, поштовање обавеза и обавезе држава чланица, борба против тероризма уз поштовање људских права, регионалне кризе, положај избјеглица и миграната, интеркултурални дијалог и социјална кохезија. Док у Комитету министара свака држава чланица има један глас, у Парламентарној скупштини број представника, а самим тим и гласова, одређује величина земље. Највећи број је 18, најмањи два. Пошто постоји једнак број представника и замјеника, укупан број чланова Скупштине је 612, плус 30 посматрача и 30 партнера за демократију (Phillippe 2018, 3). Они се именују у ПССЕ на начин који је препуштен свакој држави чланици, све док су изабрани у свом националном или савезном парламенту, или именовани из реда чланова тог парламента. Равнотежа политичких партија у свакој националној делегацији мора осигурати правичну заступљеност политичких партија или група у њиховим националним парламентима. Процес приступања обично почиње захтјевом генералном секретару СЕ, који га прослеђује Комитету министара на разматрање. Комитет консултује Парламентарну скупштину, која заузврат испитује да ли кандидат испуњава све неопходне услове. Процес испитивања подразумијева посјете скупштинским одборима на лицу мјеста или слањем мисија за утврђивање чињеница. Иако није законска одредба, такође је постало уобичајено да се од сваког новог кандидата захтијева прихватање Европске конвенције о људским правима.

Мишљење које је усвојила ПССЕ затим одређује позив Комитета министара држави да постане пуноправна чланица.[79]

ПС НАТО. Представљајући форум за размјену информација међу парламентарцима, у циљу разумијевања кључних питања из области безбједности и одбране на евроатлантском простору, ПС одржава везу Савеза и чланства, обезбјеђујући промоцију и бољу реализацију мисије и циљева самог Савеза. Организација рада, процедуре, финансирање, састав ПС и друга питања функционисања утврђена су Пословником о раду ПС. [80] Скупштина броји 274 чланова из 31 државе чланице (НАТО 2023). Њих бирају национални парламенти, у складу са својим интерним процедурама, при чему се води рачуна да број чланова делегације одражава величину државе и политички састав парламента, што значи да, у политичком смислу, састав делегације одражава широко политичко мишљење. У складу са чл. 3 Пословника о раду ПС, у случају да посланику престане мандат у националном парламенту, престаје му мандат и у ПС, али може да настави да представља своју делегацију све док се не одреди насљедник, или највише шест мјесеци након избора. На сједницама ПС могу учествовати и делегати из придружених држава[81], па је тако укупан број посланика на нивоу Скупштине 360.[82] Осим држава чланица и придружених чланова, међународне организације такође шаљу своје представнике, па тако у раду ПС НАТО учествују делегати из ОЕБС (2), СЕ (2), и ЕП (10), те медитеранске државе и регионални партнери (укупно четири), као и делегације које имају статус посматрача (8). Главни орган управљања на нивоу ПС НАТО је Стални одбор, којег чине сви шефови делегација, предсједник, потпредсједници, благајник и генерални секретар. Генерални секретар руководи Међународним секретаријатом, који је одговоран за све административне послове, али и стручну и техничку подршку коју пружа у раду одбора, пододбора и других тијела ПС. На нивоу ПС НАТО функционише пет одбора: Одбор за демократију и безбједност; Одбор за одбрану и безбједност; Одбор за економију и безбједност; Одбор за политички систем, науку и технологију. Они су задужени да испитују сва битна савремена питања из својих области. Друга тијела Скупштине укључују Специјалну групу за Медитеран и Блиски исток за унапређење парламентарног дијалога са земљама Блиског истока и Сјеверне Африке; Интерпарламентарни савјет Украјина-НАТО и

[79] Информација секретара делегације Скупштине Црне Горе у СЕ.
[80] Више информација о ПС НАТО: https://www.nato-pa.int.
[81] Србија је придружени члан од 2007. године. Осим ње, придружени чланови су: Аустрија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Грузија, Јерменија, Молдавија, Украјина, Шведска и Швајцарска.
[82] Скупштина Црне Горе: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-nato.

Интерпарламентарни савјет Грузија-НАТО. [83] Сваке године ПС засиједа у прољеће и јесен, у неким од држава чланица. Одбори и пододбори на крају сједница усвајају извјештаје, који се у форми нацрта разматрају на прољећном засиједању Скупштине. Извјештаји се затим ревидирају и ажурирају ради расправе, допуне и усвајања на годишњем засиједању Скупштине на јесен. На годишњем засиједању одбори, такође, производе нацрте резолуција – о којима гласа Скупштина у пуном саставу и прослеђује Сјеверноатлантском савјету у форми препорука.

ПС ОЕБС. Парламентарна димензија ОЕБС-а окупља 323 парламентарца из 57 држава учесница које спроводе активности везане за рад организације и пружају допринос унапређењу демократије, парламентарне дипломатије и изналажењу мирољубивих рјешења кроз парламентарни дијалог.[84] Парламентарна скупштина, првобитно основана на Самиту у Паризу 1990. године да би промовисала веће учешће националних парламената у државама учесницама у ОЕБС-у, такође тежи и другим важним циљевима који су наведени у преамбули Пословника Скупштине. Ти циљеви подразумијевају:

- ✓ процјену спровођења циљева ОЕБС-а од стране држава учесница;
- ✓ да расправља о темама које се разматрају током састанака Министарског савјета и самита шефова држава или влада ОЕБС-а;
- ✓ да развијају и унапређују механизме за превенцију и рјешавање конфликата;
- ✓ да подржи јачање и консолидацију демократских институција у државама чланицама ОЕБС-а;
- ✓ да допринесе развоју институционалних структура ОЕБС-а и односа и сарадње између постојећих институција ОЕБС-а.[85]

Да би остварила ове циљеве, ПС ОЕБС-а користи низ средстава, укључујући Декларацију и низ резолуција и препорука, које се сваке године усвајају на годишњем засиједању. Остала средства укључују:

- ✓ рад одбора за рјешавање важних савремених међународних питања;
- ✓ различите програме, укључујући опсежан програм посматрања избора и разне семинаре, осмишљене да развију и ојачају демократију;
- ✓ и специјалне мисије делегација ПС у подручјима кризе. [86]

Једна од важних активности Парламентарне скупштине су посматрачке мисије изборних процеса, посебно парламентарних избора. Сходно Пословнику ПС,

[83] До 2014. године постојала је и група НАТО-Русија.
[84] Парламентарна скупштина ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/, 9.5.2022. године.
[85] Пословник о раду ПС ОЕВС, доступан на: https://www.oscepa.org/en/documents/rules-of-procedure/1832-rules-of-procedure-english/file.
[86] *Ibid.*

чланове Скупштине именује национални парламент. Парламенти могу именовати замјене чланова чији број не може бити већи од броја чланова (чл. 1 Пословника). Замјена мијења члана када он није у могућности да присуствује засиједању или сједници одбора Скупштине, о чему шеф делегације прописно обавјештава Секретаријат. Службени језици Скупштине су енглески, француски, њемачки, италијански, руски и шпански. Говори се могу држати и на језику који није један од службених језика, уз обезбијеђен симултани превод који организује говорник. ПС ОЕБС-а засиједа у одборима и пленуму. Стални одбор се састоји од предсједника Скупштине, потпредсједникâ, благајника, чланова општих одбора и шефова националних делегација. Стални одбор припрема рад Скупштине између засиједања. Предузима оне радње које сматра неопходним како би Скупштина могла да обавља свој рад током засиједања. Стални одбор може да именује привремене одборе за посебну намјену, и одлучује о трајању њиховог мандата, саставу и надлежностима. Поред Сталног одбора, рад ПС организован је кроз дјеловање три ошшта одбора.

- ✓ Општи одбор за политичка питања и безбједност;
- ✓ Општи одбор за економска питања, науку, технологију и животну средину и
- ✓ Општи одбор за демократију, људска права и хуманитарна питања.

Чланови одбора одређују се од стране националних делегација. Предсједавајући, његов замјеник и извјестилац се бирају на период од годину дана од стране чланова сваког одбора. Руководство ПС ОЕБС-а је биро, који се стара о спровођењу одлука Сталног одбора. Биро скупштине чине предсједник, девет потпредсједника, благајник и предсједници три општа одбора.

ПС ОЕБС-а засиједа три пута годишње. Зимско засиједање ПС ОЕБС-а организује се у фебруару у Бечу, у трајању не дужем од три дана. Годишње засиједање ПС ОЕБС-а одржава се у једној од држава чланица ОЕБС-а сваког јула и представља најважнији догађај у годишњем календару Парламентарне скупштине. Јесење засиједање ПС ОЕБС-а одржава се у једној од држава чланица ОЕБС-а или партнерским државама, најчешће у октобру. Европски парламент, Интерпарламентарна унија, Интерпарламентарна скупштина, Парламентарна скупштина НАТО-а (НАТО ПА) и Парламентарна скупштина Црноморске економске сарадње, дјелују на нивоу ПС ОЕБС-а у својству посматрача.[87]

[87] Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ПС ОЕБС.

Достигнућа парламентарних димензија поменутих међународних организација приказаћемо кроз праксу држава након Другог свјетског рата у наредном поглављу. .....

5.2 Пракса држава послије Другог свјетског рата

У овом дијелу рада покушаћемо да кроз историју карактеристичних засиједања и одлука на нивоу парламентарних скупштина међународних организација прикажемо праксу држава и њихов допринос парламентарној дипломатији.

Током и послије Другог свјетског рата европска идеја је добила велику снагу и подршку. Два пута током рата Винстон Черчил је јавно изразио своје увјерење да Европа, када су непријатељства престала, мора да се уједини, и бар једном је писао о „Савјету Европе“. У чувеном говору у Цириху, 19. септембра 1946, позвао је на дефинитивно окончање свађе између Француске и Њемачке и да ове двије државе, у пријатељском савезу, чине језгро „неке врсте Сједињених Држава Европе“ (Churchil 1949).

Чим се рат завршио појавио се велики број приватних покрета и организација које су биле заинтересоване да финансирају и његују идеју уједињене Европе, што је изазвало велико интересовање међу широким слојевима становништва. Године 1947. ове различите групе одлучиле су да координирају своје активности и повећају своју ефикасност заједничким стварањем једног централног покрета, који ће бити познат као „Европски покрет“.

Конгрес, који је убрзо организован у Хагу, а који је окупио око 800 министара, посланика, синдикалаца, умјетника, новинара, економиста и припадника слободних професија, изјаснио се за стварање европске скупштине, чиме би се европске политике ускладиле у економском, друштвеном и политичком смислу, а све по принципу заједничког прихватања људских права.

Једна од интензивнијих парламентарних дипломатија у датом периоду одвијала се кроз рад Парламентарне скуштине НАТО савеза.[88] Идеја о ангажовању парламентараца НАТО чланица у колективном разматрању проблема са којима се суочава трансатлантско партнерство појавила се почетком 1950-их.

У основи формирања Парламентарне скупштине НАТО лежи потреба да се осигура примјена члана 2 Вашингтонског уговора, у складу са којим се стране

[88] Актуелни назив Парламентарна скупштина НАТО је уведен 1999. године. До тад носила је име Сјевероатлантска скупштина. У раду ћемо користити актуелни назив.

обавезују да ће доприносити даљем развоју мирних и пријатељских међународних односа, јачајући своје слободне институције, доприносећи бољем разумијевању начела на којим се темеље дате институције, уз подстицање економске сарадње и тежње за отклањањем сукоба у економским политикама (MaCleod 2015). За оснивача ПС сматрају се британски дипломата Фреитас (Geoffrey de Freitas), амерички сенатор Жилет (Guy Gillette) и предсједник Одбора за спољне послове норвешког Парламента Мое (Finn Moe). Још 1951. године Фреитас позива да се Скупштина Савјета Европе трансформише у Атлантску скупштину која би, како је вјеровао, требало да има формалну консултативну улогу у оквиру НАТО-а.

На састанку америчких и канадских парламентараца Жилет и његове колеге једногласно позивају да се формира парламентарна димензија НАТО савеза, да би годину дана касније Мое саставио резолуцију којом се позива на организовање савјетодавне конференције парламентараца држава чланица НАТО. Прва конференција ПС НАТО одржана је у јулу 1955. године у Паризу. На првој конференцији, која је окупила 158 делегата из 14 држава чланица, изабран је предсједник (Канада) и главни одбор (претеча данашњем Сталном одбору) којег су, поред предсједника, чинили три потпредсједника и по један представник из сваке делегације (MaCleod 2015).

Наредне конференције биле су посвећене институционализацији парламентарне димензије НАТО, а усљед повлачења Француске из војне структуре НАТО-а 1966, сједиште Организације и скупштине постаје Брисел. У Декларацији о атланским односима из 1974. године, потврђен је рад ПС, тако што је истакнуто да је „кохезија НАТО савеза дошла до изражаја не само кроз сарадњу између влада држава чланица, већ и у слободној размјени мишљења између изабраних представника народа држава чланица“. Овом декларацијом је, дакле, одобрен рад ПС без директног помињања, да би од 1980. године ПС засиједала редовно два пута годишње.

Крајем 1980-их, Скупштина је одмах реаговала на нагле промјене у области безбједности. Чланство се шири до Централноисточне Европе, а учешће посланика из земаља у региону у дијалогу и сарадњи, укључујући и бивше чланове Варшавског пакта, те вршење дјелотворног парламентарног надзора и контроле, допринијели су изградњи стабилније, безбједније и демократске Европе.

Након пада Берлинског зида, ПС уводи механизам „придружених чланова“, дакле у размјену информација улазе државе које нису чланице НАТО савеза, а конгресмен Чарли Роуз (Charlie Rose) и сенатор Вилијам Рот (William Roth)

покренули су програм практичне помоћи парламентима држава нечланица, са посебним фокусом на развој одговарајућих цивилно-војних односа.[89]

Државе које теже да постану чланице НАТО-а користиле су ПС као канал за изградњу подршке за своју интеграцију у евроатлантске структуре. Услов за парламентарну ратификацију дао је додатни импулс на скупштинској дебати о проширењу.

На историјском самиту у Мадриду, на коме су Чешка, Мађарска и Пољска званично позване да приступе НАТО-у, предсједник НАТО ПС, амерички сенатор Вилијам Рот, обратио се шефовима држава и владе НАТО-а. Сматра се да је позив лидера НАТО-а сенатору Роту представљао прећутно признање да је ПС одиграла кључну улогу у подстицању проширења, посебно парламентарне ратификације проширења. Од тада су предсједници НАТО-а позвани да се обрате на свим НАТО самитима (MaCleod 2015, 31). Након тога, формирају се специјалне посматрачке групе ПС за сарадњу са Русијом и Украјином, а у рад Скупштине укључују се и медитеранске државе и отварају врата новим партнерима и чланицама.

Након 2000. године, ПС НАТО-а је креирала Програм за нове парламентарце који има за циљ да новим члановима парламента или члановима парламената који су нови у питањима одбране пружи боље разумијевање структура и процеса НАТО-а.

Парламентарци који чине ПС СЕ долазе из националних парламената 47 држава чланица Организације. Они се састају четири пута годишње да разговарају о актуелним темама и траже од европских влада да предузму иницијативе или извјештавају о питањима из одређених области. Ови парламентарци говоре у име 830 милиона Европљана који су их изабрали. Они покрећу питања по свом избору, а владе европских држава – које у Савјету Европе представља Комитет министара – дужне су да одговоре.

Од 1949. ПССЕ, за коју се понекад каже да је покретачка снага Савјета Европе, заслужна је за важне иницијативе саме Организације (Европска конвенција о људским правима, на примјер).

Према статуту, ПС СЕ се мора консултовати о свим међународним уговорима сачињеним у Савјету Европе. Бира судије Европског суда за људска права и комесара за људска права, као и генералног секретара и замјеника генералног секретара Савјета Европе и свог генералног секретара.

У којој мјери земље поштују своје обавезе? Скупштина врши мониторинг и настоји да помогне државама да испоштују своје обавезе. Тај мониторинг састоји се

[89] Више о Роуз Рот (Rose-Roth) иницијативи: https://www.nato-pa.int/document/assembly-leaflet-april-20230.

у организовању посјета државама чланицама СЕ, у току којих прикупљају информације и подносе извјештаје. Чланови ПС СЕ су посебно активни у изборним посматрачким мисијама.

Осим тога, ПС СЕ сарађује са ЕП, ПС ОЕБС-а и другим међународним парламентарним тијелима са циљем јачања утицаја парламентараца у европским и међународним пословима. Такође, служи као парламентарна платформа за Организацију економске сарадње и развоја (OECD) и има блиске везе са неколико специјализованих агенција Уједињених нација.

Препоруке, резолуције и мишљења које усваја ПССЕ служе као смјернице за Комитет министара, националне владе, парламенте и политичке странке и на тај начин утичу, између осталог, на законодавну праксу у државама чланицама. Статутарни циљ Савјета Европе, који је почео са десет држава чланица, а сада их има 47, јесте да заједничким дјеловањем, споразумима и дебатама постигне веће јединство међу својим чланицама. Услови за чланство су плуралистичка демократија, владавина права и поштовање људских права. Само оне земље које испуњавају ове критеријуме могу приступити.

Послије Другог свјетског рата, окупљање бивших непријатеља био је само почетни импулс ПС СЕ за допринос развоју Европе. Јединствени модел дијалога омогућио је смиривање сукоба, подстицање сарадње и спречавање нових. ПС СЕ је искористила своје блиске везе са националним парламентима да покрене кампање широм Европе о осјетљивим питањима, стимулишући израду нових закона и подизање свијести.

Међу најважнијим достигнућима ПС СЕ су:

- *Укидање смртне казне у Европи, што постаје услов за приступање*. Користећи моћ вета, од 1989. године, ПС СЕ је инсистирала на томе да све државе које желе да постану чланице СЕ обећају да ће укинути смрту казну. Захваљујући принципијелном ставу ПС СЕ, простор који обухвата државе чланице представља „зону без смтрне казне“, чиме је заштићено једно од основних људских права: право на живот.
- *Послије 1989. године, помагање бившим комунистичким земљама у процесу демократизације.* ПС СЕ уводи статус „специјалног госта“, као први корак ка чланству, намијењен комунистичким државама, чије делегације стичу право да присуствују и говоре на сједницама Скупштине. Био је то визионарски корак, који је отворио пут историјском помирењу европских нација, толико дуго подијељених хладним ратом.
- *Увођење заједничких симбола Европе: застава и химна.* Парламентарна скупштина је прва усвојила плаву заставу са кругом златних звијезда и

композицију „Ода радости“ Лудвига ван Бетовена за химну, као симболе Европе. Оба симбола је касније преузела ЕУ и обично се сматрају симболима ЕУ, иако заправо представљају и шири круг нација.

- *Инспирација за мноштво националних закона кроз притисак за усвајање нових конвенција.* Према статистици СЕ, око 40 одсто конвенција инспирисано је расправама са сједница ПС СЕ, што је заузврат створило мноштво нових националних закона или измјене постојећих. Европска конвенција о људским правима је најпознатија од конвенција, али постоје многе друге. ПС СЕ може тражити измјене текстова, још у фази приреме, а државе чланице је морају консултовати прије него што ступе на снагу, чиме доприноси бољим националним законима и пракси широм Европе.
- *Форум за дебату о контроверзним друштвеним или политичким питањима*. ПС СЕ је настојала да одржи дебате о главним друштвеним питањима која дијеле Европљане, и настоји да унаприједи права мањина. Такве дебате о тешким питањима помогле су у стварању консензуса широм Европе или подстицању помирења.
- *Подстицање родне равнотеже у тијелима СЕ*. ПС СЕ је настојала да уведе родну равноправност како у својим редовима тако и у Европском суду за људска права. Захтијева од парламената да укључе најмање једну жену у своју националну делегацију у Скупштини, и инсистира на томе да најмање један од три кандидата за свако мјесто судије у Суду мора да долази из „недовољно заступљеног пола“, осим ако не постоје изузетне околности. Као резултат тога, више од трећине судија данас на суду су жене (PACE 2023).

У Повељи УН, глава 8, индиректно ОЕБС је препознат као регионални „механизам“ који се бави питањима одржавања међународног мира и безбједности у складу са циљевима и мисијом УН, и као такав представља примарни инструмент за рано упозоравање, превенцију сукоба, управљање кризама и постконфликтну рехабилитацију у својој области. ОЕБС вуче своје поријекло раних 1970-их, када је Конференција о безбједности и сарадњи у Европи (КЕБС) створена да служи као мултилатерални форум за дијалог и преговоре између Истока и Запада. Састанком током двије године у Хелсинкију и Женеви, КЕБС је постигао споразум о Завршном акту из Хелсинкија, који је потписан 1. августа 1975. године.[90]

Парламентарна скупштина ОЕБС-а је установљена на самиту у Паризу 1990. године, са идејом да промовише веће учешће националних парламената у

[90] Види више на званичном сајту ПС ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/about-osce-pa/history/history.

државама ОЕБС-а, а данас броји 323 члана из 57 држава чланица. [91] Статус посматрача у ПС ОЕБС имају: Европски парламент, Интерпарламентарна унија, Интерпарламентарна скупштина држава чланица Комонвелта, Парламентарна скупштина НАТО-а (ПС НАТО) и Парламентарна скупштина Црноморске економске сарадње (PA OSCE 2015).

Витална улога коју ПС има у ОЕБС-у препозната је на самиту у Истанбулу 1999. године када је усвојила Повељу о европској безбједности у којој се наводи: „Парламентарна скупштина се развила у једну од најважнијих институција ОЕБС-а која пружа нове идеје и предлоге. Поздрављамо ову растућу улогу, посебно у области демократског развоја и праћења избора. Позивамо Парламентарну скупштину да даље развија своје активности као кључну компоненту у нашим напорима да промовишемо демократију, просперитет и повећано повјерење унутар и између држава учесница (Spencer 2005)".

Окупљајући 323 парламентараца из 57 држава које обухватају Европу, Азију и Сјеверну Америку, ПС ОЕБС-а представља форум за парламентарни дијалог, спроводи мисије за посматрање избора и јача међународну сарадњу како би одржала обавезе у погледу политичких, безбједносних, економских и питања људских права. Као парламентарна димензија ОЕБС-а примарни задатак Скупштине је да омогући међупарламентарни дијалог, важан аспект укупних напора да се одговори на изазове демократије (PA OSCE 2015).

ПС ОЕБС, створена вољом влада држава чланица ОЕБС-а, наставља да ради на обезбјеђивању своје позиције поузданог партнера који доприноси успјеху ОЕБС-а. Скупштина не само да даје додатну видљивост ОЕБС-у тако што укључује националне политичке личности у рад Организације, већ обезбјеђује непрекидан ток свјежих идеја и доприноса (Spencer 2005).

ПС такође служи као средство за вођење дијалога између парламентараца и представника извршних структура ОЕБС-а, али и је заговорник веће транспарентности, одговорности и отворености у структурама ОЕБС-а. У прилог томе говори усвојена Декларација у којој се тражи да ПС ОЕБС-а стекне право да одобри именовање генералног секретара ОЕБС-а. Декларација такође препоручује да Министарски савјет ОЕБС-а буде у обавези да затражи мишљење ПС прије доношења важних политичких одлука. ПС ОЕБС-а је неколико пута препоручила да састанци Сталног савјета буду отворени за јавност.

[91] Повеља из Париза доступна на: https://www.oscepa.org/en/documents/documents-1/673-1990-charter-of-paris-for-a-new-europe/file.

5.3 Избори за Европски парламент 1979. године

Претеча ЕП је Заједничка скупштина Европске заједнице за угаљ и челик, која је у то вријеме била заједничка скупштина три наднационалне европске заједнице које су постојале. Током времена ЕП, чији су чланови директно бирани од 1979. године, претрпио је дубоке промјене - од скупштине са именованим члановима развио се у изабрани парламент, који је препознат као креатор политичког дневног реда ЕУ (Maciejewski 2023). Први директни избори за ЕП представљају прекретницу у политичком поретку у Европи, прије свега јачањем демократског легимитета саме Заједнице.

Правни основ функционисања ЕП лежи у оснивачким уговорима[92] и Одлуци о избору посланика у ЕП на директним општим изборима из 1976. године, са измјенама из 2002. године.[93]

Након успостављања Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (ЕУРОАТОМ), заједничка скупштина проширена је на све три заједнице. Нова скупштина „Европска парламентарна скупштина" бројала је 142 посланика, а прво засиједање одржано је у Стразбуру 19. марта 1958. године. Име „Европски парламент" усвојено је 30. марта 1962. године (Maciejewski 2023).

Прије увођења директних избора, чланове ЕП именовали су национални парламенти држава чланица. Тако да су сви посланици ЕП имали двоструки мандат.

Убрзо након потписивања Римског уговора, тадашњи Одбор за политичка и институционална питања у Скупштини ЕЕЗ формирао је радну групу са задатком да изради извјештај о непосредним изборима. У мају 1960. године, на основу

---

[92] Уговор о Заједници за угаљ и челик: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/1/the-first-treaties;
Јединствени европски акт: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/2/developments-up-to-the-single-european-act.
Уговори из Мастрихта и Амстердама: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/3/the-maastricht-and-amsterdam-treaties,
Уговор из Нице: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/4/the-treaty-of-nice-and-the-convention-on-the-future-of-europe,
Уговор из Лисабона: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon, јул 2023. године.

[93] Пречишћени текст Одлуке доступан на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923, јул 2023. године

прелиминарних налаза радне групе, Скупштина ЕЕЗ је гласала о Нацрту конвенције о непосредним изборима, коју је припремио Дехоус (Fernand Dehousse), члан белгијске делегације. Предложио је скупштину од 426 чланова, изабраних директним гласањем, на период од пет година. Главни аргумент за подршку био је да процес европских интеграција не може успјети без директног учешће грађана.

Међутим, Савјет министара ЕЕЗ није донио одлуку о нацрту, јер су представници француске владе били против (Salm 2019). Нови нацрт припремљен је 1974. године, уз аргумент да је „опште директно право гласа неизоставни елемент у постизању даљег напретка ка интеграцији и успостављању боље равнотеже између институција Заједнице на демократској основи“ (Salm 2019, 3).

Кључни наредни корак било је потписивање Одлуке о избору представника Скупштине непосредним општим правом гласа, у Бриселу 20. септембра 1976. године. Након ратификације од стране свих држава чланица, акт је ступио на снагу јула 1978. године, а први избори су одржани 07. и 10. јуна 1979. године и бирало се 410 чланова. У складу са чл. 1 Одлуке „у свакој држави чланици, чланови Европског парламента се бирају на основу пропорционалне заступљености, коришћењем система листа или једним преносивим гласом. Државе чланице могу одобрити гласање на основу система преференцијалних листа у складу са процедуром коју усвоје. Избори су слободни и тајни, спроводе се на основу непосредног општег права гласа“.

Примјена општег директног гласања није апсолутна, могу постојати одступања у одређеним специфичним случајевима, посебно када се европски избори одржавају непосредно прије или након што нова држава чланица приступи ЕУ. Без обзира на опште одредбе између датума приступања и наредних европских избора, представнике нове државе чланице у ЕП именује њен национални парламент према процедури коју одреди држава (Muñoz and Sangaletti 2016). На примјер, Грчка је приступила ЕУ 1981. године, па су у овој држави те године организовани избори за ЕП.

ЕП је, дакле, започео свој рад као парламентарна скупштина, коју су чинили представници националних парламента са двоструком мандатом. Другим ријечима, дјеловали су као чланови својих парламената и истовремено били представници ЕП. Еволуција активности на нивоу ЕП учинили су овај двоструки мандат тешко остваривим. Како се тада мислило, ово је била недовољна основа за изградњу демократски легитимног европског уједињења, које је захтијевало чвршћу везу са народима Европе.

Према Резолуцији ЕП из 1975. године, „процес европског уједињења не може успјети без директног учешћа датих народа“. То је био кључни разлог за идеју о

директним изборима што је довело до тога да ЕП не само прошири своје надлежности, него постане јединствена парламентарна институција ван граница националне државе. Тада је изненађујући број европских политичких лидера био увјерења да ће временом нови парламент еволуирати у нову снагу европског јединства. Са друге стране, противници те идеје, углавном, британски лабуристи, присталице антитржишне политике и противници наднационалне Европе у Француској и Данској, страховали су да би скупштина могла постати пријетња суверенитету држава чланица.

Џон Палмер (John Palmer), уредник британског дневног листа „The Guardian" извјештавао је о првим директним изборима за ЕП. Коментаришући предизборну кампању, Палмер је казао да, иако је она била различита од државе до државе[94], заједнички утисак је био да грађани о функционисању ЕП знају мало, те да нису пуно заинтересовани да сазнају каква ће бити његова будућа улога бити. [95] Ипак, излазност на ове изборе била је преко 60%, што представља висок проценат, посебно ако узмемо у обзир опадајући тренд излазности у наредном периоду, који траје и данас. [96]

Иако свака држава бира само своје кандидате, главне политичке партије — социјалисти, демохришћани, либерали — формирале су лабаве савезе преко националних граница у ономе што би се могло посматрати као клица новог слоја политичког поретка у Европи.

На основу резултата избора, седам политичких група је конституисало парламент у јулу 1979. године. Према резултатима избора, од 410 мјеста, социјалдемократе су освојили 113, Европска народна партија - демохришћани 107, Европска демократска група 64, док су комунисти освојили 44, а либерали 40 мјеста. По државама, највише посланика било је из Уједињеног краљевства, Француске,

---

[94] У Данској, на примјер, кампања је довела до окупљања и заједничког дјеловања присталица антитржишне политике,у Уједињеном Краљевству политичке партије су се слабо залагале за своје кандидате за чланство у ЕП, Француској су постојале групе са опречним ставовима како Европа треба да изгледа, у Италији и Луксембургу су се истовремено одржавали национални избори, па се очекивала слаба излазност, док су у Западној Њемачкој, Ирској, Белгији и Холандији избори за Европски парламент отворили нека идентитетска и национална питања. Види: https://www.theguardian.com/politics/from-the-archive-blog/2019/jan/23/first-european-elections-june-1979.

[95] Саопштење са избора 1979. доступно на: https://www.theguardian.com/politics/from-the-archive-blog/2019/jan/23/first-european-elections-june-1979.

[96] Пресјек излазности 1979. године доступан на: https://www.cvce.eu/obj/rates_of_participation_in_european_elections_1979_2009-en-7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7.html.

Западне Њемачке и Италије (81), Холандије (25), Белгије (24), Данске (16), Ирске (15) и Луксембурга (6). [97]

Посланици су гласали да Симон Вејл (Simone Adolphine Weil) постане први предсједник првог директно изабраног ЕП. Као Јеврејка која је преживјела нацистичке логоре, избор Вејл симболично одражава став Европе против национализма који је био један од узрока Првог и Другог свјетског рата.

У свом првом обраћању на сједници ЕП, Вејл је рекла да нема сумње „ови избори представљају прекретницу на путу Европе, најважнију од потписивања Уговора" и изразила очекивање да се успостави јединствени изборни систем за будуће изборе. Говорећи о изазовима, Вејл је казала да је само Европа као цјелина способна да преузме неопходне акције које су изван појединачних интереса њених чланица. ЕП, који је по први пут директно изабран, видјела је као покретача у тежњи за европским интеграцијама.[98]

Директни избори, који се у протеклих 40 година одржавају у петогодишњем циклусу, су допринијели и продубљивању европских интеграција и јачању легитимитета ЕУ. Упркос својој сложености, системи доношења одлука у ЕУ су демократски, дјелимично захваљујући директно изабраним посланицима у Парламенту.

Иако директни избори јесу значили и већу демократичност, излазност на изборе је у претходних неколико деценија представља изазов.[99] Због тога су се аутори бави питањем односа партијског система и мобилизације гласача. У том смислу постоје два опречна става. Према Николаидису (Kalypso Nicolaïdis) постојање системских политичких партија је предуслов избора, а њихова борба за гласове мобилише јавност у цијелој политичкој заједници. (Nicolaïdis 2013, 352). С друге стране, Сајмон Хикс (Simon Hix), наводи да је демократска пракса одржавања избора сама по себи оно што доводи до мобилизације јавности, што доводи до појаве политичких партија.

Пружајући грађанима простор за учешће у политичком надметању, избори рађају јавну сферу, која заузврат пружа могућност политичким представницима да оснују политичке партије (Hix 2008). Посланик Скупштине ЕЕЗ и члан белгијског националног парламента Вигни (Pierre Wigny) у дебати која је вођена поводом

---

[97] *Ibid.*

[98] Интегрални говор Симон Вејл доступан на: https://www.cvce.eu/obj/speech_by_simone_veil_strasbourg_17_july_1979-en-174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a.html.

[99] Најнижа излазност била је 2014. године, 42%. На посљедњим изборима, излазност је била задовољавајућих 51%, што је уједно и највећи проценат у посљедњих 20 година: https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/.

увођења директних избора залагао се за одгађање избора док се не формирају европске партије које ће моћи да то и реализују.

И заиста, развој европске демократије након 1979. није у потпуности испунио очекивања која су постојала прије 1979. године. Сумња да ће бирачи бити недовољно заинтересовани за европске изборе, те да ће гласати на основу националних, а не европских интереса, показала се као основана. Сигурно да су директни избори допринијели стварању проевропских партија у државама чланицама, као и да је ауторитет ЕП већи.

Међутим, они нису допринијели већој идентификацији политичких представника, али и гласача за европске токове, као такве. Због тога било би добро размишљати у правцу стварања европских партија који ће се залагати за рјешавање заједничких „европских" питања, а све у циљу бољег приближавања и јачег осјећаја припадност грађана Унији.

Посљедњи избори за ЕП одржани су у периоду од 06. до 09. јуна 2024. године. Свака држава чланица самостално је одлучила о облику избора и одредила дан у којем су одржани избори на националном нивоу. Правило је да државе чланице не могу објавити изборне резултате све до затварања биралишта у држави чланици чији бирачи гласају посљедњег дана избора (09. јуна 2024. године).[100]

У ЕП тренутно постоји седам политичких група:

1. ЕПП - Европска народна партија (Демохришћани) *European People's Party (Christian Democrats*));
2. С&Д - Прогресивни савез социјалиста и демократа (*Progressive Alliance of Socialists and Democrats*);
3. Либерали - Обновимо Европу (*Renew Europe*);
4. Зелени/Европски слободни савез (*Greens/European Free Alliance*);
5. *ИД*- Идентитет и демократија (*Identity and Democracy*);
6. ЕКР - Европски конзервативци и реформисти (*European Conservatives and Reformists*);

[100] Национална правила о одржаним изборима доступна на: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754620/EPRS_ATA(2023)754620_EN.pdf, 15. јуна 2024.

7. Љевица - Европска уједињена љевица/Нордијска зелена љевица (*The Left in the European Parliament – GUE/NGL*).[101]

Према резултатима избора, највише мандата припало је ЕПП, затим су највише мандата освојили С&Д, Либерали, Зелени, Конзевративци, Идентитет и демократија и Љевица и независни.

Табела 1. Резултати избора за ЕП 2019. године и 2024. године са разликом у броју освојених мандата по политичким групацијама

Политичка групација	Резултати избора 2024. године	Резултати избора 2019. године	Разлика у броју мандата
ЕПП	189	176	+13
С&Д	135	139	-4
Либерали	79	102	-23
Зелени	53	71	-18
Конзервативци	73	69	+4
ID	58	49	+9
Љевица	36	37	-1
Независни	45	62	-17

Из анализе се може закључити да су грађани ЕУ на изборима 2024. године у односу на оне одржане 2019. године:

- потврдили подршку конзервативним и социјалистичким партијама (ЕПП и С&Д);
- либерали (обновимо Европу) су изгубили 20%, али и даље остају најпожељнији партнер у владајућој већини;
- зелени су главни губитници, што даје снажан политички сигнал за зелену политику ЕУ;
- благи пораст екстремне деснице и умјерен пораст крајње деснице неће нужно, али би могли имати велики утицај, ако створе заједничку групу и постану трећа група у ЕП.

[101] Информације о одржаним изборима за ЕП у јуну 2024. године доступни на: https://elections.europa.eu/en/, 15. јун 2024.

6. Теоријски приступ у 21. вијеку

Почетком 21. вијека, свједочили смо тријумфу демократије у већини држава свијета. Тамо гдје није постојала, њој се тежило. Парадоксално са тим, посљедњих деценија свједочимо разочарању грађана у резултате демократије. Италијански политички теоретирач Норберто Бобио објашњава да је ријеч о „неиспуњеном обећању" као „контрасту између онога што је обећано и онога што се стварно догодило", те да је то својствено демократском пројекту (Interparliamentary Union 2005, 7). Парламенти данас имају кључну улогу у рјешавању овог парадокса. Прво, представљају вољу грађана и носе сва њихова очекивања да ће демократија заиста заштитити интересе људи и помоћи у рјешавању њихових потреба. Друго, као представничка тијела, изабрана директно од стране грађана, осликавајући разноликост друштва, имају јединствену одговорност за помирење супростављених интереса и очекивања различитих група, кроз дијалог и компромис. Треће, као кључни законодавни орган, парламенти имају задатак да прилагоде законе друштвеним потребама и приликама. Коначно, као тијело коме је повјерена контрола владе, одговорни су да обезбиједе да владе у потпуности одговарају грађанима.

Парламент је широко признат као кључна институција демократије. Ширење модела либералне демократије широм свијета допринијело је да парламентаризам, као средство за легитимисање сложених владиних политика и иницијатива, постане широко прихваћен.

Са друге стране, у многим државама парламент, као кључна институција демократије, суочава се са кризом легитимитета. Парламенти трпе мањак повјерења јавности, а истовремено су у ризику да буду преплављени високом потражњом за специјализованом експертизом (Peters, Wagner / Deitelhoff 2010, 4). Заправо, парламенти настоје да обезбиједе равнотежу легитимности, као осјећаја заједничког индентитета, који ствара солидарност и реципроцитет, и ефикасности, у смислу доношења брзих одлука, добијања повратних информација, јасне контроле и сл. (Welle 2013, 7).

У политичкој теорији питања демократске и парламентарне контроле не односе се на област спољне и безбједносне политике (Peters, Wagner / Deitelhoff 2010). Према овом ставу, различити стандарди демократске контроле односе се на унутрашњу с једне и безбједносну политику, са друге стране.

Како се сматра да безбједносна политика захтијева брзо доношење одлука и, понекад, висок степен тајности, сматра се искључивим доменом извршне власти и стога остаје ван сфере парламентарне контроле. Међутим, све је више аутора који

закључују да „нема принципијелног разлога зашто спољна и безбједносна политика као такве не би требало да буду подвргнуте истој врсти демократског надзора као и друге области политике“. Ово би се могло посебно односити на ЕУ, чији је легитимитет много крхкији од легитимитета националних држава и стога може бити озбиљно угрожен неуспјесима политике у спољној и безбједносној области.

6.1 Ренесанса парламентарне дипломатије

Међународни систем који се развио послије Другог свјетског рата створио је снажну потребу за већом сарадњом у којој извршне власти, у околностима биполарног међународног режима, преузимају вођство и дјелују у име својих држава.

Крај хладног рата, са распадом Совјетског Савеза, произвео је настанак нових држава, а такође и више демократија. Демократија, и као идеал и као скуп политичких институција и праксе, тријумфовао је у већини земаља свијета, а парламентарна демократија се проширила широм свијета (Emerson 2003). У постхладноратовској ери појављују се нови транснационални актери и заинтересоване стране, укључујући парламенте, како би одговорили на захтјеве све више међусобно повезаног и институционално интегрисаног свијета, а границе између онога што се сматра националним и међународним ауторитетом се смањују.

Након Хладног рата, парламенти заузимају посебно мјесто у међународним односима, који су традиционално монополизовани од стране извршне власти.

Терористички напади почетком 2000-их ставили су у први план нову реалност 21. вијека, непредвидив свијет који карактерише нови скуп глобалних изазова, укључујући тероризам, ширење оружја за масовно уништење и сл. Динамика међународних односа условила је учесталије сусрете, преговоре, комуникацију парламентараца на нивоу међународних организација. Очекивања од парламената да допринесу рјешавању изазовних спољнополитичких питања су порасла.

Штавише, неки аутори сматрају да „нови плурализам међународних актера доводи у питање традиционалну претпоставку о једнообразним спољним односима које спроводи извршна власт“ (Thym, Principles of Constitutional Law 2009). Ово се може објаснити не само са аспекта јаче улоге парламента у спољној политици, већ је све већа међузависност глобализованог свијета, чиме се смањује линија између националног и међународног. Други ријечима, бројна тијела и организације (невладине, корпоративни центри и сл) имају своју перцепцију

међународних односа, која је усклађена са њиховим приоритетима, циљевима и интересима. Тако да, другачија динамика међународних односа резултирала је неком врстом дезинтеграције традиционалне доминације актера извршне власти у међународним односа и спољној политици. Додатно, у демократским друштвима све је теже одржати традиционалну представу да је „спољна политика неспојива са демократским одлучивањем и надзором“ и да је „државни суверенитет у том домену искључива, неупитна надлежност влада“ (Bátora 2010). Да ово има смисла, видимо и у понашању политичких лидера, од којих се све више очекује да учествују у дипломатским активностима. Осим тога, лидери прихватају да спољна и безбједносна питања, односно глобална дешавања имају утицај на животе грађана, због чега се додатно интересују и желе да буду укључени у рјешавање међународних питања.

6.2 Редефинисање улоге парламената у спољној политици

Посљедњих деценија, парламенти су све активнији у спољној политици. У претходној анализи видјели смо развој његове улоге и дјеловања на међународном плану. Видјели смо да су другачија динамика међународних односа, појава различитих ентитета, али и бројни догађаји на међународној сцени условили активније учешће посланика у креирању приоритета из области спољне политике, али и њихово учесталије дјеловање у покушају да се суоче са актуелним међународним изазовима. Посланици више нису само посматрачи међународних дешавања, већ активно учествују у коментарисању и размјењују мишљења о бројним питањима од заједничког интереса, посебно на мултилатералном нивоу.

Међутим, да би организовали своје активности, парламенти се у великој мјери ослањају на подршку извршне власти, посебно дипломатске службе. Ова подршка обично покрива организациона и логистичка питања, и укључује редовну размјену информација између представника двије гране власти. Овдје се поставља питање додатне вриједности парламентарне дипломатије у односу на традиционалну. Колико су владе држава које су одговорне за реализацију спољне политике свјесне те додатне вриједности и колики је домет аутономног парламентарног дјеловања?

Налази истраживања које је спровела Служба за истраживања ЕП из 2019. године на ову тему, указују да извршна власт, а посебно дипломатске службе, пружају висок степен подршке парламентима држава чланица ЕУ.[102]

[102] Налази истраживања доступни на: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642211/EPRS_BRI(2019)642211_EN.pdf.

С друге стране, неједнаки су напори међу државама да координирају своје акције у остваривању циљева заједничке политике, уз очување њихове аутономије и различитих улога. Напори зависе од степена демократије у датим државама, свијести политичара о парламентарној дипломатији као погодном инструменту спољне политике, уставним ограничењима у смислу овлашћења, перцепцији посланика о бављењу међународним, а не само унутрашњим питањима, њиховој стручности и сл.

У том смислу, видимо да је баланс између законодавне и извршне власти, као главног принципа подјеле власти изложен искушењима већ дуго времена. Иако то није феномен новијег датума, посљедњих деценија, свједочимо процесу снажења извршне власти, са једне стране, као и слабљењу парламента, са друге.

Додуше, тај процес се одвија различитим интензитетом у појединим државама, трпи различите посљедице и није проузрокован истим разлозима (Nikolić / Manojlović, Razvoj funkcije parlamenta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije 2022). Истовремено, примјетне су двије тендеције: очување формално јаке позиције парламента у једним и тежња да се таква позиција парламента формира у другим државама.

Међутим, поред тога што се дјеловање парламента углавном везује за унутрашњу политику, чланови парламента у новије вријеме показују све већи интерес за јачу улогу у области спољне политике. Несумњиво питања из области међународних односа и сарадње представљају предмет расправа на парламентарним одборима и пленарним сједницама. Јачањем парламентарне димензије међународних организација, али и захваљујући већој динамици рада парламента на међународном плану, дипломатске активности посланика су све чешће.

Литература о улози парламената и других типова парламентарних институција — као што су скупштине, конференције, форуми и удружења у одржавању међународних односа - остаје ограничена. Традиционално, међународној улози парламената се приступа као компоненти спољне политике или као аспекту демократског легитимитета и одговорности извршне власти, али не и као инстанци независног актера.

У контексту ЕУ, ЕП посебно предњачи динамиком у спољној политици, у поређењу са парламентима осталих међународних организација. Веома је активан на међународном плану и дјелује у складу са формираном широком мрежом контаката и односа са парламентарном димензијом других међународних организација и другим парламентима.

Лисабонски уговор је потврдио тренд јачања улоге ЕП у односу на друге институције ЕУ, прије свега кроз снажнију законодавну и буџетску функцију. Видјећемо у наставку рада, да управо буџетска овлашћења дају простор ЕП за контролу спољне политике ЕУ. Лисабонски уговор садржи значајне измјене у погледу дјеловања и Савјета и Европске комисије (ЕК). У контексту спољне политике, на нивоу Савјета задржано је једногласно одлучивање по питањима из области Заједничке спољне и безбједносне политике (ЗСБП). Посебну новину представља увођење јединствене функције високог представника Уније за спољне послове и безбједоносну политику, као и поступак иницирања ЕК у областима ЗСБП. Идеја за увођење функције високог представника Уније за спољне послове и безбједоносну политику имала је за циљ да превазиђе дуализам Високог представника Уније за спољну политику и безбједност и комесара задуженог за спољне послове. Иако су сада ове двије улоге спојене у једну личност, високи представник је и даље члан и Савјета и ЕК. У оквиру ЕК има функцију потпредсједника који има задатак да координира спољним активностима ЕУ, а у оквиру Савјета предсједава сједницама Савјета за спољне послове. Њега бира и разрјешава Европски савјет, а кроз своје чланство у ЕК везан је и за ЕП, у смислу да ЕП може изгласати неповјерење цијелој ЕК. (Радивојевић 2009, 193-196).

Иако ЕУ наставља да буде Унија држава и парламентарни допринос и даље остаје прилично ограничен када су у питању спољна политика и безбједносна или одбрамбена питања, као и настанак новог система међународног представљања ЕУ након Лисабонског уговора, парадоксално је повећала потенцијалну улогу националних парламената и ЕП у тим специфичним областима. Остаје да се види како ће пракса пратити теорију. Свеукупни и специфични дефицити ЕУ у спољној и безбједносној политици остају важни изазови за њену будућност.

6.3 Пракса држава на нивоу Европске уније – постлисабонски период

Од првих директних избора за Европски парламент 1979. године, када је ЕП престао да се састоји само од делегираних посланика, постојале су неке иницијативе за међупарламентарну сарадњу. Међутим, Уговор сада предвиђа да законодавна тијела са нивоа националних парламената (НП) и ЕП сарађују, јер је међупарламентарна сарадња између НП и ЕП посебно поменута и промовисана у Уговор о ЕУ (УЕУ).

Члан 12 УЕУ сада прописује да „национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније […] учешћем у међупарламентарној сарадњи између НП и са ЕП, у складу са Протоколом о улози националних парламената у ЕУ (Maurer and Wessels 2001, 453-454). ЕП и НП у прошлости често су

функционисали као ривали. Тек 1990-их, након Мастрихта, постављени су темељи за рационалнију комуникацију и сарадњу.

ЕП је након избора 2004. године предузео прве кораке у циљу рјешавања конкурентног односа са НП, а изгледи за унапређење били су позитивни, у смислу да је сарадња сада чешће била усмјерена ка рјешавању политичких питања, а не идеолошких изазова (Neunreither 2005, 466-489).

Са друге стране поставља се питања хоризонталне сарадње тј. односа између самих НП. Иако се чини да у поменутом члану 12 Уговора, али чланови 6 и 10 Протокола бр. 1 ово питање није регулисано, у пракси постоји неколико платформи хоризонталне сарадње, што указује на потребу даљег разматрања уговорних основа у циљу унапређења међупарламентарне сарадње.

Конференција предсједника парламената (КПП) и Конференција предсједавајућих одбора за европске послове националних парламента држава чланица (КОСАК) представљају форуме сарадње основане 1963. и 1987. године.[103]

Ова два примјера успјешне сарадње без уговорне основе заправо говоре у прилог томе да је међупарламентарна сарадња заправо могућа међу НП, чак и ако се, формално, у уговорима помиње међупарламентарна сарадња између НП и ЕП. С друге стране, у члану 9 Протокола бр. 1 помиње се сарадња ЕП и НП и предвиђа да ће ЕП и НП заједно одредити организацију и промовисање ефективне и редовне међупарламентарне сарадње унутар Уније, док се члан 10 имплицитно односи на КОСАК и његове активности. Ова два члана осигурала су развој нових иницијатива за јачање међунапарламентарне сарадње – Конференција о заједничкој спољној и безбједносној политици (КЗСБП) и Европска парламентарна седмица.

На основу закључака Конференције предсједника парламената од 4. и 5. априла 2011. године и у складу са чланом 9 Протокола бр.1, КЗСБП састаје се сваких шест мјесеци у парламенту државе која предсједава Савјету, уз могућност организовања ванредних састанака, који се могу одржати ако је то оправдано хитним случајем. Састанку предсједава парламент државе која предсједава ЕУ и организује се у блиској сарадњи са ЕП. Дневни ред сваког састанка укључује сесије посвећене главним међународним питањима, као и безбједности и одбрани европског континента. Конкретно, предвиђа размјену мишљења између високог представника Уније за вањске послове и безбједносну политику и делегација парламентараца из националних парламената и Европског парламента.[104]

---

[103] О иницијативама види више у поглављима: „Органи за одржавање међународних односа“ и „Институционализација парламентарне дипломатије“.

[104] Ова инцијатива 2012. године замијенила је Конференцију предсједника одбора за спољне послове и Конференцију предсједника одбора за послове одбране, као главне форуме за размјену информација и добрих пракси о питањима која се односе на Заједничку спољну и безбједносну

Као реакција на економску и финансијску кризу из 2008. године, посебно у еврозони, европско економско управљање значајно је транформисано, а ЕП је имао став да међупарламентарна сарадња има важну комплементарну улогу у размјени идеја и најбољих пракси између заинтересованих страна. На иницијативу одбора ЕП за економска и монетарна питања, за запошљавање и социјална питања и за буџет, уз подршку Конференције предсједника парламената ЕУ, ЕП је у фебруару 2012. организовао први међупарламентарни догађај о Европском семестру за координацију економске политике. У јануару 2013. овај састанак је преименован у Европску парламентарну седмицу и од тада је постао фиксни догађај у календару међупарламентарних активности.

Од поменутих платформи сарадње, COSAC је најформалнији и на највећем степену институционализације. Има стални секретаријат, а могућност да поднесе „било коју иницијативу коју сматра вриједном пажње ЕП, Савјету и ЕК, коју му гарантује Уговор, чини га најразвијенијим обликом међунапарламентарне сарадње на нивоу ЕУ. Ипак, у складу са чланом 10 Протокола бр. 1, одлуке COSAC-а, које се доносе квалификованом већином, не обавезују националне парламенте. Са друге стране, КЗСБП је заправо настала како би се попунио вакум, који је створен распуштањем парламентарне скупштине Западноевропске уније 2011. године. Тада је било заговорника да се на нивоу ЕУ створи парламентарна скупштина, а не међупарламентарна конференција, док су други сматрали да би било добро формирати модел сарадње сличан COSAC-у, као компромисно рјешење између скупштине и конференције (Parliament 2009-2014, 10).

На неки начин КЗСБП се и даље налази у домену консолидације у смислу начина функционисања, али и COSAC није лишен изазова „идентитета“ и „даљег дјеловања“.[105]

Узимајући у обзир све мане ових форума, треба истаћи да су они једини успостављени зарад међупарламентарне сарадње на хоризонталном нивоу. Редовност њихових састанака, заједно са доношењем резолуција и закључака, и израдом полугодишњих извјештаја (у случају COSAC-а) обезбјеђује се размјена информација и најбоље праксе које се могу посматрати као први корак ка сузбијању демократског дефицита ЕУ, мање одвојеној од својих грађана. Додатно, посланици могу да користе информације које добијају и тиме допринесу побољшању сопственог знања о активностима ЕУ, усмјереним ка остваривању њихове контролне улоге.

политику, укључујући Заједничку безбједносну и одбрамбену политику. Види више на Парламентарној мрежи за размјену информација (IPEX): https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/.

[105] Погледати полугодишње извјештаје са COSAC-а 2014, 2016, 2020. Доступни на: http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/, 1. јун 2022.

Што се тиче вертикалног нивоа међународне сарадње, одбори на нивоу ЕП развијају билатералне односе са европским законодавством, било колективно када су заједнички позвани у Брисел, било појединачно када присуствују сједницама одбора ЕП или учествују у службеним посјетама ЕП. ЕП редовно организује, на иницијативу једног или више својих одбора, састанке међупарламентарних одбора (Interparliamentary Committee Meetings)[106]. Поред тога, постоје и заједнички састанци одбора, које организује ЕП у сарадњи са парламентом државе која предсједава ЕУ, али од 2012. године није организован ниједан заједнички скупштински састанак. То се може објаснити чињеницом да „они имају ограничен директан утицај на текућу парламентарну активност и да су погодни за расправе на опште теме"; у ствари, они су уведени након што је Устав ЕУ одбачен да би се „подстакла дебата о европским интеграцијама" (Formage 2016, 756).

Ступањем на снагу Уговора из Лисабона 2009. године, демократски легитимит гарантован је ЕП и НП. Члан 10, став 2 овог Уговора наводи да грађани имају своје представнике директно изабране на нивоу ЕУ, у оквиру ЕП.

Државе чланице су представљене на нивоу Европског савјета (шефови држава или националних влада) и Савјета (предствавници националних влада) и одговарају или њиховим НП или грађанима.

Један од пројеката новијег датума, а односи се на приближавање Уније грађанима и јачање демократског капацитета Уније, представља Конференција о будућности Европе.

Ријеч је о пројекту који је трајао од 21. маја 2021. до 21. маја 2022. године (Kotanidis 2022). У фокусу пројекта био је грађанин ЕУ, који учествује по први пут на транснационалном панелу на различите теме, заједно са посланицима. Идеја је настала као одговор на унутрашњу кризу ЕУ, прије свега њен демократски дефицит, незаинтересованост грађана за политике ЕУ, радикализацију ставова и лошу излазност на изборима за ЕП. Конференција за будућност Европе имала је три облика реализације: дигиталну платформу на којој је организовано 6000 догађаја и учествовало 9000 грађана широм ЕУ, панеле организоване на различите теме, који су за резултат имали преко 178 препорука и пленарна засиједања, на којима је учествовало 449 чланова, одржано седам сједница, представљено 49 предлога и 326 мјера за реализацију (Kotanidis 2022).

Иако је на почетку критикован, пројекат је на крају дао резултате. Конкретан допринос за ЗБ огледао се у организовању догађаја у региону и државама чланицама, а грађани са простора ЗБ такође су имали прилику да се обрате на неком од догађаја и изразе своје мишљење и интересе. Резултат тога било је преко

[106] Види више: „Институционализација парламентарне дипломатије".

80 идеја које се тичу ЗБ, највише у области образовања, демократије и животне средине. Пројекат је завршен у мају 2022. године, али се очекује праћење препорука Конференције од стране институција ЕУ, као и наставак промоције нових идеја и примјена већ осмишљених, у циљу приближавања ЕУ грађанима.

Видимо да број парламентарних састанака, конференција и међупарламентарних делегација на нивоу ЕУ стално расте, што указује на интензивну потребу посланика за размјеном мишљења и ставова о темама од заједничког интереса.

Са друге стране, чини се да постоји извјесна потреба да се хетерогеност састанака уобличи и систематизује, у смислу адекватних формата, не само на нивоу ЕП, већ у оквиру укупног дипломатског система Уније. У средишту тог мишљења је питање демократске одговорности дјеловања у оквиру спољне политике.

У том контексту, као што Лорд (Chris Lord) примјећује, ЕУ као међународни актер суочава се са низом специфичних изазова у вези са демократском одговорношћу, у смислу да постоји висок степен хетерогености у дјеловању ЕУ у оквиру њене спољне политике. Дјеловање се разликује у различитим спољним политикама, ЗСБП и политици проширења, а условљено је начином управљања, гдје ЕП, НП и националне јавне администрације објезбеђују различите стандарде, процедуре и канале одговорности (Lord 2005, 124).

Доношење одлука у оквиру ЗСБП и Европске одбрамбене политике (ЕБОП) је укључивало појаву бројних неформалних механизама дипломатске координације. У том контексту, предлози за успостављање дипломатске службе ЕУ у Уставној конвенцији и касније у Лисабонском уговору били су вођени дебатом међу практичарима, политичарима и академицима о томе како би нова служба требало да изгледа, које административне аранжмане треба успоставити, какве би требало да буду њене функције и састав, како треба да се обучи особље и како да се финансира служба. Нешто мање изражено у дебатама било је питање одговорности, политичке контроле и надзора грађана. Предложени модел Европске службе за спољне послове (ЕЕАС) – комбинованом структуром представника ЕК и Савјета са члановима националних дипломатских служби донијело је одређене изазове у погледу демократске одговорности што је и препознато у Извјештају Одбора ЕП за уставна питања из фебруара 2005. године: „постојећа структура, потпуно нове, независне бирократије, заузела би централно мјесто између Савјета и Комисије.

Независна „суперадминистрација“ те врсте водила би свој неконтролисани живот, неоправдано би подигла статус министра спољних послова, чак и у односу

на предсједника Комисије, и спустила Комисију у ранг „секретаријата унутрашњег тржишта“ (Brok 2005).

Иначе, Европска служба за спољне послове (ЕЕАС) формирана је након ратификације Лисабонског уговора. Њену структуру чине представници генералних директората за спољне односе ЕК, Секретаријата Савјета и релевенатне дипломате из држава чланица.

Служба као таква није у оквиру ни ЕК ни Савјета, представља институцију своје врсте и нови елемент у институционалној архитектури ЕУ.

Могући пут за ЕП да превазиђе терет одговорности у односу на ЕЕАС свакако је питање финансирања. С обзиром на то да се ЕЕАС финансира из буџета ЕУ, ЕП је 2007. године „са задовољством“ констатовао јачање својих буџетских овлашћења „над цјелокупном потрошњом, укључујући ЕЕАС, обезбјеђујући паритет ЕП и Савјета“ (Saryusz-Wolski 2007).

У наставку слиједи приказ институционализације парламентарне дипломатије на нивоу ЕУ, а затим и у случају Црне Горе.

IV ИНСТИТУЦИОНАЛНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

1. Инструменти парламентарне дипломатије Европске уније

Заједничка спољна и безбједносна политика ЕУ (ЗСБП) успостављена је 1993. године Уговором из Мастрихта. Каснијим уговорима развијала је своју инситуционалну структуру и моћ у процесу доношења одлука, али и даље се шири и надограђује, а све у циљу да ЕУ унаприједи свој капацитет за доношење брзих и ефикасних одлука у овој области, говорећи једним гласом и понашајући се као истински глобални играч у рјешавању криза у међународној заједници (ЕР 2023, 2).

ЕП данас редовно доприноси развоју ЗСБП-а, посебно кроз праћење активности својих институционалних актера и тијела: Високог представника Уније за спољну политику и безбједност, Европске службе за спољне послове (ЕЕАС), Специјалне представнике за одређене тематске или географске области и делегације ЕУ.

У Европи, традиционално, парламенти имају мању моћ када је ријеч о спољној политици. Устави већине европских држава утврђују одговорност владе за вођење спољне политике. За разлику од тога, у складу са Уставом САД, предсједник и Конгрес дијеле ову моћ. Међутим, у спољнополитичком смислу, Бундестаг, Доњи

дом њемачког парламента, Представнички дома италијанског парламента и француска Национална скупштина могу формулисати мишљења, пратити мјере владе и оцјењивати јавне политике. Осим тога, они могу утицати на дипломатију користећи моћ усвајања буџета.[107] Слично као и ова четири национална парламента, ЕП има право да га високи представник редовно консултује о одлукама у оквиру ЗСБП и да буде обавијештен о еволуцији политике.

ЕП одржава двогодишње дебате о извјештајима о напретку ЗСБП и подноси питања и препоруке Савјету и Високом представнику. ЕП има улогу у праћењу преговора и имплементације међународних споразума. Да би Савјет могао да закључи такве споразуме, потребна је сагласност парламента.[108]

ЕП, дакле, има широке и различите надлежности у спољној политици, у распону од формалних овлашћења да одобрава међународне споразуме и законодавство Европске уније са спољним утицајем, до само консултативне улоге о одређеним аспектима ЗСБП.

Током година, у вршењу ових функција, Парламент је успоставио сложену структуру активности са трећим земљама и другим спољним партнерима, као што су међународне организације, што му омогућава да се понаша као дипломатски актер самостално.

Са друге стране, због сложености институционалне структуре саме Уније, извршну власт у спољној политици има Савјет и ЕК. Савјет, са својом двоструком улогом (законодавном и извршном) има моћ одлучивања о свим спољним политикама ЕУ, док видјели смо, у политици трговине, моћ дијели са Парламентом. За спровођење ових политика задужена је ЕК.

У области ЗСБП, Савјет одлучује сам и спроводи политику заједно са државама чланицама и Високим представником Уније за спољне послове и безбједносну политику/потпредсједником ЕК.

Насупрот томе, Парламент, односно Одбор за спољне послове врши надзорну улогу у вези са ЗСБП-ом и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком (ЗБОП). Високи представник има задатак да осигура конзистентност различитих спољних политика ЕУ. Европска служба за спољне послове (ЕЕАС) –

[107] Устави Њемачке, Италије и Француске, доступни на: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/list_parliaments.
[108] Пословник о раду ЕП: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_EN.html.

дипломатска служба ЕУ, одговорна је за обављање дипломатских активности у име ЕУ (Raube, Müftüler-Baç / Wouters 2019, 7).

Парламент своја овлашћења у спољној политици врши и кроз буџетску процедуру, у смислу да одобрава годишњи буџет ЗСБП и помаже у обликовању релевантних екстерних финансијских инструмената. ЕП редовно испитује рад ЕЕАС и даје јој сугестије о структурним питањима, у распону од географског баланса до његове интеракције са другим институцијама ЕУ и дипломатским службама држава чланица.[109]

Парламентарна дипломатија ЕУ подразумијева и интерпарламентарни дијалог, који се остварује кроз редовне посјете другим државама унутар и ван Уније, што подразумијева активности од посматрања избора и пружања демократске подршке реформским процесима у одређеним државама, до посредовања у сукобима у трећим државама.

Инструменти дипломатије на нивоу ЕП обухватају сталне и привремене мисије и одборе као стална радна тијела ЕП.

Постоји неколико типова сталних мисија/делегација: парламентарне скупштине (учествују у парламентарним димензијама међународних организација), међупарламентарни одбори (тијела која углавном дјелују у циљу одржавања билатералних односа, укључујући заједничке парламентарне одборе, одборе за сарадњу и др) и остале међупарламентарне делегације (најбројније су и подразумијевају инструмент за одржавање односа са државом појединачно или групом држава) (Bentzen 2019, 3).

Међупарламентарне делегације укључују и заједничке парламентарне одборе, одборе за парламентарну сарадњу. Парламентарне скупштине подразумијевају међупарламентарне делегације у сљедећим мултилатералним скупштинама:

- Заједничка парламентарна скупштина АКП-ЕУ, створена да окупи посланике ЕП и изабране представнике држава Африке, Кариба и Пацифика које су потписале Споразум из Котонуа;
- ЕуроЛат, заједничка мултилатерална скупштина која потиче из Би-регионалног стратешког удружења основаног јуна 1999. између ЕУ и Латинске Америке и Кариба;

[109] Европска канцеларија за спољне послове: https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en.

- Парламентарна скупштина ЕуроНеста, парламентарни форум Источног партнерства ЕУ, који окупља посланике и чланове националних парламената у земљама Источног партнерства;
- Парламентарна скупштина Уније за Медитеран, која представља парламентарну димензију Уније за Медитеран, која је замјенила Евро-медитеранско партнерство и
- Парламентарна скупштина НАТО-а, у којој делегација ЕП има улогу посматрача са проширеним правима и има за циљ да пренесе своје ставове о односу ЕУ-НАТО (EP 2023, 4).

Спољним пословима се баве три стална одбора ЕП: Одбор за спољне послове (AFET((укључујући његова два пододбора за људска права и за безбједност и одбрану), Одбор за развој (DEVE) и Одбор за међународну трговину (INTA).

Они могу да формирају привремене делегације које се шаљу у треће државе ради утврђивања чињеница или као „одговор на непредвиђени догађај од великог политичког или законодавног значаја“ (Zamfir 2019, 3).

Други парламентарни одбори, такође, могу предложити оснивање привремених делегација у државама кандидатима, државама чланицама и државама Европског економског простора, како би расправљали о питањима са дневног реда ЕУ, а у складу са својим надлежностима.

У складу са чланом 22 Пословника о раду ЕП, предсједник ЕП представља Парламент у међународним односима и посјећује треће земље како би се састао са парламентарцима и другим политичарима на високом нивоу.

Међународна сарадња обухвата бројне интерпарламентарне делегације, којих тренутно има 44.[110] Ове делегације представљају платформу за редовни дијалог и размјену ставова о питањима од заједничког интереса, доприносе развијању односа ЕП са парламентима других држава унутар и ван Уније, а користе се и за промоцију европских вриједности – демократије, владавине права, људских права и слобода. [111]

У великој мјери доприносе парламентарној дипломатији, кроз одржавање блиских односа држава чланица и трећих држава. Неколико делегација учествује у

[110] Листа делегација доступна на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/list/bytype.
[111] Мрежа интерпарламентарне сарадње ЕУ доступна на: https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/paco/VIPCO.

име ЕП на конференцијама парламентарних скупштина међународних организација.[112]

Све парламентарне мисије сталних и привремених делегација ван ЕУ морају да буду одобрене од стране руководства ЕП, у складу са интерним правилима која се примјењују, а која су усвојена на Конференцији предсједника 29. октобра 2015. године.

Ријеч је о Одлуци која кроз укупно 25 чланова предвиђа одредбе о управљању делегацијама и мисијама ван ЕУ, њихове надлежности, област дјеловања, структуру, правила путовања, јавно обраћање чланова мисије, безбједност и трајање мисије, као и њихов однос са другим парламентарним тијелима и делегацијама. [113]

У складу са поменутом Одлуком, међународна сарадња ЕП регулише се у складу са принципима међународног јавног права и има за циљ његовање, гдје год је то могуће и прикладно, парламентарне димензије међународних односа (чл. 3, ст. 2 и 3).

Делегације своје активности спроводе у блиској сарадњи, координацији и интеракцији са релевантним тијелима ЕП, посебно са надлежним парламентарним одборима и доприносе имплементацији политичких приоритета ЕП.

Када посланици ЕП одобре структуру и број међупарламентарних делегација, политичке групе и самостални посланици именују чланове делегације на основу интерних одлука. Састав ових делегација треба да обезбиједи да државе чланице, политички ставови и полови буду праведно заступљени.

Поменули смо посматрање избора и рјешавање сукоба у трећим државама, као вид примјене парламентарне дипломатије ЕУ. Спољне активности које се предузимају у оквиру посматрања избора и подршке демократији, као и посредничких напора, надгледа посебно одјељење или група, под називом Група за подршку демократији и изборну координацију (Democracy Support and Election Coordination Group). Конференција предсједника усвојила је у фебруару 2019.

[112] Делегација за односе са Парламентарном скупштином НАТО-а, делегација у Заједничкој парламентарној скупштини АКП-ЕУ (Африка, Кариби и Пацифик – ЕУ), делегација у Евро-Латиноамеричкој парламентарној скупштини, делегација у Парламентарној скупштини Еуронеста и делегација у Парламентарној скупштини Уније за Медитеран.

[113] Правила доступна на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/123721/IMPLEMENTING-PROVISIONS-GOVERNING-WORK-DELEGATIONS-MISSIONS-OUTSIDE-EU.pdf.

године Одлуку која садржи одредбе о начину и принципима функционисања Групе.[114]

У складу са чланом 3 поменуте Одлуке, ова Група има задатак да надгледа све активности Директората за подршку демократији. Те активности се односе на планирање, организацију и евалуацију делегација ЕП за посматрање избора. У том циљу, блиско сарађује са потпредсједником ЕК/Високим представником за спољне послове и безбједносну политику, ЕЕАС и ЕК, посебно у погледу приоритета делегација и именовања главних посматрача.

Активности које се односе на демократску подршку подразумијевају дјеловање у циљу изградње капацитета, нарочито у државама кандидатима, прије свега са простора ЗБ и укључују реализацију бројних обука, семинара и програм стажирања намјењен службеницима националних парламената држава кандидата.[115]

Што се тиче посредовања и медијације, Група спроводи мониторинг активности дијалога и посредовања у трећим државама, које имају за циљ спречавање сукоба и подстицање политичке културе и консензуса. [116] Ове активности обухватају подршку члановима који имају мандат као изасланици или посредници да учествују у мисији и укључују активности које јачају капацитете парламентарних и политичких партија за превенцију сукоба и посредовање. [117]

Групу чине посланици, укупно њих 15, а укључују чланове Одбора за спољне послове, као и Одбора за развој и чланове међупарламентарних делегација. На челу Групе копредсједавају предсједници наведена два одбора.

Коначно, политичке групе заступљене у ЕП могу слати своје делегације у треће државе. Те мисије финансирају се из буџета партија, а одобрења за слање је питање интерних договора унутар политичке групе. Овај инструмент посебно је погодан када су званични контакти између ЕП и колега парламентараца у другој држави прекинути, усљед политичке кризе (нпр. са Русијом, након анексије Крима) (Zamfir 2019, 7). Разлог због чега су ове делегације захвалне у условима политичких криза јесте што су политичке групе прилично ефикасне да се зближе са одређеним

[114] Одлука о одредбама које се односе на активности Групе за демократску подршку и координацију избора, доступна на: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/389c2adb-3686-455d-874d-24001becec60/2019-02-07_DEG_CoP-Implementing-Provisions_en.pdf.

[115] Аутор је била учесник Програма стажирања у ЕП у периоду октобар – новембар 2019. године.

[116] *Ibid*, чл. 6.

[117] Види поглавље: „Остали инструменти".

актерима, посебно сестринским политичким партијама у другим државама, јер дјелују из осјећаја одговорности за ширу политичку породицу.

1.1 Надлежности Одбора за спољне послове Европског парламента (AFET)

Одбор за спољне послове (AFET)[118] представља кровно радно тијело које се бави питањима унапређења, спровођења и праћења спољне политике на нивоу ЕУ. Надлежности Одбора уређене су Пословником о раду ЕП (прилог 6, поглавље 1).

Одбор врши политички надзор и координира рад заједничких парламентарних одбора и одбора за парламентарну сарадњу, као и међупарламентарних делегација и *ad hoc* делегација које спадају у његову надлежност. Овај одбор задужен је за реализацију и мониторинг ЗСБП и ЗБОП, у чему му помаже и Пододбор за безбједност и одбрану.

На сједницама АФЕТ-а посланици отварају расправу о питањима која произилазе из односа ЕУ са другим институцијама и тијелима, али и из сарадње ЕУ и УН-а и других међународних организација и њиховим парламентарним скупштинама. АФЕТ има задатак да подстиче добре односе Уније са трећим државама, а на основу свеобухватне сарадње и програма помоћи или међународних споразума, као што су споразуми о придруживању и партнерству, па тако прати и закључује преговоре о приступању држава ЕУ и врши надзор над ЕЕАС и активностима које се спроводе у оквиру Европског инструмента за демократију и људска права, Европског сусједског инструмента и Европске политике сусједства (ЕНП)[119], Инструмента за претприступну помоћ (ИПА), Инструмента доприноса стабилности и миру и Инструмента партнерства за сарадњу са трећим земљама и политике које их подупиру.

У сарадњи са Пододбором за људска права, АФЕТ се бави питањима која се односе на демократију, владавину права, људска права, укључујући права мањина, у трећим земљама и принципе међународног права. Задатак чланова Одбора у овом контексту је да обезбједе кохерентност између свих спољних политика ЕУ и њене политике људских права. Не доводећи у питање релевантна правила, чланови других одбора и тијела позивају се по потреби да присуствују сједницама.

[118] AFET је скраћеница од „affairs étrangères", француски назив за спољне послове.
[119] Види више о Европској политици сусједства на: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy, 8. март 2022. године.

Коначно, АФЕТ је задужен за учешће парламента у мисијама за посматрање избора, по потреби у сарадњи са другим релевантним одборима и делегацијама.[120] Сви послови АФЕТ-а заснивају се на извјештајима који се усвајају и то на иницијативу Одбора. [121] Извјештаји указују на разноврсност тема, које су дубоко повезане са актуелним изазовима спољне политике ЕУ. Одбор саставља извјештај и подноси ЕП предлог резолуције о теми о којој није консултован и то право остварује на основу Пословника о раду ЕП (чл. 45, 46 и 54).

У пракси, то значи да када Савјет позове Парламент да учествује на састанцима о одређеној теми у вези са спољним питањима, извјестилац Одбора за спољне послове представљаће извјештај у име ЕП. Иако извјештаји одбора немају обавезујући карактер могу се сматрати релевантним.

Прво, јавно су доступни и могу користити медијима, али и секретаријатима европских институција, којима помажу у прикупљању информација и припремању сједница и састанака.

Друго, релевантност извјештаја може се мјерити и бројем долазака високих званичника на саме сједнице Одбора и одржаним саслушањима. На примјер, у претходном сазиву ЕП, у периоду 2014 -2019. АФЕТ је одржао укупно 143 сједнице, на којима је размијењено мишљење на 293 тачке дневног реда, укључујући саслушања 39 министара ванских послова, неколико предсједника и премијера и 39 новоименованих шефова делегација ЕУ у различитим дјеловима свијета, као и осам специјалних представника ЕУ, што говори о његовој улози у контроли спровођења спољне политике ЕП. [122]

Сваке године АФЕТ припрема Резолуцију ЗСБП о извјештају који подноси Савјет о главним аспектима и основним активностима ЗСБП.[123]

У Извјештају за 2021. годину, Европски парламент истиче пет мјера за спровођење своје ЗСБП у циљу обезбјеђивања улоге стратешког актера на међународном плану, међу којима указује на потребу даљег развоја регионалних стратегија у погледу **дипломатског** и економског ангажмана и безбједносне сарадње, као и јачање демократског надзора, контроле, одговорности и

[120] Rules of procedures of the European Parliament 2019 – 2024, dostupan na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf, 8. март .2022. године.
[121] Списак скорашњих извјештаја доступан на: https://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/documents/latest-documents, 8. март 2022. године.
[122] Извјештај о раду АФЕТ-а у периоду 2014 – 2019, доступан на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185501/AFET-Activity-Report-2014-2019.pdf, 08. март 2022. године.
[123] Извјештај о спровођењу ЗСБП, за 2021. годину, доступан на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0354_HR.html, 09. март 2022. године.

парламентарне димензије ЗСБП. Осим тога, ЕП позива на ефикасну провјеру концепта мировног посредовања ЕУ из 2020. у смислу консолидације ЕУ, као утицајног глобалног актера који улаже у спречавање сукоба и посредовање, те као водећег актера у промовисању и осигурању мира на међународном нивоу, истичући кључну улогу ЕП у овој области посредством *парламентарне дипломатије* (тачка 9 Резолуције о Извјештају за 2021. годину).

Посебно су важне тачке 68 – 72 у дијелу „Јачање демократског надзора, контроле, одговорности и парламентарне димензије заједничке спољне и безбједносне политике ЕУ-а“ у оквиру Резолуције о Извјештају за 2021. годину у којима ЕП истиче потребу да у потпуности искористи надзорна овлашћења посредством парламентарне дипломатије, а кроз извјештаје и резолуције, мреже сталних парламентарних тијела, политички дијалог са политичким званичницима, те кроз активности усмјерене на подршку демократији, као и посматрање избора. У том контексту, наглашава се да је политички и административни дијалог међу парламентима од кључне важности те да он мора бити добро усклађен с активностима извршне власти.

С обзиром на наведено, истиче важност несметане размјене свих релевантних информација у подручју ЗСБП-а међу институцијама, што се односи и на релевантне повјерљиве податке, у интересу ефикасног вањског дјеловања ЕУ у цјелини, те одговорније ЗСБП.

Такође, истиче се потреба за већом сарадњом ЕП са извршним структурама (ЕК, Савјетом) у циљу осигуравања правилног функционисања европске демократије, а у том смислу посебно наглашавајући значај парламентарних скупштина (међународних организација), као простора за сарадњу и институционални дијалог. Потреба за бољом сарадњом и кооридинацијом институција ЕУ, али и подјелом надлежности, те односом парламентарних и извршних структура у осигуравању спољне политике види се у тачки 73 наведене Резолоције у којој ЕП „подсјећа Савјет на право Парламента да буде обавијештен о свим фазама поступака повезаних са преговорима и склапањем међународних споразума и на његово право давања или ускраћивања сагласности за такве споразуме; како је то прописано уговорима, да би се осигурала транспарентност и демократски надзор над међународним споразумима договоренима у име ЕУ“.

У том контексту, наново позива на неопходност ревидирања „Декларације о политичкој одговорности из 2010. године“, како би се побољшала основа за односе између ЕП и потпредсједника Комисије / Високог представника Уније за спољну безбједносну политику.

Осим тога, Резолуција ЕП од 15. јануара 2020. о позицији ЕП о Конференцији о будућности Европе као један од политичких приоритета наводи „сигурност и улогу ЕУ у свијету"; поздравља чињеницу да је то преточено у конкретне мјере у облику дјеловања Радне групе о „ЕУ у свијету"; примјећује јачање улоге ЕУ у свијету; подсјећа да Конференција о будућности Европе може послужити као прилика за расправу о тренутном институционалном статусу и дати нови подстицај демократији ЕУ и позива учеснике Конференције да размотре све могуће начине за постизање тог циља.[124]

Наведено указује на све већи значај парламентарне дипломатије у међународним односима и потребу да се, у одсуству правних норми, ово средство позиционира као релевантно на нивоу меког права. Очигледно је да парламентарна дипломатија представља перспективу о којој ће се тек расправљати са аспекта њеног нормирања. Оно што ће бити изазов је да се одреде правна правила која ће јој обезбједити значајније мјесто у међународном праву, а која ће одржати флексибилност њене примјене.

1.2 Заједнички парламентарни одбори (Joint Parliamentary Committees)

ЕП оснива Заједничке парламентарне одборе (ЗПО) са државама кандидатима за чланство у ЕУ или државама које су потписале споразуме о придруживању ЕУ или онима са којима жели да одржава блиску сарадњу и интерпарламентарни дијалог у специфичним областима. Састав тих одбора чини једнак број европских посланика и чланова одговарајућег НП. Сједнице одбора посвећене су процјени напретка државе кандидата на њеном путу ка чланству у ЕУ. У случају држава које нису аспиранти за чланство, служе као платформа за размјену информација у корист одржавања међусобне сарадње, најчешће економске.

Примјери заједничких одбора су одбори ЕП и Сјеверне Македоније или Турске (кандидати за ЕУ); одбори ЕП и Норвешке, Исланда и Лихтенштајна (чланице Европског економског простора) и одбори ЕП и Мексика и Чилеа (У складу са Споразумом о придруживању).

Према чл. 224 Пословника о раду ЕП, ови одбори могу усвојити препоруке које се односе на дате парламенте, а у случају ЕП усвојене препоруке се шаљу надлежном одбору, који може осмислити план активности које треба предузети у

[124] Резолуција ЕП од 15. јануара 2020. о позицији ЕП о Конференцији о будућности Европе, Службени лист Европске уније, SL C 270, 7.7.2021, стр. 71, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0010&from=EN.

циљу њихове реализације. Иако нису обавезујећег карактера, препоруке имају политички значај.

Опште надлежности различитих заједничких парламентарних одбора дефинише ЕП, у складу са споразумима са трећим земљама, а процедуре рада заснивају се на принципу паритета између делегације ЕП и делегације укљученог парламента (чл 224, ст. 3 и 4).

Правила о раду одбори достављају на одобрење ЕП Бироу, а унутар парламента треће земље који је укључен, релевантном тијелу које је одређено за спровођење надлежности одбора. [125]

Делегација ЕП за сјеверну сарадњу[126] (заједнички парламентарни одбор ЕП са Швајцарском, Исландом и Норвешком, и ЗПО са чланицама Европског економског простора (ЕЕП) (Исланд, Лихтенштајн и Норвешка) обухвата: билатералне односе са Швајцарском, Исландом и Норвешком, а посебно са парламентима тих држава и мултилатерални дијалог са Заједничким парламентарним одбором ЕЕП, о темама везаним за ЕЕП. Оснивање одбора засновано је на одредбама чл. 95 Споразума о европском економском простору у коме стоји да је циљ оснивања допринос бољем разумијевању и рјешавању питања из области које су обухваћене овим Споразумом, кроз дијалог и дебату.

Делегација ЕП за односе са земљама Магреба[127] **(**Алжир, Либија, Мауританија, Мароко и Тунис) доприноси парламентарној дипломатији и дијалогу, на начин што ЕП прати и проучава однос ЕУ према земљама Магреба. Заједнички одбор игра важну улогу у том смислу, заједно са Одбором за спољне послове и другим тијелима надлежним за спољно дјеловање ЕП. Улога делегације је да његује и јача односе између ЕУ и држава Магреба, као и да допринесе раду који спроводе стални одбори ЕП о питањима везаним за тај регион. То укључује примјену Споразума о придруживању, заштиту људских права и демократских вриједности, имплементацију препорука формулисаних током изборних посматрачких мисија и провјеру програма ЕУ у земљама Магреба.

Делегација ЕП за односе са земаљама Кариба [128](Антигва и Барбуда, Бахами, Барбадос, Белизе, Доминика, Гренада, Гвајана, Хаити, Јамајка, Суринаме, Сент Китс и Невис, Света Луција, Свети Винсент и Гренадини, и Тринидад и

[125] Биро или Предсједништво ЕП чине предсједник Европског парламента, 14 потпредсједника и пет чланова које бира Парламент на период од две и по године (који се може продужити).
[126] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/deea/home, 30. јун 2023. године.
[127] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/dmag/home, 30. јун 2023. године.
[128] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcar/home, 30. јун 2023. године.

Тобаго) доприноси сарадњи и јачању политичких, економских и културних веза ЕУ са државама преко Атланског океана. Односи између ЕУ и карипских земаља обликовани су Споразумом из Котоноуа, потписаним 2000. године [129] и Заједничком стратегијом партнерства ЕУ и Кариба[130]. Ова два акта пружају структурирани оквир за шири и дубљи дијалог и сарадњу. У Заједничкој стратегији изложено је пет приоритетних области: регионална сарадња и интеграција, обнова Хаитија, климатске промјене и природне катастрофе, криминал и безбједност, као и заједничке активности у билатералним и мултилатералним дијалозима за глобална питања.

Делегација ЕП за односе са државама Јужног Кавказа[131] (Јерменија, Азербејџан и Грузија). Парламентарна сарадња заснована је на појединачним билатералним споразумима. ЕУ и Грузија имају блиске односе, засноване на Споразуму о придруживању ЕУ са Грузијом. Иако нису формално повезане са ЕУ, Јерменија и Азербејџан се такође приближавају Европи, њеним вриједностима и принципима, али прије свега сарађују у области економије и тржишта. Односи између ЕУ и Јерменије заснивају се на Споразуму о свеобухватном и побољшаном партнерству, који је потписан 01. јуна 2018, а ступио на снагу у марту 2021. године.[132] Споразум предвиђа продубљивање сарадње у областима као што су демократија и људска права, предузетништво, заштита животне средине, образовање и истраживање. Преговори о потписивању овог споразума са Азербејџаном су у току.

Делегација ЕП у Заједничком парламентарном одбору ЕУ и Мексика[133] наизмјенично се састаје у Мексику и Бриселу, а у фокусу дијалога је консолидација владавине права, демократије, културна и социјална сарадња, али и област људских права. Односи су засновани на Споразуму о придруживању.

Делегација ЕП у Заједничком парламентарном одбору ЕУ и Чилеа[134] подстиче билатералну сарадњу у области одбране, демократије и људских права, као и отворене трговине и мултилатерализама. Односи ЕУ и Чилеа заснивају се на

---

[129] *Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States*, of the other part, Sluzbeni list EU, L 289, 30.10.2008, dotupan na: https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2008034, 30. jun 2023. godine.

[130] Заједничка стратегија доступна на: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133566.pdf.

[131] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/dsca/home, 30. јун 2023. године.

[132] Саопштење за јавност поводом ступања на снагу Споразума: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-armenia-comprehensive-and-enhanced-partnership-agreement-enters-force_en.

[133] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/d-mx/home, 30. јун 2023. године.

[134] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/d-cl/home, 30. јун 2023. године.

Споразуму о придруживању из 2002. године, за који су 2017. године почели преговори у погледу његових измјена, како би се омогућила дубља и интензивнија сарадња.

Делегација ЕП за односе ЕУ и УК[135], своје дјеловање заснива на Споразуму ЕУ и Уједињеног Краљевства о трговини и сарадњи, којим је предвиђено успостављање Скупштине парламентарног партнерства ЕУ и УК коју чине чланови ЕП и чланови британског парламента. Обје стране сагласне су да је, због блиских односа ЕУ и УК у бројним областима, важно његовање сарадње, кроз дијалог и дебату, боље разумијевање и изградњу чврстог партнерства заснованог на међусобном повјерењу.

Делегација ЕП за односе са државама кандидатима подразумијева сарадњу посланика ЕП и чланова националних парламената држава кандидата. Постоји више делегација и структура и композиција сваке делегације је начелно иста. Статус кандидата тренутно има осам држава (Албанија, Босна и Херцеговина, Сјеверна Македонија, Србија, Црна Гора, Украјина, Молдавија и Грузија).

У наставку ћемо на примјеру Скушштине Црне Горе детаљније анализирати рад Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (ПОСП), заједничког парламентарног одбора ЕП и чланова парламената држава канидата за чланство. Структура и функционисање овог одбора не разликује се суштински у случају било које државе кандидата, стога, на примјеру Црне Горе могу се анализирати и заједнички одбори са осталим државама кандидатима.

1. 3 Парламентарни одбор за стаблизацију и придруживање (ПОСП)

Споразуми о стабилизацији и придруживању између ЕЗ и њихових држава чланица и држава које приступају ЕУ прописују да се политички дијалог на парламентарном нивоу између Европског и националних парламената одвија у оквиру Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (ПОСП).

Циљ састанака је размјена мишљења на различите теме, релевантне за процес приступања. На састанцима Парламентарног одбора разматра се и усваја Декларација са препорукама, која се упућује институцијама државе кандидата и ЕУ. Препоруке имају политички значај, иако нису правно обавезујуће. Државе кандидати дијеле изазове на путу ка чланству у ЕУ, али и ЕК користи исту методологију за приступање државе, стога се на основу анализе функционисања

[135] Више на: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-uk/home, 30. јун 2023. године.

заједничког одбора Скупштине Црне Горе и ЕП може представити однос ЕП и држава кандидата генерално.

Парламентарни одбор Европске уније и Црне Горе за стабилизацију и придруживање образован је у јуну 2010. године и чини га по 14 посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента.[136] Први конститутивни састанак одржан је у Бриселу 27. и 28. септембра 2010. године, када је донијет и „Пословник Парламентарног одбора Европске уније и Црне Горе за стабилизацију и прудруживање“ (у даљем тексту Пословник). У складу са чланом 6 Пословника, састанак се одржава два пута годишње, наизмјенично у Подгорици и Бриселу или Стразбуру.

Предсједавајући делегацији Скупштине Црне Горе и ЕП копредсједавају састанцима заједничког одбора, водећи рачуна о спровођењу одредаба утврђеним његовим Пословником. ПОСП разматра све аспекте односа између ЕУ и Црне Горе, а посебно примјену Споразума о стабилизацији и придруживању. У сусрет ПОСП-у, Одбор за европске интеграције организовао је редовне сједнице на којима се, у присуству представника Владе, расправљало о реализацији препорука са претходног ПОСП-а. [137] То је била прилика да се чланови ПОСП-а, који су уједно и чланови Одбора, додатно припреме за предстојећи састанак. Ипак, у 26. и 27. сазиву Скупштине, свега два члана Одбора били су чланови ПОСП-а, а предсједник Одбора у 27. сазиву, по први пут, не само да није био копредсједавајући ПОСП-у, већ није био ни члан.

Препорука Секретаријата Одбора је била да што више чланова Одбора учествује на састанцима ПОСП-а, како би се обезбиједио континуитет у раду и свеобухватни приступ процесу европских интеграција. Чланови ПОСП-а бирају се Одлуком Колегијума предсједника Скупштине, на основу предлога посланичких клубова.

Црна Гора је јединствена у региону по томе да је шеф делегације ПОСП-а, све до актуелног сазива, био предсједник Скупштине, а копредсједавајући са црногорске стране предсједник Одбора за европске интеграције. [138] Иако није

[136] Одлука Конференције предсједника Европског парламента од 10. јуна 2010. године о образовању Парламентарног одбора Европске уније и Црне Горе за стабилизацију и прудруживање. ПОСП има Секретаријат којег чине службеници националног парламента и ЕП, који припремају нацрт Декларације, координирају рад одбора, припремају информативни преглед у односу на тачке дневног реда и записнике са састанака. Аутор је члан Секретаријата ПОСП-а.

[137] Годишњи извјештаји о раду Одбора за европске интеграције за период 2010 – 2023. година: https://www.skupstina.me/cyr/kategorije/odbor-za-evropske-integracije.

[138] У актуелном 28. сазиву Скупштине, шеф црногорске делегације у ПОСП-у је потпредсједник Скупштине из редова владајуће већине.

нужно да предсједник Скупштине буде шеф ПОСП-а због додатних процедуралних корака који постоје у случају сваког учешћа предсједника Скупштине, свакако је важно да што више посланика који се на сједницама надлежног Одбора баве питањима из ове области, буду укључени у рад заједничког одбора са европским посланицима.

Значај тога можемо тражити не само у умрежавању и комуникацији посланика националног парламента са посланицима ЕП, чиме се повећава могућност за слање порука и истицање резултата, већ и боље припреме посланика и квалитета расправе на самом састанку.

До сада је одржан 21. састанак, а питања о којима се расправљало тицала су се актуелне динамике процеса интеграција, владавине права, заштите животне средине, људских права, као најважнијих области за даљи напредак Црне Горе на путу ка ЕУ. Расправа на ПОСП-у увијек укључује представнике извршних и парламентарних структура. Теме са дневног реда, са нивоа ЕУ, представљају представници ЕК, Савјета, делегација ЕУ у државама кандидатима, а са државног нивоа, представници влада, најчешће ресорни министри, главни преговарач за преговоре са ЕУ и др. Након расправе, усаглашава се заједнички текст посланика, Декларација са препорукама, који садржи кључне поруке у односу на теме, као и препоруке за унапређење динамике интеграцијског процеса државе кандидата.

На основу анализе закључака са састанака ПОСП-а, може се закључити да се Декларација са препорукама усвајала на првих 12 састанака, у периоду од 2010. до 2016. године. Декларација, дакле, садржи оцјене и ставове посланика националног парламента и ЕП о одређеним питањима са дневног реда, уз истицање препорука за унапређење постојећег стања. У складу са Пословником, декларација се усваја већином гласова делегације ЕП и делегације Скупштине Црне Горе (члан 3 Пословника), што указује на истицање потребе за конструктивним расправама, партнерским односом и консензусом, када је у питању процес европских интеграција. [139]

Са друге стране, некад је врло изазовно постићи већину, узимајући у обзир различите ставове и интересе чланова обје делегације. Због тога је улога копредсједавајућих веома важна. Они не само да диктирају ток расправе, већ могу да буду неки вид медијатора у преговорима, који се воде у циљу обезбјеђивања консензуса за усвајање препорука на крају. Ако знамо да је суштина свих заједничких парламентарних одбора подстицање дијалога, блиских односа,

[139] Декларације са досадашњих састанака, доступне на: https://www.skupstina.me/me/pristupanje-eu/sastanci.

повјерења и међусобног размијевања, чини се да се неусвајање заједничког документа може сматрати неуспјехом.

Први пут декларација није изгласана на 13. састанку 2017. године. Умјесто тога, копредсједавајући, шефови делегација ЕП и Скупштине Црне Горе дали су изјаве за медије[140]. Колико је за парламентарну дипломатију, њену ефикасност и уопште сврсисходност важно повјерење и неопходан одређен ниво политичке културе, видимо на примјеру (не)усвајања Декларације ПОСП-а. Ово је и захвалан примјер како политичке околности утичу на парламентарну дипломатију. Због тога ћемо детаљније анализирати случај неусвајања декларације и отказивање састанка заједничког одбора у децембру 2022. године.

Већ смо рекли да препоруке које се усвајају нису правно обавезујућег карактера, али имају политички значај, не само због тога што је заједнички документ посланика ЕП и парламента државе која приступа, већ зато што се у највећем дијелу ослања на процјене стања ЕК и ЕП о стању у процесу приступања, оличеним у годишњим извјештајима и резолуцијама, а који свакој држави која приступа служе као смјернице за даљи ток интеграција, и са пажњом се анализирају. Тако да неизлагласавање Деклерације ПОСП-а, у политичком смислу, одсликава однос политичке елите према даљем току европских интеграција.

О политичком значају Декларације говоре и бројни амандмани који подносе посланици у поступку усвајања, као и преговори који се воде у циљу усаглашавања самог текста. Важно је подсјетити да је 2016. годину обиљежио политички изазовни период, те да су одређена дешавања направила јаз у комуникацији међу посланицима, ослабила повјерење и спремност за преговарање о циљевима, изнад партијских интереса.

Догађаји из 2016. године, са аспекта парламентарне дипломатије су значајни, због тога што су потврдили, да посланици у сложеним политичким односима на унутрашњем плану, не могу или не желе да размишљају о међународним питањима. Од почетка процеса европских интеграција у Црној Гори постоји апсолутни парламентрани консензус о чланству Црне Горе у ЕУ, што је олакшавајућа околност у договарању корака на њеном путу ка ЕУ. [141]

[140] Записници са састанака ПОСП доступни на: https://www.skupstina.me/me/pristupanje-eu/sastanci.

[141] Све партије у својим програмима прописују чланство у ЕУ као спољнополитички циљ.

Међутим, од 2016. године политичке елите, усљед кризе на унутрашњем плану, губе ентузијазам за дјеловање од раније, а дијелом и осјећај да је чланство у ЕУ заједнички јединствени спољнополитички циљ.

Процес европских интеграција служи да се, више реторички него суштински, укаже на (не)досљедност политичке елите одређеним одлукама. Парламентарни избори те године одржани су под сумњом организовања државног удара на дан гласања, због чега се против неких посланика тадашње опозиције и данас води поступак.

Дугогодишњи коалициони партнери који су били на власти, Демократска партија социјалиста (ДПС) и Социјалдемократска партија (СДП) разишли су се. Ни СДП није био исти, један дио ове партије се такође одвојио и настала је нова партија – Социјалдемократе Црне Горе (СД). Осим СД, Демократе Црне Горе (ДЦГ) су такође први пут наступиле на изборима 2016. године, као нова партија, формирана годину раније. Од такве фрагментисане политичке сцене, уз очигледан недостатак међусобног повјерења, било је тешко очекивати лако постизање договора око питања, која су свима изузетно важна, а према којима имају опречне ставове. То је потврђено и у Извјештају ЕК о Црној Гори из 2016. године (ЕК 2016, 12). Могло би се закључити да апсолутни политички консензус око чланства Црне Горе у ЕУ не подразумијева и једнообразно понашање политичких субјеката у погледу начина остваривања главног спољнополитичког циља Црне Горе.

Већ од 2018. године, од 15. састанка, укључући и овај који је одржан у марту 2024, чланови ПОСП-а усвајали су Декларацију.

Са друге стране, нове политичке околности, највише оличене у смјени вишедеценијеске власти 2020. године, додатно су фрагментисале политичку сцену и довеле до политичке и институционалне кризе.

Политичке околности у Црној Гори окарактерисане су у Извјештају ЕК, у октобру 2022. године: „Што се тиче политичких критеријума, настављене су политичке тензије, поларизација, одсуство конструктивног ангажмана између политичких партија и неуспјех у изградњи консензуса о кључним питањима од националног интереса, што је довело до тога да двије владе падају, усљед изгласавања о неповјерењу. На правилно функционисање црногорских институција утицала је политичка нестабилност, нестабилност владе и тензије унутар владајуће већине, одуговлачење процеса доношења одлука и спровођење реформи. Главни правосудни органи, укључујући и Уставни суд, радили су у некомплетном саставу због немогућности Парламента да бира нове чланове, чиме се подрива њихово правилно функционисање. Средином септембра Уставни суд

није био у могућности да испуни своју улогу због непостојања кворума, што је додатно појачало политичку неизвјесност". [142]

У оваквим околностима, а у контексту парламентарне дипломатије, занимљив је случај 21. састанка ПОСП-а, који је требао бити одржан 14. и 15. децембра 2022. године. [143] Ово би могао да буде занимљив примјер какав утицај има парламентарна дипломатија у условима кохабитације, када предсједник и премијер једне државе и предсједник Скупштине нису исте политичке опције. Наиме, састанак европских и црногорских посланика требало је да буде одржан у Стразбуру, како би расправљали о тренутној динамици преговарачког процеса Црне Горе и ЕУ и кључним изазовима у процесу. Међутим, шеф делегације ЕП, Владимир Билчик, отказао је састанак дан прије одржавања, због тога што је Скупштина Црне Горе, 12. децембра, у поновљеном гласању, усвојила Закон о измјенама и допунама Закона о Предсједнику Црне Горе („Службени лист Црне Горе," бр. 042/18 од 29.06.2018), којег је Билчик назвао „контроверзним", јер „је директно у супротности са хитним мишљењем Венецијанске комисије". [144]

У саопштењу за јавност навео је да је разговарао са предсједницом Скупштине Данијелом Ђуровић, коју је обавјестио о неприкладности организовања састанка, јер је „усвајање амандмана већином од 41 посланика владајуће већине, директан изазов дугогодишњим европским амбицијама Црне Горе." Са европских адреса послате су поруке забринутости за политичку ситуацију у Црној Гори, док су посланици Скупштине Црне Горе имали подијељена мишљења. Шеф делегације ЕП Билчик и посланик ЕП и извјестилац за Црну Гору Тонино Пицула послали су заједничко саоштење у којем су апеловали „на све политичке учеснике у земљи да се уздигну изнад својих подјела и одмах поновно успоставе функционалност демократских институција у складу са уставним начелима."[145]

У циљу свеобухватне анализе, неопходно је представити кључне амандмане, које су изазвале реакцију и домаћих и међународних званичника. У контексту

---

[142] Кључни извјештаји ЕК о Црној Гори доступни на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6103.

[143] Како је овај састанак отказан, наредни је сазван као 21.

[144] Саопштење за јавност, НД Вијести, *Билчик: ПОСП отказан због усвајања измјена Закона о предсједнику*, 13.12.2023. године: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/634712/bilcik-posp-otkazan-zbog-usvajanja-izmjena-zakona-o-predsjedniku#:~:text=Sastanak%20Parlamentarnog%20odbora%20Evropske%20unije%20%28EU%29%20i%20Crne,Evropskog%20parlamenta%20%28EP%29%20za%20Crnu%20Goru%2C%20Vladimir%20Bil%C4%8Dik.

[145] Интегрални текст саопштења од 13. 12. 2022. доступан на: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/634679/bilcik-i-picula-razocarani-politickom-situacijom-usvajanje-izmjena-zakona-prijetnja-evropskim-ambicijama-crne-gore.

парламентарне дипломатије, овдје се поставља питање оправданости разлога за отказивањем састанка, али и начина на који је то урађено, посебно што је ријеч о преседану.

Измјене и допуне Закона односиле су се на надлежност предсједника државе за предлагање мандатара и постављање и опозив амбасадора. Наиме, према важећем Уставу Црне Горе, предсједник Црне Горе предлаже Скупштини мандатара за састав Владе, након консултација обављених са представницима политичких партија, заступљених у Скупштини (чл. 95), а ако не изабере Владу у року од 90 дана, од дана када Предсједник први пут предложи мандатара, Скупштина се распушта (чл. 92).

Према измјенама и допунама Закона о Предсједнику Црне Горе, он је дужан да Скупштини предложи мандатара за састав Владе. Предсједник је дужан да предложи мандатара у року од 30 дана од дана: конституисања Скупштине; изгласавања неповјерења Влади у Скупштини; када Влада не добије повјерење у Скупштини; уколико предсједник Владе поднесе оставку; престане му мандат из било ког разлога у складу са законом који је настао у току трајања мандата Скупштине.

Предсједник је дужан да предложи новог мандатара у року од седам дана у оквиру рока од 90 дана од именовања првог мандатара, за случај да је мандат враћен једном или више пута.

У складу са чланом 95 Устава, Предсједник поставља и опозива амбасадоре и шефове других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству, на предлог Владе и уз мишљење надлежног скупштинског одбора.

Измјенама поменутог Закона: „Предсједник је дужан да постави кандидата за Амбасадора ког је предложила Влада, ако је Одбор мишљењем подржао постављање тог кандидата. Предсједник је дужан да тражи поновно изјашњавање Владе о предложеном кандидату, ако је Одбор мишљењем одбио да подржи његово постављање. Предсједник је дужан да постави кандидата предложеног за амбасадора, ако Влада остане при истом предлогу након поновног одлучивања.“ Исто важи и у случају опозива.

У свом хитном мишљењу, Венецијанска комисија је предложила да се предметни амандмани не усвајају путем закона, па самим тим и да се Закон о измјенама и допунама Закона о Предсједнику не усваја, док Уставни суд не постане у потпуности оперативан, да би могла да се тражи оцјена његове уставности након усвајања.

Венецијанска комисија позвала је на одговорност државне институције, по једног посланика из свих политичких партија да конструктивно учествују у рјешавању тренутне ситуације и да пронађу конструктивне компромисе неопходне за доношење потребних виталних одлука, посебно у вези са избором судија Уставног суда. [146]

Управо одусуство оперативног Уставног суда ову ситуацију учинило је немогућом за ријешити, а завршила се опречним мишљењима званичника. Правно гледано, свакако да се законом не може мијењати устав и да је упитна уставност. Међутим, утврђивање уставности је искључива надлежност суда и једино он може дати коначну оцјену, што је у овом случају било немогуће. Због тога, могуће је говорити о оправданости разлога европских званичника за отказивање састанка. Послата је јасна порука да нема даље комуникације, уколико се не поштују препоруке и усвајају закони који нису уставни.

Ипак, чини се да је отказивање састанка на начин на који је то урађено неприкладно са аспекта парламентарне дипломатије. Било би далеко ефикасније да се састанак ипак одржао, да су се оцјене и поруке ЕУ озваничиле на самом састанку. Овако, кроз изјаве за јавност шефа делегације ПОСП-а из ЕП и извјестиоца ЕП за Црну Гору Билчика и Пицуле, а вођени принципом слободног мандата посланика, остала је дилема, да ли су њихови ставови само њихови или представљају став цијеле делегације, или цијелог ЕП као институције ЕУ или ЕУ као такве.

Додатно, остало је нејасно да ли је отказивање састанка на крају реализовано само усменим путем, а ако јесте, на ком нивоу и у ком формату су вођени разговори. Чланство у ЕУ јесте главни спољнополитички циљ Црне Горе и познато је да Унија користи метод шаргарепе и штапа према државама аспирантима, у погледу достизања демократских стандарда, који се, прије свега, односе на владавину права. У разговору са послаником Пицулом, на питање: „Како коментаришете отказивање последњег ПОСП-а са аспекта парламентарне дипломатије“, посланик Пицула је навео да је изузетно битно наставити парламентарну дипломатију тј. дијалог чим се стекну услови за тако нешто. „Искусио сам тај проблем и особно у прошлом мандату, када сам предсједавао Изасланством за односе с БиХ и Косовом, гдје састанци с БиХ делегацијом нажалост нису били могући због опструкције тј. неусвајања Пословника о раду с њихове стране. Због тога је изгубљен цијели парламентарни мандат и драгоцјено вријеме за напредак БиХ у ЕУ интеграцијама.

[146]Интегрални текст хитног мишљења Венецијанске комисије доступан на: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/593/2956-18077-.pdf.

Биле су значајне посљедице због тога, а и наставак рада тог међупарламентарног изасланства је био означен од стране ЕК као један од кључних приоритета за напредак БиХ на еуропском путу".[147]

Однос ЕУ и државе која приступа се може окарактерисати као партнерски, али све до уласка државе кандидата ЕУ остаје страни партнер који поштују унутрашњу политику државе. Уколико је отказивање састанка заједничког одбора био допринос ЕУ да ријеши политичку кризу, кроз неки вид политичког притиска, чини се да начин на који је то урађено није био у духу парламентарне дипломатије. Није могуће поставити паралелу између примјера неодржавања састанака због немогућности усвајања Пословника, у случају БиХ, и отказивања састанка, у случају Црне Горе, дан прије одржавања. У случају БиХ постојала је правно техничка препрека за функционисање одбора, док у случају Црне Горе питање отказивања је било у потпуности политичко. Осим тога, контроверзни закон проглашен је Указом Предсједника два дана након отказивања ПОСП-а. [148] Оперативни Уставни суд у том моменту не постоји, а чекала се коначна одлука Суда о уставности, као јединог мјеродавног тијела који може разрјешити дато питање. Уставни суд донио је једногласно одлуку о контроверзном закону – у којој се наводи да поменуте измјене нису у складу са Уставом. У саопштењу Уставног суда са 11. сједнице, од 27. јуна 2024. године наводи се: „Укидају се одредбе члана 7.б став 1, члана 7.ф став 1, члана 7.х ст..2, 4. и 5. и члана 24.а Закона о Предсједнику Црне Горе („Службени лист Црне Горе" бр. 42/18 и 140/22). [149]

Са друге стране, у септембру 2023. године чланови АФЕТ-а усвојили су Извјештај о Црној Гори, а након тога посланици ЕП и Резолуцију о Црној Гори на пленарној сједници 18. октобра 2023. године. Кључни налази из Извјештаја указују да су високе политичке тензије и поларизација довели до застоја процеса приступања Црне Горе ЕУ, те истакли хитну потребу за политичком стабилношћу и забринутост поводом страног мијешања.[150]

---

[147] Транскрипт цијелог интервјуа налази се у Прилогу 2 од 21. новембра 2023.
[148] Указ предсједника од 15. децембра 2022. године, доступан на: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/593/2956-17362-00-34-22-1-15.pdf.
[149] Уставни суд, саопштења за јавност: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/119-saopstenje-sa-xi-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore-odrzane-27-juna-2023-godine.
[150] Извјештај доступан на: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230918IPR05435/montenegro-s-eu-accession-progress-is-losing-momentum.

Међутим, геополитичке околности на међународном плану, прије свега у погледу трајања рата у Украјини, битно мијењају однос ЕУ према политици проширења. То постаје видљиво и у контексту односа ЕП и Скупштине Црне Горе. На позив ЕП, делегација Скупштине Црне Горе коју су чинили предсједници и чланови посланичких клубова новог сазива Скупштине, боравила је у Бриселу крајем новембра 2023. године. [151] Програмом посјете била је предвиђена расправа на тему подршке интеграцији Црне Горе са циљем размјене мишљења о политици проширења, са посебним акцентом на реформску агенду Црне Горе у процесу приступања. У саопштењу за јавност, издатом након посјете, наводи се да је „у отвореној дискусији, наглашено да Црна Гора остаје партнер Уније који је највише напредовао у процесу приступања. Такође, истакнуто је да би требало искористити моменат отворених врата ЕУ. Саговорници су нагласили да су досадашњи резултати Црне Горе, уз отворена сва преговарачка поглавља, те чињеницу да држава нема озбиљних отворених питања са сусједима, веома позитиван знак и подстицај не само за Црну Гору већ и остале земље за европским апсирацијама“.

Дакле, неколико мјесеци након што су усвојили резолуцију у којој наводе да је дошло до застоја у европским интеграцијама и скоро годину након што су отказали заједнички састанак, европски посланици су послали црногорским колегама поруке охрабрења за наставак реформи. [152] У периоду од новембра 2023. године до краја јануара 2024. године, Скупштина Црне Горе усвојила је неколико важних одлука за убрзање процеса: изабрани су недостајући носиоци правосудних функција, гувернерка Централне банке и ратификовано неколико споразума из Берлинског процеса, чиме је потврђен конструктиван приступ опозиције и власти у погледу подстицања јаче динамике процеса интеграција.[153]

Средином марта 2024. године одржан је 21. ПОСП у Бриселу након двије године, на коме је усвојена Декларација са препорукама. [154] Дневним редом састанка биле су предвиђене теме: стање приступних преговора и односи између ЕУ и Црне Горе, реформа у области владавине права, уз посебан осврт на

[151] Прва - конститутивна сједница Скупштине Црне Горе 28. сазива одржана је 27. јула и 30. октобра 2024, записник са сједнице доступан на: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/279/4402-00-61-23-5-3.pdf.

[152] Саопштење са посјете доступно на: https://www.skupstina.me/cyr/clanci/delegacija-skupstine-u-briselu-predstavljeni-prioriteti-za-ubrzano-pristupanje-crne-gore-evropskoj-uniji, 16. јануар 2024. године.

[153] 22. новембра 2023. године изабран седми судија Уставног суда; 15. децембра 2023. године изабрана гувернерка Централне банке Црне Горе; 20. децембра 2023. године ратификована четири споразума из Берлинског процеса; 22. децембра 2023. године изабрана три члана Судског савјета; 27. јануара 2024. године изабран врховни државни тужилац. Записници са сједница доступни на: https://www.skupstina.me/cyr/sjednice/arhiva-zapisnika.

[154] Суштински ријеч је о 22. састанку, јер се 21. никад није одржао.

именовања у правосуђу, борбу против корупције и организованог криминала, као и слобода медија и борба против страног мијешања и дезинформација. Европски и црногорски посланици сагласили су се да Црна Гора треба да искористи повољни тренутак за интензивирање преговарачког процеса са ЕУ, те да је за адекватно спровођење даљих реформи неопходан политички дијалог и спремност и посвећеност свих политичких актера европском путу Црне Горе. У Декларацији коју су усвојили, истакнута је подршка ЕП процесу интеграција, поздрављена одлука ЕК за пружање финансијске подршке за даље реформе, а закључено је да је чланство у ЕУ важно у циљу боље безбједности, просперитета, те да представља инвестицију у мир. Ипак даљи ток преговора зависиће од испуњавања привремених мјерила у кључним поглављима 23 и 24, посвећеним основним правима, владавини права, безбједности и правди и у том контексту чланови ПОСП-а истакли су значај медијске реформе, поштовања људских права, као и адекватно спровођење изборне реформе. [155]

Примјер ПОСП-а представља парламентарну дипломатију у пракси, а на основу наведеног случаја односа Скупштине Црне Горе и ЕУ видимо њен домет, али и ефикасност. Претходна анализа заједничког састанка европских и црногоских посланика показала је колико је за парламентарну дипломатију важна досљедност, колико је карактерише добра воља и флексибилност и колико њени ефекти, уз конструктиван приступ могу довести до конкретних резултата.

1.4 Парламентарни одбори за сарадњу (Parliamentary Cooperation Committees)

Одбори за парламентарну сарадњу заснивају се на специфичним споразумима са државама које су дио Европске источне сусједне политике (Јерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија, Бјелорусија и Украјина), као и са државама са којима је ЕУ потписала споразуме о партнерству (Русија, Узбекистан, Казахстан Киргистан, Туркменистан и др).

Делегација за односе ЕУ и Казахстана, Киргистана, Тацикистана, Узбекистана и Монголије[156] има за циљ јачање стратешких односа ЕП и држава Централне Азије, интензивирање политичког дијалога и промоцију људских права, трговине и заједничке безбједности.

[155] Декларација са 21. ПОСП, доступна на: https://api.skupstina.me/media/files/1710421803-deklaracija-i-preporuke.pdf.
[156] Више о делегацији види: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/home, 2. јул 2023. године.

Делегација за односе ЕУ и Русије засновани су на Уговору о ЕУ (глава 5: спољни односи), Уговору о функционисању ЕУ, у складу са чл. 206 и 207 (трговински односи) и чл. 216-219 (међународни уговори), као и Споразуму о партнерству и сарадњи, који уређује билатералне односе.[157] Односи ЕУ и Русије се могу оцијенити као напети од 2014. године и кризе у Криму, а Русија није позвала ЕП да посматра изборе од 1999. године. У својој резолуцији од 23. новембра 2022. године. Парламент је прогласио Русију државним спонзором тероризма и позвао међународну заједницу да се уједини у утврђивању одговорности за ратне злочине, злочине против човјечности и злочине агресије. У својој резолуцији од 16. фебруара 2023. године Парламент је потврдио да је руска агресија фундаментално промјенила геополитичку ситуацију у Европи и зато позвао ЕУ да донесе смјеле, храбре и свеобухватне политичке, безбједносне и финансијске одлуке и да настави међународну изолацију Руске Федерације. ЕП такође сматра да би ЕК, ЕАС и државе чланице требало да почну да размишљају о томе како да сарађују са Русијом у будућности. [158]

Делегација ЕП за односе са Украјином, **Молдавијом, Бјелорусијом, Јерменијом, Азербејџаном и Грузијом[159],** формирана је након успостављања политике Источног успостављене 2009. године**.** Циљ политике је пружање политичке, економске и друштвене подршке реформским процесима у наведеним државама, у циљу демократизације друштва, енергетске безбједности, заштите животне средине и развоја. Све чланице, осим Белорусије, учествују у Парламентарној скупштини Еуронеста.

1.5 Остали инструменти

Међупарламентарни састанци одбора. Поред наведених платформи сарадње, постоји још неколико форума за међупарламентарну сарадњу који су се развили у посљедњих неколико година. На примјер, посланици ЕП и НП могу да се састану на нивоу међупарламентарних састанака одбора (Interparliamentary Committee Meetings, ICM). Од 2005. године такви састанци се одржавају како би се расправљало о важним питањима која утичу на парламенте у контексту процеса

[157] Више од делегацији види: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-ru/home, 2. јул 2023. године.
[158] Више о односу ЕП и Русије: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/177/russia, 2. јул 2023. године.
[159] Више о делегацији види: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/171/three-eastern-partnership-neighbours-ukraine-moldova-and-belarus, 2. јул 2023. године.

креирања политике и изградње институција ЕУ или конкретним питањима ЕУ у оквиру надлежности појединих одбора. [160]

Европски семестар. Економска и финансијска криза у протеклој деценији имала је велики утицај на ЕУ и њене државе чланице. Реформе управљања су спроведене у оквиру Економске и монетарне уније (ЕМУ) и постављена су нова правила у областима економске и буџетске политике. Европски семестар представља институционализован и сталан инструмент побољшаног система економског управљања у ЕУ, који има за циљ да обезбиједи досљедност међу широким областима економских политика у ЕУ.[161] Од самог почетка кризе, ЕП и НП су позвани да преузму активну улогу у Европском семестру, како би унаприједили демократску одговорност у ЕУ.

Групе пријатељства. Групе пријатељства формирају се у свим парламентима свијета. Дјелују под различитим именима: у неким парламентима се зову посланичке групе пријатељства, негдје међупарламентарне групе пријатељства, посланичке групе пријатељства или посланичке групе пријатељства и сарадње (Fiott 2011). Чине их чланови парламента који се добровољно организују да промовишу парламентарне односе између свог парламента и парламен(а)та друге државе и, у ширем обиму, подстичу билатералне односе између држава. Упоредо са разговорима са својим колегама групе, такође, организују састанке са представницима владе и цивилног друштва. Сви ови сусрети нуде бројне могућности учесницима да разговарају о различитим погледима на дешавања у међународној заједници и уче једни од других.

Групе пријатељства се формирају на међустраначкој основи и немају свој статут или пословник. Придруживање групи одражава посебан интерес члана за партнерску државу или државе за које је одговоран. Одлука да се укључи у одређену групу пријатељства може бити подстакнута постојећим личним везама, снажном забринутошћу за одређени аспект спољне политике, близином изборне јединице посланика дотичној држави или економским и културним везама између њихових бирача и држава партнера (Giesen and Malang 2022, 14).

Чланови групе пријатељства настоје да се што чешће састају са политичарима из партнерске државе како би разговарали о темама и изазовима у којима дијеле заједнички интерес, објашњавајући своје ставове. Поред тога, чланови се састају и како би расправљали о политичкој ситуацији у партнерским

[160] Студија АФЕТ-а доступна на: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf.
[161] *Ибид, 44.*

државама. Ове посјете помажу у подстицању бољег разумијевања, као и продубљивању постојеће сарадње. Разговоре готово увијек карактерише пријатељска и неформална атмосфера.

Чланови група пријатељства не морају да обраћају толико пажње на финоће дипломатије као представници влада. Они могу јасно да артикулишу своја гледишта, чак и у тешким контекстима или када разговарају о осјетљивим питањима. Групе пријатељства немају своје буџете, већ функционишу унутар својих парламената, па се њихове активности спроводе у сагласности са руководством парламената.

Један од инструмената за интерпарламентарни дијалог националних парламената држава чланица ЕУ свакако су групе пријатељства. Слично томе, постоје и на нивоу ЕП и служе као механизам за свеобухватну комуникацију и сарадњу, у циљу промоције и јачања веза између посланика ЕП и партнерске државе (њеним законодавним тијелом, владом и цивилним друштвом).
Групе пријатељства на нивоу ЕП подразумијевају:

1. Организацију семинара, саслушања и других састанака о питањима од заједничког интереса ЕУ и партнерске државе на различите теме од интереса, нпр. спољна и безбједносна политика, људска права, образовање и обука, енергетска политика, одрживост животне средине, интеркултурални дијалог, комерцијални и трговински односи, саобраћајна политика, инвестициони односи итд;
2. Помагање партнерској држави да артикулише и промовише своје политичке приоритете и позиције у ЕП, и у другим европским институцијама – посебно ЕК и Савјету – о питањима од значаја за државу партнера;
3. Промовисање јачих економских, друштвених и културних односа између ЕУ и партнерске државе тако што ће дјеловати као оквир подршке за неформални дијалог и контакт између пословних људи, владиних представника и званичника ЕУ, финансијских стручњака и инвеститора;
4. Дјеловање преко својих појединачних чланица у циљу продубљивања билатерланих односа са државом партнером и
5. Организовање редовних посјета посланика оба парламента и њихових помоћника, по принципу реципроцитета, ради успостављања бољих веза (Raube, Müftüler-Baç and Wouters 2019, 34).

Скупштина грађана. Скупштина грађана окупља групу људи, репрезентативних демографских карактеристика, који уче, дискутују и одлучују о важним питањима и представљају тзв. мини јавност. Скупштина грађана има за циљ да грађанима омогући квалитетнији приступ у процесу креирања јавних политика. Смисао је да

постоји форум грађана на коме могу јасно исказати своје ставове и утицати на доношење одлука важних за њихов живот. Као инструмент сарадње примјењен је у неколико држава чланица ЕУ.

У Ирској постоји од 2016. године и чини је 100 насумично одабраних грађана, који су расправљали о одређеним питањима као што су уставне измјене о абортусу, старење становништва, референдумски процеси, климатске промјене и слично. [162] Све препоруке грађана су упућене парламенту, док је на основу њих Влада Ирске расписала референдум за измјену Устава и прогласила климатско ванредно стање. Упркос позитивним примјерима утицаја ових формата на креирање одређених политика у државама чланицама, ЕУ није успјела да институционализује овај алат са НП. Скупштина Црне Горе је први парламент у којом је ЕУ подржала реализацију пројекта, уз финансијску и политичку подршку. Учешће грађана у процесу креирања јавних политика представља дугогодишњи изазов са којим се институције у Црној Гори суочавају без адекватног рјешења. Прва Скупштина грађана одржана је у Подгорици крајем октобра 2021. године, а друга у септембру 2022. године, на којима су грађани са посланицима Скупштине Црне Горе и европским парламентарцима разговарали на тему борбе против корупције у области здравства. [163]

Међупарламентарна сарадња је од суштинске важности у ЕУ и помаже и националним парламентима и ЕП да ефикасније извршавају своје дужности у погледу надзора. Различити форуми и мреже међупарламентарне сарадње подстакли су узајамни утицај између ЕП и НП-а, што је уздигло свијест националних парламентараца о европској димензији вишестепеног процеса доношења одлука, чији су заправо дио. Кроз ову сарадњу долази до размјене информација и најбољих пракси, као и координације за праћење извршних структура ЕУ.

2. Парламентарна дипломатија Црне Горе

У покушају да одредимо појам парламентарне дипломатије, анализирали смо концепт дипломатије, међународних односа и спољне политике. Приликом дефинисања парламенатне дипломатије, дошли смо до закључка да се парламентарна дипломатија може посматрати као скуп активности које се односе на спровођење контролне улоге спољне политике националних влада, али и

[162] Види више: https://citizensassembly.ie/about/.

[163] Види више: Саопштење за јавност Скупштине Црне Горе: https://www.skupstina.me/cyr/clanci/odrzana-druga-skupstina-gradana#!.

интерпарламентарни дијалог и сарадњу између парламента и органа за одржавање међународних односа.

Уколико парламентарну дипломатију посматрамо кроз остваривање контролне улоге спољне политике, ратификација међународних уговора и усвајање буџета представљају механизме за реализацију дате улоге. Прво даје легитимитет спољнополитичким одлукама националних влада, у случају потврђивања споразума, а друго одражава утицај парламента на развој и функционисање дипломатске мреже.

Са друге стране, ако парламентарну дипломатију посматрамо као међународну сарадњу, бројни су облици за остваривање такве улоге на нивоу националних парламената, па и Скупштине Црне Горе (групе пријатељства, сарадња са Предсједником, Владом и министром ванјских послова, парламентарне делегације при међународним организацијама ИПУ, ЕУ, СЕ, НАТО, ОЕБС и др).

Правни поредак Црне Горе не познаје институт парламентарне дипломатије као такве и у највећој мјери остаје у домену обичајног права. [164] Међутим, постоје извори права који на одређен начин потврђују улогу Скупштине Црне Горе (у даљем тексту: Скупштине) у спољној политици и парламентарној дипломатији, у односу на горенаведене критеријуме.

Најконкретније уставно одређење улоге Скупштине у спољној политици лежи у члану 82: „одлучује о употреби јединица Војске Црне Горе у међународним снагама“ (став 8) и „потврђује међународне уговоре“ (став 17). Међутим, Устав Црне Горе (Устав) у чл.15 потврђује да „Црна Гора, на принципима и правилима међународног права, сарађује и развија пријатељске односе са другим државама, регионалним и међународним организацијама“. Једино уставно ограничење је да чланством у датој организацији или савезу Црна Гора не губи независност и пуни међународноправни субјективитет. [165] Такође, у складу са чланом 15, став 3, Устава: „Скупштина одлучује о начину приступања Европској унији“.

У складу са чл. 96 Устава Предсједник поставља и опозива амбасадоре и шефове других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству, на предлог Владе и уз мишљење одбора Скупштине надлежног за међународне односе. Овим је у Уставу потврђена улога Скупштине у спољној политици, иако не на директан начин.

[164] У складу са Уставом, потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују друкчије од унутрашњег законодавства.

[165] Устав Црне Горе, члан 15, став 4.

Парламентарна дипломатија се у пракси схвата као билатерална и мултилатерална међупарламентарна сарадња, иако је знатно шира од тога, па подразумијева и контролу спољне политике извршних актера власти, а може се користити као средство за рјешавање криза, медијацију и сл. Не можемо рећи да је правно регулисана у случају Црне Горе, јер се нигдје експлицитно не помиње ни као појам нити је правно одређен њен оквир и начин дјеловања и примјена, иако сарадња извршних актера власти и парламента, као и међународна парламентарна сарадња јесте потврђена у Закону о ванјским пословима и Пословнику Скупштине Црне Горе. Нормирање парламентарне дипломатије је питање које завређује посебну анализу и даље истраживање.

Са друге стране, парламентарна дипломатија Црне Горе јесте институционализована, због тога што постоје конкретна радна тијела која се баве активностима међународне сарадње, првенствено Одбор за међународне односе и исељенике и Одбор за европске интеграције. Ипак, парламентарна дипломатија институционализована је и кроз Кабинет предсједника Скупштине и Канцеларију генералног секретара и њихове међународне активности.

Дакле, на нивоу Скупштине, међународном сарадњом бави се више радних тијела и Канцеларија генералног секретара и не постоји централно тијело које се бави свеукупном међународном сарадњом на нивоу Скупштине. Овдје је важно указати на значај питања централизације парламентарне дипломатије. Са аспекта њеног развоја, оно је значајно из неколико разлога.

Прво, због своје вишедимензионалности, која је сама по себи предност, често је нејасно одредити потенцијал парламентарне дипломатије, али и домете. Централизацијом парламентарне дипломатије у националном парламенту, у смислу формирања одјељења које ће се стратетешки и системски бавити активностима парламентарне дипломатије (у дијелу међупарламентарне сарадње), значајно би се допринијело њеном развоју, јер би тиме она постала видљивија, дјелотворнија и конкретнија. То би даље довело до подизања свијести посланика о њеном значају и могло би се утицати на саму динамику парламентарне дипломатије, у смислу интензивирања њихових активности, али и заинтересованости на међународном плану.

Друго, парламентарна дипломатија не може да функционише без мреже контаката, континуитета и планирања даљих корака за унапређење и одрживост. Централизованост активности међународне парламентарне сарадње омогућила би свеобухватан приступ извјештавању, кључним налазима и закључцима, стратешком позиционирању парламента и квалитетнијем учешћу делегација.

И треће, у случају нецентрализоване парламентарне дипломатије врло је изазовно пратити ток њеног развоја, без обзира на интензитет и динамику. Ако томе додамо да се у пракси често дешава не само да се надлежности радних тијела преклапају, већ и теме и учесници међународних скупова, немогуће је очекивати свеобухватни и конзистентан приступ укупној међународној парламентарној сарадњи. То се свакако одражава на континуитет, али и квалитет међупарламентарне сарадње.

Анализом годишњих извјештаја Скупштине у посљедњих десет година тешко се може видјети колико је организовано међународних посјета Скупштини Црне Горе или колико је реализованих посјета скупштинских делегација другим парламентима. Зато што се о међународним активностима извјештава са нивоа појединачних радних тијела и осталих надлежних јединица. Другим ријечима, о међународној сарадњи се извјештава кроз активности предсједника Скупштине, одбора и скупштинских сталних делегација при међународним организацијама засебно, па се са нивоа институције тешко процјењује реална динамика међународне сарадње. Због тога и не чуде резултати спроведене анкете са службеницима Скупштине, у којој је скоро половина испитаника одговорила да не зна колико се посјета годишње организује у Скупштини или иностранству. Међутим, занимљиво је и то да чак 70% испитаника није упознато са програмом сарадње који доноси Скупштина, на предлог Одбора за међународне односе и исељенике, на основу чега се остварује парламентарна сарадња, нити правилима о остваривању међународних активности које доноси Колегијум предсједника Скупштине у складу са чланом 210 Пословника Скупштине.

Члан 210. Пословника гласи:

„Парламентарна сарадња из чл. 208 и 209 овог пословника остварује се на основу правила о остваривању међународних активности Скупштине, који доноси Колегијум предсједника Скупштине и програма сарадње, који доноси Скупштина на предлог Одбора за међународне односе и исељенике.

Шефа и састав делегације Скупштине, циљеве и задатке посјете страним државама, парламентарним скупштинама и другим међународним структурама и платформу за разговоре утврђује Колегијум предсједника Скупштине.

У поступку одређивања састава делегације Скупштине из става 2 овог члана води се рачуна о одговарајућем учешћу мање заступљеног пола.

Шеф делегације Скупштине или поједини посланици који су били у посјети дужни су да, у року од десет дана од завршетка посјете, поднесу Одбору за међународне односе и исељенике извјештај о посјети, односно разговорима."

Овако дефинисана парламентарна сарадња не одржава дух парламентарне дипломатије. Прво, тешко се може тврдити да Колегијум предсједника може да одреди платформу разговора парламентарној делегацији, јер то није у складу са уставом загарантованим слободним мандатом посланика. Посланик може да говори и одлучује по сопственом нахођењу на свим нивоима дјеловања, а на међународном плану то потврђују пословници о раду парламентарних скупштина међународних организација. (Примјер је ПС ОЕБС-а). Друго, нејасно је каква су то правила која усваја Колегијум предсједника, а из којих произлази парламентарна сарадња.

Овакво одређење парламентарне сарадње би могло да има смисла уколико је намјера била да укаже на неопходност политичке културе у дјеловању посланика на међународном плану и свијести о репрезентацији државе. Ипак, могло би се сматрати да овако постављено правило о реализацији парламентарне сарадње одражава међународну сарадњу на нивоу владе, више него парламента, али влада и парламент у политичком систему имају различите позиције. Видјели смо раније да парламентарна дипломатија представља атипични облик представљања, што не значи да је атипичност чини мање релевантном у односу на традиционалну дипломатију. Парламент чине представници грађана, он одражава различите правце политичког дјеловања, ширег је политичког опсега, за разлику од владе, која проистиче из парламента али има једнострану политику за вријеме трајања мандата. Зато би и у овом конкретном случају, њена делегација могла да има заједничке платформе за разговоре, чак би оне могле да буду и пожељне, јер би то значило адекватну припрему чланова делегације. Међутим, на нивоу парламентарне делегације то би имало негативно значење, супротно начелима парламентаризма и демократичности.

2.1 Надлежности Одбора за међународне односе и исељенике

Одбор за међународне односе Скупштине Црне Горе задужен је за разматрање питања вањске политике и међународне сарадње, те одговоран да прати и разматра предлоге за доношење закона и других аката из надлежности Скупштине Црне Горе који се односе на исељенике у циљу побољшања сарадње, положаја и статуса исељеника из Црне Горе.

У складу са чланом 42 Пословника Скупштине, Одбор за међународне односе и исељенике:

- разматра питања ванјске политике и међународних односа из надлежности Скупштине;
- разматра предлоге закона из области ванјске политике, међународних односа и дијаспоре-исељеника и законе о потврђивању међународних уговора;
- предлаже платформе за разговоре са страним делегацијама и разматра извјештаје о оствареним посјетама, учешћу на међународним скуповима и студијским посјетама из надлежности Скупштине;
- доноси годишњи програм и тромјесечне детаљне програме међународне сарадње;
- сарађује и размјењује искуства са одговарајућим радним тијелима у другим парламентима и међународним институцијама, оснивањем заједничких тијела, група пријатељства, предузимањем заједничких акција, усаглашавањем ставова о питањима од заједничког интереса;
- даје мишљење о постављању и опозиву кандидата за амбасадоре и шефове других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству;
- разматра питања која се односе на статус исељеника из Црне Горе у другим државама и предлаже мјере за остваривање, унапређивање и заштиту њихових права;
- остварује контакте и сарађује са организацијама исељеника из Црне Горе у иностранству.

Пословником Скупштине одређено је и да Одбор, у оквиру своје надлежности, прати и оцјењује усклађеност закона Црне Горе са правном тековином ЕУ.

Овај Одбор формиран је, измјеном Пословника Скупштине, 2013. године, на начин што је дотадашњи Одбор за међународне односе и европске интеграције подијељен у два одвојена радна тијела. Увидом у годишње извјештаје Одбора за период 2020 – 2023. године, стиче се утисак да динамика овог Одбора у просјеку подразумијева осам до девет сједница, као и и бројне међународне активности. Са апекта парламентарне дипломатије, посебно је интересантна надлежност Одбора да даје мишљење о постављању и опозиву кандидата за амбасадоре и шефове других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству. У Закону о ванјским пословима Црне Горе (Сл. лист бр. 70/17 од 27.10.2017), чланом 6 је прописано:

„Министарство обавјештава Скупштину Црне Горе (у даљем тексту: Скупштина) о значајним питањима из области ванјске политике и међународних односа Црне Горе.

На иницијативу Скупштине и њених радних тијела, Министарство даје информације из области вањске политике и међународних односа.

Министар вањских послова подноси одбору Скупштине надлежном за међународне односе извјештај о раду, најмање једном годишње.

На иницијативу Министарства, Влада може предложити Скупштини да се изјасни о одређеном вањско-политичком питању.

Ради давања мишљења приликом постављења амбасадора или шефа другог дипломатског представништва Црне Горе у иностранству, са амбасадором, односно шефом другог дипломатског представништва обавља се разговор у одбору Скупштине надлежном за међународне односе.

Мишљење из става 5 овог члана, Одбор доставља Предсједнику Црне Горе (у даљем тексту: Предсједник) и министру вањских послова."

У току 2020. године, Одбор је подржао именовање укупно пет предлога за именовање амабасадора: у Краљевини Белгији, Уједињеном Краљевству Велике Британије и Сјеверне Ирске, Мисији Црне Горе при УН, Руској Федерацији и Украјини, од чега су три предлога прихваћена једногласно, а два већином гласова чланова Одбора.[166] Интересантно је да је 2021. године, у вријеме кохабитације, Одбор разматрао 16 предлога за опозив амабасадора, 11 предлога за именовање амбасадора на резидентној и два на нерезидентној основи. На Шестој сједници Одбора, сазваној 14. септембра 2022. године, представници парламентарне већине изразили су став да ће остати уздржани од гласања на све предлоге кандидата за амбасадоре, чиме су изразили критику Влади, која није успјела да превазиђе проблеме настале у кохабитацији.[167] Позадина ове ситуације је немогућност нових власти да договоре именовање амбасадора са шефом државе, као представником некадашње владајуће партије, стварајући извјесну блокаду у доношењу коначних одлука.

2.1.1 Групе пријатељства

Скупштина Црне Горе остварује билатералну сарадњу са другим парламентима, између осталог, кроз дјеловање група пријатељства, које имају за циљ остваривање интереса у укупним билатералним односима. Формирају се са циљем не само успостављања и одржавања међудржавних односа, већ и развијања блиске сарадње, размјене различите врсте помоћи и подршке између држава и парламената, као и промоције самих држава кроз одржавање пријатељских односа.

[166] Годишњи извјештај о раду ОМОИ за 2020. годину, стр. 8.

[167] Записник са Шесте сједнице, одржане 14. септембра 2021. године: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/sjednicaradnogtijela/2930.

Током званичних посјета, посланици на нивоу ових група размјењују мишљења о разним темама од интереса, али и обезбјеђују подршку за рјешавање одређених изазова на билатералном, или на мултилатералном нивоу. Групе пријатељства, посебно њихов отворен приступ и афирмација сарадње и флексибилности дјеловања, доприносе развоју парламентарне дипломатије и приближавању држава у региону, Европи и свијету.

Током 27. сазива Скупштине, формирано је 45 група пријатељства са парламентима сљедећих држава: Албанија, Арапска Република Египат, Аустралија, Аустрија, Република Азербејџан, Краљевина Белгија, Босна и Херцеговина, Република Француска, Грузија, Република Хрватска, Исламска Република Иран, Република Исланд, Република Италија, Мађарска, Република Сјеверна Македонија, Република Малта, Савезна Република Њемачка, Република Пољска, Румунија, Руска Федерација, Сједињене Америчке Државе, Република Словенија, Република Србија, Народна Република Кина, Украјина, Република Турска, Држава Кувајт, Краљевина Низоземска, Велико Војводство Луксембурга, Република Бугарска, Хашемитска Краљевина Јордан, Република Бјелорусија, Држава Израел, Република Летонија, Република Естонија, Република Литванија, Словачка Република, Чешка Република, Држава Палестина, Уједињено Краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске, Република Грчка, Република Аргентина, Република Јерменија и Уједињени Арапски Емирати.[168] Скупштина Црне Горе нема групу пријатељства са скандинавским земљама: Данском, Шведском и Финском и медитеранским Шпанијом и Португалијом.[169]

У случају Скупштине Црне Горе, групе пријатељства често се користе да би се пренијеле поруке и промовисали резултати у процесу европских интеграција. Иако постоји отворен приступ у формирању група пријатељства, требало би интензивирати комуникацију са парламентима свих држава чланица ЕУ, како би се формирање заокружило на нивоу националних парламената ЕУ. Политичка воља за то јесте неопходна, али ово питање зависи и од проактивности службеника који су задужени за административно дјеловање групе и пружање стручне помоћи. Главна карактеристика ових група јесте флексибилан приступ, отворена и неформална комуникација и пријатељска атмосфера, што указује да интензивирање сарадње не би био изазов, те да је могуће припремити иницијативу

[168] Списак група пријатељства погледати на: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/bilateralna-saradnja/grupe-prijateljstva.

[169] На дан 20. јун 2024. године, Скупштина 28. сазива још увијек није формирала групе пријатељства.

чак и на службеничком нивоу. Међутим, да би се ово питање и формализовало, неопходно је да се о томе позитивно изјасне чланови на сједници Одбора.

2.2 Надлежности Одбора за европске интеграције

Одбор за европске интеграције је формиран посебном Одлуком Скупштине Републике Црне Горе 2003. године (Одлука о образовању Одбора за европске интеграције Скупштине Републике Црне Горе, СЛ. ЦГ 60/03). Скупштина је образовала Одбор за европске интеграције као стално радно тијело задужено за праћење усклађености законодавства са правном тековином ЕУ и разматрање међународних споразума ратификованих у парламентима Србије и Црне Горе (члан 2, Одлука 60/03).

Након што је Црна Гора стекла независност 2006. године, новим Пословником Скупштине Црне Горе, формиран је Одбор за међународне односе и европске интеграције, са новим надлежностима. Нови одбор разматра програме подршке ЕУ, даје мишљење о именовању нових амбасадора, усваја детаљан програм за међународне односе свака три мјесеца. Међутим, у првом Извјештају о напретку Црне Горе ка ЕУ, ЕК је ипак оцијенила да Одбор још увијек нема јасан фокус и да је неефикасан.[170]

Због тога, Скупштина убрзо формира Национални савјет за европске интеграције (НСЕИ), као стратешко и савјетодавно тијело са циљем да допринесе бољој координацији и надзору Споразума о стабилизацији и придруживању и праћењу будућих преговора Црне Горе о приступању ЕУ. Ипак, рад Савјета је обиљежио недостатак административних капацитета, веома ријетки састанци, а мандат је прошао скоро без конкретних резултата.[171]

Коначно, измјенама Пословника из 2012. године, формализован је рад Одбора за европске интеграције.

Дотадашњи Одбор за међународне односе и европске интеграције подијељен је на Одбор за међународне односе и исељенике и Одбор за европске интеграције, а надлежности ресорних одбора проширене су и на праћење усклађености црногорских закона са правним тековинама ЕУ. Истовремено, укинут је НСЕИ.

Надлежности ОЕИ су да:

[170] Извјештај ЕК о напретку Црне Горе за 2007. годину доступан на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-progress-report-2007_en.

[171] *Ibid.*

- прати преговоре о приступању Црне Горе Европској унији;
- надгледа и оцјењује ток преговора и даје мишљења и смјернице, у име Скупштине, о припремљеним преговарачким позицијама;
- разматра информације о преговарачком процесу и разматра и даје мишљења о питањима која се отварају током преговора и
- разматра и оцјењује дјеловање преговарачког тима.[172]

Надлежности Одбора и однос са Владом и преговарачком структуром додатно су регулисани „Резолуцијом о начину, квалитету и динамици процеса интеграција Црне Горе у Европску унију“, која је усвојена у децембру 2013. године.

Кроз анализу годишњих извјештаја о раду ОЕИ у посљедња три сазива, повтрђује се да рад ОЕИ уопштено обухвата три сегмента – парламентарни надзор, парламентарну дипломатију и промоцију и информисање о процесу европских интеграција.

У оквиру парламентарног надзора, предмет интересовања Одбора су: квартални и полугодишњи извјештаји о укупним активностима у оквиру процеса интеграције Црне Горе у ЕУ, програми приступања Црне Горе ЕУ (ППЦГ), квартални извјештаји о реализацији обавеза из ППЦГ-а, извјештаји о појединим преговарачким поглављима, извјештаји о реализацији акционих планова за преговарачка поглавља 23 и 24, годишње информације о програмима подршке ЕУ Црној Гори и други акти који се односе на преговарачки процес.

Осим тога, ОЕИ је досад размотрио нацрте преговарачких позиција за укупно 30 поглавља, од којих је једногласно донио предлог за измјену њих 7 (у 25. сазиву Скупштине Црне Горе). Предложене измјене нацрта преговарачких позиција су усвајане од стране представника Владе на самим сједницама Одбора.[173]

Парламентарна дипломатија, у контексту приступања ЕУ, представља веома важан сегмент рада Одбора. Чланови Одбора редовно учествују на састанцима у оквиру КОСАК-а (Конференције одбора за европске послове парламената Европске уније), као и у склопу регионалне иницијативе за сарадњу са земљама Западног Балкана КОСАП (Конференције парламентарних одбора за европске интеграције/послове држава обухваћених процесом стабилизације и придруживања Југоисточне Европе). Одбор је активан и на пољу билатералне

[172] Члан 42а Пословника Скупштине Црне Горе: https://api.skupstina.me/media/files/1679480989-poslovnik.pdf.
[173] Годишњи извјештај о раду Скупштине Црне Горе за 2014. годину: https://api.skupstina.me/media/files/1606259067-izvjestaj-o-radu-skupstine-crne-gore-za-2014godinu.pdf.

сарадње са земљама чланицама ЕУ, а са одборима за европске послове из три земље чланице има потписане протоколе о сарадњи.[174]

У циљу повећања степена информисаности јавности о процесу интеграција, те побољшања транспарентности и квалитета преговора, Одбор спроводи активности којима би овај процес приближио свим грађанима Црне Горе. У том контексту, Одбор организује јавне трибине прије разматрања нацрта преговарачких позиција за поједина поглавља, као и јавне трибине о темама важним за процес приступања Црне Горе ЕУ. Такође, Одбор организује састанке са представницима локалних самоуправа, као и трибине са ученицима средњих школа у Црној Гори.

С обзиром на то да је током 26. сазива Скупштине Црне Горе циклус разматрања нацрта преговарачких позиција завршен (у марту 2019. године), те да је Црна Гора отворила преговоре у свим преговарачким поглављима, Одбор је у периоду од маја/јуна 2019. године био усмјерен на контролу спровођења реформи/хармонизоване легислативе, као и на активности надлежних институција и испуњавање обавеза за затварање преговарачких поглавља. Циљ реализованих активности је био да се обезбиједи увид у реално стање ствари и скрене пажња на конкретне изазове, како би Одбор дао допринос квалитету цјелокупног процеса.

Тренутно стање и главне изазове у кључним преговарачким областима Одбор је разматрао кроз неколико врста активности:

1. сарадњу са грађанима, професионалним удружењима и цивилним сектором (тематски састанци и округли столови);
2. увид у реално стање/праксу (састанци са релевантним институцијама, посјете општинама, обилазак интересантних/значајних пројеката и локација);
3. консултативна саслушања са надлежним институцијама и представницима преговарачке структуре;
4. студијске посјете земљама са добрим примјерима/праксама/рјешењима у областима од интереса.[175]

У наставку је потребно сугерисати на неколико важних аспеката рада овог ОЕИ у контексту парламентарне дипломатије.

Прво, мандат Одбора за европске интеграције био је ограничен на процес преговора. Током 2003. године, могао је покренути иницијативу за праћење хармонизације националног законодавства са правном тековином ЕУ, а 2012.

[174] Годишњи извјештаји о раду Одбора за европске интеграције Скупштине Црне Горе за период 2010 – 2023. године: https://www.skupstina.me/cyr/kategorije/odbor-za-evropske-integracije.
[175] Информација Секретаријата Одбора о раду ОЕИ.

године, измјенама Пословника Скупштине, његова улога је сведена на разматрање нацрта преговарачких позиција. Ово би се могло сматрати смањењем ефикасности самог Одбора. Даље, Одбор није укључен у законодавну процедуру (осим Предлога закона о буџету, који се шаље свим радним тијелима). То значи да, осим поменутог Закона, ОЕИ не разматра ниједан предлог закона, нити се бави праћењем усклађености националног законодавства са правом ЕУ.[176]

У складу са Резолуцијом Скупштине из 2013. године, једини извјештај који се прослеђује пленуму је полугодишњи извјештај о укупним активностима у процесу Црне Горе и ЕУ. Посљедња преговарачка позиција на нивоу ОЕИ усвојена је 2019. године.[177]

Након тога, било је логично очекивати проширење мандата ОЕИ. Измјенама Пословника из 2020. године, мандат ОЕИ је остао исти.

Друго питање је преклапање надлежности ОМОИ и ОЕИ. Задатак ОМОИ да: „разматра питања у вези са спољном политиком и међународним односима у надлежности Скупштине", даје овлашћење ОМОИ да свој рад, по било ком питању ЕУ, организује на ефикаснији начин него што то има ОЕИ. То укључује: разматрање закона о ратификацији споразума између Црне Горе и држава чланица ЕУ, сарадњу са државама чланицама ЕУ, учешће на конференцијама ЕУ, активности у оквиру регионалних иницијатива и слично. Недостатак јасних и прецизних надлежности у овом смислу онемогућава систематизован приступ преговорима, што координацију бројних активности унутар 33 различитих поглавља, али и платформи сарадње чини прилично изазовном.

Видљивост резултата је кључни задатак парламентарне дипломатије у процесу преговора. Због тога је систематизација рада, сарадња између радних тијела која се баве међународним активностима од пресудног значаја у смислу сврсисходности и ефикасности.

Чини се да би за процес интеграција било ефикасније да се ова питања разматрају на заједничким сједницима два одбора, чиме би се обезбиједио, са нивоа Скупштине, систематизовани приступ праћења процеса интеграција Црне Горе у ЕУ. Овдје долазимо до закључка да је, у недостатку прецизних правних правила, рјешавање овог питања условљено квалитетом односа предсједника два радна тијела. Ако узмемо у обзир праксу Скупштине Црне Горе, по којој је предсједник

[176] За разлику од ОЕИ Скупштине Црне Горе, одбори за европске интеграције/послове свих парламената у региону имају надлежност да прате усклађеност. Записник са 9. сједнице, одржане 1. октобра 2015. године, на којој је представљена Анализа Секретаријата ОЕИ о праксама одбора за европске послове држава чланица ЕУ.

[177] Извјештај о раду ОЕИ за 2019. године: https://www.skupstina.me/cyr/kategorije/odbor-za-evropske-integracije.

ОЕИ увијек из редова опозиције, у складу са џентлментским договором у Колегијуму предсједника Скупштине, онда се системско дјеловање своди на степен повјерења и сарадњу чланова Парламента који нису из исте коалиције, него припадају позицији и опозицији.

Сарадња са ресорним одборима је значајна, јер преговори обухватају 33 различита поља, па је фокусирање на праћење цјелокупног процеса без помоћи ресорног одбора за ОЕИ прилично изазовно у смислу компетентности и капацитета. Са друге стране, у складу са актуелним одредбама Пословника Скупштине, ресорни одбори су, на примјер, једини одговорни за процес усклађивања националног законодавства са правном тековином ЕУ.

Дакле, долазимо до једног парадокса – ОЕИ је кључно радно тијело у праћењу процеса, а нема никакву улогу у разматрању предлога закона или праћењу усвојених закона ЕУ.

У пракси, ОЕИ разматра Програм приступања Црне Горе Европској унији на вишегодишњи период. Овај програм представља стратешки документ, који припрема Влада у циљу испуњавања обавеза у планирању доношења закона, а све у циљу усклађивања националног и европског правног поретка. Закони који се овдје помињу су заправо нацрти закона, тако да иако се ППЦГ размотри на сједници ОЕИ; заправо се не стиче увид у законодавни оквир Црне Горе, већ у нацрте закона који се планирају донијети како би се законодавство ускладило са правном тековином ЕУ.

Коначно, Резолуција из 2013. године представљала је консензус парламентарних партија, у циљу успостављања односа између Парламента и Владе. Ипак, она је прилично застарјела и требало би је измијенити, посебно имајући у виду динамику укупног процеса европских интеграција.

Питање рјешавања ових изазова зависи од политичке воље, а могао би се ријешити доношењем закона о Скупштини Црне Горе, којим би се регулисали односи не само Владе и Скупштине, већ и међуинституционални односи на нивоу служби и радних тијела.

У фази приступања, оваква питања остају на нивоу техничких, јер све до чланства у ЕУ, ови и слични изазови одражавају нормативни ниво. Међутим једном када Црна Гора постане чланица ЕУ и отпочне фаза имплементације свих прописа, постоји реална могућност да ови изазови постану системски.

2.2.1 Преговори са Европском унијом

У складу са Уставом Црне Горе, Скупштина одлучује о приступању Европској унији. О досадашњем чланству Црне Горе у ЕУ постоји апсолутни политички консензус. Све парламентарне партије у својим програмима истичу

чланство у ЕУ као главни спољнополитички циљ. У Црној Гори, Влада је одговорна за процес интеграција у ЕУ, а Скупштина има кључну улогу у праћењу процеса интеграција и усклађивању законодавства са правном тековином ЕУ.

Видјели смо да, у име Скупштине, ОЕИ прати преговарачки процес, углавном разматрајући нацрте преговарачких позиција по поглављима и усвајајући различите извјештаје које припрема Влада.

У наставку слиједи приказ кључних докумената које разматра ОЕИ из Информативног прегледа улоге ОЕИ у преговарачком процесу, који је урадио Секретаријат Одбора.

У оквиру своје надзорне улоге, ОЕИ разматра периодичне извјештаје Министарства европских послова (раније Канцеларије за европске интеграције), који се тичу различитих аспеката процеса преговора Црне Горе са ЕУ.

Прије усвајања коначне преговарачке позиције Црне Горе за преговоре у оквиру појединих преговарачких поглавља, Одбор разматра нацрт преговарачке позиције у присуству главног преговарача Црне Горе са ЕУ и чланова преговарачке структуре. Како су нацрти преговарачких позиција интерни документи, означени степеном тајности, они се разматрају на сједницама Одбора затвореним за јавност.

О овим документима Одбор доноси мишљење. До априла 2019. године, Одбор је размотрио нацрте преговарачких позиција за сва поглавља и једногласно донио предлог за измјену укупно седам позиција. Све измјене су представници Владе/преговарачке структуре прихватили на самим сједницама Одбора.[178]

На сличан начин се, на сједницама затвореним за јавност, разматрају и извјештаји о стању у преговорима за појединачна преговарачка поглавља. Са овим документима се Одбор упознаје и не доноси мишљење.

Полугодишњи извјештај о укупним активностима у оквиру процеса интеграције Црне Горе у Европску унију садржи преглед обавеза извршених у оквиру спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању, напретка у преговорима Црне Горе и ЕУ, као и спровођење стратешких докумената. Програм приступања Црне Горе Европској унији садржи осврт на реализацију препорука које се усвајају на састанцима Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (ПОСП), као и преглед оцјена датих у кључним документима ЕУ о напретку Црне Горе у приступном процесу.

У складу са Резолуцијом из 2013. године, ОЕИ, као матични одбор, разматра извјештај и Скупштини упућује предлог закључка, а затим се он разматра на пленарној сједници Скупштине. Ово је једини извјештај из процеса приступања ЕУ који разматрају сви посланици. Припрема се два пута годишње, за период јануар –

[178] Информативни преглед Секретаријата ОЕИ о улози Одбора у преговарачком процесу.

јун и јул – децембар. Већ смо указали на потебу да се ови извјештаји редовно разматрају, као и да не буду једина прилика да посланици расправљају на тему европских интеграција у пленуму (с обзиром на динамику процеса и значај теме).

Квартални извјештај о укупним активностима у оквиру процеса интеграције Црне Горе у ЕУ садржи: информације о оствареним активностима у оквиру политичког дијалога Црне Горе и ЕУ, преговорима о приступању ЕУ, спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању, усклађивању законодавства с правном тековином ЕУ , као и функционисањуИнструмента претприступне подршке – ИПА. На основу тачке 12, алинеје 6 Резолуције, Одбор разматра овај извјештај и Канцеларији за европске интеграције упућује мишљење. Припрема се четири пута годишње, за период јануар – март, април – јун, јул – септембар и октобар – децембар.

Извјештај ЕК о Црној Гори се објављује једном годишње и садржи оцјену напретка у преговарачком процесу и процјену спремности за преузимање обавеза из чланства у ЕУ у оквиру сваког преговарачког погљавља. За оцјену степена напретка у току извјештајног периода користи се сљедећа методологија: (1) Назадовање (2) Без напретка (3) Одређени напредак (4) Добар напредак и (5) Веома добар напредак. Са друге стране, за укупну спремност земље за чланство у ЕУ додјељују се оцјене: (1) Рана фаза; (2) Одређени ниво спремности; (3) Умјерени ниво спремности; (4) Добар ниво спремности и (5) Напредни ниво. Након објављивања извјештаја, главне налазе и препоруке ЕК представљају представници ЕК и/или Делегације ЕУ у Црној Гори, на сједници којој, осим чланова ОЕИ, обично присуствују и представници свих парламентарних партија.[179]

Програм приступања Црне Горе Европској унији (ППЦГ) и квартални извјештаји о реализацији обавеза из ППЦГ-а чине стратешки документ, којим је на свеобухватан начин дефинисан обим и динамика реформи које су потребне за даље прилагођавање законодавства Црне Горе правном поретку ЕУ. Овим документом су дефинисане обавезе у оквиру сваког преговарачког поглавља, које је потребно испунити како би Црна Гора била спремна за чланство у ЕУ и у смислу прописа и у смислу административних капацитета. Структура ППЦГ-а подијељена је према 33 преговарачка поглавља, на сљедеће сегменте: увод у поглавље, стратешки оквир (статус и планови, са роковима и институцијама за спровођење), законодавни оквир (статус и програм усклађивања с правном тековином ЕУ, са роковима и институцијама за спровођење) и административни капацитети.[180]

[179] Извјештаји ЕК о Црној Гори доступни на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en.

[180] Програм приступања Црне Горе ЕУ за 2022- 2023: https://www.gov.me/dokumenta/201269a4-2301-4e15-bd22-be4d8a542830.

Како се правна тековина ЕУ континуирано мијења, ППЦГ се ревидира на годишњем нивоу како у дијелу допуне законодавног и стратешког оквира, тако и кроз редефинисање рокова. О спровођењу ППЦГ-а се извјештава кроз квартално извјештаје о реализацији обавеза (за период јануар – март, април – јун јул – септембар, октобар - децембар) и годишње извјештаје. Имајући у виду да је ова врста извјештавања настала након усвајања Резолуције, са овим документима се Одбор само упознаје и не доноси мишљење.[181]

Акциони план за поглавље 23 подијељен је на четири тематске цјелине: правосуђе, борба против корупције, темељна права и сарадња са НВО. Акциони план за поглавље 24 подијељен је на 10 цјелина: миграције, азил, визна политика, ванјске границе и Шенген, правосудна сарадња у грађанским и кривичним стварима, полицијска сарадња и борба против организованог криминала, борба против тероризма, сарадња у области дрога, царинска сарадња и фалсификовање еура. Први акциони планови за ова поглавља донијети су 2013. године, а затим су 2015. године усвојени иновирани акциони планови, са адаптираним мјерама, роковима и новим подмјерама. Реализација ових акционих планова прати се кроз полугодишње извјештаје, који се односе на период јануар – јун и јул - децембар. Са овим документима се Одбор упознаје и не доноси мишљење.[182]

Консултативна саслушања представника надлежних институција, на тему испуњавања обавеза из процеса приступања Црне Горе Европској унији, ОЕИ организују се у циљу ефикаснијег парламентарног надзора над спровођењем реформи/хармонизоване легислативе, активности надлежних институција и испуњавање обавеза за затварање појединачних преговарачких поглавља. На овај начин, Одбор се интензивније упознаје са напретком Црне Горе у процесу приступања ЕУ, чиме даје активан допринос рјешавању актуелних изазова у преговарачком процесу.

Акциони план и Извјештај о реализацији акционог плана за спровођење Стратегије информисања јавности о приступању Црне Горе Европској унији (тзв. Комуникационе стратегије) доносе се са циљем да допринесу бољем информисању грађана, као и да обезбиједе континуирану подршку процесу приступања ЕУ. У њеном спровођењу учествују државне институције и невладине организације. Акциони план и извјештај о његовом спровођењу усвајају се на годишњем нивоу, за период јануар – децембар. Са овим документима се Одбор упознаје и не доноси мишљење.[183]

---

[181] Информативни преглед Секретаријата ОЕИ о улози Одбора у преговарачком процесу.

[182] *Ibid.*

[183] Стратегија информисања јавности о приступању Црне Горе ЕУ за период 2023-2026: https://www.gov.me/cyr/dokumenta/21390df2-6233-4a1b-8689-846d78dd83c0.

Програми подршке Европске уније Црној Гори садрже информације о спровођењу пројеката који се финансирају из Инструмента за претприступну подршку (ИПА), који је намијењен државама кандидатима за чланство у ЕУ. Информација садржи податке о спровођењу пројеката из ИПА II за период 2007 – 2013. године (I компонента – Помоћ у процесу транзиције и изградњи институција, II компонента – Прекогранична сарадња, III компонента – Регионални развој, IV компонента – Развој људских ресурса и V компонента – Пољопривреда и рурални развој); и ИПА II за период 2014 – 2020. године (национални ИПА програм кроз седам сектора и програми прекограничне и транснационалне сарадње).[184]

Резолуцијом из 2013. године (тачка 12, алинеја 4), предвиђено је да ОЕИ прати програме помоћи које је ЕУ намијенила Црној Гори, па је за овај документ успостављена пракса одржавања консултативног саслушања са Одбором за економију, финансије и буџет. Информација се припрема на годишњем нивоу, за период јануар – децембар. Са овим документима се Одбор само упознаје и не доноси мишљење.

Када је ријеч о актуелној фази парламентарне димензије приступања, Одбор за европске интеграције 28. сазива је од конституисања, у новембру 2023. године до јуна 2024. године, одржао шест сједница и био активан у оквиру парламентарне дипломатије. У новембру 2023. године, објављен је Извјештај Европске комисије о Црној Гори за 2023. годину, који даје увид у пресјек стања у процесу приступања за период од јуна 2022. до јуна 2023. године. Кроз истакнуте обавезе Црне Горе у процесу приступања , извјештај садржи кључне смјернице за интензивирање процеса током 2024. године. У том извјештају наведене су негативне оцјене у смислу динамике рада Одбора, будући да дуго времена није засиједао.

Што се приступних преговора тиче, Црна Гора је отворила укупно 33 преговарачка поглавља и привремено затворила три *(25 – Наука и истраживање, 26 – Образовање и култура и 30 – Вањски односи).* У циљу постепеног затварања преговарачких поглавља, потребна је значајна посвећеност испуњењу преосталих обавеза из завршних мјерила и постизање интерне спремности за привремено затварање најзрелијих поглавља, са посебним нагласком на неопходан напредак у преговарачким поглављима 23 – Правосуђе и темељна права и 24 – Правда, слобода и безбједност, у складу са новом методологијом. Управо у овим кључним областима реализоване су важне обавезе на нивоу Скупштине: изабрани су кључни носиоци правосудних функција, комплетиран је састав Уставног суда, изабрани чланови

[184] Информација о програмима подршке за 2023. годину: https://www.gov.me/cyr/dokumenta/605d827d-8c98-4094-8c25-3a1120b9d27b.

Судског савјета и врховни државни тужилац, али и потписани и ратификовани споразуми из Берлинског процеса и именована гувернерка Централне банке.

Свеукупно, на основу налаза из посљедњег Извјештаја ЕК о Црној Гори, у 22 поглавља констатован је исти ниво спремности у односу на претходни извјештај ЕК. У **седам** поглавља је констатовано назадовање у односу на претходну годину (5 Јавне набавке, 6 – Привредно право, 12 - Безбједност хране, ветеринарство и фитосанитарна политика, 16 – Порези, 23 – Правосуђе и темељна права и то у дијелу функционисања правосуђа, 24 - Правда, слобода и безбједност, 30 - Вањски односи). Напредак је забиљежен у четири поглавља (7 - Право интелектуалне својине, 14 - Саобраћајна политика, 29 - Царинска унија и 33 - Финансијске и буџетске одредбе). Такође је констатовано да је надзорна функција Скупштине била ограничена. Комуникација између Скупштине и извршне власти, као и са независним институцијама, била је изазовна. Недостајала је парламентарна активност у вези са питањима приступања ЕУ или координација са релевантним министарствима. Истакнуто је да је Одбор за европске интеграције одржао посљедњу сједницу у јулу 2022. године. У сарадњи са Европским парламентом, у новембру 2022. године Скупштина је организовала другу „Скупштину грађана", са циљем унапређења учешћа јавности у процесу доношења одлука и политика.

У наставку слиједи приказ кључних активности ОЕИ и његов допринос стању преговора Црне Горе са ЕУ у актуелном сазиву Скупштине. Циљ аутора је да на случају скупштинског Одбора за европске интеграције објасни на који начин парламентарна дипломатија, у смислу парламентарног надзора, утиче на рад и активности Владе.[185]

На Првој сједници ОЕИ, одржаној 8. децембра 2023. године, чланови су разговарали о приоритетима у оквиру преговарачког процеса Црне Горе и ЕУ у наредном периоду. Посланици су изразили спремност да дају допринос квалитету преговарачког процеса, у циљу испуњавања заједничког интереса, оличеног у чланству Црне Горе у ЕУ. Дијелили су мишљење да конструктивност и иновативност у раду треба да буде карактеристика дјеловања Одбора у 28. сазиву Скупштине. У том смислу, најавили су активну улогу Одбора у процесу приступања ЕУ.

[185] Актуелности ОЕИ доступне на: https://www.skupstina.me/cyr/kategorije/odbor-za-evropske-integracije.

На другој сједници, 18. јануара 2024. године, амбасадорка ЕУ у Црној Гори представила је Извјештај Европске комисије о Црној Гори за 2023. годину. Уз поздрављање досадашњих резултата, на сједници су наведени приоритети за даљи напредак на путу ка чланству у ЕУ у контексту испуњења политичких критеријума, резултата у области владавине права, реформе медијског правног оквира, као и одржавање добросусједских односа и регионалне сарадње.

Трећу сједницу, која је одржана 22. децембра 2023. године, обиљежило је консултативно саслушање министарке европских послова. Представљено је тренутно стање у приступним преговорима Црне Горе и ЕУ и констатован повољан моменат за ефикаснију динамику процеса европских интеграција. Чланови Одбора су похвалили инклузиван приступ извршних структура у наставку преговора, истичући да се свеобухватни процес европских интеграција тиче различитих друштвених и политичких субјеката, али да је важно водити рачуна о административним капацитетима, које треба не само унаприједити, него и сачувати и додатно мотивисати, како би се осигурала институционална меморија која је за процес европских интеграција од пресудног значаја. Учесници сједнице сагласни су да повољност актуелног момента на нивоу Уније, када је ријеч о подршци политици проширења, треба искористити у најбољој могућој мјери, кроз јединствене ставове Скупштине и Владе око кључних интереса и спремности за испуњавање мјерила за затварање преговарачких поглавља.

На Четвртој сједници, 16. фебруара 2024. године, Одбор је усвојио План рада за текућу годину. Рад ОЕИ конципиран је кроз остваривање надзорне улоге: контролу преговарачког процеса на основу разматрања редовних извјештаја које припрема Влада, односно МЕП, те консултативних саслушања о праћењу укупног напретка у процесу приступања Црне Горе у ЕУ; парламентарну дипломатију: међународне активности чланова Одбора које имају за циљ да представе видљивост постигнутих резултата и евентуално обезбиједе подршку држава чланица ЕУ у одређеним областима; и коначно: промоцију европских интеграција и приближавање ЕУ грађанима, кроз организовање догађаја са студентима, средњошколцима и представницима локалних самоуправа о предностима и манама чланства у ЕУ, као и приликама и изазовима процеса приступања ЕУ.

Пету сједницу, одржану 27. фебруара 2024. године, обиљежило је консултативно саслушање главног преговарача за преговоре о приступању Црне Горе и ЕУ и преговарача за кластер 1 – Темељна права на тему укупног напретка у процесу приступања са фокусом на приоритете за испуњавање привремених

мјерила. Према посљедњем пресјеку стања, од укупно 83 привремена мјерила у поменутим поглављима, Црна Гора је у обавези да испуни преостало 31 мјерило, чиме би створила услове за затварање поглавља. У наредном периоду очекује се да сви напори државне администрације буду усмјерени у том правцу, што би, уз политичку вољу држава чланица, обезбиједило резултате и осигурало успјех у процесу преговора.

Шеста сједница Одбора односила се на консултативно саслушање министра унутрашњих послова, министра правде и министарке европских послова, у циљу добијања информација о испуњавању привремених мјерила за кључна поглавља 23 и 24. Наиме, ЕК би требало у јуну да усвоји Извјештај о процјени испуњености привремених мјерила (IBAR), због чега су посланици одржали сједницу на тему степена испуњености обавеза у циљу јаче динамике преговора и добијања завршних мјерила за затварање одређених поглавља. Већина обавеза односила се на усвајање закона у области владавине права, слободе медија, правосуђа, управљања границама и сл.

2.2.2 Протоколи о сарадњи

Протоколи о сарадњи представљају инструменте парламентарне сарадње које је ОЕИ 26. сазива Скупштине користио у циљу јачања парламентарне дипломатије. На иницијативу тадашњих предсједника одбора за европске интеграције/послове парламената Црне Горе и Хрватског сабора, Народне скупштине Бугарске и италијанског Сената, протоколе о сарадњи потписивали су предсједници одбора два парламента, а садржали су одредбе о значају парламентарне дипломатије, редовне размјене мишљења и добре праксе на нивоу посланика и службе одбора. У пракси се показало да промјеном предсједника одбора протоколи застаријевају. Зато, већ у наредном сазиву парламената нису коришћени као инструменти за даље продубљивање сарадње и комуникације два парламента.

2.3 Учешће сталних делегација при међународним организацијама

Учешће парламентарних делегација при међународним организацијама има за циљ јачање постојеће сарадње и унапређење односа међу државама, на мултилатералном и билатералном нивоу. На нивоу парламентарне дипломатије Црне Горе, оно подразумијева активно учешће посланика у раду међународних организација, у којима је Скупштина Црне Горе чланица. Учешће посланика остварује се у складу са националним и спољнополитичким циљевима и

приоритетима државе. Као равноправан партнер са осталим чланицама међународних организација, Црна Гора доприноси рјешавању заједничких геополитичких изазова, попут рјешавања политичких и економских криза, климатских промјена, борбе против тероризма, одрживог развоја и сл.[186] Посланици Скупштине Црне Горе доприносе развоју и посвећени су парламентарној дипломатији, кроз њихово учешће у парламентаним димензијама: ИПУ, ОЕБС-а, НАТО, Савјета Европе, ПС ПСЈИЕ (Парламентарне скуштине Процеса сарадње у Југоисточној Европи), ПС ЦЕИ (Парламентарне скупштине Централно-источне иницијативе), ПС УЗМ (Парламентарне скупштине Уније за Медитеран), ПСМ (Парламентарне скупштине Медитерана) и Парламентарне скупшине Франкофоније.[187] Осим тога, посланици учествују на састанцима који се организују у оквиру полугодишњих предсједавања Савјету ЕУ.[188] Скупштина Црне Горе је чланица и бројних регионалних иницијатива, у којима учествује заједно са државама Западног Балкана и државама чланица ЕУ.[189]

Учешће у сталним делегацијама реализује се у различитим форматима: кроз састанке на нивоу предсједника и потпредсједника парламената, посланика, службеника и експерата. Ови сусрети омогућавају директну размјену информација и праксе, чиме се унапређује сарадња и ствара мрежа представника законодавних институција. Осим тога, посланици се кроз учешћа на билатералним и мултилатералним платформама сарадње усавршавају, а унапређују се и стручни капацитети администрације. За државу, парламентарна сарадња на мултилатералном плану је прилика да она јача своју репрезентативност на међународној сцени, али и политички и економски утицај.

Одлуку о утврђивању састава делегације, сходно Пословнику Скупштине Црне Горе, доноси Колегијум предсједника Скупштине Црне Горе.

Делегација Скупштине Црне Горе у ПС НАТО. У дијелу рада посвећеном парламентарној дипломатији на нивоу новонасталих међународних организација,

---

[186] Скупштина Црне Горе, https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja, 2.3.2023. године.

[187] Активности на нивоу сталних делегација Скупштине Црне Горе у међународним организацијама: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja.

[188] Од добијања статуса кандидата за чланство у ЕУ, посланици Скупштине Црне Горе активно учествују на састанцима предсједника одбора за европске послове националних парламената држава чланица Европске уније (КОСАК) и Интерпарламентарној конференцији за Заједничку спољну и безбједносну политику (ЦФСП) и Заједничку спољну и одбрамбену политику (ЦСДП), као и другим облицима окупљања предсједавајућих парламентарним одборима; види више 2.4.

[189] Јадранско-Јонска иницијатива - ЈЈИ, Конференција парламентараца Дунавског региона, Конференција парламентарних одбора за европске интеграције земаља обухваћених Процесом стабилизације и придруживања Југоисточне Европе - (КОСАП) и друге.

видјели смо да је Парламентарна скупштина НАТО-а, од свог оснивања 1955. године, обезбиједила јединствен форум за чланове парламената држава чланица НАТО-а, са циљем размјене информација и расправе о могућностима одлучивања по питањима од значаја за Сјеверноатлантску алијансу. Кроз парламентарни дијалог,обезбјеђује се и парламентарни надзор над одбрамбеном и безбједносном политиком. Институционално одвојена од НАТО, ПС доприноси јачању вриједности Алијансе, пружа већу транспарентност политика НАТО-а, пружајући боље разумијевање циљева и задатака Савеза.[190]

Што се тиче структуре ПС НАТО, главни орган управљања је Стални одбор, у чији састав улазе: шеф делегације сваке државе чланице Савеза, предсједник, потпредсједници, благајник и генерални секретар ПС НАТО-а. Чланови са правом гласа су шефови делегација чланица, сваки са по једним гласом, а предсједник Скупштине, пет потпредсједника и благајник гласају само уколико су истовремено и шефови делегација које представљају. Стални комитет обавља широк спектар политичких и административних задатака и координира цјелокупни рад Скупштине. Интернационални секретаријат ПС НАТО, на челу са генералним секретаром, одговоран је за административна питања, као и истраживачки и аналитички рад у смислу пружања стручне подршке раду комитета, поткомитета и других радних група Скупштине. ПС НАТО има пет сталних радних тијела, и то: Одбор за демократију и безбједност, Одбор за одбрану и безбједност, Политички одбор, Одбор за економију и безбједност и Одбор за науку и технологију. Поди јељени су у осам пододбора са задатком да размотре све безбједносне и политичке изазове са којима се земље савезнице суочавају. Друга радна тијела ПС НАТО-а укључују: Специјалну групу за Медитеран и Блиски исток за унапређење парламентарног дијалога и разумијевања са земљама Блиског истока и сјевернoафричког региона, Интерпарламентарни савјет Украјина - НАТО и Међупарламентарни савјет Грузија - НАТО. ПС НАТО-а редовно, сваке године, одржава двије сједнице - у прољеће и јесен, када се одржава тзв. годишње засиједање, у различитим земљама.[191]

По Одлуци Колегијума предсједника о утврђивању састава делегације Скупштине Црне Горе 28. сазива у ПС НАТО, из јануара 2024. године, делегацију

[190] Скупштина Црне Горе: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-nato.
[191] Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ПС НАТО.

чине три члана и три замјене чланова, а предвођена је предсједником Одбора за међународне односе и исељенике.[192]

Делегација Скупштине Црне Горе у ПС ОЕБС. Сходно Пословнику ПС ОЕБС-а, делегацију Скупштине Црне Горе у ПС ОЕБС-у чине три стална члана и три замјене члана делегације. Приликом доношења одлуке о саставу делегације, потребно је имати у виду правила ПС ОЕБС-а, прописана чланом 1 Пословника: „Свака национална делегација треба да има представнике оба рода".

Након новог састава Парламента, члан може да настави да буде члан Скупштине све док се не одреди његов насљедник у делегацији, највише шест мјесеци, под условом да је још увијек члан националног парламента. Чланове Скупштине именује национални парламент. Парламенти могу, такође, поред чланова као што је предвиђено чланом 1, именовати замјене чланова чији број не може бити већи од броја чланова. Замјена мијења члана када он није у могућности да присуствује засиједању или сједници одбора Скупштине, о чему шеф делегације прописно обавјештава Секретаријат.

Стални одбор се састоји од предсједника Скупштине, потпредсједника, благајника, функционера општих одбора и шефова националних делегација. Стални одбор припрема рад Скупштине између засиједања̂, јер има право да се састаје између засиједања и предузима оне радње које сматра неопходним како би Скупштина могла да обавља свој рад током засиједања. Стални одбор може да именује привремене одборе за посебну намјену, и одређује трајање њиховог мандата, састав и надлежности.

Рад скупштине подијељен је у три општа одбора:

- Општи одбор за политичка питања и безбједност,
- Општи одбор за економска питања, науку, технологију и животну средину и
- Општи одбор за демократију, људска права и хуманитарна питања.

Чланови одбора одређују се од стране националних делегација. Предсједавајући, његов замјеник и извјестилац се, од стране чланова сваког одбора, бирају на период од годину.

Биро скупштине чине: предсједник, девет потпредсједника, благајник и званичници три општа одбора. Управа се стара да се спроводе одлуке Сталног одбора.

[192] Одлука о саставу делегације доступна на: https://api.skupstina.me/media/files/1706865442-odluka-o-utvrdivanju-sastava-delegacije-skupstine-crne-gore-28-saziva-u-ps-nato-a.pdf.

Парламентарна скупштина ОЕБС-а има три засиједања у току године: зимско, годишње и јесење засиједање. Зимско засиједање ПС ОЕБС-а организује се у фебруару у Бечу, у трајању не дужем од три дана. Годишње засиједање ПС ОЕБС-а одржава се у једној од држава чланица ОЕБС-а сваког јула и представља најважнији догађај у годишњем календару Парламентарне скупштине. Јесење засиједање ПС ОЕБС-а одржава се у једној од држава чланица ОЕБС-а или партнерским државама, најчешће у октобру.

Сталну делегацију Скупштине 28. сазива чине три члана и три замјене чланова, исто као у претходном сазиву.[193] Скупштина Црне Горе предсједавала је ПС ОЕБС у периоду 2014 – 2015. године, када је за 12. предсједника ПС ОЕБС-а изабран предсједник Скупштине Црне Горе.[194] Овим се потврђује теза да је парламентарна дипломатија корисно средство за промовисање и репрезентацију малих држава.

Делегација Скупштине Црне Горе у ПС СЕ. Парламентарна скупштина Савјета Европе (ПССЕ), од њеног оснивања 1949. године, била је основна покретачка снага и иницијатор најважнијих активности Савјета Европе, међу којима је и доношење Европске конвенције о људским правима. ПССЕ окупља представнике националних парламената 46 држава чланица Савјета Европе.

Сходно Статуту Савјета Европе, делегацију Скупштине Црне Горе у ПССЕ чине три стална члана и три замјене члана делегације. Приликом доношења одлуке о саставу делегације, потребно је имати у виду правила прописана чланом 6 Пословника ПССЕ и чланом 8 Резолуције 2394 (2021), а која прописују да:

- Састав делегације, у мјери у којој број њених чланова то омогућава, треба да одражава пропорционалну заступљеност партија или група у парламентима;
- Међу сталним члановима делегације морају бити заступљени и жене и мушкарци.

Делегација Црне Горе у свом саставу мора имати најмање двије жене, при чему најмање једна жена мора бити стална чланица делегације. Уколико састав делегације не испуњава наведена правила, ПССЕ може одбити да констатује почетак мандата чланова делегације, или одлучити да ускрати одређена права учешћа у активностима ПССЕ. Поред наведеног, потребно је имати у виду да су званични језици ПССЕ енглески и француски, па, самим тим, Парламентарна

[193] Информација секретара сталне делегације при ПС ОЕБС-а.
[194] Биографија предсједника Скупштине 25. сазива: https://www.skupstina.me/me/predsjednici/ranko-krivokapic#!.

скупштина сву документацију у вези са њеним радом члановима делегације доставља на наведеним језицима.

Чланови скупштинске делегације учествују у раду сљедећих радних тијела ПССЕ:

- Сталног одбора (члан је по правилу шеф делегације);
- Одбора за политичка питања и демократију (члан је у пракси најчешће шеф делегације);
- Одбора за правна питања и људска права (један члан делегације);
- Одбора за социјална питања, здравство и одрживи развој (један члан делегације);
- Одбора за миграције, избјеглице и расељена лица (један члан делегације);
- Одбора за културу, науку, образовање и медије (један члан делегације) и
- Одбора та равноправност и спречавање дискриминације (један члан делегације).

Поред четири редовна годишња засиједања која се одржавају у Стразбуру (јануар, април, јун, септембар/октобар) и сједница радних тијела Парламентарне скупштине (најчешће осам сједница годишње по одбору и више сједница пододбора), чланови делегације могу учествовати и у посматрачким мисијама ПССЕ, те бројним другим активностима и кампањама које организује ПССЕ у оквиру својих надлежности. Чланови делегације, такође, могу бити чланови једне од политичких група у ПССЕ и учествовати у њиховим активностима.

Активност ПССЕ, која је од посебне важности за скупштинску делегацију, тиче се праћења спровођења обавеза које је Црна Гора преузела ступањем у чланство Савјета Европе. У оквиру тзв. постмониторинг дијалога ПССЕ и Скупштине Црне Горе, који је започет 2015. године (чиме је окончана фаза мониторинга), Парламентарна скупштина, посредством свог Мониторинг комитета, припрема и усваја извјештаје којима анализира напредак Црне Горе у имплементацији преосталих обавеза и препорука. Парламентарна скупштина сваке друге године организује конференцију предсједника парламената земаља чланица Савјета Европе. Одржавање сљедеће конференције очекује се 2025. године.[195]

Делегација Скупштине Црне Горе у ПС ИПУ. Сходно Статуту Интерпарламентарне уније, посланици Скупштине Црне Горе (као једног од 178 пуноправних чланова ИПУ) имају право учешћа у раду: Скупштине ИПУ и њених

[195] Информација секретара сталне делегације ПССЕ.

сталних одбора, Управног савјета, геополитичке групе Дванаест плус (ИПУ 12+), те форумима посланица и младих парламентараца. Према статуту ИПУ, право је сваког парламента члана ИПУ да сам организује начин свог учешћа у ИПУ.

Скупштина ИПУ засиједа два пута годишње. Делегацију Скупштине Црне Горе у Скупштини ИПУ може чинити до осам чланова. При одређивању састава делегације треба водити рачуна о родној равноправности - заступљености и посланика и посланица у делегацији. Чланови делегације у Скупштини ИПУ имају право учешћа и у раду њених сталних одбора (Одбор за мир и међународну безбједност; Одбор за одрживи развој, финансије и трговину; Одбор за демократију и људска права и Одбор за питања УН), чији се састанци одржавају у току засиједања Скупштине ИПУ. У раду сваког одбора може учествовати по један члан и једна замјена, који су чланови делегације у Скупштини ИПУ.

Делегација Скупштине Црне Горе може учествовати и у раду Управног савјета, чији се редовни састанци одржавају у току засиједања Скупштине ИПУ. Сваки парламент је у Управном савјету заступљен са три члана, који су чланови делегације у Скупштини ИПУ. Чланови делегације Скупштине Црне Горе могу учествовати и у раду Форума посланица (све чланице делегације) и Форума младих посланика (сви чланови делегације млађи од 45 година). Ова тијела своје састанке одржавају у току засиједања Скупштине ИПУ. Посланици Скупштине Црне Горе учествују и у раду ИПУ геополитичке групе Дванаест плус. Састанцима присуствују по два члана сваког парламента члана 12+ групе, који су чланови и Управног савјета.

До 27. сазива Скупштине Црне Горе, делегацију у ИПУ су чинила три посланика (од којих један предсједник Скупштине, као шеф делегације) и три замјене чланова, али пракса да је предсједник Скупштине уједно и шеф делегације је промијењена Одлуком Колегијума.[196] У 28. сазиву Скупштине Црне Горе, предсједник Парламента није преузео челно мјесто у делегацији. Делегацију Скупштине Црне Горе 28. сазива у ИПУ чине три посланика и три замјеника чланова. Делегација Скупштине Црне Горе учествовала је на посљедњем засиједању ИПУ, које је одржано од 23. до 28. марта 2024. године у Женеви.[197]

[196] Информација Секретаријата сталне делегације Скупштине Црне Горе при ИПУ. Секретаријат сталних делегација чине два службеника - секретар делегације и његов замјеник. Они су задужени за припрему потребног материјала за учешће на засиједањима и извјештавање о закључцима и најважнијим порукама са засиједања.

[197] Активности делегације Скупштине Црне Горе у ИПУ доступне на: https://www.skupstina.me/me/kategorije/delegacija-u-interparlamentarnoj-uniji-ipu.

Делегација Скупштине Црне Горе у Парламентарној скупштини Франкофоније. Парламентарна скупштина Франкофоније је настала 1967. године и броји 92 члана из парламената са француског говорног подручја, као форум за размјену информација о свим темама од заједничког интереса за њене чланове.

Дјеловање ове организације, између осталог, има за циљ:

- представљање интереса и аспирација народа франкофоних простора;
- промовисање демократије, правне државе и људских права, нарочито у франкофоним заједницама;
- доношењеполитичке перспективе франкофоним тијелима;
- фаворизовање сарадње и јачања солидарности међу франкофоним заједницама, у погледу права на развој.[198]

Скупштина Црне Горе је придружена чланица Парламентарне скупштине Франкофоније (ПСФ). Чланови Генералне скупштине ПСФ састали су се у Кигалију, у јулу 2022. године, и једногласно потврдили досије Скупштине ЦГ о чланству, чиме је Скупштина Црне Горе постала 91. чланица ове организације.[199]

Делегација Скупштине Црне Горе у Парламентарној скупптини Уније за Медитеран (ПСУЗМ). Парламентарна скупштина Уније за Медитеран је званично основана у Атини 2004. године и броји 280 чланова, и то: представнике националних парламената држава чланица ЕУ (81), Европског парламента (49), парламената партнерских држава (Хрватска, Албанија, Босна и Херцеговина, Монако, Црна Гора – 10), те парламената Алжира, Египта, Израела, Јордана, Либана, Марока, Туниса, Турске, Сирије, Палестинске самоуправе (130) и Мауританије (10).[200] Парламентарна скупштина засиједа најмање једном годишње. На крају засиједања усвајају се резолуције и препоруке.

Структуру ПСУЗМ чини биро и пет одбора. Биро се састоји од четири члана који се именују на мандат од четири године, а одбори се баве питањима безбједности и људскких права, економије и финансија, квалитета живота и размјена између цивилног друштва, енергетике, животне средине и питањима права жена у евромедитеранским земљама.[201]

---

[198] Међународна организација Франкофоније: https://www.francophonie.org/.

[199] Делегација Скупштине Црне Горе у Франкофонији: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-frankofonije-apf.

[200] Парламентарна скупштина Уније за Медитеран: https://paufm.org/.

[201]Делегација Скупштине Црне Горе у ПСУЗМ: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-unije-za-mediteran-pa-ufm.

Делегација Скупштине у Парламентарној скупштини Медитерана (ПАМ). ПАМ представља форум медитеранских држава, окупљених са циљем остваривања заједничких интереса у изградњи бољег политичког, друштвеног, економског и културног окружења и просперитетнијих услова за грађане држава чланица.[202]

Делегација Скупштине Црне Горе учествује у регионалним иницијативама:

- **Парламентарној скупштини Процеса сарадње у Југоисточној Европи (ПСПСЈЕ)**. ПСПСЈЕ успостављена је 10. маја 2014. у Букурешту.[203]„Инаугуралном сједницом, направљен је најзначајнији корак у процесу започетом за вријеме црногорског предсједавања иницијативи када је основана радна група, чији задатак је био управо рад на оснивању и успостављању правног оквира за функционисање Парламентарне скупштине Процеса сарадње у Југоисточној Европи."[204] Процес сарадње у Југоисточној Европи је иницира јуна 1996. године, са циљем промовисања и јачања добросусједских односа између земаља Југоисточне Европе и трансформисања региона у зону мира, безбједности, стабилности и сарадње.[205] Државе чланице ПС ПСЈИЕ су: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Сјеверна Македонија, Молдавија, Румунија, Словенија, Србија и Турска. Црна Гора је формално постала 11. чланица ПСЈИЕ на Самиту одржаном 10. и 11. маја 2007. године у Загребу.[206]

  Струкутуру ПСПСЈЕ, према Декларацији из Букурешта из 2014. године, чине три општа одбора, чији чланови су и посланици Скупштине Црне Горе: Општи одбор за економију, инфраструктуру и енергетику, Општи одбор за правосуђе, унутрашња питања и безбједносну сарадњу и Општи одбор за друштвени развој, образовање, истраживање и науку.

---

[202] Делегација Скупштине у Парламентарној скупштини Медитерана: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-mediterana-pam.

[203] Повеља о добросусједским односима, стабилности, безбједности и сарадњи у Југоисточној Европи усвојена је 2000. године у Букурешту, док је оснивачки акт Парламентарне скупштине Инаугурална декларација о формирању Парламентарне скупштине Процеса сарадње у Југоисточној Европи усвојена 10. маја 2014. године у Букурешту: https://www.seecp.info/declarations.

[204] Делегација у ПС Процеса сарадње у Југоисточној Европи: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-skupstini-seecp.

[205] *Ibid.*

[206] О иницијативи Процес сарадње Југоисточне Европе види: https://www.seecp.info/.

Пленарна сједница одржава се једном годишње у земљи која предсједава ПСЈИЕ, док се састанци три општа одбора одржавају такође једном годишње, у земљи из које долази предсједник општег одбора.

Црна Гора предсједавала је Иницијативи два пута (јун 2010 – јун 2011 и јул 2022 – јун 2023). У том периоду, значајно је повећан обим парламентарних активности Иницијативе, како кроз организацију самих састанака у Црној Гори, тако и кроз јачање комуникације са другим регионалним организацијама и иницијативама.[207]

- **Централноевропској иницијативи (ЦЕИ).** Ријеч је о регионалној иницијативи на просторима Централне и Југоисточне Европе, која је настала 1989. године и данас броји 17 држава чланица: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Чешка, Хрватска, Италија, Мађарска, Сјеверна Македонија, Молдавија, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија, Србија и Украјина, као и Бјелорусија, чије учешће је тренутно суспендовано.[208] ЦЕИ дјелује кроз парламентарну, изршну и економску димензију сарадње на промоцији заједничких вриједности држава региона, али и стварању предуслова за друштвено-економски развој свих земаља чланица и пуну интеграцију држава које теже бити дио ЕУ. Једногодишње предсједавање Иницијативи врши се на ротирајућој основи, углавном по абецедном реду енглеског алфабета назива држава чланица.[209] У складу са Пословником о раду „ЦЕИ ПД“, сталну делегацију Скупштине Црне Горе у парламентарној димензији „ЦЕИ“, чине: шеф делегације, два члана, њихове двије замјене и секретар делегације. Засиједања парламентарне димензије се одржавају два пута годишње. Структуру чине три општа одбора (за политичка и унутрашња питања, за економска питања и питања културе).

  Црна Гора је постала чланица Централноевропске иницијативе 1. августа 2006. године, а Иницијативи је предсједавала током 2010, 2020. и 2021. године.[210]
- **Јадранско-јонској иницијативи (ЈЈИ).** Ова иницијатива покренута је 2000. године у Анкони, на Самиту о развоју и безбједности, са циљем

[207] Предсједавање Црне Горе иницијативи: https://www.gov.me/cyr/clanak/crna-gora-preuzima-predsjedavanje-najvecom-regionalnom-organizacijom-seecp.
[208] Централноевропска иницијатива: https://www.cei.int/.
[209] Више о иницијативи: https://www.cei.int/about-us.
[210] Делегација Скупштине у ЦЕИ: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-dimenziji-centralnoevropske-inicijative-cei-pd.

унапређења безбједности у јадранско-јонској области, као и јачања сарадње и пружање подстицаја земљама у транзицији и њиховом путу ка ЕУ.[211] ЈЈИ чини десет држава чланица: Република Албанија, Босна и Херцеговина, Грчка, Република Хрватска, Република Италија, Република Сјеверна Македонија, Република Словенија, Црна Гора, Република Србија и Сан Марино.[212] Црна Гора је 1. јуна 2007. године постала пуноправна чланица ЈЈИ. На крају сваке конференције, пракса је усвајање заједничких изјава, декларација, предлога и препорука, у којима се сумирају закључци са одржане конференције и дају смјернице за даље активности. На конференцији, одржаној у Београду 2012. године, државе учеснице истакле су неопходност успостављања ширег оквира парламентарне сарадње, кроз формирање сталних делегација националних парламената при ЈЈИ, као што је случај са другим регионалним иницијативама. Црна Гора је два пута предсједавала Јадранско-јонској иницијативи, и то у периоду од 1. јуна 2010. до 1. јуна 2011. године и од 1. јуна 2018. до 1. јуна 2019. године.

2.4 Учешће чланова Парламента на интерпарламентарним конференцијама ЕУ (COSAC, COSAP)

У дијелу истраживања посвећеном пракси држава у постлисабонском периоду, поминали смо Конференцију одбора за европске послове парламената Европске уније (КОСАК) као корисну платформу за интерпарламентарни дијалог на нивоу ЕП. Црна Гора на КОСАК састанцима редовно учествује у својству посматрача, будући да, сходно Пословнику о раду КОСАК-а, државе са статусом кандидата за чланство имају право да се обрате на састанцима, без права одлучивања.[213] КОСАК расправља и усваја закључке о актуелним темама на агенди ЕУ. Такође, промовише размјену информација и најбоље праксе између националних парламената, као и између националних парламената и Европског парламента. Састанци КОСАК-а се обично одржавају у главном граду државе која предсједава Савјету ЕУ. У оквиру

[211] Делегација Скупштине Црне Горе у ЈЈИ: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/jadransko-jonska-inicijativa-jji.
[212] *Ibid.*
[213] Пословник о раду КОСАК-а: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/cosac.

једног полугодишњег предсједавања, организују се састанак предсједавајућих одборима за европске послове и пленарни састанак КОСАК-а.[214]

Конференција парламентарних одбора за европске интеграције / послове земаља држава обухваћених Процесом стабилизације и придруживања југоисточне Европе (КОСАП) је основан у Сарајеву јуна 2005. године као резултат закључака Солунског самита 2003. године.[215] На састанку у Сарајеву усвојена су правила процедуре према којима Конференција има ротирајуће предсједавање и састаје се два пута годишње да разматра актуелна питања у вези са Процесом стабилизације и придруживања и проширењем ЕУ, а уведена је и Тројка (бивши, актуелни и будући предсједавајући) као формат дјеловања. COSAP конференција потврда је спремности земаља учесница у погледу спровођења реформи које се темеље на вриједностима Европске уније, а које подразумијевају развој демократије, владавину права, поштовање људских права и слобода, толеранцију, међусобно разумијевање које води консолидацији и помирењу. COSAP има јасну агенду и перспективу јачања сарадње између одбора за европске интеграције, у чему значајну помоћ пружа Европски парламент. Може се цијенити као релативно успјешна и функционална мрежа са јасном агендом, а свакако једина редовна платформа засебног окупљања посланика одбора за европске интеграције парламената региона.

Парламентарци земаља обухваћених Процесом стабилизације и придруживања Југоисточне Европе редовно су истицали да јасна и неоспорна перспектива пуноправног чланства у ЕУ представља најпотребнији и најефикаснији подстицај за остваривање и спровођење реформи у земљама Југоисточне Европе, те унапређење регионалне сарадње и стабилности, односно унутрашњи демократски, економски и друштвени развој. С тим у вези, учесници Конференције предсједавајућих одборима за ванјске послове и европске интеграције националних парламената земаља које учествују у процесу сарадње у Југоисточној Европи, која је одржана у Букурешту, Румунија, 24. и 25. марта 2005. године, одлучили су, по узору на КОСАК, да успоставе регионални облик парламентарне сарадње одбора за европске интеграције (став 10. Акционог плана

[214] Учешћа делегације Скупштине Црне Горе на састанцима КОСАК-а: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/cosac.
[215] Више о иницијативи и активностима погледати: https://www.skupstina.me/cyr/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/cosap.

Конференције). У том смислу, парламентарни одбори за европске интеграције држава учесница у Процесу стабилизације и придруживања Хрватске, Босне и Херцеговине, Албаније, Србије и Црне Горе окупили су се у Сарајеву од 16. до 18. јуна 2005. године како би организовали Конференцију парламентарних одбора за европске интеграције - форум који има за циљ промовисање основних унутрашњих реформи на основу заједничке тежње ка интеграцији у ЕУ. Сама сарадња између одбора за европске интеграције националних парламената није представљала новост у ЕУ, узимајући у обзир окупљање посланика националних парламената и Европског парламента у оквиру КОСАК-а два пута годишње. У периоду после Самита у Солуну, одржаном 2003. године, у свим земљама Југоисточне Европе јавља се идеја о чланству у ЕУ након што појединачно испуне критеријуме за приступање. Од оснивања КОСАП-а, остварен је значајан напредак. Албанија, Босна и Херцеговина, Република Сјеверна Македонија, Црна Гора и Србија отвориле су преговоре са Европском унијом и у различитој су фази напретка, док је Хрватска 2013. постала чланица Европске уније и по природи ствари иступила из КОСАП-а.[216] У том смислу, КОСАП за парламенте у региону представља једну од могућности за размјену искустава и најбоље праксе о питањима везаним за ЕУ, а све по угледу на КОСАК. Дакле, сходно члану 1 Пословника о раду Конференције, иста представља форум за редовну размјену мишљења која се односе на Процес стабилизације и придруживања, програм чланства у ЕУ држава у Процесу, као и процес проширења ЕУ. Пословником је такође утврђено да размјена мишљења у оквиру рада Конференције ни на који начин не укида или присваја надлежности државних парламентарних одбора и парламената држава чланица Конференције, док активности и ставови Конференције ни на који начин не обавезују државне парламенте, осим кад су експлицитно прихваћени. Одбори за европске интеграције/послове, међутим, имају обавезу да редовно обавјештавају своје парламенте о активностима и ставовима Конференције и траже њихову подршку.

Даље, према Пословнику о раду КОСАП-а, Конференција познаје ротирајуће предсједавање предсједавајућих одборима за европске интеграције, по абецедном редосљеду, који се састају најмање два пута годишње да разговарају о

[216] Босна и Херцеговина на дан 18. мај 2024. године, иако није добила званични датум преговора, отпочела је фазу скрининга, што је прва активност у оквиру преговарачког процеса.

питањима везаним за процес стабилизације и придруживања и политику проширења ЕУ. Састанци мултилатералног карактера обично се заказују водећи рачуна о активностима самог КОСАП-а. Тројка састављена од стране предсједавајућег Одбора за европске послове / интеграције - претходног, садашњег и будућег предсједавајућег осигурава координацију активности. Доприноси нису обавезујући, осим уколико се сви парламенти обухваћени Процесом стабилизације и придруживања не усагласе.

Међутим, као што је речено, одбори за европске послове морају редовно да информишу парламенте о доприносима и иницијативама предузетим на састанцима, будући да имају обавезу уживања њихове подршке. До сада је одржано 19 састанака, а посљедњи је био организован у оквиру предсједавања Црне Горе Иницијативи у Подгорици 13. маја 2024. године. На посљедња четири састанка није усвојена Заједничка изјава. Непостизање консензуса око завршних оцјена и порука отворило је питање сврсисходности Иницијативе. Кључно питање спорења је пријем нових чланица у COSAP, које није могуће остварити без претходне измјене Пословника, а које је опет могуће једино уз једногласност свих чланова Конференције. У сваком случају, наредни састанак одржаће се у Београду, у оквиру предсједавања Републике Србије када ће се ово питање наново отворити.

2.5 Цетињски парламентарни форум

Скупштина Републике Црне Горе, у сарадњи са Скупштином државне заједнице Србија и Црна Гора, у фебруару 2004. године, иницирала је формирање Цетињског парламентарног форума (ЦПФ), регионалне иницијативе парламентарне сарадње земаља Југоисточне Европе на путу европских интеграција. Циљ покретања иницијативе било је подстицање и промовисање парламентарног дијалога између земаља региона.

Солунска агенда из 2003. године одредила је европску перспективу држава региона, а, у складу са препоруком да се европски пут ових држава одвија кроз регионалну сарадњу, послужила је као основа за стварање идеје о успостављању парламентарне сарадње држава Западног Балкана. ЦПФ је основан са циљем унапређења сарадње међу државама Југоисточне Европе, које би кроз размјену искуства и добрих пракси, те јачања веза на мултилатералном и билатералном

нивоу, продубили парламентарну дипломатију међу државама које дијеле заједничко историјско и културно наслеђе, али и европску перспективу.

Документација о овој иницијативи доступна служби Скупштине Црне Горе прати историјат састанака и тема о којима су парламентарци држава Југосточне Европе, али и чланица ЕУ дискутовали. До сада је одржан 21 састанак, међутим посљедњи састанак у оквиру поменуте иницијативе одржан је 2019. године.[217]

Први састанак одржан је 9. фебруара 2004. године, на коме су представници парламената Албаније, Босне и Херцеговине, Црне Горе, Грчке, Хрватске, Македоније и Србије подржали иницијативу за стварање регионалне иницијативе за јачање међусобне парламентарне сарадње.

На том састанку одлучено је да би, у оквиру ЦПФ-а, требало организовати сусрете различитих скупштинских одбора, како би се кроз директан контакт размјењивала искуства и координисали напори у оквиру предвиђених активности и пројеката, са циљем лакшег рјешавања заједничких изазова. Суштински, овај пројекат био би руковођен од стране земаља чланица и региона и развијао би се у складу са њиховим захтјевима као основа за јачање интеграционих процеса у региону. Циљ сусрета је био да се први пут самостално афирмишу принципи и услови који на најбољи начин доприносе развоју европских вриједности и имплементацији заједничких и европских стандарда у свим областима живота.

Други састанак предсједника и чланова Одбора за међународне односе, који је одржан 13. и 14. септембра 2004. године, обухватио је питања која се односе на успостављање веће парламентарне сарадње и парламентарне дипломатије у региону.

Трећи састанак предсједника и чланова Одбора за одбрану и безбједност, који је одржан од 28. до 30. новембра 2004. године, био је усмјерен на питања безбједности у региону.

Четврти састанак предсједника и чланова Одбора за економију одржан је у оквиру ИВ Цетињског парламентарног форума, од 27. фебруара до 1. марта 2005. године. Овај састанак је обухватио теме које се односе на регионална економска питања.

Пети састанак предсједника и чланова Одбора за образовање, културу и екологију, одржан од 17. до 19. априла 2005. године, у оквиру Петог Цетињског парламентарног форума, а обухватио је теме које произлазе из Солунске декларације и других завршних међународних докумената који се односе на међусусједску сарадњу у погледу културе, образовања и екологије.

---

[217] Цетињски парламентарни форум: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/cetinjski-parlamentarni-forum-cpf.

Самит предсједника парламената организован је од 29. до 31. марта 2005. године као Шести Цетињски парламентарни форум. Тема разговора предсједника парламената била су питања која се односе на перспективе економског развоја у региону.

Седми састанак предсједника и чланова Одбора за безбједност и одбрану, који је одржан у оквиру ВИИ Цетињског парламентарног форума, од 19. до 21. новембра 2007. године, обухватио је питања на тему „Партнерство за мир и перспективе чланства у НАТО-у - фактор стабилности у региону".

Четврта КОСАП конференција, која је одржана 27. марта 2009. године на Цетињу, представљала је Осми Цетињски парламентарни форум.

Девети Цетињски парламентарни форум и састанак Парламентарне димензије Централноевропске иницијативе, под називом „Улога парламента у борби против корупције и организованог криминала", одржан је од 25. до 27. априла 2010. године, у Владином дому на Цетињу.

Десети Цетињски парламентарни форум под називом „Жене, мир и безбједност", посвећен примјени Резолуције 1325 СБ УН, одржан је 21. и 22. јуна 2010. године, у Владином дому на Цетињу.

Једанаести састанак Цетињског парламентарног форума под називом „Улога парламента у систему извоза и увоза наоружања", одржан је у Бечићима, 8. новембра 2010. године.

Дванаести Цетињски парламентарни форум под називом „Парламентарни надзор сектора одбране и безбједности", одржан је у Владином дому на Цетињу, 12. маја 2011. године.

Тринаести Цетињски парламентарни форум (ЦПФ) о теми „Заштита животне средине и одрживи развој", одржан је 3. фебруара 2012. године, у Владином дому на Цетињу.

Четрнаести Цетињски парламентарни форум посвећен теми „Западни Балкан на путу евроатлантских интеграција", одржан је 16. октобра 2012. године.

Петнаести Цетињски парламентарни форум, који је организовала Скупштина Црне Горе у сарадњи са Центром за безбједност, развој и владавину права (ДЦАФ) из Женеве, одржан је на тему „Јачање контролне улоге Парламента над сектором одбране и безбједности", 2. и 3. децембра 2013. године, у Будви.

Шеснаести Цетињски парламентарни форум посвећен је теми „Жене у бизнису". У заједничкој изјави која је на крају састанка усвојена, између осталог, позивају на промоцију предузетништва за економски просперитет и унапређење

породичног положаја, те појача улога парламента над политиком родне равноправности. [218]

Седамнаести састанак Цетињског парламентарног форума на тему „Људска права и родна равноправност у сектору безбједности и одбране“, одржан је од 27. до 29. априла 2015. године, у Владином дому на Цетињу.

На Осамнаестом Цетињском парламентарном форуму, размијењена су искуства и дате препоруке за даљи развој женског предузетништва. Циљ одржавања овог форума био је креирање повољнијег пословног амбијента и побољшање услова који ће, на најбољи начин, подстицати жене да се у већем броју укључе у бизнис.

Деветнаести Цетињски парламентарни форум одржан је на тему „Парламент и масовне комуникације“, 7. и 8. децембра 2017. године.

Двадесети Цетињски парламентарни форум, који је организовала Скупштина Црне Горе на тему „Изборни закони, учесници и кампање: да ли је бирач у центру пажње?“, одржан је 9. новембра 2018. године, на Цетињу, уз учешће посланика из Подгорице, Загреба, Скопља, Приштине и Београда, као и представника Венецијанске комисије, Савјета Европе, Парламентарне скупштине Организације за европску безбједност и сарадњу (ПС ОЕБС), Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) и невладиног сектора.

Посљедњи 21. Цетињски парламентарни форум одржан је на тему „Парламент и медији - реалност узајамних очекивања“, 30. септембра 2019. године, на Цетињу, уз учешће посланика из Подгорице, Београда, Скопља, Тиране, Љубљане, Сарајева и Загреба, али и представника релевантних међународних организација, медија, академске заједнице и невладиног сектора.[219]

V ДОМЕТИ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

1. Мјесто парламентарне дипломатије у савременој дипломатији

У претходној анализи видјели смо да је легитимитет који парламент ужива и демократски основ његовог постојања посљедица чињенице да је ријеч о институцији која представља израз воље грађана, као носилаца суверене власти.

У демократским друштвима, уз предуслов фер и слободних избора, то је давало парламенту могућност да има значајну улогу у политичком систему једне

[218] Заједничка изјава доступна на: https://static.parlament.ba/doc/40742_Zajednicka%20izjava-Cetinjsk.parl.forum.pdf.

[219] Заједничке изјаве учесника са свих састанака доступне на: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/cetinjski-parlamentarni-forum-cpf/dokumenta-cpf.

државе. Међутим, у недемократским друштвима улога парламента је слаба и обично представља само украс на политичкој сцени, задржавајући се на маргинама политичког уређења и одлучивања.

Видјели смо да његова улога зависи од бројних фактора: политичког уређења, уставних одређења, личности оних који предсједавају, партијског система, политичке културе и дјеловања политичких партија. Са друге стране, како сматрају Сокол и Смердел, парламентаризам је систем дјеловања легислативне и извршне власти, заснован на једнакости те двије власти, или сарадњи те двије власти, или могућности дјеловања једне власти на другу (Sokol and Smerdel 1988, 100).

Ако узмемо у обзир дјеловање парламента на међународној сцени, могло би се рећи да ова три принципа осликавају и мјесто парламентарне дипломатије у савременој дипломатији, али и однос парламентарне и традиционалне дипломатије. Другим ријечима, парламентарна дипломатија може се посматрати као једнака традиционалној, може се развијати у сарадњи са традиционалном, и, коначно, може постојати могућност дјеловања парламентарне на традиционалну дипломатију (парламентарна контрола спољне политике владе).

Из свега што смо навели, мало је вјероватно да парламентарна дипломатија може бити једнака традиционалној дипломатији. Видјели смо да су за то бројни разлози: од ограничених капацитета, саме инфраструктуре дјеловања, до објективних уставних ограничења. Са друге стране, навели смо примјере када парламентарна дипломатија заиста дјелује на традиционалну, кроз конкретну контролу спољнополитичког дјеловања владе, а у наредном поглављу ћемо анализирати и конкретне примјере наведене улоге парламента. Међутим, принцип по коме се парламентарна дипломатија развија кроз сарадњу са дипломатијом извршних структура може се сматрати највјеродостојнијим.

Могло би се навести неколико разлога због чега сарадња двије власти по овом питању доприноси развоју државе.

Прво, сарадњом се обезбјеђује свеобухватно и конзистентно дјеловање политичких структура на међународној сцени. Свако из свог домена дјеловања доприноси бољој репрезентацији државе и представљању остварених резултата.

Друго, сарадња доприноси квалитетнијим преговорима и отвара могућност постизања бољих резултата.

Треће, дјеловање представника извршних структура, уз сарадњу са парламентом, даје легитимитет њиховим одлукама, што се одражава на политичку стабилност државе.

Али, с обзиром на то да се улога парламента стално мијења, треба нагласити могућност поремећаја равнотеже власти, што се не догађа ријетко и не представља изненађење (Nikolić and Manojlović 2022). Ово је нарочито значајно у парламентима у којима су заступљене само двије политичке партије. Тада једна партија која је на власти располаже већином у парламенту, самим тим и у влади, и води политику владе, па је мало вјероватно да ће контролна улога парламента бити ефикасна.

С друге стране, тамо гдје је парламентарна већина нестабилна и заснована на бројним коалицијама, влада води политику приклањајући се парламенту и условљава јачу позицију парламента.

Овдје би олако закључивање да, у том смислу, слаба влада подразумијева снажнију позицију парламента било погрешно макар из два разлога.

Прво, супротстављена легислативна и извршна власт не може допринијети политичкој стабилности.

А друго, фрагментисану парламентарну већину, иако ствара надмоћ парламента у односу на владу, не треба квалификовати негативно, јер није суштина у премоћи, већ бољој контроли и квалитетнијим расправама, заснованим на партнерском односу владе и парламента. Због тога су политичка култура и повјерење међу политичким елитама предуслови демократских процеса.

Осим тога, треба истаћи да демократски процеси нису исти у државама демократске транизиције (бивше социјалистичке државе) и западним демократијама.

Пракса у некадашњим социјалистичким државама показује да надмоћ извршне власти ствара услове у којима парламент има другоразредну улогу. Она није занемарљива, али парламент остаје „прва пратиља“ влади која води унутрашњу и спољну политику државе.

Јачање извршне власти у западним демократијама није водило успостављању личне власти, односно, жеља за јачањем извршне власти нужно не противрјечи демократској владавини, јер у друштвима са дугом демократском традицијом процес јачања извршне власти јавља се из потребе ефикаснијег, рационалнијег и оперативнијег дјеловања државе (Nikolić / Manojlović 2022).

Осим тога, јачање извршне власти није маргинализовало улогу парламента. У смислу његове улоге, у односу на извршну власт, могуће је говорити о парламенту у земљама у којима извршна власт јача у лицу шефа државе (Француска), односно лицу владе или предсједника владе (Њемачка) или остаје у равнотежи са егзекутивом (Аустрија, Холандија) (Nikolić / Manojlović 2022).

С обзиром на то да влада није једини представник извршне власти, треба указати и да развнотежу власти ремети и однос парламента и предсједника државе.

У случају именовања амбасадора, на примјеру Црне Горе, видјели смо да у периоду кохабитације, може да буде изазовно када предлог предсједника добије негативно мишљење надлежног скупштинског одбора.

Са друге стране, нема сумње да се парламентарна дипломатија може сматрати као легитимна алтернатива традиционалној дипломатији. Посебно на примјеру засиједања парламентарних димензија међународних организација видимо да се она сасвим легитимно може сматрати допунским фактором, чија употреба има оправдање тамо гдје су се методе традиционалне дипломатије сматрале недовољно ефикасним.

2. Домети парламентарне дипломатије националних парламената

2.1 Контролна улога националних парламената

Када је ријеч о питањима из области европских политика, контрола рада националних влада је традиционално задатак НП (Kinski 2020, 15). Посланици НП сматрају да је њихов примарни задатак мониторинг рада њихових влада, прије него задатак ЕК, ЕС или Савјета (COSAC 2013, 2). Временом су се НП прилагодиле европским интеграцијама како би биле у могућности да се укључе у послове ЕУ, на начин да се питањима из ове области баве као унутрашњим стварима. Лисабонски уговор у комбинацији са међупарламентарном сарадњом додатно је покренуо потребу за „европеизацијом“ (Brack 2021, 43).

Сви парламенти су прошли кроз неки облик институционалне адаптације како би пратили послове ЕУ: сви су, на примјер, успоставили један или више одбора који се баве европским пословима и промијенили пословнике како би осигурали надзор над радом влада.

У том смислу, НП дијеле искуства и праксе, али се не може говорити о униформности када је у питању начин на који НП врше мониторинг рада својих влада. Још увијек постоји огромна разноликост пракси широм парламената у многим аспектима, од учесталости састанака њихових одбора за европске послове, односа између одговарајућег одбора и других одбора до постојећих контролних механизама за праћење рада влада.

Међутим, анализом дјеловања националних парламената, чини се да оно што јесте заједничко свим парламентима јесу изазови са којима се суочавају.

Прво, процес доношења одлука у Савјету и ЕС је прилично нејасан. Овај недостатак транспарентности представља препреку за НП да прибаве релевантна документа и информације у циљу праћења рада влада.

Друго, тријалози, који се све више користе између ЕК, ЕП и Савјета, воде се прилично „иза затворених врата“, што додатно отежава доступност информација НП и појачава депарламентаризацију (Brack 2021, 45).

НП је могуће класификовати у односу на њихову институционалну снагу. Ауел (Katrin Auel), Розенберг (Olivier Rosenberg) и др. разликују:

1. Парламенте са великом институционалном снагом у пословима ЕУ: Аустрија, Данска, Финска, Њемачка, Холандија, Шведска и већина земаља Централне и Источне Европе;
2. Парламенте са средњом институционалном снагом - Француска и Италија и
3. Парламенте са релативно слабијом институционалном снагом у ЕУ пословима: Белгија, Кипар, Грчка, Луксембург, Малта, Португал и Шпанија (Auel, Rozenberg and Tacea 2015, 297).

Другу класификацију понудио је Винзен (Thomas Winzen), који, у односу на критеријум учешћа у парламентарним активностима, као што су пленарне дебате, консултативна саслушања министара и чланова влада, сједница одбора за европске послове и политичког дијалога, разликује:

1. најактивније: Аустрију, Данску, Естонију, Финску, Њемачку, Италију, Литванију, Холандију, Португал и Шведску;
2. средње активне: Белгију, Француску, Ирску, Летонију, Луксембург, Румунију, Словачку, Словенију и Шпанију и
3. најмање активне: Бугарску, Кипар, Чешку, Грчку, Мађарску и Малту.

Карлс (Jan Karls) контролну улогу НП посматра кроз њихову унутрашњу организацију и надлежности. С тим у вези, Карлс разликује мандатни или процедурални систем у коме НП фокусирају мониторинг на позицију владе у Савјету и парламентарни надзор Одбора за европске послове. Надлежни парламентарни одбор даје мандат или одобрење министру прије него што почну преговори о законском акту у Савјету.

Таква позиција одбора је у парламентима: Аустрије, Данске, Естоније, Финске, Мађарске, Летоније, Словеније и Шведске. Друга група парламената, према мишљењу Карлса, има систем контроле заснован на документима које припрема парламент, на основу прикупљања информација и усвајања резолуција. У ову групу спадају: Белгија, Француска, Њемачка, Ирска, Италија и Холандија.

Трећа и посљедња група врши мониторинг рада владе кроз усвајање извјештаја и предлога о политички релевантним питањима без систематског

испитивања дјеловања националне владе у Савјету. У овој групи налазимо: Грчку, Португал и Шпанију (Karlas 2011, 267).

У 32. полугодишњем извјештају КОСАК-а из 2019. године, холандски, фински и шведски парламент, као и италијански Сенат и луксембуршки Представнички дом истакли су да контрола над радом њихових националних влада представља инструмент за индиректан утицај НП на политику ЕУ и европско законодавство (COSAC, 32 Bi-annual Report 2019).[220]

С обзиром на то да чланови влада учествују на састанцима Савјета и ЕС, контролна улога НП заправо се може анализирати кроз мониторинг који НП спроводе над активностима ове двије институције ЕУ.

Већина НП не прати редовно састанке Савјета, али већина НП (30 од 34 дома) сматра да је њихова влада адекватно информисана о политикама ЕУ захваљујући интерним и/или законским одредбама које омогућавају да буду обавијештени о ставу владе током Савјета. (COSAC, 32 Bi-annual Report 2019). У неким државама чланицама, као што су: Данска, Естонија, Финска, Летонија, Литванија, Словачка, Словенија, Румунија и Шведска, влада мора да добије мандат од парламента прије него што преузме позицију у Савјету.[221]

Дански парламент је био први парламент у Европи који је успоставио систем преговарачког мандата, који захтијева од владе да добије преговарачки мандат од парламентарног одбора прије важних разматрања у Савјету.[222]

Предложену преговарачку позицију Влада представља усмено на Одбору за европске послове прије сједнице Савјета. Од 2006. године, влада Данске мора да тражи мандат на Одбору за европске послове за случај да жели да предлаже Савјету питања од великог значаја прије него што се утврди данска позиција, а од Владе ће се можда тражити да затражи нови мандат ако се предлог суштински промијени током преговора.

Занимљиво је да ово питање на нивоу држава кандидата није регулисано. То у пракси значи да, у случају преговарачког процеса Црне Горе, када ОЕИ потврди позицију Владе, односно главног преговарача, он више није дужан да обавијести посланике о евентуалним измјенама током преговора у Бриселу.

Ипак, посланици имају могућност да дају оцјене и изразе став о томе у каснијој фази, када се на сједницама ОЕИ расправља о извјештајима о укупним

---

[220] Полугодишњи извјештаји КОСАК-а 2004 – 2023. године доступни на: file:///C:/Users/Marija/Downloads/COSAC%20Bi-annual%20reports%202004-2023.pdf.

[221] Истраживање рађено на нивоу Секретаријата ОЕИ Скупштине Црне Горе о праксама и раду одбора за европске послове држава чланица ЕУ, представљено на 9. сједници ОЕИ 26. сазива Скупштине.

[222] *Ibid.*

активностима у току процеса европских интеграција, али је тада утицај парламентарне контроле занемарљив.[223]

У компаративној анализи улоге одбора за европске послове држава чланица ЕУ, које је радио Секретаријат ОЕИ Скупштине Црне Горе, а која је представљена на Деветој сједници ОЕИ 26. сазива је истакнуто да у другим држава чланицама „парламент може одлучити да изда правну резерву на одређену законску одредбу и мора му се дати довољно времена да то учини“, како би национално законодавство било усклађено са правном тековином ЕУ.

У пракси то значи да ако чешки Сенат одлучи да испита нацрт законодавног акта, влада је дужна да задржи парламентарну резерву која, док се не укине, спречава члана владе да учествује у коначном гласању у Савјету.[224]

Слично томе, Закон 234/2012 у Италији је увео резерву Парламента приликом разматрања предлога законодавних аката ЕУ, чиме обавезује владу да се уздржи од усвајања мјера на европском нивоу. Када се на то позива било који дом парламента, влада не може наставити са израдом релевантних аката до окончања скупштинске контроле, или до истека 30 дана од када је Парламент обавијештен да је резерва предузета.[225]

Ауел (Katrin Auel) и Неухолд (Christine Neuhold) тврде да ова врста мандата није увијек нужно правно обавезујућа, али може бити политички релевантна и имати обавезујући ефекат ако влада мора да оправда свој став и потенцијално одступање од мандата.

На примјер, такав систем постоји у: Литванији, Пољској, Румунији, Словенији и Шведској. Неки парламенти, такође, организују редовне дебате са владиним званичницима и министрима током пленарних сједница, као што су холандски Представнички дом, аустријски Сенат и румунски Сенат.

Други парламенти то раде на нивоу одбора, као што су: Бундесрат, белгијски Представнички дом и француски Сенат. У већини домова, ресорни министар је дужан да се појави пред парламентарним одбором о питањима која се односе на преиспитивање владиног става због уставних одредби, пословника/интерних правила или парламентарне праксе (Auel and Neuhold 2018, 18).

---

[223] Извјештај Одбора за европске интеграције Скупштине Црне Горе за 2021. годину.
[224] Чешки парламент: Контролна улога парламента: https://www.senat.cz/senat/evropa/dokumenty_ke_stazeni/projednavani_evropske_agendy-eng.php?ke_dni=28.6.2021&O=13.
[225] Представнички дом Италије: https://www.senat.cz/senat/evropa/dokumenty_ke_stazeni/projednavani_evropske_agendy-eng.php?ke_dni=28.6.2021&O=13.

Даље, Ауел и Розенберг (Oliver Rosenberg) сматрају да постоји веза између формалних овлашћења дома и учешћа посланика у пословима ЕУ(Auel, Rozenberg / Tacea 2015). Другим ријечима, парламент са великом институционалном снагом тежи да буде активнији и ангажованији у пословима ЕУ. Али, то зависи и од мотивације појединих посланика да буду укључени (или не) у послове ЕУ, као и од односа између парламента и владе.

Када је ријеч о контролној улози у односу на рад ЕС, већина парламената има формална правила која прописују право информисања НП у вези са састанцима, извјештаје о резултатима, став владе итд, или да дају усмено објашњење. Међутим, постоји велика разноликост пракси и врста докумената које влада дијели и прослеђује НП (Auel / Neuhold 2018).

ЕС је постао централна институција у ЕУ и од његове институционализације Лисабонским уговором и економске кризе, шефови држава и влада су све више укључени у процес доношења одлука (Peutter 2014). ЕС је све мање био мјесто на коме се окупљају говорници и почео је да доноси одлуке које утичу на суверенитет држава чланица и њихових парламената. Како се учесталост састанака шефова држава и влада (формалних, неформалних и евро самита) повећава, тако се повећава и његова значајност на домаћем нивоу, посебно зато што се ови састанци често фокусирају на веома контроверзна политичка питања. Еволуција ЕС поставила је пред НП одређене изазове.

Састанци нису у довољној мјери транспарентни, а ЕС као цјелина није одговоран НП, већ његови чланови - и то свако свом парламенту. Осим тога, контролни механизми на нивоу НП су формирани у циљу праћења доношења закона. Ипак, НП су прилагодили своја правила како би могли да врше контролу над ЕС. У многим државама чланицама, ЕС се сада помиње у формалним правилима, било кроз уставе или пословник. У неколико парламената, као што су парламенти Данске, Финске и Шведске, процедуре за праћење рада ЕС су прилично сличне онима које се користе за праћење састанака Савјета. На примјер, у Финској, Парламент извјештава да прије и непосредно после састанка ЕС премијер даје Великом одбору (који се бави европским пословима) и Одбору за спољне послове информације у вези са дневним редом. Многи други парламенти су прилагодили своја правила и развили посебне процедуре за праћење састанака ЕС (Peutter 2014).

Једна од главних адаптација током посљедње деценије је повећано учешће премијера, било прије или после (или у оба случаја) састанака ЕС. У Португалу се, на примјер, од 2012. године организује пленарна дебата пред ЕС уз присуство премијера. У Хрватској, премијер је дужан да извјештава парламент о састанцима

ЕС и, ако га позове предсједник парламента, присуствоваће пленарној сједници како би образложио хрватску позицију. После сваког састанка ЕС, парламент такође добија извјештај у року од двије недеље и тај извјештај се разматра на пленарној сједници. У Естонији се премијер састаје са Одбором за европске послове прије састанака ЕС, а у Шведској, Одбор за питања ЕУ се такође састаје са премијером прије састанака ЕС, након чега премијер извјештава о кључним закључцима. У Мађарској, Влада испуњава своју обавезу достављања информација у вези са састанком ЕС (Auel / Neuhold 2018).

Посљедња деценија, позната и као деценија криза, имала је велики утицај на институционалну архитектуру ЕУ. Док се на Лисабонски уговор гледало као на „уговор парламената“, разне кризе су довеле до већих овлашћења извршних власти. Савјет и ЕС су постали кључни актери, а посебно је ојачана позиција овог другог. ЕС је заиста повећао учесталост својих састанака, са више неформалних окупљања и евросамита како би доносио контроверзне политичке одлуке, али и интервенисао као колективни лидер ЕУ у вези са осјетљивим питањима.

НП су морали да се прилагоде да би могли да обављају један од својих суштинских задатака: мониторинг рада националних влада. Али док је Лисабонски уговор дао нове алате НП, ови алати су углавном били предодређени за испитивање законодавне активности ЕУ и процеса доношења одлука. За НП је компликованије да свог шефа државе или владе „имају на оку“ за активности у Савјету и ЕС, пошто су ови састанци мање транспарентни, има мање доступних докумената и често су повјерљиви због њихове осјетљиве природе.

У претходној анализи, видјели смо да постоје различити обрасци у пракси држава чланица. Ипак, НП су се прилагодиле и развиле формалне и неформалне алате како би контролисале извршну власт у питањима ЕУ. Такође, постоји растући тренд ка већој контроли извршне власти прије европских састанака, умјесто пуког извјештавања након састанака. НП су, такође успјели да буду више укључени у дебате о кључним питањима и да разговарају директно са премијером, било у одборима или на пленарним сједницама. Чини се да је политичка значајност ЕУ послова подстакла посланике да буду више ангажовани и информисани о томе шта се дешава у ЕУ и шта њихова влада ради током састанака Савјета и ЕС.

У погледу нивоа информација и њихове формалне моћи да ограниче своју владу, још увијек постоји много разлика између НП. И као што су примијетили Весел и његове колеге, „европеизација националних парламената – схваћена као начин на који су се националне парламентарне скупштине прилагођавале ЕУ – у великој мјери и углавном није погодна за контролу европских самита“ (Wessels / Maurer 2001).

Како се парламентарни механизми контроле углавном односе на доношење одлука у законодавном поступку, европски самити и даље остају „сива зона“. Слично томе, тријалози су често “изнад радара“ чланова НП. То су нетранспарентни састанци, а НП имају веома ограничен капацитет да их прате (De Ruite 2013, 1199).

3. Домети дипломатије Европског парламента

3.1 Контролна улога

Конкретизација контролне улоге ЕП у дијелу спољне политике, између осталог се остварује кроз буџетска овлашћења ЕП, која су јасно разграничена у области буџетске и финансијске контроле. Што се тиче поглавља буџета за развојну помоћ, проширење (претприступни програми) и хуманитарну помоћ, све активности ЕУ у овој области се финансирају из буџета Заједнице, над којим ЕП заједно са Савјетом врши контролу.

За буџет ЗСБП, с друге стране, ситуација је сложенија. На примјер, војна и одбрамбена потрошња мисије ЕУ финансирају се преко држава чланица које учествују, тако да ЕП нема надзор над овим областима.[226]

Међутим, у свим другим активностима ЗСБП, ЕП је прилично активно укључен. Буџетска процедура утврђена је Међуинституционалним споразумом између ЕП, Савјета и ЕК о буџетској дисциплини и добром финансијском управљању, објављеном у Службеном листу ЕУ, 14. јуна 2006. године, а релевантни чланови за ЗСБП су чланови 42 и 43.

У складу са поменутим члановима, у оквиру годишњег буџета ЕУ, ЕП и Савјет морају заједно да утврде укупни буџетски лимит за област ЗСБП (специјални представници, наоружање, нешириење наоружања и сл), а дио буџета који се односи на „ванредне мјере“, као фонд за непредвиђење кризе, не смије да садржи више од 20% укупног буџета - због чега је Савјет обавезан да ЕП детаљно изнесе своје планове за активности ЗСБП-а.

Ипак, ЕК увијек може да прерасподијели средства са једне буџетске линије на другу у оквиру поглавља ЗСБП. Међутим, сваки потез додавања или одузимања ресурса из општег поглавља ЗСБП захтијева одобрење ЕП. Такође, сваки пут када Савјет донесе одлуку у вези са преузимањем акције у области ЗСБП која захтијева издатке, дужан је да ЕП пошаље финансијски извјештај у року од пет радних дана од доношења одлуке, са детаљима о процјенама различитих трошкова за дјеловање.

[226] Уговор из Нице, члан 28.

Према члану 43 поменутог Споразума, Савјет, такође, дужан је да квартално обавјештава ЕП о финансијским прогнозама за остатак године и да одржава заједничке консултативне састанке са руководством Одбора за спољне послове (АФЕТ) и Одбора за буџет (БУДГ) најмање пет пута годишње. У пракси, ово значи да ЕП и Савјет дијеле моћ приликом утврђивања буџета за област ЗСБП. С тим у вези, ЕП је дата могућност да надгледа активности у овој области и у том циљу има редовне консултације са Савјетом.

Као што је већ истакнуто, у случају непредвиђених околности, издавање додатних средстава не може бити реализовано без одобрења чланова ЕП. Изузетак је директна војна и одбрамбена потрошња, које се у потпуности налазе ван домашаја надлежности ЕП и финансирају се од стране држава чланица.

Примјере успјешног коришћења буџетских овлашћења у вези са контролом спољне политике налазимо у преговорима о финансијској перспективи 2007 – 2013. године и током преговора о годишњем буџету за 2007. годину.

У првом случају, ЕП је обликовао систем финансијских инструмената у спољној политици како би обезбиједио максимална овлашћења за надзор. У другом случају, ЕП је добио снажнија овлашћења за информисање кроз своју моћ доношења буџета. (Redei, Normative Parliamentarians: The EP's role in EU's Foreign Policy process 2013, 73).

Касније, Лисабонски уговор је створио могућност за даљи развој саме спољне политике ЕУ и предвидио већу улогу ЕП у свеукупном ширењу парламентарног легитимитета и надзора. Другим ријечима, парламентарно право да буде редовно информисан о европској политичкој сарадњи значајно је проширено 2009. године и допуњено додатним законодавним и буџетским овлашћењима.

Прије свега, проширена су права на консултације и информисање, а буџетске одредбе о ЗСБП су ојачане. Законодавна надлежност да доноси буџет је класична парламентарна тврда моћ.

ЕП данас одобрава седмогодишњи буџет ЕУ у оквиру „Вишегодишњег финансијског оквира", укључујући ресурсе за европско спољно дјеловање, одобрава годишње буџете и контролише потрошњу институција путем поступка разрјешења.

Ова формална улога пружа могућност ЕП да утиче на активности и политике ЕУ.

Не постоји, међутим, потпуна контрола ЕП. Иако је Лисабонским уговором буџет ЗСБП, укључујући буџет ЕЕАС, дио буџета ЕУ и стога подлијеже годишњем парламентарном одобрењу, буџетска овлашћења ЕП остају прилично ограничена у области ЗСБП.

Посланици ЕП се формално не консултују прије усвајања појединачних одлука са буџетским импликацијама у области ЗСБП, а ЕП уопште није укључен у одлучивање о издацима за војне мисије ЕУ, јер, видјели смо, оне се не финансирају из буџета ЕУ, већ директно од стране држава чланица.

О томе су писали Брок и Грешч (Elmar Brok, Norbert Gresch), називајући финансирање војних мисија „буџетом у сјенци" који је апсолутно ван парламентарне контроле (Brok and Gresch, The Security and Defense Policy of the European Union. The first five years (1999-2004) 2004, 220).

Још један примјер коришћења буџетских овлашћења у циљу контроле спољне политике је резултат осамнаестомјесечних међуинституционалних преговора, током 2012. и 2013. године, о вишегодишњој финансијској перспективи за период 2014-2020, када је ЕП био у могућности да осигура да развојни инструменти сарадње[227] буду флексибилни и комплементарни, док се истовремено бавио и дугорочним стратешким програмским интересима, да имају одговарајуће буџете како би испунили амбиције и стратешке интересе Уније, да европско спољно дјеловање буде транспарентније и видљивије, као и, не мање важно, да се људска права, промоција демократије и владавина права уврсте у токове развоја и подршке (Bajtay 2015, 38).

Ова формална овлашћења ЕП могу се сматрати јачим од нове надлежности ЕП да даје сагласност на све међународне споразуме, јер омогућава ЕП да формално обликује, на равноправној основи са Савјетом, европско спољно дјеловање, а не само да одобри или одбије одређени споразум.

3.1.1 Управљање кризама и медијација

ЕУ, као глобални актер, обезбјеђује интегрисани приступ превенцији сукоба и управљању кризама, коришћењем различитих инструмената који јој стоје на располагању.

Глобална стратегија ЕУ поставља кључне интересе и принципе ЕУ у смислу њеног дјеловања на међународној сцени и, у складу са Лисабонским уговором, потврђује дјеловање, вођено принципима као што су: демократија, владавина права, универзалност и недјељивост људских права и основних слобода, поштовања људског достојанства, принципа једнакости, солидарности и поштовања принципа Повеље УН и међународног права. У складу са чланом 3

[227] Инструмент за претприступну подршку, Инструмент за политику Сусједства, Инструмент за допринос миру и стабилности и сл.

Лисабонског уговора: „Циљ Уније је промовисање мира, њених вриједности и благостања њених народа“.

У том смислу, ЕУ и њене државе чланице раде на промовисању мира, безбједности и просперитета европских грађана, а спречавање и рјешавање сукоба поставља се као задатак институцијама ЕУ, које, у координацији са ЕЕАС, настоје да допринесу међународној безбједности.

Мир није схваћен само као одсуство оружаног насиља. Због тога се ЕУ бави основним узроцима сукоба, промовишући све ове вриједности које смо навели. Поред тога, ЕУ се фокусира и на развој свеобухватног одговора на сукобе, који су ван њеног дворишта, користећи инструменте медијације и превенције. Позицију глобалног и геополитичког актера ЕУ унапређује кроз Европски мировни фонд, који са 7,9 милијарди еура финансира операције за подршке миру (EEAS 2023).

ЕП је дуго био активан учесник у спољним пословима ЕУ, било као институција која врши демократску контролу над традиционалним спољнополитичким актерима (ЕК и ЕЕАС), било кроз ангажовање на међународној сцени, на сопствену иницијативу. Када је ријеч о улози ЕП у управљању кризама и медијацији, као неинституционализоване парламентарне дипломатије, посланици од 2009. године активно учествују у посредовању, дијалогу и пружању добрих услуга у циљу остваривања свеукупних напора ЕУ у овој области.

Под посредовањем подразумијевамо пружање подршке ЕП другим државама, најчешће онима које нису чланице ЕУ, у циљу рјешавања сукоба и прихватања рјешења које је прихватљиво за обје стране. Суштински, ЕП се ангажује као трећа страна како би ријешио политичке разлике између политичких актера у областима које су изван граница надлежности ЕУ.

ЕП је 12. марта 2019. године усвојио Резолуцију о изградњи капацитета ЕУ за превенцију сукоба и посредовање, која се заснива на Глобалној стратегији ЕУ за спољну и безбједносну политику. Резолуција позива на јачање институционалних капацитета ЕУ за превенцију сукоба и посредовање и јачање улоге ЕП у овој области. У овом документу истакнути су инструменти које ЕУ може да користи, у сарадњи са међународним и регионалним актерима, да спријечи и посредује у сукобима у државама нечланицама.[228]

ЕП користи сопствена овлашћења – политички надзор и своја буџетска овлашћења – да ојача улогу ЕУ у овим областима, укључујући: јачање капацитета ЕЕАС на терену, одлучивање о буџетским линијама за посредовање и дијалог у

[228] Резолуција доступна на: Texts adopted - Building EU capacity on conflict prevention and mediation - Tuesday, 12 March 2019 (europa.eu).

оквиру инструмента ЕУ за допринос стабилности и миру и подржавајући иницијативе специјалних представника ЕУ.

Сопствена институционална култура ЕП, заснована на изградњи консензуса и компромиса, инспирисала је и позитивно утицала на дијалог и напоре да се развије повјерење у партнерске парламенте.

Активности ЕП имају за циљ:

- промовисање међупартијског дијалога и изградњу консензуса,
- спречавање злоупотреба у изборном процесу,
- подршку превенцији сукоба и мировних процеса и;
- подстицање парламентарног надзора сектора безбједности.[229]

Група за демократску подршку и изборну координацију (Група) представља групу од 16 посланика који су задужени за мониторинг пружања демократске подршке у државама које су ван ЕУ.[230]

Као одговор на све већи број захтјева, Група је 2014. године осмислила програм за посредовање и дијалог и у складу са тим разматра иницијативе ЕП за дијалог и медијацију, укључујући и оне активности које подстичу дугорочне напоре за јачање демократије, прије свега кроз изборне реформе.

Групи предсједавају предсједник Одбора за спољне послове и Одбора за развој, а њен мандат потврђен је на Конференцији предсједника 13. септембра 2012. године.[231] Рад Групе потврђен је и у Стратегији ЕП за пружање глобалне демократске подршке, у којој је истакнуто да се мониторинг, између осталог, састоји од:

- јачања парламентарне демократије у земљама које нису чланице ЕУ,
- подршке парламентима Западног Балкана и Турске,
- праћења избора,
- иницијативе која укључује посредовање, фасилитацију и дијалог.[232]

Стратегија је усвојена 2014. године са намјером да се обезбиједи координација и конхерентност активности на нивоу ЕП у датој области. За приоритетне државе у

[229] Види више: https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/overview.
[230] Група за демократску подршку и изборну координацију: https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/home/democracy-group.
[231] Conference of the Speakers, Minutes, European Parliament, 13 Septemeber 2012, Strasbourg: https://www.europarl.europa.eu/RegData/organes/conf_pres_groupes/proces_verbal/2012/09-13/CPG_PV(2012)09-13_EN.pdf.
[232] Strategy of Global Democracy support, European Parliament: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212763/GDS-Brochure-EN-REV-web.pdf.

којима ће се спроводити активности пружања демократске подршке изабране су државе Југоисточне Европе. Фокус ЕП, у том смислу, био је на јачању капацитета парламената у овом региону, пружање експертске помоћи у оквиру надзора националног законодавства и подстицање парламентарног дијалога.

Када је ријеч о улози посланика у медијацији и дијалогу, у Стратегији се наводи да чланови ЕП ту улогу остварују кроз: парламентарну дипломатију (дјелујући као изасланици ЕП за посредовање и превенцију сукоба, а учествују и у заједничким радним тијелима и платформама ЕУ за рјешавање сукоба(округлим столовима, конференцијама и сл).

Водеће иницијативе ЕП у овој области су:

- Жан Моне дијалог за мир и демократију, који олакшава међупартијски дијалог и изградњу консензуса у партнерским парламентима изван ЕУ,
- Програм Млади политички лидери, који подстиче миран дијалог и изградњу дугорочног повјерења и сарадње између младих лидера у земљама које нису чланице ЕУ.

Жан Моне дијалог за мир и демократију је инструмент ЕП, који је развијен за ситуације „високе напетости“ у одређеним земљама. Ови разговори вођени су у кући Жана Монеа у Француској, гдје су се окупљали политички лидери како би промовисали међупартијску комуникацију и изградњу консензуса. Локација и формат јачају демократске праксе ван рефлектора медија и далеко од Брисела и националних престоница.

Методологија ових дијалога заснована је на сопственим методама рада Жана Монеа: прагматични, конкретни и фокусирани на дијалог како би се постигли резултати консензусом (EP 2023).

Посљедњих деценија, ЕП се профилисао као дипломатски играч током неколико сукоба у дворишту ЕУ. Крисогелос (Angelos Chryssogelos) је у својој студији показао да транснационалне европске партије могу бити ефикасне као инструменти за спољну политику ЕУ, под условом да постоји отвореност и зрели политички ставови у циљаној држави (Chryssogelos 2017). Кофелиће (Andrea Cofelice) је писала о дјеловању ЕП и регионалних организација у периоду Арапског пролећа, од 2011. до 2016. године. Анализирајући заједничко дјеловање Уније за Медитеран и ЕП у правцу рјешавања заједничких изазова у области Медитерана, она је мишљења да је ЕП, ослањајући се на слику о себи као „демократској савјести Европе“ (као једина директно изабрана институција ЕУ) и њену историју отворене подршке демократији, људским правима и европским вриједностима, био „морална трибина“, током које су посланици изражавали широку реторичку

подршку демонстрантима, доприносећи ширем прихватању концепта одговорности за њихову заштиту (Cofelice 2016). ЕП је дјеловао и у рјешавању украјинске кризе о чему постоји студија која анализира мисију Кокс-Квашњевски као инструмент дипломатије ЕП, која је обликовала моћ ЕУ у временима кризе у односима између Брисела и Кијева.[233]

Мисија Кокс-Квашњевски, коју је ЕП послао у Украјину 2012/13, сматра се добрим полигоном за тестирање начина на који парламентарна дипломатија ЕП обликује и конституише моћ ЕУ у временима кризе. Рад мисије олакшала је мала криза у односима између ЕУ и Украјине, која је почела отуђењем Русије након усвајања Источног партнерства и избора Виктора Јануковича за предсједника Украјине почетком 2010. године. Оно што овај случај чини занимљивим за проучавање, у смислу пројекције моћи ЕУ током спољних криза, јесте чињеница да су Пат Кокс и Александар Квашњевски у почетку имали ограничен мандат да посматрају суђење бившој украјинској премијерки Јулији Тимошенко, да би касније проширили своје надлежности на друга питања политике.

Штавише, државе чланице и ЕК постепено су препознале улогу мисије ЕУ у Украјини као кључног дипломатског алата. Мисија је успјела да да замах промоцији приступа ЕУ према Украјини (Nitoiu and Sus 2017). Наведена студија је показала да је ЕП имао моћ дипломатског актера из неколико разлога.

Прво, дијалог ЕУ и Украјине поново је отворен. Друго, мисија је допринијела јачању координације између институција ЕУ у односима са Украјином, што је кључно за спољно пројектовање моћи ЕУ. Треће, иако мисија није имала значајан политички утицај на украјинску Владу, директно и интензивно учешће изасланика ЕП убрзало је процес спровођења проевропских реформи у Украјини и донекле припремило терен за потписивање Споразума о сарадњи.

И коначно, мисија је добар примјер дипломатске иновације употријебљене у циљу рјешавања спољне кризе. Може се посматрати као средство које је допунило званичне напоре ЕК, ЕЕАС и држава чланица. Имајући двојицу политичара на високом нивоу задужених за мисију, ЕП (и ЕУ у том случају) успио је да скрене пажњу на своје дјеловање у Украјини (Nitoiu / Sus 2017, 85 - 87).

Политички застоји на Западном Балкану такође су предмет пажње ЕУ, а посланици ЕП активно учествовали су у медијацији (Redei 2017). Редеи (Lorinc

[233] Мисију су чинили Пат Кокс, бивши предсједник ЕП и Александар Квашњевски, некадашњи предјесдник Пољске. Мисија представља примјер сарадње извршних и парламентарних структура власти у рјешавању криза.

Redei) је анализирао политичку кризу у Албанији 2009. године и Македонији 2015. године.

У Албанији, након избора 2009. године, социјалисти су почели да бојкотују албански Парламент, чиме су практично онемогућили функционисање законодавне власти. Албанске партије су покушале да инструментализују своје сестринске партије у ЕП за своје националне потребе: социјалисти да добију међународну подршку и легитимитет за своје тврдње о превари бирача, а демократе да ЕП изврши притисак на социјалисте и осуди бојкот парламента.

Изазов са којим су се суочавали посланици ЕП био је како избјећи преношење унутрашњег политичког сукоба Албанаца на европску сцену, а умјесто тога натјерати двије стране да се укључе у дијалог како би ријешили сукоб.

ЕП је томе приступио кроз вођство својих политичких група: Џозеф Даул (Josef Daul), тада лидер групе Европске народне партије (ЕПП) и Мартин Шулц (Martin Schulz), тада вођа групе социјалиста и демократа (С&Д) су радили на успостављању контакта између супротстављених страна (Redei 2017, 3-4). У прољеће 2015. године, застој у парламентарној политици Македоније постао је извјестан.

Опозициона Социјалдемократска унија Македоније оптужила је владајућу партију Унутрашњу македонску револуционарну организацију—Демократску партију македонског националног јединства за прислушкивање хиљаде грађана. Опозициона партија почела је да објављује снимке, а лидер владајуће партије оптужио је своје политичке конкуренте да приједе државним ударом.

Опозициона партија обратила се групи социјалиста ЕП, као својој сестринској партији, да би осигурали међународну подршку за своје ставове. Ситуација је ескалирала протестима и контрапротестима који су се проширили и на сјевер земље, где су тензије између етничких Албанаца и Македонаца постајале све веће (Redei 2017, 6).

Рјешавање сукоба у македонском случају иницирала је ЕК. Тадашњи комесар за проширење Јоханес Хан (Johannes Hahn) најавио је долазак посланика у мисију. Мисију су чинила три посланика из три различите политичке групе: Едвард Кукан (Eduard Kukan) (ЕПП), Ричард Ховит (Richard Howitt) (С&Д) и Иво Вајгл (Ivo Vajgl) (Алијанса либерала и демократа за Европу, АЛДЕ).

Медијација ЕП у македонском случају, у контексту међусобне зависности, добар је примјер размјене дипломатских ресурса између парламентарних и извршних актера власти. Штавише, овај случај идентификује за коју врсту „дипломатских ресурса“ парламентарни актери могу да пруже додатну вриједност извршној

дипломатији, али и у којој мјери су они ограничени у односу на извршну. Испоставилосе да се, у контексту ограниченог утицаја извршне власти, ЕП показао као веома дјелотворан у кризном посредовању обезбјеђујући партијско-политички приступ и легитимитет. Заузврат, ЕП је профитирао од дипломатских ресурса ЕК, кроз низ информација током припремних преговора и обезбјеђивањем дипломатског приступа приликом закључивања Пржинског споразума (чиме је окончан случај). Међутим, улога дипломатије ЕП била је нејасна у завршној фази, што је утицало на процес имплементације (Fonck 2018, 17 -19).

Све студије показују да ЕП не само да обликује спољну политику ЕУ, већ се све више манифестује као спољнополитички актер на терену. Међутим, ово друго понашање остаје недовољно проучено и недовољно схваћено као феномен. Посредовање ЕП у рјешавању политичких криза у Албанији и Македонији изгледа као добар примјер кооперативности парламентарне дипломатије ЕУ.

Поред тога, алтернативни сценарио дипломатског надметања (случај када се парламентарни и извршни актери такмиче у одсуству или зависности од ресурса) пружа подједнако занимљив истраживачки план и додатно би потврдио теоријске тврдње о парламентарној дипломатији као додатној вриједности. У том контексту, случај мисије Кокс - Квашњевски у Украјини изгледа посебно обећавајући, јер је ова посебна мисија успостављена и спроведена без икакве сарадње са извршним актерима ЕУ. Даље проучавање ових процеса може допринијети бољем разумијевању како вођења, тако и ефикасности спољне политике ЕУ и свеукупне улоге парламентарне дипломатије ЕУ.

3.1.2 Ратификација међународног уговора

Једном закључени међународни уговори које закључује ЕУ су „обавезујући за институције Уније и њене државе чланице“ (члан 216 Лисабонског уговора). Осим у погледу трговинских споразума, који се преговарају и закључују у складу са чланом 207 Лисабонског уговора, споразуми се закључују (и о њима преговара у складу са поступком утврђеним у члану 218.

У складу са чланом 218 Лисабонског уговора, за ратификацију свих међународних споразума који се закључе на нивоу ЕУ неопходна је сагласност ЕП. На тај начин, Лисабонски уговор је објединио процедуре за закључивање међународних споразума и проширио надлежности ЕП у овој области. Са изузетком споразума из области ЗСБП, одлуку о закључивању споразума Савјет доноси након добијања сагласности ЕП у сљедећим случајевима: споразуми о придруживању, споразуми о приступању ЕУ Конвенцији СЕ о људским правима, споразуми којима се успоставља посебан институционални оквир, споразуми са

важним буџетским импликацијама, споразуми који се тичу области на које се примјењује (или редовна процедура или гдје је потребна сагласност ЕП, у случају посебног законодавног поступка).

У другим случајевима, Савјет закључује споразум након консултација са ЕП. Поступци који се односе на дерогације или модификације међународних споразума, суспензију споразума или успостављање позиција које треба усвојити у органу успостављеном споразумом не нуде никакву посебност (Bono 2011, 26).

Члан 218 УФЕУ се бави конкретним случајевима преговарања о међународним споразумима и изражавања позиције ЕУ у међународним тијелима у одређеним околностима. Што се првог тиче, на Савјету је да овласти отварање преговора и да усвоји преговарачке позиције. Такође, Савјет овлашћује потписивање споразума и закључује их, уз сагласност или консултације ЕП. Преговоре води ЕК, или, у одређеним случајевима, високи представник. Међутим, Савјет врши одређену контролу над преговорима тако што упућује позиције преговарачу и одређује посебан одбор који ће се консултовати током преговора. Коначно, ЕП треба да буде одмах и потпуно информисан у свим фазама (Paasivirta 2011, 43).

Формално и у складу са својим овлашћењима заснованим на правилима, ЕП нема право да мијења споразум. Савјет и ЕК очекују да он усвоји текст о којем се преговара иза затворених врата и на основу мандата који није предмет формалног учешћа парламента (Thym n.d., 317 - 318). Аргументи извршне власти за то су добро познати: успјешни међународни преговори захтијевају тајност, стручност и флексибилност који су некомпатибилни са парламентарном контролом, чиме парламентарно дјеловање овдје остаје ограничено. Међутим, ЕП често није био вољан да само пасивно прими к знању захтјев за усвајање споразума. Штавише, био је одлучан да учествује у преговорима тако што ће обезбиједити *ex-ante* контролу, на начин да утиче на садржај споразума. Посланици су цијенили да ЕП на то полаже право, јер ставови ЕП директно легитимишу грађани ЕУ, који на тај начин обликују политику ЕУ (Passos 2011, 51). ЕП ово обезбјеђује примарно, кроз усвајање скупштинских резолуција, путем којих посланици формулишу ставове парламента, који би требало да буду размотрени од стране Савјета и ЕК.

Међутим, пошто се нацрти споразума не достављају парламенту, постоји врло мало или нимало повратних информација од служби ЕК и Савјета о томе да ли су ставови ЕП заиста узети у обзир. Чини се да је систематски приступ релевантним информацијама од кључног значаја да би се обликовала политика, тј. да би се дефинисале (и биле у стању да се бране) кредибилне и суштинске позиције и ставови. Лисабонски уговор је јасно поставио правни оквир предвиђајући да ће

ЕП „...у свим фазама поступка бити одмах и потпуно информисан“.[234] У пракси се, међутим, дешава другачије. ЕЕАС често изгледа суздржано да дијели документа и информације са ЕП.

Иако се таква пракса побољшава, она и даље показује да ЕЕАС ријетко преузима иницијативу и да је ЕП тај који мора да се распита о сљедећој рунди преговора или да захтијева извјештавање. Заиста, Савјет редовно обавјештава о процесу преговора путем комитологије, док ЕП нема формалну ријеч о преговарачкој директиви која одлучује о покретању преговора.

Са друге стране, Савјет ограничава приступ извјестиоцима и координаторима политичких група, а позиви ЕП да се овај обим надлежности прошири на носиоце функција, укључујући извјестиоце у сјенци, остали су ван фокуса. Савјет, такође, критички гледа на Оквирни споразум ЕП и ЕК, према којем је ЕК прихватила да током преговарачког процеса пружи све релевантне информације које доставља Савјету. Недостатак информација или потешкоће у њиховом приступу у било којој фази поступка не олакшавају сагласност ЕП, па стога, генерално, повремено могу имати негативне посљедице по билатералне односе ЕУ (Bajtay 2015, 24-26).

ЕП је ријетко одбијао сагласност за међународни споразум, али је понекад намјерно одлагао одобрење како би обезбиједио да се његови ставови узму у обзир у коначном тексту споразума (Corbett, Jacobs and Shackleton 2011). *SWIFT* споразум између ЕУ и САД, из 2010. године, о размјени финансијских података, када је ЕП великом већином гласао против сагласности, је познати преседан са значајним импликацијама на спољне односе ЕУ. Упркос поновљеним раним упозорењима Парламента у том циљу, многе од његових суштинских забринутости су занемарене, чиме је доведен у опасност међународни кредибилитет ЕУ (Monar and Jörg 2011, 147).

У ствари, одбијање споразума није био само спектакуларан сигнал измијењене међуинституционалне равнотеже моћи након Лисабонског уговора да се већинска подршка у ЕП можда неће узети као одобрена, као што би то могао бити случај у националним парламентима у којима доминирају владином већином. То је био доказ да ЕП има способност и амбицију да сам обликује спољно дјеловање ЕУ.

[234] Члан 218 УЕУ.

4. Интерпарламентарни дијалог

Међупарламентарна сарадња и дијалог један је од главних елемената парламентарне дипломатије. Већ смо писали о карактеристикама међународних парламентарних института (ИПИ).[235] Они се разликују у различитим аспектима: док већина има пленарне састанке два пута годишње, неки су успоставили систем одбора, који се такође редовно састају (ПС НАТО).

Иако је већина ИПИ састављена од националних делегација, неке од њих, попут ПССЕ, подстичу оснивање политичких група—тј. фракција посланика из политичких партија истомишљеника.

Коначно, ИПИ се разликују у смислу утицаја који могу имати. На примјер, ПССЕ је директно укључена у избор чланова Европског суда за људска права и Европског комесара за људска права. ПССЕ је задужена за одлучивање о пријему саме државе у чланство СЕ (Wagner 2017, 15).

Стварањем мреже посланика на међународној сцени и подстицањем размјене информација, ИПИ повећавају капацитет посланика да индиректно надгледају своје владе. Видјели смо да ЕП остаје далеко најактивнији, најатрактивнији и најутицајнији парламент изван националне државе.

Овај асертивни став, Вагнер (Wolfgang Wagner) објашњава тиме што се позива на позицију парламента у политичком систему ЕУ, која је ближа позицији америчког Конгреса него већини националних парламената. У случају да ЕП нема повјерења у извршну власт ЕУ (Савјет и Комисију), ниједна влада неће пасти и неће бити расписани нови избори.

Као посљедица тога, партијске политичке везе између ЕП, Савјета и ЕК су много лабавије него у државама чланицама. Узети заједно, политички систем ЕУ даје Парламенту довољно простора да дјелује независно од извршне власти (Wagner 2017, 22).

Лисабонски уговор по први пут потврђује важност улоге НП у циљу доброг функционисања Уније. НП учествују у разматрању нацрта закона ЕУ у погледу принципа супсидијарности. Штавише, они учествују у ревизији уговора ЕУ или у евалуацији политика ЕУ о слободи, безбједности и правди. НП су, такође, кључни играчи у примјени законодавства ЕУ (Formage 2016).

Са друге стране, ЕП је настојао да промовише конструктивне односе са националним парламентима. Након усвајања Лисабонског уговора, посланици ЕП измијенили су Пословник о раду ЕП и прилагодили административне процедуре како би обезбиједили правилну имплементацију одредби новог Уговора. Осим

[235] Види поглавље: Субјекти парламентарне дипломатије

тога, Одбор за уставна питања самоиницијативно је усвојио неколико извјештаја који се посебно баве развојем односа између ЕП и националних парламената.

Уговором из Лисабона ојачана је улога ЕП и НП. У складу са чланом 9 Протокола 1 о улози националних парламената у ЕУ (12016E/PRO/01), ЕП и национални парламенти раде заједно на унапређењу ефикасне и редовне међупарламентарне сарадње унутар Уније. Будући да и једни и други, на својим нивоима, представљају институције које бирају грађани, они и треба да раде заједно како би осигурали демократски легитимитет одлука кроз конструктиван међупарламентарни дијалог заснован на консензусу.

Већ смо видјели које све платформе сарадње ЕП и НП постоје - од Конференције предсједника, КОСАК-а, до заједничких одбора и тематских дебата које се организују са намјером да се о одређеном питању правовремено расправља. Осим ових платформи, постоје и двије активне мреже за комуникацију и сарадњу НП са ЕП - Интерпарламентарна размјена информација ЕУ (IPEX) и Европски центар за парламентарна истраживања и документацију (ESPRD), који дјелује као канал за захтјеве за информацијама кад год парламент жели да сазна више о пракси и политикама у државама чланицама ЕУ.

На конференцији предсједника у Варшави, 2012. године, договорено је успостављање Међупарламентарне конференције за ЗСБП и ЗБОП.

Касније, а у циљу имплементације члана 13 Уговора о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, Одлуком је основана Међупарламентарна конференција о стабилности, економској координацији и управљању у ЕУ. Заједничка парламентарна група за надзор Европола основана је 2017. године одлуком предсједника парламената држава чланица ЕУ, у циљу праћења активности Европола. За координацију и лакшу комуникацију између парламента у циљу организовања заједничких догађаја, као и одржавања свих платформи интерпарламентарног дијалога одговорна је поменута Мрежа (IPEX).

4.1 Сарадња Европског парламента са националним

Национални парламенти, као главна представничка тијела у ЕУ, обезбјеђују везу између комуникације и преговора на високом нивоу и грађана. Чини се да национални парламенти уживају више повјерења од стране грађана, иако су дуго сматрани „жртвама“европских интеграција (Wessels and Maurer 2001, 17-75).

Односима ЕП и НП бави се посебан Директорат. Директорат за односе са националним парламентима пружа стручну подршку политичким тијелима, посланицима и службеницима ЕП за реализацију активности у оквиру

институционалне сарадње и законодавног дијалога са националним парламентима.

Задатак Директората, између осталог, је да осигура имплементацију одредби Лисабонског уговора у дијелу међупарламентарне сарадње и пружи стручни подршку током сложеног поступка доношења закона.

Парламенти се сматрају највишим представничким тијелима и кључним институцијама који легитимишу политичку моћ, а чини се да процес европских интеграција доприноси депарламентаризацији, односно њиховом смањеном утицају на политике ЕУ, усљед наднационалне „уставности" Уније (Crum and Fossum 2009).

Осим тога, како националне владе представљају своје државе на нивоу ЕУ, тако асиметрија између извршних и парламентарних структура расте, а национални парламенти као да нису у стању адекватно да прибаве од представника влада све потребне информације и добију одговоре на питања везано за ЕУ.

Ово је став и неких аутора који сматрају да „неподударност између потребе за парламентарном контролом на националним нивоу и немогућност да НП контролишу националну извршну власт у сложеном законодавном процесу, озбиљно подрива легитимитет представничког демократског система у Европи" (De Ruiter and Neuhold 2020, 94).

Будући да сваки национални парламент има Одбор за европске послове који прати политике ЕУ, у складу са својим процедурама, посланици су настојали да ојачају међупарламентарну сарадњу на нивоу држава чланица, као и сарадњу са ЕП. Све су ово били разлози да се прибјегне реформи уговора и интерних аката како би национални парламенти имали више моћи. Улога НП у креирању европског права је први пут потврђена у Уговору из Мастрихта. Декларација бр. 13 о улози националних парламената, која прати овај Уговор, позвала је владе да „осигурају, између осталог, да национални парламенти добију предлоге закона ЕК на вријеме ради информисања или могућег испитивања".

Накнадни Уговор из Амстердама је већ садржао Протокол о улози националних парламената у Европској унији, којим се успостављају основна правила за информисање националних парламената о пословима ЕУ, укључујући правила за достављање законских предлога. Протоколом, који је пратио Уговор из Амстердама, је предвиђена и међупарламентарна сарадња националних парламената.

Кроз повећану сарадњу ЕП и НП и парламентарни надзор, асиметрија извршне и законодавне власти се смањила. Лисабонски уговор отвара нове

могућности националним парламентима за јачање моћи. Они сада могу да прегледају нацрте закона ЕУ у погледу поштовања принципа супсидијарности, учествују у ревизији уговора ЕУ или учествују у процјени политика ЕУ о слободи, безбједности и правди.

У складу са принципом поштовања уставне традиције држава чланица, парламентарни надзор европских послова је јединствен у свакој од држава чланица. Избор модела укључивања у расправу о европским питањима је национално питање.

Државе чланице се могу подијелити на оне са јаким утицајем парламента на став владе и оне у којима је тај утицај слабији. У том смислу, иако ојачани, НП су и даље суочени са значајним изазовима. Зато, ЕП 2009. и 2014. године усваја резолуције које се посебно баве развојем односа и сарадње ЕП и НП.[236]

Ове резолуције прописују да сарадња ЕП и НП треба да буде заснована на „међусобној размјени добрих пракси", да су „међупарламентарни састанци мјеста уједињења европских и националних политика на обострану корист", чиме се „наглашава истинска легитимност и одговорност на националном и нивоу ЕУ". У свјетлу даљег развоја односа и превазилажења изазова, у резолуцији из 2009. године НП се позивају да појачају своје напоре у контроли рада националних влада када је ријеч о управљању средставима ЕУ, квалитету транспонованог законодавства ЕУ у национални правни поредак, као и да воде рачуна о примјени Лисабонског уговора.

Док национални парламенти држе своје владе одговорнима, иако у различитом степену и на различите начине, за своје поступке у оквиру Савјета они немају право да врше контролу над одлукама које су колективно донијете у Савјету (коначна заједничка одлука не мора нужно бити идентична са појединачним ставом државе чланице у Савјету).

Пошто ЕП, наднационална институција ЕУ, није добила контролне функције над Савјетом који функционише на основу међувладине сарадње, заједничке радње и одлуке овог органа формално нису предмет парламентарне контроле (C. Lord 2011, 1146).

Укратко, док ЕП може имати општу слику, национални парламенти имају само дјелимичну. Примјер да се ово може сматрати двосмисленим је финансирање војних мисија, које нису дио буџета ЕУ, већ се финансирају директно од НП. У складу са чланом 9 Протокола 1 Лисабонског уговора, као рјешење за попуњавање ове контролне празнине предложена је Интерпарламентарна конференција за ЗСБП.

[236] Види Поглавље: Домети парламентарне дипломатије.

Ово тијело, које је коначно усаглашено на Конференцији предсједника ЕУ у априлу 2011. године, требало је да замијени распуштену Парламентарну скупштину Западноевропске уније, која је раније била нека врста надзорног органа ЗБОП. Састоји се од делегација националних парламената држава чланица ЕУ (свака по шест посланика) и ЕП (шеснаест посланика), допуњена са око 24 посланика из европских земаља које нису чланице ЕУ и држава кандидата за чланство у ЕУ, чиме укупан број чланова Конференције износи 208 (Bajtay 2015, 38). Од 2012. године, Конференција се састаје сваких шест мјесеци у оквиру предсједавања ЕУ и првенствено представља форум за европске и националне парламентарце за размјену информација о ЗСБП и ЗБОП. Учесници Конференције усвајају необавезујуће закључке консензусом о питањима из поменутих политика ЕУ.

Конференција функционише као међупарламентарна скупштина, која, међутим, не испуњава заједничке контролне функције, јер не обухвата никакву парламентарну контролу над Савјетом, укључујући и право на повјерљиве информације. Неки посматрачи чак доводе у питање њену стварну додатну вриједност заједничкој парламентарној одговорности – гдје би се очекивала ефикасна институционализована комбинација хоризонталних провјера ЕП са вертикалним провјерама које врше национални парламенти, као и њен стварни утицај и ефикасност с обзиром на огромно чланство (Raube, Müftüler-Baç / Wouters 2019).

4.2 Преговори о приступању Европској унији

У овом дијелу биће ријечи о преговорима о приступању ЕУ са аспекта домета парламентарне дипломатије. Покушаћемо на примјеру преговарачког процеса Црне Горе са ЕУ да укажемо на оне изазове који постоје у процесу преговора, а чији узроци и могућа рјешења зависе од схватања парламентарне дипломатије као додатне вриједности традиционалној.

ЕУ је развила политику која подржава постепену интеграцију земаља ЗБ у Унију. Хрватска је 1. јула 2013. постала прва држава чланица из региона, а приступни преговори са ЕУ отворени су са: Црном Гором, Србијом, Сјеверном Македонијом и Албанијом, док остале државе и даље чекају одлуку о почетку преговора, било као државе кандидати или потенцијални кандидати.[237] Правни основ приступања ЕУ лежи у глави 5 УЕУ (Спољно дјеловање ЕУ), члану 207 УФЕУ (Међународни трговински споразуми) и члану 49 УЕУ(Критеријуми за пријем и

[237] БиХ нема датума преговора на дан 22. јун 2024. године, али је испунила услове за отпочињање преговора.

чланство). Интеграција ЗБ покренута је Процесом стабилизације и придруживања (ПСП), као оквиром за односе између ЕУ и земаља у региону 1999. године, да би преко даљих иницијатива, Пакта стабилности, Савјета за регионалну сарадњу, Стратегије Комисије за Западни Балкан из фебруара 2018. и декларација са узастопних самита ЕУ-ЗБ, била потврђенаевропска перспектива региона.

Црна Гора је 15. октобра 2007. године у Луксембургу потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), чиме је успоставила први уговорни однос са ЕУ. На темељу Споразума, Црна Гора је успјешно развила институционални политички дијалог са ЕУ, који се одвија кроз успостављене заједничке структуре за праћење спровођења преузетих обавеза. Средином децембра 2008. године, поднијела је захтјев за чланство у ЕУ. Статус кандидата одобрен је на сједници ЕС, 17. децембра 2010. године, а 29. јуна 2012. године Црна Гора је званично отпочела преговоре са ЕУ, након усвојених препорука Савјета за опште послове. Преговорима је претходило именовање главног преговарача и доношење Одлуке о успостављању преговарачке структуре („Службени лист ЦГ“, број 80/08). У складу са чланом 2 Одлуке, преговарачку сруктуру чине: Колегијум за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији (предсједник Владе, потпредсједници Владе, министар ванъских послова и европских интеграција и главни преговарач); Државна делегација Црне Горе за преговоре о приступању Црне Горе Европској унији (министар ванъских послова и европских интеграција као шеф делегације, главни преговарач и замјеници главног преговарача); Преговарачка група за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији (главни преговарач; замјеници главног преговарача; чланови Преговарачке групе задужени за поједина поглавља преговора - правне тековине Европске уније; шеф Мисије Црне Горе при Европској унији и секретар преговарачке групе); радне групе за припрему преговора о приступању Црне Горе Европској унији по појединим поглављима преговора - правне тековине Европске уније (шеф радне групе и чланови); Канцеларија главног преговарача за вођење преговора о приступању Црне Горе Европској унији (Канцеларија главног преговарача) и Секретаријат Преговарачке групе (секретар руководи послом који обављају службеници министарства задужени за поједине групе поглавља преговора).

Биланс резултата у приступним преговорима Црне Горе и ЕУ подразумијева 33 отворена поглавља и три привремено затворена поглавља: поглавље 25 – Наука и истраживање (18. децембра 2012. године), поглавље 26 – Образовање и култура (15. априла 2013. године) и поглавље 30 – Ванъски односи (20. јуна 2017. године).

Посљедње је отворено поглавље 8 – Конкуренција, 30. јуна 2020. године.[238] Стање у приступним преговорима оцјењује се кроз извјештаје ЕК и резолуције ЕП, која прати ове извјештаје, на начин да садрже препоруке за даљи напредак, као и кључну анализу остваривања политичких, економских и других критеријума за чланство.[239]

Мисија Црне Горе у Бриселу и Делегација ЕУ у Подгорици посредују у односима Црне Горе и ЕУ. Мисија у Бриселу постоји од 2006. године, а Делегација ЕУ у Подгорици је отворена новембра 2007. године. У њима су представници извршних структура власти, односно ресорних министарстава. Иако не експлицитно, односи Скупштине и ЕП уређени су Пословником Скупштине, у дијелу парламентарне сарадње (чл. 208- 210), кроз потврђивање сарадње Скупштине са парламентарним скупштинама међународних организација и другим међународним структурама „у циљу остваривања улоге парламента у процесу укључивања у европске и евроатлантске интеграције". Видјели смо да Скупштина Црне Горе и ЕП на политичком нивоу редовно сарађују путем заједничког одбора (ПОСП).

На нивоу службеника, сарадња се остварује у склопу програма подршке ЕП за земље Западног Балкана и Турску. У оквиру тог програма, редовно се организују семинари и студијске посјете за посланике и службенике, као и посебан програм стажирања, путем којег сваке године два службеника Скупштине имају прилику да бораве и раде у ЕП.[240] Такође, делегације скупштинских одбора редовно учествују, у својству посматрача, на заједничким састанцима и конференцијама које се организују у оквиру предсједавања држава чланица Европској унији.

Једно од питања које завређује пажњу у контексту домета и ефикасности парламентарне дипломатије је слање службеника Скупштине у Мисију Црне Горе у Бриселу, у фази приступних преговора. Неколико је разлога због чега постоји снажна потреба за тим, а најважнији се тичу комуникације, односно значаја благовременог информисања о кључнним активностима на нивоу ЕП, али и самеСкупштине.

Прво, запослени у Мисији који прате активности на нивоу свих институција ЕУ, па и ЕП, своје извјештаје шаљу министру ванјских послова.

[238] Приступање ЕУ, Црна Гора и ЕУ: https://www.skupstina.me/cyr/pristupanje-eu/crna-gora-i-evropska-unija.

[239] Сви извјештаји ЕК о Црној Гори доступни на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en.

[240] Глобална COVID пандемија утицала је на динамику стажирања, па су посљедњи пут службеници парламената држава кандидата боравили у Бриселу 2020. године. Више о програму стажирања: https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/parliaments/fellowship-programmes#.

Међуинституционална комуникација ресорног министарства и Скупштине је утврђена Законом о ванјским пословима. У складу са чланом 6 овог Закона, Министарство ванјских послова (МВП) обавјештава Скупштину о значајним питањима из области ванјске политике и међународних односа Црне Горе. Наизглед, овај члан прецизира међуинституционалну комуникацију, али пракса указује на неколико изазова.

Ако знамо да је најважнији спољнополитички циљ Црне Горе приступање ЕУ, онда је сасвим извјесно да процес интеграција спада у значајна питања из међународних односа.

Међутим, који је адекватни канал комуникације и како се обезбјеђује да потребне информације благовремено стигну до онога на кога се односе? Ако знамо динамику функционисања ЕУ, благовременост је важан фактор у циљу валоризовања информације и операционализације у резултат. Процес европских интеграција јесте посао цјелокупног државног апарата, али ресорно министарство за ову област је Министарство европских, а не ванјских послова. Исто тако, кровно радно тијело Скупштине које се бави приступним преговорима је ОЕИ, а не ОМОИ, коме, у складу са поменутим чланом Закона, министар ванјских послова подноси годишњи извјештај о раду.

Додатно, пракса показује да се већина информација која долази формално са нивоа министарстава у Скупштину шаље предсједнику Скупштине. Будући да не постоји адекватан документ који ближе уређује однос Владе и Скупштине у процесу интеграција, нити постоји утврђена интерна комуникација на нивоу саме Скупштине по овом питању, не постоји обавеза предсједника Скупштине да информације које се тичу приступних преговора просљеђује ресорном одбору.

Друго, извјештаји ЕК и резолуције ЕП о Црној Гори, као кључни документи који се сматрају главним смјерницама за унапређење квалитета преговарачког процеса, заснивају се на прилозима који се шаљу са адреса Делегације ЕУ у Црној Гори, цивилног друштва, али и бројих државних институција, па и Скупштине. Ефикасност ових прилога у значајној мјери била би већа када би службеник Скуштине, који познаје не само парламентарну структуру већ и интерне процедуре и тренутне изазове, имао прилику да у директној комуникацији са колегама који пишу извјештаје и резолуције понуди додатна објашњења и информације, а тиме садржај тих докумената учини квалитетнијим и свеобухватнијим.

У овом случају, институт парламентарне дипломатије имао би конкретну примјену у пракси.

VI МОГУЋА РЈЕШЕЊА И ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

У монистичком систему парламентаризма, у коме влада као извршна власт произилази из парламента, а самим тим је и контролна улога парламента јача, парламентарна дипломатија би, теоријски, имала највећи домет.

У дуалистичком парламентаризму, гдје централну улогу у политичком систему има предсједник државе, као као главни носилац извршне власти који може доносити одлуке и мимо парламента, а може бирати и предсједника и/или чланове владе, парламентарна дипломатија је ограничена. Међутим, као што пракса показује, равнотежа снага зна бити поремећена, па позиција парламента варира и није строго одређена елементима политичког система, тако се ни анализа дјеловања парламента у спољној политици не може поставити по једноставном или општеприхваћеном моделу.

Из претходног истраживања можемо закључити да парламенти играју кључну улогу у обезбјеђивању одговорности и демократског легитимитета у Европи. Лисабонски уговор је био суштински корак ка јачању демократије у ЕУ, уз даље оснаживање ЕП и признавање доприноса које НП могу имати у демократизацији процеса доношења одлука.

По први пут су НП признати као активни играчи на наднационалном нивоу и од тада су постали актери „више арена“, који имају фундаменталну улогу и на националном и на наднационалном нивоу (Auel and Neuhold 2018).

На основу истраживања, долазимо до закључка да унапређење парламентарне дипломатије доприноси јачању међународних односа и позитивно утиче на рјешавање глобалних изазова, прије свега кроз њену улогу у управљању кризама. У наставку ћемо указати на неколико општих сценарија за унапређење парламентарне дипломатије, који се могу примијенити на Скупштину Црне Горе, али и друге парламенте како на нивоу држава чланица ЕУ, тако и у простору ЗБ.

Интензивирање међународних конференција, на којима парламентарци имају прилику да размијене искуства и мишљења, али и усагласе одређене ставове по питању рјешавања међународних изазова, може бити један од видова унапређења ефикасности парламентарне дипломатије. Ако учешћа посланика на међународним конференцијама конкретизујемо кроз заједнички рад у мањим форматима, тиме ће утицај парламентарне дипломатије на питања од заједничког међународног интереса бити већи.

Међутим, кроз спроведено истраживање, видимо да би парламентарна дипломатија била ефикаснија када би посланици и службе парламената имали већу свијест о њеним могућностима, али и када би њихова специфична знања била

на већем нивоу. Стога, један од сценарија за унапређење парламентарне дипломатије би био усавршавање парламентараца и службеника у области дипломатије, међународних односа и свакако учење страних језика, као предуслова за ефикасније учешће/припрему у расправама на међународном нивоу.

Са аспекта унапређења парламентарне дипломатије, на административном нивоу, било би корисно интензивирати размјене служби између парламената, као и учешће службеника парламената у мисијама међународних организација. На тај начин, кроз размјену научених лекција и непосредног искуства у размјени добрих пракси, унаприједили би се капацитети службеника, што би могло допринијети и стратешком унапређењу парламентарне дипломатије.

С обзиром на то да парламентарна дипломатија није видљива у мјери у којој је то дипломатија извршних структура, њеном унапређењу могло би да допринесе веће медијско праћење активности парламентарне дипломатије. На тај начин би се додатно скренула пажња на њен значај и могућности, али истакле и њене предности у контексту флексибилности и транспарентности.

И коначно, оно што недостаје многим парламентима држава чланица ЕУ, али и парламентима ЗБ је институционална подршка парламентарној дипломатији и њено препознавање у законодавном оквиру држава. Један од недостатака парламентарне дипломатије свакако је децентрализација унутар парламената, у смислу да се ријетко гдје међународна парламентарна сарадња и надзор спољне политике влада води из једног центра, односно одјељења. Наравно да опсег активности парламентарне дипломатије једног парламента није могуће спровести на начин да се њиме бави једно радно тијело, али свакако да би било ефикасније да постоји одјељење које ће координирати активности у оквиру парламентарне дипломатије. Такво одјељење би било улаз и излаз свих релевантних информација у оквиру међународне сарадње, те би на тај начин спољно дјеловање парламентараца било видљивије и кохерентније. Додатно, потенцијал парламентарне дипломатије би био знатно већи уз систематизован приступ међународним активностима, а и врло вјероватно да би сама међуинституционална комуникација са извршним структурама била ефикаснија, па би свеукупно међународно дјеловање државе било сврсисходније. Препознавањем института парламентарне дипломатије (не само као међународне сарадње) у законодавном оквиру дало би јој се на значају и свакако на тај начин утицало на њено даље унапређење. Нормирање је важно у смислу институционализације и односа са извршним структурама, уз ризик да тиме губи на својој неформалности и флексибилности, што су неке од главних карактеристика парламентарне дипломатије.

Занимљиво је да су службеници Скупштине Црне Горе у анкети која је спроведена у оквиру истраживања на питање у којој мјери они могу да утичу на динамику међународне парламентарне сарадње, одговорили да могу да утичу, али незнатно. Међутим, скоро половина је била сагласна са тврдњом да службеници обезбјеђују континуитет парламентарне дипломатије. У прилог томе, као главне мане института парламентарне дипломатије испитаници су видјели недостатак институционализованих механизама и нормативних оквира, а за највећуману одредили су одсуство континуитета усљед изборног циклуса и промјене структуре власти. Из наведеног се да закључити да одрживост парламентарне дипломатије зависи од свијести и службе и посланика о значају и потенцијалу парламентарне дипломатије. Поставља се питање колико је служба упозната са могућностима парламентарне сарадње, као и колика је њихова заинтересованост да проактивно учествују у самом развоју парламентарне дипломатије. Црногорска администрација се свакодневно сусреће са критеријумима које је потребно испунити да би једног дана постали дио европског тржишта. Међутим, друго је питање колико се (не)стратешки размишља о томе да оно што су сада међународна питања, након што Црна Гора постане чланица ЕУ, постају њена унутрашња политика. Парламентарна дипломатија може служити као погодно средство за припрему да се преброди тај раскорак у претприступној фази. Али да би се то и спровело, потребна је боља сарадња и координација активности како између извршних и парламентарних структура, тако и унутар саме Скупштине.

VII ЗАКЉУЧАК

1. Теоријске и практичне импликације истраживања

Споведено истраживање заснивало се на сљедећим почетним хипотезама:

1. Парламентарна дипломатија представља низ активности чланова и службеника парламента у реализацији и контроли спољне политике;
2. Парламентарна дипломатија је комплементарна традиционалном облику дипломатије;
3. Слабост парламентарне дипломатије представља одсуство континуитета;
4. Једна од значајнијих функција парламентарне дипломатије је да обезбиједи легитимност спољнополитичких одлука и реформских процеса у циљу демократизације друштва;
5. Могуће је говорити о парламентарној дипломатији као ефикасном средству управљања кризама.

Прва хипотеза је потврђена. Посланици и службеници парламената учествују у међународним активностима на билатералном и мултилатералном нивоу, а видјели смо да постоје бројни формати њиховог дјеловања. У том смислу, нема дилеме да парламентарна дипломатија укључује дјеловање посланика и службе у реализацији међународних активности. Међутим, поимање парламентарне дипломатије у контексту контроле спољне политике влада је питање које је требало детаљније анализирати како бисмо у коначном испитали овако постављену хипотезу. Истраживање је показало да парламентарна контрола у том смислу подразумијева ратификацију споразума које потписују представници извршних структура, као и утицај на опредјељивање средстава за спољну политику државе кроз усвајање буџета.

Видјели смо да једна од главних конкретизација контролне улоге ЕП у спољној политици јесте управо ратификација споразума и усвајање буџета. Иако ЕП нема право да мијења споразум, а Савјет и ЕК очекују да он усвоји текст о којем се преговара иза затворених врата и на основу мандата који није предмет формалног учешћа парламента, ЕП најчешће кроз усвајање одређених резолуција изражава ставове по одређеним питањима из споразума и на тај начин врши политички притисак на извршне актере. Што се буџетске контроле тиче, видјели смо да у оквиру годишњег финансијског плана ЕУ, ЕП и Савјет морају заједно да утврде укупни буџетски лимит за област ЗСБП.

Друга хипотеза дјелимично је потврђена. Уколико бисмо парламентарну дипломатију узели као једну од функција парламената, њени домети у односу на традиционалну (извршну) би се мјерили у односу на релацију извршне и законодавне власти. Узимајући у обзир све њене елементе, од међународне сарадње и дијалога до контроле спољне политике влада, ако снагу легислативе и егзекутиве посматрамо једнако, парламентарна дипломатија би могла бити комплементарна традиционалној; у случају сарадње двије власти сматрала би се за допуну, евентуално унапређење традиционалне; док би у трећем случају била ограничена дјеловањем извршне власти на законодавну. Хипотеза је дјелимично потврђена, јер парламент не може бити равноправан орган у спровођењу спољне политике владе. За то су бројни разлози - уставна ограничења, ограничења у административним капацитетима и инфраструктури. Међутим, из свега наведеног, може се закључити да парламентарна дипломатија дјелује као „продужена рука“ традиционалне дипломатије. Она не само да даје легитимитет традиционалној дипломатији, него је и допуњује. Резултати постигнути на нивоу дипломатије коју спроводе извршне структуре постају видљивији уколико се у

њихово представљање и потврђивање укључе парламенти. Вјеродостојан примјер за то су резултати постигнути у преговарачком процесу државе која приступа ЕУ. Чланство у ЕУ у коначном зависи од политичке одлуке коју доносе све државе чланице. Споразум о уласку неке државе у ЕУ морају ратификовати сви национални парламенти ЕУ. Коришћење институционализованих форми међупарламентарне сарадње, попут група пријатељства, у циљу обезбјеђивања кредибилитета националних резултата у преговарачком процесу, само је један од начина на који парламентарна дипломатија може потврдити своју ефикасност и допринос.

Са друге стране, потврдило се да је одсуство континуитета један од недостатака парламентарне дипломатије – што потврђује тачност треће хипотезе. Изборни циклус утиче на њен континутет, али не само изборни циклус као такав, већ промјена власти односно политике. Новоизабрана влада може промијенити дотадашњи ток спољне политике, у границама устава и принципа међународног права. Додуше, екстремни заокрет у спољној политици ће се ријетко десити. Видјели смо да су субјекти парламентарне дипломатије, осим националних парламената и скупштина међународних организација, појединци – чланови и служба парламента. Након избора, мијења се састав парламента, а доласком нових посланика, као субјеката парламентарне дипломатије, јавља се могућност не само да се промијени ток дотадашње међународне сарадње, већ да се она мора успостављати испочетка. И заиста, нови сазиви парламената бирају нове делегације које ће учествовати на нивоу парламентарних димензија међународних организација, нових група пријатељства, нових одбора који ће се бавити међународним питањима. Зато је, у том смислу, улога службеника и институционализација парламентарне дипломатије веома важна за њену ефикасност.

Институционална меморија, коју обезбјеђују службеници парламената, осигурава континуитет парламентарне дипломатије. Уколико се она институционализује на нивоу службе а не посланика, тиме је та гаранција још већа. Институционализација парламентарне дипломатије на нивоу службе подразумијевала би постојање одјељења, које би се, на конзистентан начин, бавило међународном сарадњом на нивоу цијелог парламента. Тиме би се обезбиједила централизованост парламентарне дипломатије, која би допринијела њеном континуитету. То одјељење било би адреса на коју би стизали позиви за учешће у међународним активностима парламента. Са те адресе би се дистрибуирале информације доносиоцима одлука за учешће делегација, у виду предлога састава делегације, вршила координација са другим службама за припрему материјала за

учешће делегације у односу на тему, интересе и очекивања. С обзиром на то да би се радило о тиму службеника, њихови предлози за састав делегација не би подразумијевали персонализована рјешења (јер би се у том случају радило о политичким предлозима), већ какав би састав делегације требао бити у односу на очекивања од учешћа на међународном скупу. На примјер, у односу на тему, формат учешћа, статус делегације и сл, ово одјељење одржавало би редовну (у зависности од потребе, формалну или неформалну) комуникацију са Министарством спољних послова, амбасадама и мисијама државе при међународним организацијама. На унутрашњем нивоу, ово одјељење би одржавало редовне колегијуме са секретаријатима одбора који се баве међународним питањима, у циљу израде годишњих планова међународне парламентарне сарадње, али и анализе закључака са одржаних међународних скупова - чиме би парламентарна дипломатија била не само видљивија, већ и ефикаснија и сврсисходнија. Као додатна вриједност институционализације парламентарне дипломатије јачали би се административни капацитети, али би и свеукупна слика парламентарних делегација на међународном нивоу била боља.

Четврта хипотеза тицала се функције парламентарне дипломатије у погледу јачања легитимности спољнополитичких одлука и реформских процеса у циљу демократизације друштва. Већ смо помињали примјере из праксе који потврђују да парламентарна дипломатија, уколико је производ заједничког рада, доприноси легитимности одлука представника извршних структура. Некада је тај заједнички рад условљен нормама, потпут ратификације међународних споразума, а некада је циљ којим се желе остварити одређени национални интереси - попут чланства државе у ЕУ. Посланици, које су непосредно бирали грађани, представљају носиоце демократичности и, у том смислу, њихово међународно ангажовање има одређени значај. Видјели смо како мисије посланика ЕП за подршку и промоцију демократије дјелују у државама чланицама и нечланицама када су реформски процеси у питању. Иако њихове оцјене нису обавезујуће за државе, оне имају значај и јесу својеврстан вид политичког притиска. А када је ријеч о наднационалном нивоу, примјер односа ЕП и националних парламената, у циљу смањења демократског дефицита Уније, потврђује поменуту хипотезу.

И коначно, у истраживању смо настојали да дођемо до закључка да ли можемо о парламентарној дипломатији говорити као о ефикасном средству управљања кризама. Примјер ЕП и његове улоге у рјешавању политичких криза у одређеним државама потврдио је да парламентарна дипломатија служи као средство за медијацију. Кроз примјер Кокс-Квашњевски мисије, испитивали смо да ли је овај инструмент дипломатије ЕП обликовала моћ ЕУ у временима кризе у односима између Брисела и Кијева. Видјели смо да је, посредством ове мисије, дијалог Брисела

и Кијева поново отворен. Мисија је успостављена, тако да није била директно зависна и спутана ни од стране држава чланица ни од институција ЕУ.

У овом контексту, мисија је била израз циљева ЕП да подржи и допринесе спољној политици ЕУ у Украјини, а, као неформална и непристрасна, успјела је не само да поново отвори дијалог, већ и да постане главни глас Уније у Украјини. Ово је примјер када флексибилност парламентарне дипломатије потврђује своју предност у односу на традиционалну. Мисија није имала политички утицај на украјинску владу, међутим, интензивно учешће посланика ЕП убрзало је процес спровођења проевропских реформи, које је довело до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. Коначно, мисија се може посматрати као допуна званичним напорима ЕК, ЕЕАС и држава чланица у рјешавању кризе. Када је криза постала озбиљна и трансформисана у безбједносну на европском континенту (и односима између ЕУ и Русије), улога ЕП у Украјини је била ограничена. Иако су се чланови Мисије залагали за продужење њиховог рада током протеста на Мајдану, озбиљност украјинске кризе натјерала је ЕУ да се фокусира на приступе на вишем нивоу тако, што је у почетку послала мисију коју су формирали министри спољних послова, а затим се фокусирала на преговоре са Русијом. Приступ ЕУ прешао је на дипломатију на високом нивоу коју је првенствено водила Њемачка. Дакле, парламентарна дипломатија може служити као средство за управљање слабијим кризама или за успостављање контакта, односно дјеловања у циљу приближавања страна, док појава акутније кризе ограничава њену улогу и даљи напредак.

2. Недостаци и ограничења спроведеног истраживања и могући правци даљих истраживања

Парламентарна дипломатија представља институт који добија на значају посљедњих неколико деценија и, као таква, још увијек није довољно истражена на академском нивоу. Видјели смо да се у највећој мјери научна грађа заснива на примјерима из праксе, односно праћењу дјеловања субјеката парламентарне дипломатије. Због тога, аутори научних радова на ову тему управо и јесу службеници парламената, некадашњи чланови парламената или они који блиско сарађују са њима. Недостатак академске расправе на ову тему требало би схватити и као ограничење истраживања, али и могућност за развој даљих истраживања. Једно од ограничења истраживања, са аспекта ризика од смањене научне објективности, може се сматрати и непосредно искуство ауторке у оквиру парламентарне дипломатије. Са друге стране, непосредно искуство ауторке употпунило је изворе и научну грађу у овој области.

У претходном истраживању парламентарна дипломатија посматрана је са два нивоа: као средство за контролу спољне политике националних влада и извршних структура међународних организација и као интерпарламентарна сарадња на националном и мултинационалном нивоу. Чини се да је њена ефикасност већа, а свакако видљивија, као средства међународне парламентарне сарадње, него као контролног механизама спољнополитичког дјеловања извршних структура.

Даља истраживања могуће је развијати у правцу анализе перспективе израде правних правила, која ће унаприједити институт парламентарне дипломатије на начин што ће сачувати њене главне карактеристике оличене у флексибилности и неконвенционалности, са једне стране, а обезбиједити јој већи значај и видљивост, са друге стране. Схваћена као додатна вриједност традиционалној дипломатији, свакако заслужује ову врсту пажње, посебно у области медијације и дијалога.

Лисабонски уговор је имао позитивне ефекте на НП, јер је покренуо њихову даљу европеизацију, унаприједио њихове ресурсе и довео до прилагођавања њихових процедура и ангажовања у пословима ЕУ. Међутим, док је Лисабонски уговор спроведен, ЕУ и државе чланице морале су да се суоче са изазовима и кризама цијелу деценију, што је оставило траг на односе између институција и на процес доношења одлука.

Заиста, такозвана деценија криза повећала је значај и политизацију питања ЕУ (Wessels / Maurer 2001). Економска и финансијска криза посебно је имала огромне посљедице по архитектуру ЕУ и процес доношења одлука. То је убрзало текуће трендове у ЕУ, као што је оснаживање извршне власти и прибјегавање алтернативним процедурама и незаконодавним одлукама (Bickerton 2015, 35).

Наднационални надзор над националним буџетима и економским политикама је увелико повећао ограничења за националне владе и поткопао парламентарну контролу. Ово је довело до обновљених дебата о демократском дефициту у ЕУ и до нових оспоравања, као што су таласи евроскептицизма у многим државама чланицама. Међутим, истраживање је потврдио да једна од функција парламентарне дипломатије управо јесте легитимност одлука, што може послужити у борби против демократског дефицита. Било би занимљиво даље истражити утицај и перспективу парламентарне дипломатије као средства за „демократизацију“ ЕУ.

Уколико парламентарну дипломатију схватимо као институт који доприноси легитимности спољнополитичких одлука, могуће је додатно истражити њен капацитет у погледу рјешавања демократског дефицитета не само националних, већ и међународних структура. Ипак, узимајући у обзир да она зависи од заинтересованости и проактивности посланика за међународно ангажовање,

потребно је додатно освијестити њене могућности и перспективе. Изборни циклус, али и слабија инфраструктура у односу на традиционалну дипломатију утиче на континуитет парламентарне дипломатије. Стога је улога службеника парламената и њихово усавршавање у овој области изузетно важно. Било би занимљиво даље истражити позицију посланика и службеника парламената у контексту дипломатског статуса, учешћа у дипломатским мисијима, као и њихових привилегија и имунитета.

Коначно, нови видови комуникације и приступи у међународном преговарању и дјеловању отворили су врата неконвенционалним видовима рјешавања криза и продубљивања сарадње, па се чини да вријеме парламентарне дипломатије тек долази.

ЛИТЕРАТУРА

МОНОГРАФИЈЕ И КЊИГЕ

- Amos. Hershey. 1927. *The essentials of International Public Law and organisation*. New York: Macmillian;
- Anderson/ Smith. 1963. *The rise of modern diplomacy 1450 – 1919*. New York. Longman;
- Andrassy. Juraj. 1990. *Međunarodno pravo*. Zgreb: Školska knjiga;
- Angell. Norman. 1933. *The Great Illusion. London: Heineman*.78;
- Bajtay, Péter. 2015. *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*. Study, Brussels: Directorate-General for External Policies: Policy Department;
- Bartoš. Milan. 1954. *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Kultura;
- Barston. Ronald. 2006. *Modern diplomacy*.New York: Pearson Longman;
- Bentzen, Naja. 2019. *Understanding European Parliament delegations*. Briefing, Brussels: EPRS | European Parliamentary Research Service;
- Berridge. Geoff. Alan James. 2003. *A Dictionary of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan;
- Bickerton, Christofer. 2015. *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post -Maastricht era*. Oxford: Oxford press;
- Bodin. Jean. 1955. *Six books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell;
- Bryce. James. 1921. *Modern democracies*. New York: New York: Macmillan;
- Burchill, Scott. 2001. *Theories of International Relations*. London: Palgrave Macmillan;
- Caliieres, François. 1983. *The art of diplomacy*. New York: Holmes and Meier Publishers;
- Claude. Inis. 1988. *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. Michigan: Random House;
- Fonck. Daan. 2019. *The emergence of the European Parliament as a Diplomatic Mediator: Conceptualizing, Exploring and Explaining Parliamentary Diplomacy in EU Foreign Policy*. Leuvense Internationale en European Studies, 111 – 128;
- Fihte. Johan. Gotlib. 1976. *Učenje o nauci*. Beogradski izdavačko-grafički zavod, BIGZ. Beograd;
- Gonidec. Pierre François. 1977. *Relations internationales*. Paris: Édition Montchrestien;
- Grocius. Hugo. 1925. *The law of war and peace*. Oxford: Clarendon press;

- Haberman. Frederick W. 1972. Nobel Lectures, Peace 1901 - 1925. Amsterdam: Elsevier Publishing Company;
- Higins. Rosalyn. 1995. *Problems and process: International law and How We Use It*. Oxford: Clarendon Press, University of Oxford;
- Hudson.Valerie. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classical and Contemporary Theory.* Rowman & Littlefield Publishers;
- Janev. Igor. 2003. *Međunarodni odnosi i spoljna politika*. Beograd: Institut za političke studije;
- Jessup. Philip Caryl. 1956. *Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*. Leiden: A. W. Sijthoff;
- Kelsen. Hans. 1966. *The prinicple of International law.* New York: Holt, Rinehart and Winston;
- Krizman. Bogdan. 1957. *Postanak moderne diplomatije*. Zagreb:Preduzeće za izdavanje, prodaju i distribuciju knjiga;
- Kotanidis. Silvia. 2022. *Conference on the Future of Europe: Overview of the final proposals*. Briefing, Brussels: EPRS | European Parliamentary Research Service;
- Lapenda. Stjepan. 2007. *Diplomatska načela i funkcije.* Redak Split;
- Langhorne, Richard, and Keith Hamilton. 2010. *The practice of diplomacy: its evolution, theory, and administration.* London: Routledge;
- Mitić. Miodrag. Stevan. Đorđević. 2007. *Diplomatsko konzularno pravo*. Beograd: Pravni fakultet, Centar za publikacije;
- Mitrani. David. 1948. *The functional approach to world organization*. Vol. 24;
- Mitrany. David. 1966. *A working peace system*. Chicago, Quadrangle Books.
- Morgenthau. Hans. 1946. *Diplomacy*. 55 Yale L. J;
- Morgenthau. Hans. 1967. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peac*e. New York: Knopf;
- Pajvačić. Marijana. 2008. *Parlamentarno pravo*. Konrad Adenauer;
- Peutter. Uwe. 2014. *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford Press;
- Plato. 2008. The Republic. Oxford World's Classics;
- Rakić. Branko. 2009. *Ostvarivanje mira preko međunarodnog organizovanja i integrisanja država*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Rana. Kishan. 2011. *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. London: Continuum International Publishing Group;
- Raube. Kolja. Meltem Müftüler-Baç, and Jan Wouters. 2019. *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*. Leuven: Edward Elgar Publishing;

- Redei. Lorinc. 2017. *MEPs as Mediators: An Emerging Trend of Parliamentary Diplomacy*. School of Public Affairs, University of Texas, Austin 1-11;
- Rosenau. James. 1992. *Governance, Order, and Change in World Politics.* Cambridge University Press;
- Salm. Christian. 2019. *European elections: A historical perspective*. At the glance European Parliament History. Brussels: European Parliamentary Research Service, June 25;
- Satow. Ernest. 2009. *Diplomatic practise*. VI. Edited by Sir Ivor Roberts. Oxford;
- Satow. Ernest. 1932. *The guide to Diplomatic Pratice*. London: London, Longmans;
- Shaw. Malcolm. 2008. *International law*. Cambrige University press. 1010 – 1057;
- Sokol. Smiljko, and Branko Smerdel. 1988. *Organizacija vlasti - Političke ideje, ustavni modeli, zbilja*. Zagreb: Narodne novine;
- Stalin, Iosif Vissarionovič. 1944. *O osnovama lenjinizma*. Osijek: Agitprop Oblasnog komiteta KPH za Slavoniju;
- Stefanović. Štambuk. Jelena. 2008. *Diplomatija u međunarodnim odnosima*. Fakultet političkih nauka. Šigoja. Beograd;
- Tokvil. Aleksis. 2002. *O demokratiji u Americi*. Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića;
- Wessels. Wolfgang. and Andreas Maurer. 2001. *National parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft;
- Wood. John. Jean Charles Serres. 1970. *Diplomatic Ceremonial and Protocol: Principles, Procedures & Pratices*. Macmillan;
- Zamfir. Ionel. 2019. *Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level*. Briefing, Brussels: EPRS | European Parliamentary Research Service;
- Zarjevski. Yefime. 1989. *The people have the Floor, A history of the Inter - Parliamentary Union.* Dartmouth: Dartmouth;
- Đorđević. Mitić. 2000. *Diplomatsko i konzularno pravo*. Beograd: Službeni list;
- Аврамов. Смиља. Миленко Крећа. 2001. *Међународно јавно право*. Београд: Савремена администрација;
- Вељић.Зоран. 2008. *Дипломатски протокол*. Београд: Службени гласник;
- Гершић. Глигорије. 1995. *Дипломатско и конзуларно право*. Београд: Службени лист СРЈ;
- Дезмон. Динан. 2019. *Мењање Европе: Историја Европске уније*. Едиција Европска унија. Службеник гласник;
- Димитријевић. Војин. Обрад Рачић. 1988. *Међународне организације*. 4. Београд: Савремена администрација;
- Димитријевић.Војин.Радослав Стојановић. 1996. *Међународни односи*. Београд: Службени лист СРЈ;

- Димитријевић. Војин. Обрад Рачић. Владимир Ђерић. Весна Петровић. Саша Обрадовић. 2007. *Основи међународног јавног права*. Београд: Београдски центар за људска права;
- Јанковић. Михаило Ђорђе. 2006. *Порекло и развитак дипломатије*. Београд: Beograd;
- Кант. Имануел. 1995. *Вечни мир-филозофски нацрт*. Београд: Гутенбергова галаксија;
- Кисинцер. Хенри. 1999. *Дипломатија*. Београд: Верзалпрес;
- Крећа. Миленко. 2018. *Међународно јавно право*. Београд: Правни факултет;
- Крећа. Миленко. Бојан Милисављевић. 2017. *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*. Београд: Правни факултет;
- Милисављевић. Бојан. 2021. *Дипломатско и конзуларно право*. Београд: Правни Факултет;
- Миливојевић. Зоран. 2013. *Интерпарламентарна унија*. Службени гласник;
- Митровић. Андреј. 1998. *Вријеме нетрпељивих*. Подгорица: ЦИД;
- Ракић. Бранко. 2009. *За Европу је потребно време*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

СТРУЧНИ И НАУЧНИ ЧЛАНЦИ:

- Auel, Katarin, Olivier Rozenberg, and Angela Tacea. 2015. "To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments." West European Politics 282 - 304;
- Auel, Katrin, and Christine Neuhold. 2018. "Europeanisation' of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best-Practices."Maastriht University 18;
- Barbé, Esther, and Anna Herranz. 2005. "The Role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy." Office of the European Parliament (Office of the European Parliament in Barcelona) 1-16;
- Barros, J. *1965.* "The Corfu Incident of 1923: Mussolini and The League of Nations", Princeton University Press. 265-298;
- Barston, Ronald Peter. 2006. Modern Diplomacy. New York: New York: Pearson Longman;
- Bátora, Jozef. 2010. "A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios." In Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, by Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maure Vanhoonacker, 14. Bratislava: European Integration online Papers;

- Bluntschli, J.K.1880. Karakter i duh političkih partija. Beograd: Čupićeva zadužbina;
- Bono, Riccardo. 2011. "The organization of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon." the Centre for the Law of EU External Relations 11-49;
- Brack, Nathalie. 2021. "The Parliaments of Europe: full part actors or powerless spectators?" A state of play 2010 - 2020. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, September 15;
- Brok, Elmar, and Norbert Gresch. 2004. "The Security and Defense Policy of the European Union. The first five years (1999-2004)."Institute for Security Studies 211-222;
- Cabrera, Luis. 2015. "Strengthening Security, Justice and Democracy Globally: The Case for a United Nations Parliamentary Assembly", Background Paper, The Hague: The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center;
- Chryssogelos, Angelos. 2017. "Transnational European Party Federations as EU Foreign Policy Actors: The Activities of Europarties in Eastern Partnership States." Journal of Common Market 257 - 274;
- Cofelice, Andrea. 2016. "Parliamentary Diplomacy and the Arab Spring: Evidence from the Parliamentary Assembly of the Mediterranean and the European Parliament."Mediterraneun Quarterly 100-118;
- Cooper, Ian. 2017. "The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon EU." In National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation? by Davor Jancic, 227-246. London: Oxford press;
- Corbett, Richard, Francis Jacobs, and Michael Shackleton. 2011. "The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. "Journal of Common Market Studies 353-373;
- Crum, Ben, and John Fossum. 2009. "The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy." European Political Science Review 249-271;
- Curtin, Deirdre. 2014. "Challenging Executive Dominance in European Democracy." Modern Law Review 1-32;
- Cutler, Robert M. 2001. "The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Societ." In Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power, by S. Gordon Smith and Daniel Wolfish, 201 - 229. University of Toronto Press;
- De Ruite, Rik. 2013. "Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union". Journal of European Public Policy 1196-1212;

- De Ruiter, Rik, and Christine Neuhold. 2020. “Subsidiarity watchdogs and the kennel of trilogues: when do they bark? The role of National Parliaments in trilogue negotiations”. Journal of European Public Policy 93-111;
- Emerson, Donald. 2003. “Global Spread of Democracy. Global Policy Forum 29 January 2003.” Global Spread of Democracy. Global Policy Forum 29 January 2003. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization, January 2003;
- Falk, Richard. Strauss, Andrew. 2000 “On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty”, Stanford Journal of International Law, vol. 36, no. 2, 191-220;
- Fasone, Cristina. 2016. "Ruling the (Dis-) Oder of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers Conference." In Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution, by Lupo Nicola, 269 - 289. Oxford: Hart Publishing;
- Finn, Helena. 2003. “The Case for Cultural Diplomacy: Engaging Foreign Audiences, Foreign Affairs”, vol. 82, no. 6, 15-20;
- Fiott, Daniel. 2011. “On the Value of Parliamentary Diplomacy”, Madariaga Paper, Vol. 4, No. 7, Madariaga Paper, IV: 1-6;
- Fonck, Daan. 2018. “Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy: Studying the European Parliament’s Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015–17)”. Journal Common Market Studies 1-19;
- Formage, Diana. 2016. “Increasing Inter-Pariamentary Cooperation in the European Union: Current Trends and Challeges”. European Public Law IV: 749-772;
- Gianniti, Luigi, and Nicola Lupo. 2016. “The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy”. Hague Journal of Diplomacy 144-160;
- Giesen, Michael, and Thomas Malang. 2022. "Legislative communities. Conceptualising and mapping international parliamentary relations." Journal of International Relations and Development 523–555;
- Gotz, Norbert. 2005. “On the Origins of 'Parliamentary Diplomacy': Scandinavian 'Bloc Politics' and Delegation Policy in the League of Nations”. Cooperation and Conflict (Sage Publications, Ltd.) 263- 279;
- Grosek, Kristina, and Giulio Sabbati. 2016. Ratification of international agreements by Member States. Brussels, November 15;
- Hefftler, Claudia, and Katjana Gattermann. 2015. “Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential”.In The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, by Claudia Hefflter, Christine Neuhold and Olivier Rozenberg, 94-115. Basingstoke: Palgrave;
- Hix, Simon. 2008. “Towards a Partisan Theory of EU politics”. Journal of European Public Policy 1254- 1262;

- Hudson, Valerie. 2007. Foreign Policy Analysis: Classical and Contemporary Theory. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers;
- Huliaras. Asteris. Tzifakis, Nikolaos. 2010. "Celebrity Activism in International Relations: In Search of a Framework for Analysis", Global Society, vol. 24, no. 2, 255-274;
- Jancic, Davor. 2012. "Parliamentary Diplomacy in the European Union". Edited by Henk Kummeling. (Wolf Legal publishers) 118;
- Jaskiernia, Jerzy. 2023. "Parliamentary Diplomacy – A New Dimension of Contemporary Parliamentarism."Studia Iuridica Lublinensia 85-101;
- Karlas, Jan. 2011. "Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation". Journal of European Policy 258-273;
- Kelsen, Hans. 1966. The principle of International Law. New York: New York : Holt, Rinehart and Winston;
- Kinski, Lucy. 2020. "What role for national parliaments in EU governance? A view by members of parliament, Journal of." Journal of European Integration 1-23;
- Kisindzer, Henri. 2011. Diplomatija. Beograd: Klub plus;
- Koutrakos, Panos. 2011. "The European Union's external relations a year after Lisbon ." the Centre for the Law of EU External Relations (University of Bristol) 26;
- Lapenda, Stjepan. 2007. Diplomatska načela i funkcije. Split: Redak Split;
- Lequesne, Christian. 2020. "Ministries of Foreign Affairs: A Crucial Institution." The Hague Journal of Diplomacy 1-12;
- Longo, Fabio. 2014. "I Presidenti di Assemblea e la politica estera: fra rappresentanza istituzionale e attivismo internazionale". In I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione, by Eduardo Gianfrancesco and Nicola Lupo, 367-387. Bologna: Il Mulino;
- Lord, Chris. 2005. "Accountable and Legitimate? The EU's International Role'. In International Relations and the European Union, by Christopher Hill and Michael Smith, 112-133. Oxford: Oxford University Press;
- Lord, Christopher. 2011. "The Political Theory and Practice of Parliamentary Participation in the Common Security and Defence Policy." Journal of European Public Policy 1133-1150;
- Luzarraga, Francisco. Keating Michael. 1999. "Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments+, London: Cass;
- Maciejewski, Mariusz: Bux, Udo. 2023. "European Parliament." FactSheet. May 4. Accessed July 31, 2023. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_1.3.1.pdf;
- Maurer, Andreas, and Wolfgang Wessels. 2001. "National parliaments after Amsterdam: from slow adapters to National players?" In National parliaments on

their way to Europe:Losers or Latecomers?, by Andreas Maurer and Wolfgang Wessels, 453-454. Nomos;
- Melissen, Jan. 2005 "The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations", Basingstoke:Palgrave Macmillan;
- Monar, and Jörg. 2011. "The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications." European Foreign Affairs Review 143-151;
- Muñoz, Susana, and Cédric Sangaletti. 2016. "The election of Members of the European Parliament." CVCE. European NAvigator. Luxembourg: Luxebourg Centre For Contemporary and Digital History, July 8th .
- Nãstase, Adrian. 1995. "The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order." Romanian Journal of International Affairs 10-11;
- Neumann, Iver. 2013. Diplomatic Sites: A Critical Enquiry. Oxford: Oxford University Press;
- Neunreither, Karlheinz. 2005. "The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?" J. Legis. Stud. 466-489;
- Nicolaïdis, Kalypso. 2013. "European Democracy and Its Crisis." Journal of Common Market Studies, 351-369;
- Nikolić, Oliver, and Savo Manojlović. 2022. "Razvoj funkcije parlamenta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije." Strani pravni život (Institut za uporedno pravo) 367-384;
- Nikolić, Oliver, and Savo Manojlović. 2022. "Razvoj i funkcije parlamneta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije." Strani pravni život 367-384;
- Nitoiu, Christian, and Monika Sus. 2017. "The European Parliament's Diplomacy – a Tool for Projecting EU power in time of crisis? The Case of the Cox–Kwasniewski Mission." Journal of Common Market Studies 71-86;
- Noulas, George. 2011. "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy." Foreign Policy Journal (Europe, News & Analysis) ;
- Novičić, Žaklina. 2008. "Liberalne teorije o ratu i miru." In Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa, by Nevenka Jeftić, 210-227. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu;
- Odeen, Ishmael. 2011. "Notes on Parliamentary Diplomacy";
- Onderco M. 2017. "Parliamentarians in government delegations: An old question still not answered." Sage Jorunals 413-428;
- Paasivirta, Esa. 2011. "The EU's external representation after Lisbon: new rules, new era?" the Centre for the Law of External Relations 39-47;

- Passos, Ricardo. 2011. "The European Union's External Relations a Year after Lisbon ." In The European Union's External Relations a Year after Lisbon: A First Evaluation from the European Parliament, by Panos Kountrakos, 46 -59. Hague: CENTRE FOR THE LAW OF EU EXTERNAL RELATIONS;
- Peters, Dirk, Wolfgang Wagner, and Nicole Deitelhoff. 2010. "Parliaments and European security policy: Mapping the Parliamentary Field." European Integration online Papers 1-18;
- Phillippe, Perchoc. 2018. Council of Europe. Brussels, September 17;
- Raunio, T. 2014. "Legislatures and foreign policy." In The Oxford handbook of legislative studies, by S Martin, T Saalfeld and K Strøm, 543–566. Oxford University press;
- Redei, Lorinc. 2013. Normative Parliamentarians: The EP's role in EU's Foreign Policy process . Budapest: Central European University Department of International Relations and European Studies;
- Ripsman, Norrin, Jeffrey Taliaferro, and Steven Lobell. 2009. "Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy". Cambridge University Press (Cambridge University Press) ;
- Rosenau, James . 1992. "Governance, Order, and Change in World Politics". In Governance without "overnment: Order and Change in World Politics, by James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, 3. Cambridge: Cambridge University Press;
- Rosenau, James. 1995. "Governance in the Twenty-first Century." Global Governance (Brill) 13-43;
- Runio, T, and W Wagner. 2017. "Introduction: Towards parliamentarization of foreign and." West European Politics 1-19;
- Rusk, Dean. 1955. "Parliamentary Diplomacy: Debate vs. Negotiation , vol. 26, no. 2 (1955), str. 121-138." World Affairs Interpreter XXVI: 121-138;
- Salm, Christian. 2020. Shuman Declaration: 70 years on. Researching Paper, Brussels: European Parliament;
- Sayfullaev, Dubrek. 2016. "Parliamentary Diplomacy in Making of Foreign Policy." Semantic Scholal;
- Smith, Steve. 1999. "Is the truth out there? Eight questions about international order." International order and Future of Word Politics;
- Spencer, Oliver. 2005. The Parliamentary Assembly and Its Political Influence. Report of Secretary General, Vienna: International Secretariat OSCE PA;
- Stavridis, Stelios, and Davor Jancic. 2016. "The rise od Parliamentary diplomacy in International Politics."The Hague Jorunal of Diplomacy 105-120;
- Süssmuth, Rita. 1995. "The Role of Parliamentary Diplomacy in the Development of a Lasting Democratic Security Order". Romanian Journal of International Affairs" 89-90;

- Thomson, Kenneth. 1965. “The New Diplomacy and the Quest for Peace”. International Organization 19: 394-409;
- Thym, Daniel. n.d. “Principles of Constitutional Law”. In Foreign Affairs, by Armin – Bast, Jurgen Von Bogdandy, 309 - 343. Oxford: Hart Publishing;
- Thym, Daniel. 2009. "Principles of Constitutional Law." In Foreign Affairs, by Von Bogdandy and Jurgen Armin Bast, 309-345. Oxford, Hart Publishing Ltd;
- Wagner, Wolfgang. 2017. "Parliaments in Foreign Policy." Oxford press 3-8;
- Weisglas, BoerG. 2007. "Parliamentary Diplomacy." Hague Journal of Diplomacy 93 - 99;
- Welle, Klaus. 2013. Preparing for Complexity: The European Parliament in 2025 - Going. SecGen Report, Brussels: European Parliament;
- Wiatr, Jerzy. 1995. “Parliamentary Diplomacy after Cold War”. Romanian Journal of International Affairs 99 - 101;
- Winzen, Thomas. 2012. "National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison." West European Politics 657–672;
- Zürn, Michael. 2004. “Global Governance and Legitimacy Problems. Government and Opposition”, May 7th, vol. 32(2) ed: 260-287;
- Благојевић, Вељко. 2020. "Примена Бечке конвенције о дипломатским односима на одбрамбену (војну) дипломатију." Зборник радова Правног факултета у Нишу 91-108;
- Ђорђевић, Стеван. 2006. “Кодификација права уговора међународних организација”. Анали Правног факултета 84-99;
- Марковић, Ратко. 1990. “Ширење председничког система у свету”.In Два века савремене уставности, Миодраг Јовичић, 367-406. Београд: Српска академија наука и уметности;”
- Милошевић, Марија. 2018. “Демократски дефицит у Европској унији”. (Европско законодавство) 9-22;
- Милошевић, Марија. 2022. “Парламентарна дипломатија као инструмент спољне политике Европске уније”. Европско законодавство 277 - 290;
- Радивојевић, Зоран. 2009.”Нова институционална реформа Европске уније”. Анали Правног факултета у Београду, 191–216;
- Савић, Матеј. 2016. “Бечка конвенција о дипломатским односима - темељ савременог међународног права”. ГОДИШЊАК ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БАЊОЈ ЛУЦИ 93-123;
- Самарџић, Радован. 1955. "Дипоматски методи старих Дубровчана." Анали Правног факултета 182-193;

- Словић, Зарковић. 2016. "Друштво народа – организација проистекла из Првог светског рата и вододелница нове ере дипломатије". Српска политичка мисао 247-264;
- Чорни, Александар. 2013. "Предсједништво Босне и Херцеговине у функцији међународног представљања и одржавања међународних односа". Српска правна мисао 143-169;

ПРАВНА ТЕКОВИНА И ДРУГИ АКТИ ЕУ

- Brok, Elmar. 2005. Draft Report on the institutional aspects of setting up a 'European External Action Service'. Committee Draft Report, Brussels: Committee on Constitutional Affairs, European Parliament;
- Conference of Speakers of the European Union. 2010. "Guidelines for Inter-Parliamentary cooperation in the EU". March 17. Accessed May 9, 2023;
- COSAC. 2013. 20th Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary scrutiny. Conference Report, Vilnius: Lithuanian SEIMAS;
- COSAC. 2019. 32 Bi-annual Report. Conference Report, Helsinki: Finnish Parliament;
- EEAS. 2023. The EU as a global actor. March 17. Accessed September 22, 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-actor_en;
- EK, Evropska komisija. 2016. Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu. Izvještaj EK, Brisel: Evropska komisija;
- Evropska komisija. 2022. Izvjestaj o Crnoj Gori za 2021. godinu: https://www.skupstina.me/cyr/pristupanje-eu/izvjestaji-o-crnoj-gori;
- European Parliament. 2023. Foreign Policy: Aims, Instruments and ahievements. European Parliament's Fact Sheet, Brussels: European Parliament;
- IPEX. 2022. IPEX.eu. May 9. Accessed april 7, 2023. https://secure.ipex.eu/IPEXLWEB/conferences/eu_speakers/meetings.
- MaCleod. 2015. "PA NATO: 60 years of parliamentary diplomacy 1955 - 2015". Accessed Avgust 19, 2023. https://www.nato-pa.int;
- Saryusz-Wolski, Jacek. 2007. Draft Report from the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Choices of the Common Foreign and Security Policy. Committee Draft Report, Brussels: Committee on Foreign Affairs;
- Squarcialupi, Vera. 2000. Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies. Committee Report, Bruxelles: Committee for Parliamentary and Public Relations of the Assembly of the Western European Union;

- Deklaracija i preporuke Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje: http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/parlamentarni-odbor-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/sastanci;
- Historical development of COSAC, COSAC Secretariat, 2014: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.
- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0286_EN.html?redirect;
- European Parliament. 2009-2014. "Report on "Interparliamentary Relations Between the European Parliament and National Parliaments Under the Treaty of Lisbon"." Annual Report 2103/2014, 10;
- Европска политика сусједства: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy, 8.3.2022;
- Rules of procedures of the European Parliament 2019 – 2024, dostupan na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf, 8.3.2022;
- Информација Директората за односе са националним парламентима Европског парламента: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/22/europski-parlament-odnosi-s-nacionalnim-parlamentima;
- Извјештај са резултатима 148. засијадања ИПУ, доступан на: https://www.ipu.org/event/148th-assembly-and-related-meetings.;
- Извјештај о спровођењу ЗСБП, за 2021. годину, доступан на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0354_HR.html, 9.3.2022;
- Извјештај о раду АФЕТ-а 2014 – 2019, доступан на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185501/AFET-Activity-Report-2014-2019.pdf. 8.3.2022;
- Извјештај Европског парламента о Црној Гори (*Report on the 2022 Commission Report on Montenegro*). 2022: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0277_EN.html;
- Извјештај Европског парламента о Црној Гори (*Report on the 2021 commission report on Montenegro*) 2021: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0151_EN.html;
- Јединствени европски акт (Single European Act): https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/2/developments-up-to-the-single-european-act;

- Одлука ЕП о избору посланика у ЕП на директним општим изборима: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923.;
- Одлука Савјета од 20. јула 2010. о организацији и функционисању EEAC (*Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12401-2010-ADD-1/en/pdf;
- Одлука конференције предсједника парламената од 7. фебруара 2020. (Implementing provisions on democracy support and election observation activities decision of the conference of presidents)http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/389c2adb-3686-455d-874d-24001bececc60/2019-02-07_DEG_CoP-Implementing-Provisions_en.pdf;
- Пакт Друштва народа доступан на: https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179.
- Пословник о раду Европског парламента (Rulesofprocedure), https://www.europarl.europa.eu/compendium/en/contents.html;
- Протокол о улози националних парламената у Европској унији (Protocol (no 1) on the role of national parliaments in the European Union), Official Journal of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj;
- Polugodišnji izvještaji COSAC-a (Bi -annual Reports) http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/;
- Poslovnik Parlamentarnog odbora Evropske unije i Crne Gore za stabilizaciju i pridruživanje (POSP): http://www.skupstina.me/images/dokumenti/posp/poslovnik_parlamentarnog_odbora_evropske_unije_i_crne_core_za_stabilizaciju_i_pridru%C5%BEivanje.pdf;
- Резолуција Европског парламента о свеобухватном приступу и утицају на спољну политику ЕУ (European Parliament resolution of 3 April 2014 on the EU comprehensive approach and its implications for the coherence of EU external action) ;
- Резолуција ЕП од 15. јануара 2020. о позицији ЕП о Конференцији о будућности Европе: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0010&from=EN;
- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*European Parliament resolution of 6 February 2014 on the 2013 progress report on Montenegro*). 2014:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0104_EN.html?redirect;

- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*European Parliament resolution of 11 March 2015 on the 2014 Progress Report on Montenegro*).2015: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0063_EN.html?redirect;
- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*European Parliament resolution of 10 March 2016 on the 2015 report on Montenegro*.2016: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0092_EN.html?redirect;
- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*European Parliament resolution of 16 March 2017 on the 2016 Commission Report on Montenegro*). 2017: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0094_EN.html?redirect;
- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*Resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Montenegro*). 2018: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0482_EN.pdf?redirect;
- Резолуција Европског парламента о Црној Гори (*European Parliament resolution of 19 May 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on Montenegro)*. 2019: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0244_EN.html;
- резолуција Европског парламента (European Parliament on climate diplomacy) 2018: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-20180280_EN.html?redirect;
- Споразум о стабилизацији и придруживању Црне Горе ЕУ, доступан на: https://www.gov.me/en/documents/027ba344-ba95-4f17-9ec6-88b6e9ba3ea7;
- Уговор о Заједници за угаљ и челик: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/1/the-first-treaties;
- Уговор из Мастрихта (*Treaty on European Union*). 1992. EUR-Lex database of EU law,https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf.
- Уговор из Амстердама (*Treaty of Amsterdam*). 1997: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf;
- Уговор из Нице (Treaty of Nice). 2001: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT;

- Уговор из Лисабона (Treaty of Lisbon). 2007: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC;
- Женевска декларација са 148. засиједања ИПУ, доступна на: https://www.ipu.org/event/148th-assembly-and-related-meetings;
- Записници са састанака КОСАК-а (Minutes of COSAC), http://www.cosac.eu/documents/contributions-and-conclusions-of-cosac/;
- Закључци Савјета о пружању демократске подршке спољним пословима ЕУ (Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations) https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111250.pdf;
- Заједничка стратегија о партнерству ЕУ и Кариба доступна на: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133566.pdf;

РЕЛЕВАНТНИ ДОКУМЕНТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (ИПУ, УН, ОЕБС, СЕ, НАТО и остали)

- Bi-Annual COSAC Report: https://api.skupstina.me/media/files/1617782486-conclusions-li-cosac.pdf, 2014;
- 34th Bi-Annual COSAC Report, 2020;
- 37th Bi-Annual COSAC Report, 2022;
- Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1961): https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf;
- Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1963): https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_19855/objava_19400/fajlovi/becka_konvencija_o_konzularnim_odnosima.pdf;
- Bečka konvencija o specijalnim misijama (1969): https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_3_1969.pdf;
- Deklaracija o kriterijumima za slobodne i poštene izbore, Interparlamentarna unija:https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections;
- Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Sluzbeni list EU, L 289, 30.10.2008, dotupan na: https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2008034;
- Хитно мишљење Венецијанске комисије о уставности Предлога закона о измјенама и допунама Закона о Предсједнику Црне Горе:

https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/593/2956-18077-.pdf;
- Inter - Parliamentary Union. 2022. Inter - Parliamentary Union. Accessed November 7, 2022. https://www.ipu.org;
- Interparliamentary Union. 2021. "IPU." May 22. Accessed October 7th, 2022. file:///C:/Users/Marija/Downloads/statutes_-may2021-e.pdf;
- Interparliamentary Union. 2019. Celebrating 130 Years of IPU, Anniversary book. Geneva: Interparliamentary Union;
- Interparliamentary Union. 2005. "Parliamentary Involvement in International Affairs." Report to XI Word Conference of Speakers of Parliaments, New York, 8;
- Interparliamentary Union, IPU. 2005. "Parliament and Democracy in the 21st Century." IPU Report, New York;
- IPU, Interparliamentary Union. 2023. Statutes and Rules of IPU. Geneva: IPU;
- ICJ, International Court of justice. 1949. Reparation for injuries suffered in the service of the united nations. advisory opinions and orders, leiden: a. w. sijthoff's. https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf;
- Konvencija o privilegijama i imunitetima UN (1946): https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20of%20Privileges-Immunities%20of%20the%20UN.pdf;
- Konvencija o privilegijama i imunitetima specijalizovanih agencija (1947): https://treaties.un.org/doc/Treaties/1949/08/19490816%2010-43%20AM/Ch_III_2p.pdf;
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih djela protiv lica pod međunarodnom zaštitom uključujući i diplomatske agente (1973): https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf;
- Konvencija o predstavljanju država u njihovim odnosima sa međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera (1975): https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf;
- Одлука о одредбама које се односе на активности Групе за демократску подршку и координацију избора ЕП, доступна на: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/389c2adb-3686-455d-874d-24001becec60/2019-02-07_DEG_CoP-Implementing-Provisions_en.pdf;
- Одлука Конференције предсједника Европског парламента од 10. јуна 2010. године о образовању Парламентарног одбора Европске уније и Црне Горе за стабилизацију и придруживање;
- Parlamentarna skupština Savjeta Evope. 2022. "Functioning. Assembly's achievments". Accessed 2023. https://pace.coe.int/en/pages/achievements.

- PACE. 2023. "Functioning. Assembly's Achievements." https://pace.coe.int/en/pages/achievements;
- PA OSCE, International Secretariat OSCE. 2015. The OSCE Parliamentary Assembly. Kopenhagen, October 25;
- Повеља ПСОЕБС из Париза: https://www.oscepa.org/en/documents/documents-1/673-1990-charter-of-paris-for-a-new-europe/file;
- Повеља УН: https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text;
- Пословник о раду ПС ОЕВС: https://www.oscepa.org/en/documents/rules-of-procedure/1832-rules-of-procedure-english/file;
- Пословник о раду ПС НАТО: https://www.nato-pa.int;
- Пословник о раду ПССЕ: https://pace.coe.int/en/rules;
- Report EP on "Interparliamentary Relations Between the European Parliament and National Parliaments Under the Treaty of Lisbon";
- Роуз Рот (Rose-Roth) инцијатива: https://www.nato-pa.int/document/assembly-leaflet-april-20230;
- Статут ИПУ: https://www.ipu.org/document/statutes-and-rules;
- Стратегија ИПУ за период 2022-2026. године доступна на: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026;
- Transition to the United Nations. 2019. October 10. Accessed March 31, 2022. https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/transition;
- UN, Nations, United. 2019. Main Organs of the League of Nations. October 10. Accessed March 31, 2022. https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/organs;
- United Nations Development Programme, UNDP. 2015. "PARLIAMENTS, CRISIS PREVENTION AND RECOVERY: GUIDELINES FOR THE INTERNATIONAL COMMUNITY." Publication. October 31. Accessed November 26th, 2022. https://www.undp.org/publications/parliaments-crisis-prevention-and-recovery-guidelines-international-community;
- Univerzalna deklaracija o demokratiji, Interparlamentarna unija: https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/universal-declaration-democracy;
- Заједничка стратегија ЕУ и Кариба доступна на: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133566.pdf;

НАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ И ДРУГИ АКТИ

- Декларације са досадашњих састанака ПОСП-а, доступне на: https://www.skupstina.me/me/pristupanje-eu/sastanci;
- Декларација са 21. ПОСП, доступна на: https://api.skupstina.me/media/files/1710421803-deklaracija-i-preporuke.pdf;
- Национална правила о одржаним изборима за ЕП доступна на: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754620/EPRS_ATA(2023)754620_EN.pdf, 2024;
- Riksdag. 2010. The Stockholm Guidelines for the Speakers of EU Conference. guidelines, Stockholm: Swedish Presidency;
- Senat of the Republic of Italy. Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy. 2014. "Senat of the Republic of Italy". Senat of the Republic of Italy. November 7th. Accessed May 9th, 2022. https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/8/Rules%20of%20procedure%20-%20Interparliamentary%20Conference%20for%20the%20CFSP-CSDP_EN.pdf;
- Pravilnik o osnivanju i radu grupa prijateljstva Skupštine Crne Gore: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/medjunarodna-saradnja/bilateralna_saradnja/Pravilnik_o_osnivanju_i_radu_grupa_prijateljstva_Skup%C5%A1tine_Crne_Gore.pdf;
- Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju, http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf;
- Zajedničke izjave sa sastanaka COSAP-a, http://www.skupstina.me/index.php/me/medjunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/cosap/dokumenta;
- Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore (("Sl. list CG" broj 59/17) ;
- Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI) ;
- Ustav Austrije dostupan na: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf;
- Federalni zakon u EU pitanjima Austrije: https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/eu-information-act/index.html;
- Ustav Francuske dostupan na: https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/list_parliaments/frsen;
- Ustav Savezne Republike Njemačke dostupan na: https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/list_parliaments/debra;

- Ustav Republike Italije dostupan na: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf;
- Ustav Republike Danske dostupan na: https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-constitutional-act;
- Ustav Mađarske dostupan na: https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/list_parliaments/huors;
- Ustav SAD dostupan na: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_SAD_sprski.pdf-.
- Ustav Švedske dotupan na: https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/;
- Ustav Poljske dostupan na: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009;
- Ustav Ruske Federacije dostupan na: http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm;
- Ustav Narodne Republike Kine dostupan na: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html;
- Ustav Ujedinjenog kraljevstva dostupan na: https://www.constituteproject.org/constitution/United_Kingdom_2013.pdf;
- Указ Предсједника Црне Горе од 15. децембра 2022. године, доступан на:
- https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/593/2956-17362-00-34-22-1-15.pdf;
- Записници са састанака ПОСП-а доступни на: https://www.skupstina.me/me/pristupanje-eu/sastanci;

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

- Democracy Support and Election Coordination Group. Accessed фебруар 7, 2021. https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100709STO78532+0+DOC+XML+V0//EN.- ;
- Last session of the League, 8-18 april, 1946, Speeches by various delegates on the failure and legacy of the League, доступно на: http://www.johndclare.net/league_of_nations8_lastsession.htm;
- Говор Винстона Черчила. Churchil, Winston. 1949. "PACE, Speaches. ." Accessed 2023. https://assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=39;
- Говор предсједнице ИПУ на 148. засиједању ИПУ доступан на: https://www.ipu.org/event/148th-assembly-and-related-meetings. 2024;

- Говор прве предсједнице ЕП доступан на: https://www.cvce.eu/obj/speech_by_simone_veil_strasbourg_17_july_1979-en-174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a.html;
- Годишњи извјештаји о раду Одбора за европске интеграције Скупштине Црне Горе за период 2010 – 2023. године: https://www.skupstina.me/cyr/kategorije/odbor-za-evropske-integracije;
- Годишњи извјештај Скупштине Црне Горе за 2014. годину: https://api.skupstina.me/media/files/1606259067-izvjestaj-o-radu-skupstine-crne-gore-za-2014godinu.pdf;
- Годишњи извјештај о раду Одбор за међународне односе и исељенике за 2020. годину, стр. 8;
- Делегација Скупштине у ЦЕИ: https://www.skupstina.me/me/medunarodna-saradnja/multilateralna-saradnja/delegacija-u-parlamentarnoj-dimenziji-centralnoevropske-inicijative-cei-pd;
- Инцицијатива Процес сарадње Југоисточне Европе: https://www.seecp.info/;
- Информација о програмима подршке за 2023. годину: https://www.gov.me/cyr/dokumenta/605d827d-8c98-4094-8c25-3a1120b9d27b;
- Информативни преглед Секретаријата ОЕИ о улози Одбора у преговарачком процесу;
- Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ИПУ, 2024;
- Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ППСЕ, 2024;
- Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ПСОЕБС, 2024;
- Информација секретара сталне делегације Скупштине Црне Горе у ПСНАТО, 2024;
- Информација Секретаријата ОЕИ о КОСАП иницијативи, 2024;
- Информације о одржаним изборима за ЕП у јуну 2024. године доступни на: https://elections.europa.eu/en/;
- Налази истраживања које је спровела Служба за истраживања ЕП из 2019. године: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642211/EPRS_BRI(2019)642211_EN.pdf;
- Повеља о добросусједским односима, стабилности, безбједности и сарадњи у Југоисточној Европи и Инаугурална декларација о формирању

Парламентарне скупштине Процеса сарадње у Југоисточној Европи: https://www.seecp.info/declarations;

- Програм приступања Црне Горе ЕУ за 2022- 2023: https://www.gov.me/dokumenta/201269a4-2301-4e15-bd22-be4d8a542830;
- Пословник о раду Централно европске иницијативе (ЦЕИ): https://www.cei.int/sites/default/files/2024-01/209.001-23%20PoA%202024-2026%20FINAL2.pdf;
- Стратегија информисања јавности о приступању Црне Горе Европској унији за 2023 - 2026: https://www.gov.me/cyr/dokumenta/21390df2-6233-4a1b-8689-846d78dd83c0;
- Саопштење за јавност ПС ОЕБС-а о избору предсједника Скупштине Црне Горе за предсједника ПС ОЕБС-а: https://www.oscepa.org/en/news-a-media/press-releases/press-2013/montenegrin-speaker-of-parliament-elected-osce-pa-president;
- Саопштење ИПУ са билатералном састанка делегација Јерменије и Азербејџана доступно на: https://www.ipu.org/news/press-releases/2024-03/ipu-offers-its-good-offices-armenia-and-azerbaijan, 2024;
- Саопштење ЕП са избора 1979. доступно на: https://www.theguardian.com/politics/from-the-archive-blog/2019/jan/23/first-european-elections-june-1979;
- Саопштење за јавност, НД Вијести, Билчик: ПОСП отказан због усвајања измјена Закона о предсједнику, 13.12.2023. године: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/634712/bilcik-posp-otkazan-zbog-usvajanja-izmjena-zakona-o-predsjedniku#:~:text=Sastanak%20Parlamentarnog%20odbora%20Evropske%20unije%20%28EU%29%20i%20Crne,Evropskog%20parlamenta%20%28EP%29%20za%20Crnu%20Goru%2C%20Vladimir%20Bil%C4%8Dik, 2022;
- Саопштење Билчика и Пицуле о отказивању ПОСП-а, НД Вијести, доступан на: https://www.vijesti.me/vijesti/politika/634679/bilcik-i-picula-razocarani-politickom-situacijom-usvajanje-izmjena-zakona-prijetnja-evropskim-ambicijama-crne-gore, 2022;
- Саопштење Уставни суда Црне Горе: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/119-saopstenje-sa-xi-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore-odrzane-27-juna-2023-godine, 2022;
- Саопштење Скупштине Црне Горе са посјете парламентарне делегације Бриселу доступно на: https://www.skupstina.me/cyr/clanci/delegacija-skupstine-u-briselu-predstavljeni-prioriteti-za-ubrzano-pristupanje-crne-gore-evropskoj-uniji, 2023;

- Саопштење Скупштине Црне Горе о одржаној Другој скупштини грађана: https://www.skupstina.me/cyr/clanci/odrzana-druga-skupstina-gradana#!, 2022;
- Саопштење за јавност са 19. КОСАП-а: https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzan-19-sastanak-cosap-a, мај 2024;
- Саопштење: „70 година Декларације из Каира“: http://www.bjreview.com/world/txt/2013-12/09/content_583155_2.htm;
- Саопштење за јавност поводом ступања на снагу Споразума свеобухватном и побољшаном партнерству, који је потписан 1. јуна 2018, а ступио на снагу у марту 2021. године: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-armenia-comprehensive-and-enhanced-partnership-agreement-enters-force_en;
- Студија АФЕТ-а о међупарламентарним састанцима одбора: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf;
- Уставни суд Црне Горе, саопштење за јавност: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/119-saopstenje-sa-xi-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore-odrzane-27-juna-2023-godine;
- Централно еврпска иницијатива: https://www.cei.int/;
- Записник са Шесте сједнице, одржане 14. септембра 2021. године: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/sjednicaradnogtijela/2930;
- Записник са Прве - конститутивне сједнице Скупштине Црне Горе 28. сазива одржана је 27.јула и 30. октобра 2024, записник са сједнице доступан на: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/279/4402-00-61-23-5-3.pdf;

ЗВАНИЧНИ САЈТОВИ:

- Делегација ЕП за односе ЕУ и Казахстана, Киргистана, Таџикистана, Узбекистана и Монголије: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/home;
- Делегација ЕП за односе ЕУ и Русије: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-ru/home;
- Делегација ЕП за односе са Украјином, Молдавијом, Бјелорусијом, Јерменијом, Азербејџан и Грузијом: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/171/three-eastern-partnership-neighbours-ukraine-moldova-and-belaru;
- Делегација ЕП за сјеверну сарадњу: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/deea/home;
- Делегација ЕП за односе са земљама Магреба: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/dmag/home;

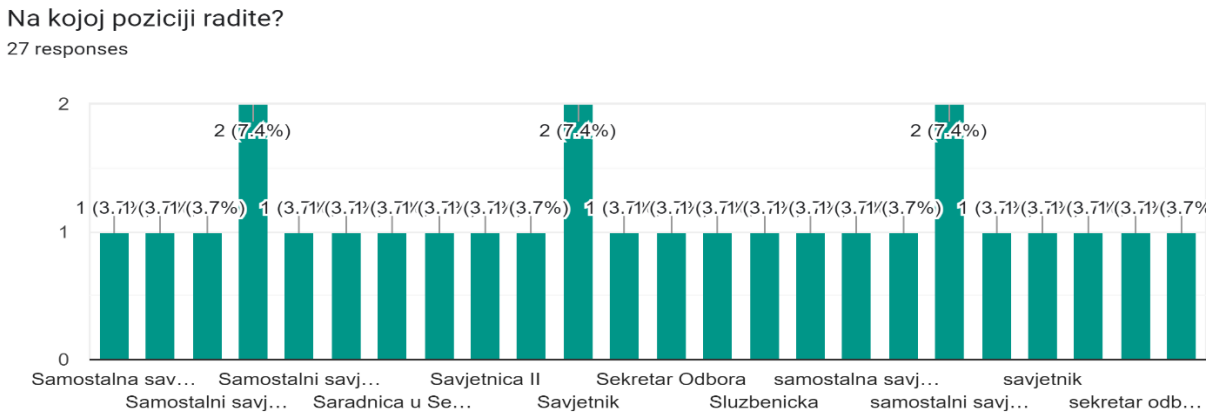
- Делегација ЕП за односе са земаљама Кариба: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcar/home;
- Делегација ЕП за односе са државама Јужног Кавказа: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/dsca/home;
- Делегација ЕП у Заједничком парламентарном одбору ЕУ и Мексика: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/d-mx/home;
- Делегација ЕП у Заједничком парламентарном одбору ЕУ и Чилеа: https://www.europarl.europa.eu/delegations/hr/d-cl/home;
- Делегација ЕП за односе ЕУ и УК: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-uk/home;
- Интерпарламентарна унија, https://www.ipu.org/;
- Европски парламент, https://www.europarl.europa.eu/portal/en;
- Европска служба за спољне послове, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en;
- Европска политика сусједства и преговори за проширење: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en;
- Европски центар за парламентарну документацију и истраживање: https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/networks/ecprd;
- Конференција предсједника одбора за европске послове парламената држава чланица ЕУ (COSAC), http://www.cosac.eu/;
- Међупарламентарне делегације ЕУ: https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/list/bytype;
- Међународна организација Франкофоније: https://www.francophonie.org/;
- Парламентарна скупштина ОЕБС: https://www.oscepa.org/en/;
- Парламентарна скупштина НАТО: https://www.nato-pa.int/;
- Скупштина Црне Горе, http://www.skupstina.me/index.php/me/;
- Парламентарна скупштина Уније за Медитеран: https://paufm.org/;
- Скупштина грађана: https://citizensassembly.ie/about/;
- Мрежа за парламентарну размјену информација (Interparliamentary EU information exchange – IPEX): https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/networks.html.

Прилог 1

Резултати истраживања (анкета)

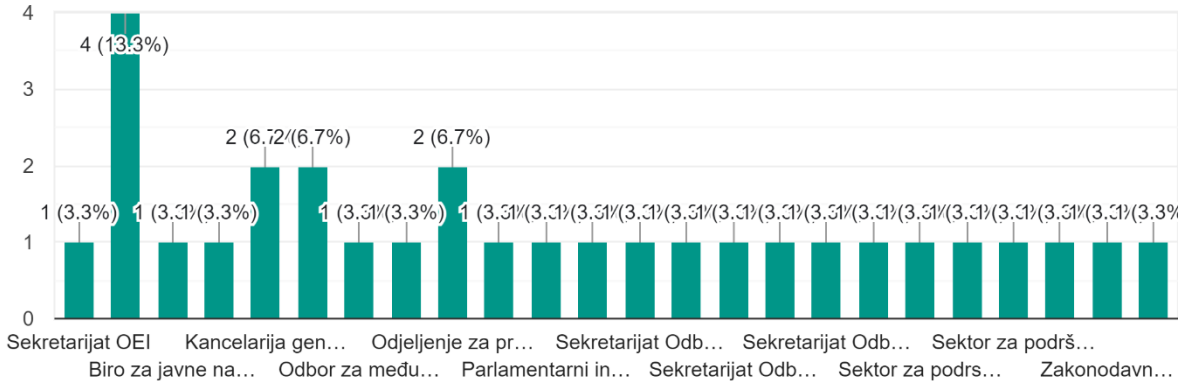
<u>Резултати истраживања спроведеног на нивоу службе Скупштине Црне Горе, парламената Западног Балкана и Европског парламента</u>

Истраживање, које је рађено на нивоу службе Скупштине Црне Горе, било је намијењено запосленима, који се посредно или непосредно баве парламентарном дипломатијом. Упитник је послат запосленима у радним тијелима Скупштине (14 одбора), Канцеларији генералног секретара и Одјељењу за протокол.



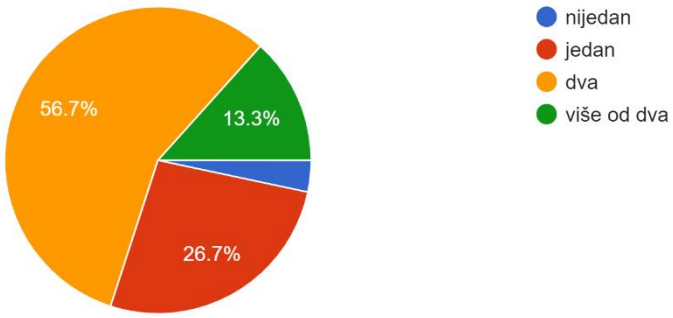
U kojoj organizacionoj jedinici radite?

30 responses



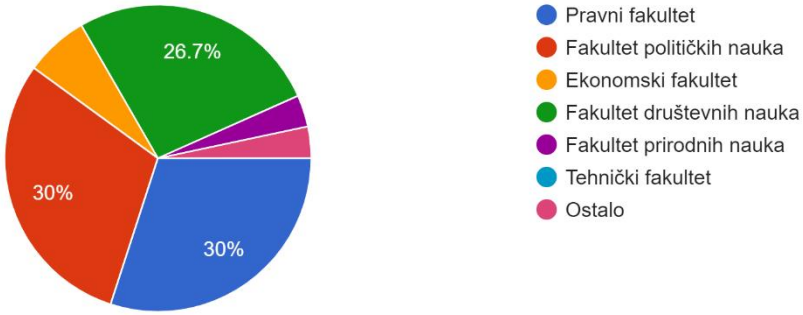
Koliko stranih jezika govorite?

30 responses



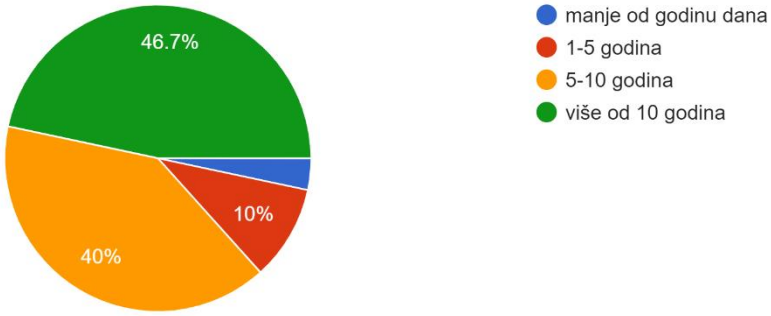
Koji ste završili fakultet?

30 responses



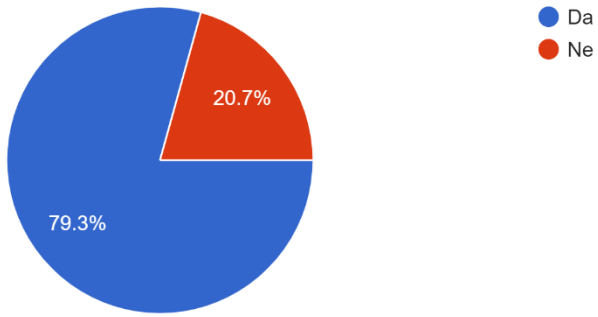
Koliko dugo radite u Skupštini Crne Gore?

30 responses



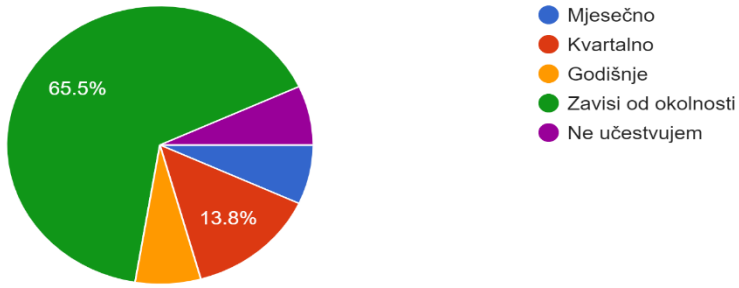
Da li se u svom poslu bavite međunarodnim aktivnostima?

29 responses



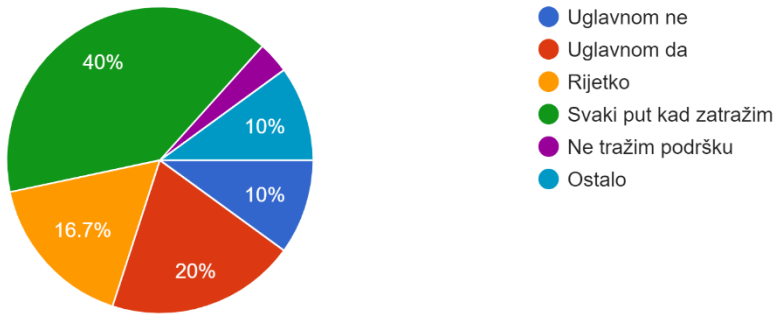
Koliko često učestvujete na međunarodnim konferencijama i sastancima?

29 responses



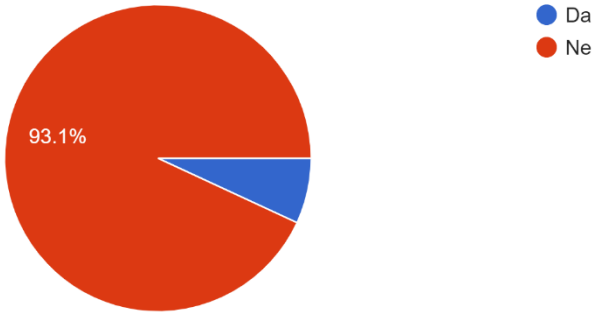
Da li prilikom učešća u međunarodnoj aktivnosti u inostranstvu imate podršku Ambasade/Misije u datoj državi?

30 responses



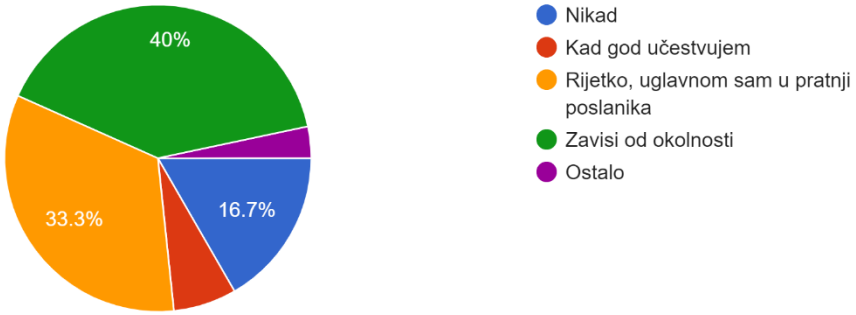
Da li posjedujete diplomatski/službeni pasoš?

29 responses



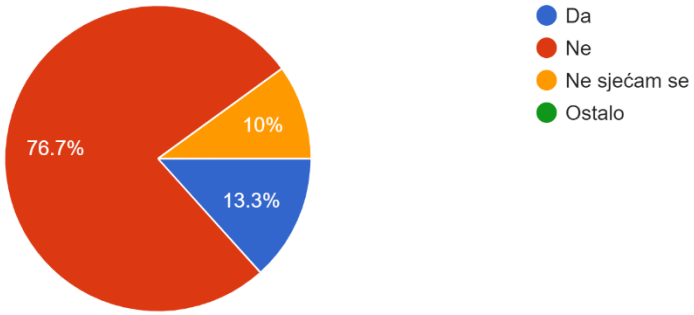
Koliko često imate priliku da se, u svojstvu službenika, obratite na nekoj međunarodnoj konferenciji?

30 responses



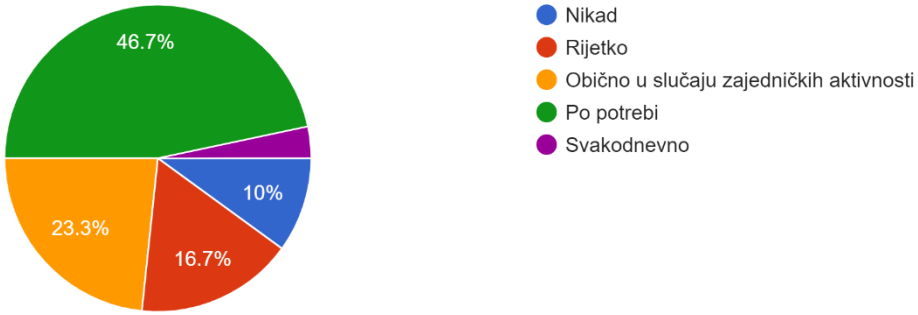
Da li ste nekad učestvovali ili pratili delegaciju na međunarodnom skupu na temu koja nije u opisu Vašeg posla?

30 responses



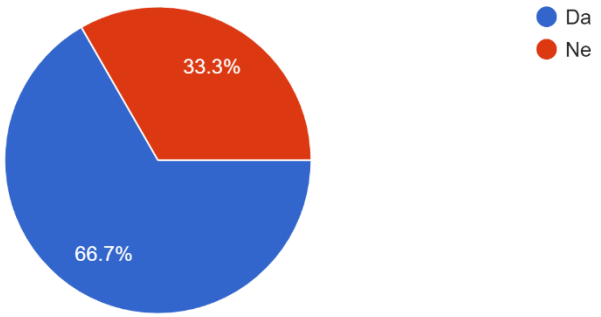
Koliko često komunicirate sa kolegama iz parlamenata drugih država?

30 responses



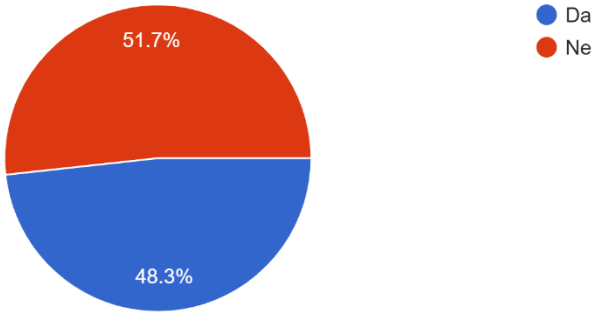
Da li poznajete kolegu koji radi u Vašoj organizacionoj jedinici u nekom od parlamenata regiona?

30 responses



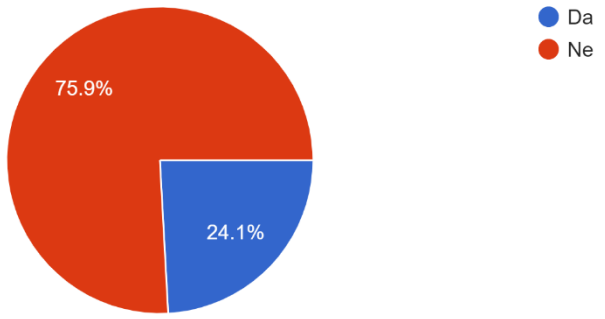
Da li poznajete kolegu koji radi u Vašoj organizacionoj jedinici u nekom od parlamenata država članica EU?

29 responses



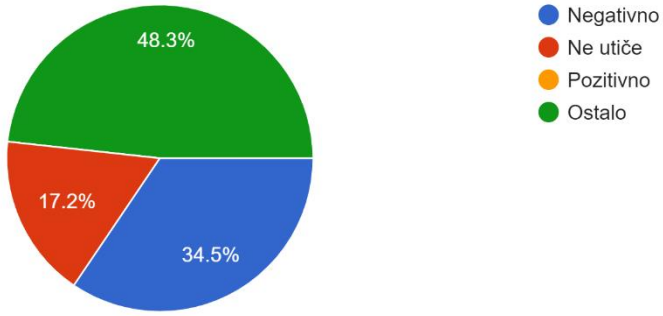
Da li poznajete kolegu koji radi u Vašoj organizacionoj jedinici u Evropskom parlamentu?

29 responses

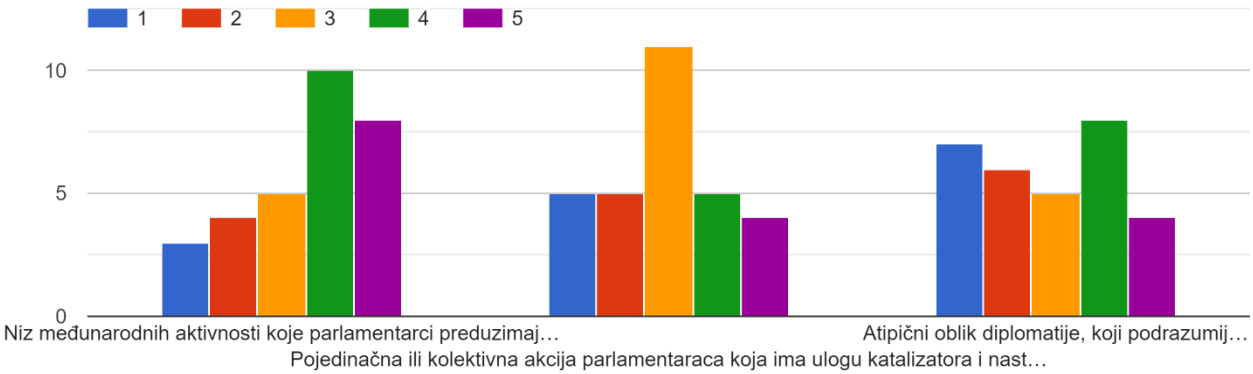


Kako izborni ciklus i promjena strukture parlamenta utiče na međunarodnu saradnju?

29 responses

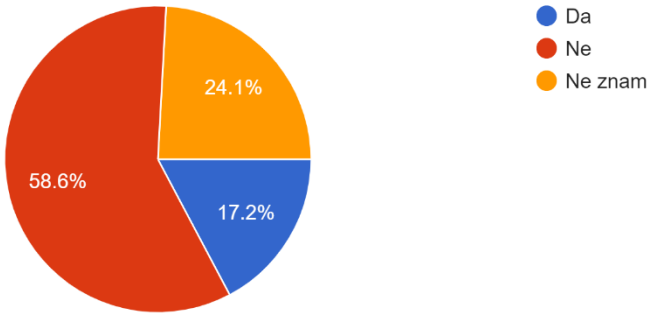


Koja od ponuđenih definicija, po Vama, najbolje određuje parlamentarnu diplomatiju?



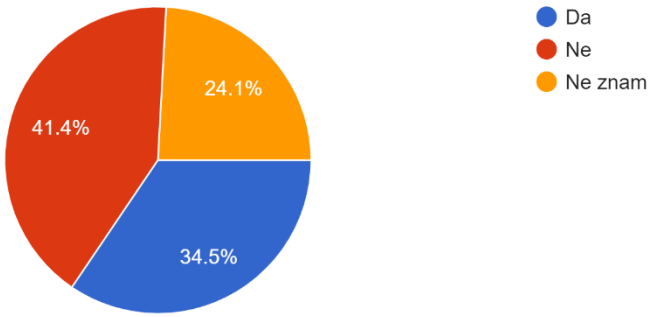
Da li je parlamentarna diplomatija pravno regulisana u slučaju Crne Gore?

29 responses



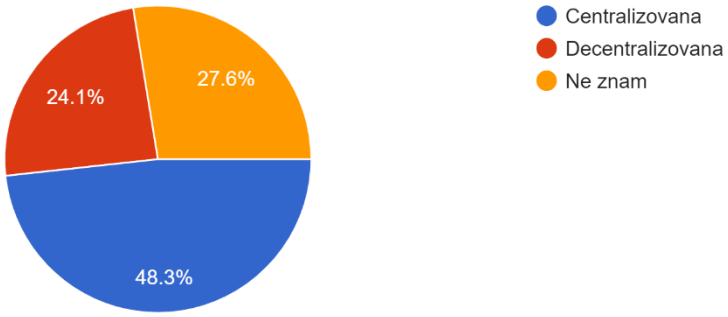
Da li je parlamentarna diplomatija institucionalizovana u slučaju Crne Gore?

29 responses



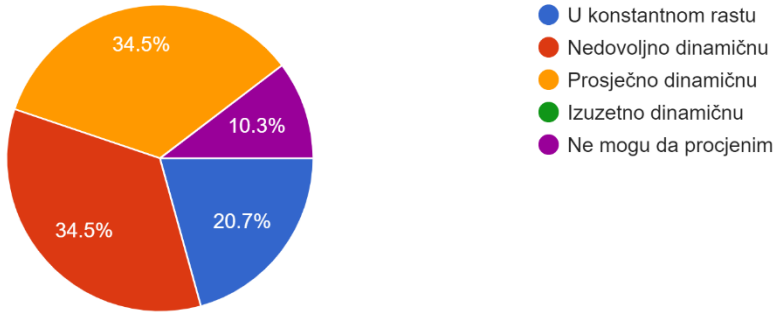
Da li je parlamentarna diplomatija centralizovana ili decentralizovana u slučaju Crne Gore?

29 responses



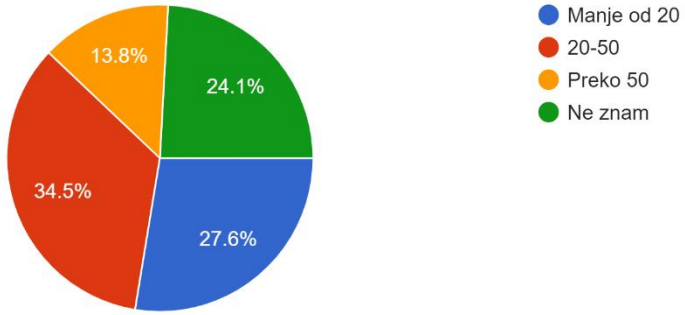
Kako biste ocijenili dinamiku parlamentarne diplomatije Crne Gore?

29 responses



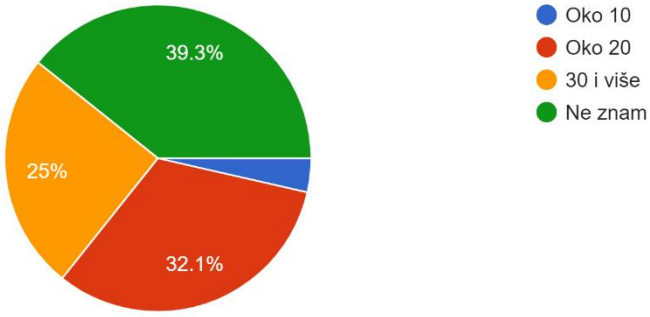
Koliko se na godišnjem nivou organizuje međunarodnih posjeta Skupštini Crne Gore?

29 responses



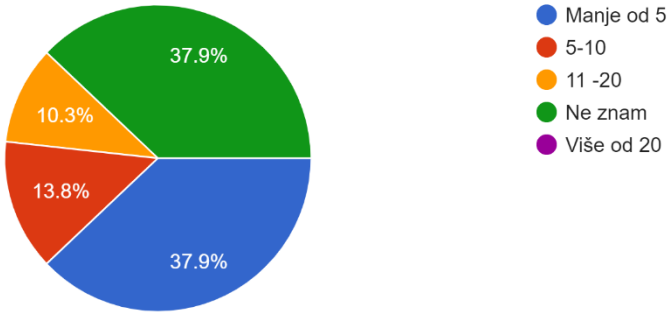
Koliko se na godišnjem nivou organizuje multilateralnih posjeta delegacije Skupštine Crne Gore?

28 responses



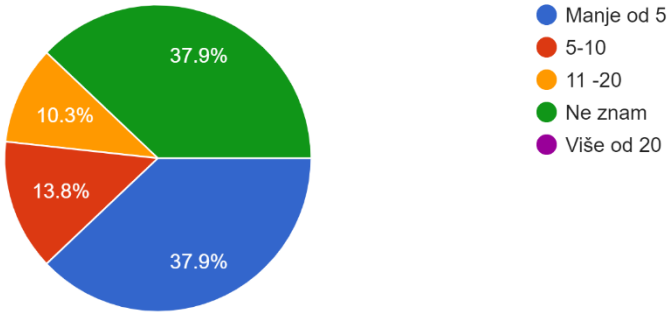
Koliko se na godišnjem nivou organizuje posjeta Skupštini Crne Gore na nivou službenika?

29 responses



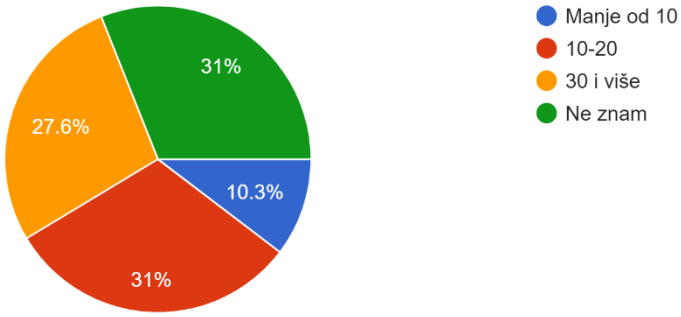
Koliko se na godišnjem nivou organizuje posjeta Skupštini Crne Gore na nivou službenika?

29 responses

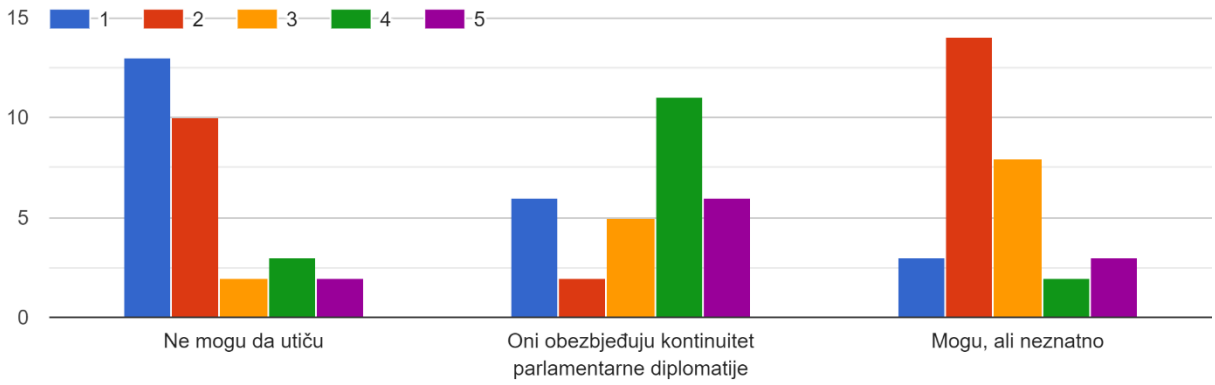


Koliko se na godišnjem nivou organizuje bilateralnih posjeta delegacije Skupštine Crne Gore?

29 responses

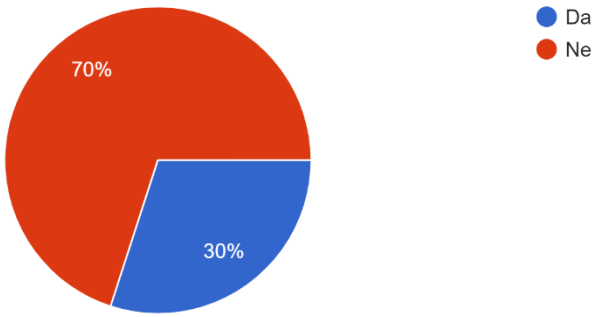


U kojoj mjeri mislite da službenici mogu da utiču na dinamiku međunarodne parlamentarne saradnje?



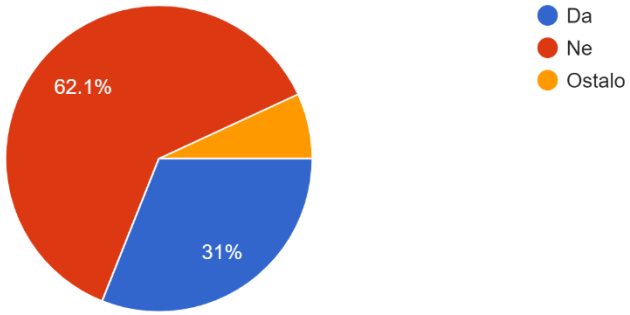
Da li ste upoznati sa programom saradnje koji donosi Skupština, na predlog Odbora za međunarodne odnose i isljenike, na osnovu čega se...mentarna saradnja (čl. 210 Poslovnika Skupštine?

30 responses



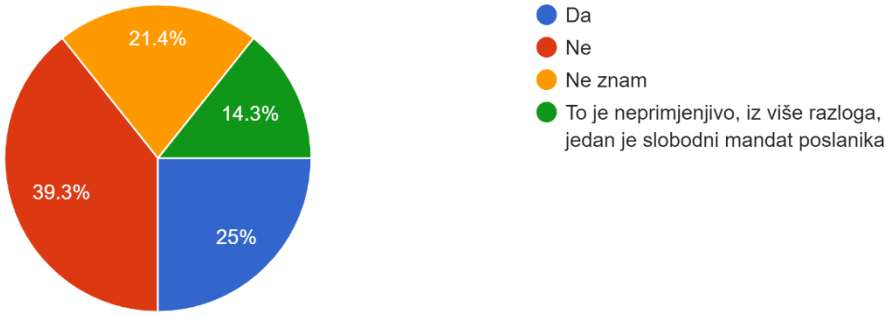
Da li ste upoznati sa pravilima o ostvarivanju međunarodnih aktivnosti koje donosi Kolegijum predsjednika Skupštine, na osnovu koga se ostvaru...mentarna saradnja (čl.210 Poslovnika Skupštine)?

29 responses

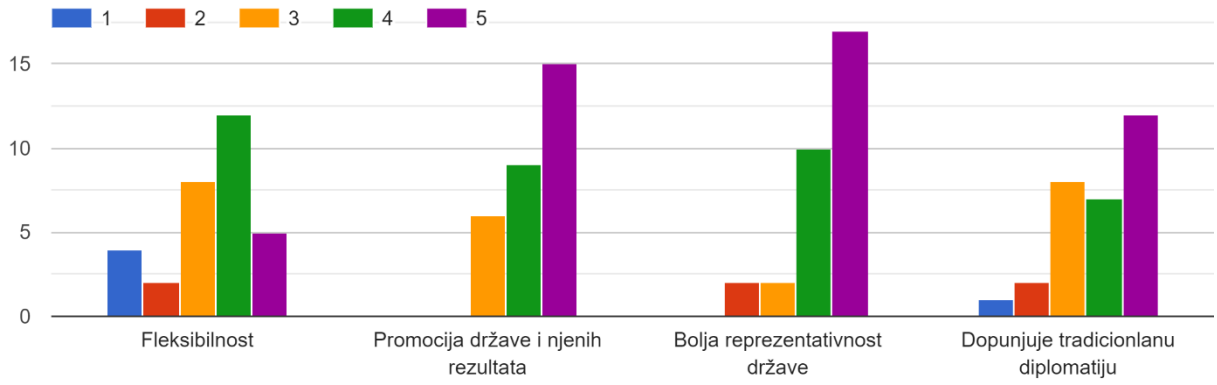


Da li smatrate da platformu za razgovore prilikom učešća delegacije na međunarodnom planu treba da utvrđuje Kolegijum predsjednika Skupštine?

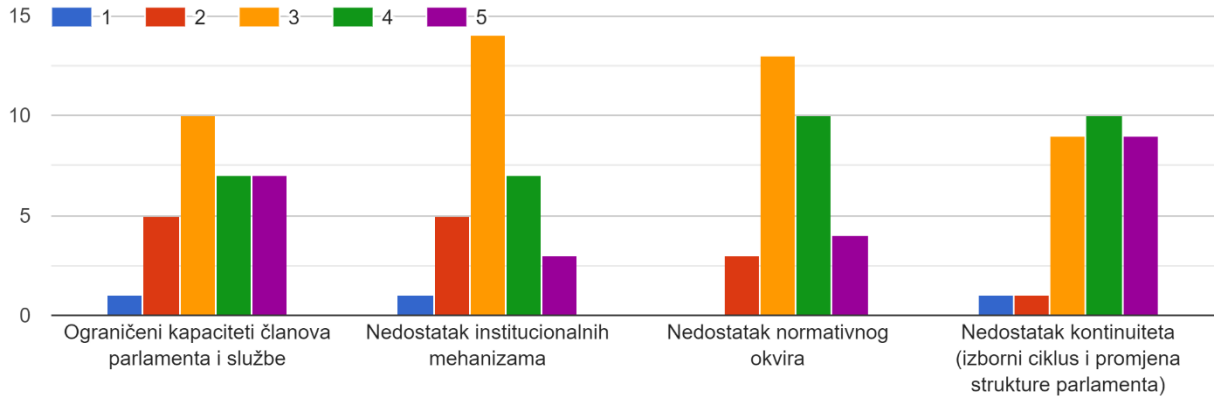
28 responses



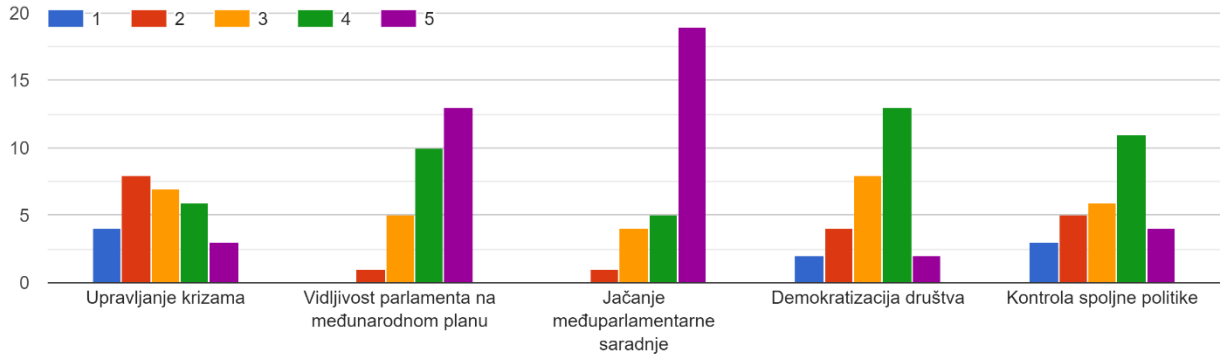
Koji od ponuđenih odgovora najbolje opisuje parlamentarnu diplomatiju u pozitivnom smislu?



Koji od ponuđenih odgovora najbolje opisuje mane parlamentarne diplomatije?



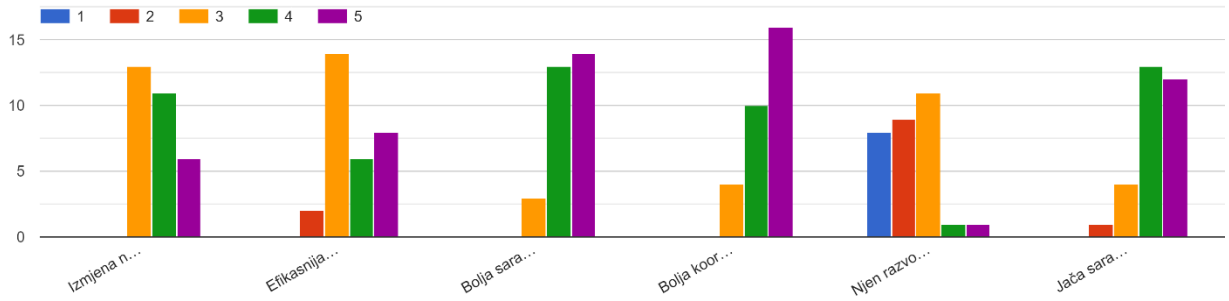
Šta od ponuđenog najbolje određuje funkciju parlamentarne diplomatije?



Smatrate li da parlamentarna diplomatija može služiti kao efikasno sredstvo za održavanje međunarodnih odnosa?

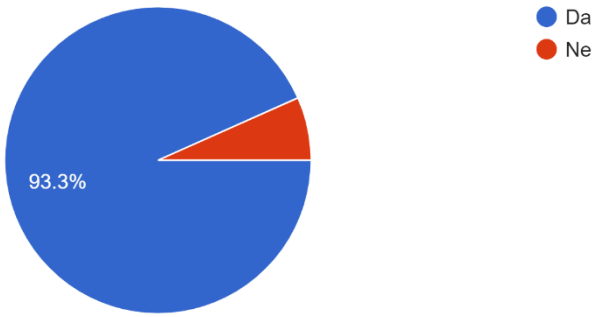
30 responses

Koji su, po Vama, mogući pravci za unapređenje parlamentarne diplomatije?



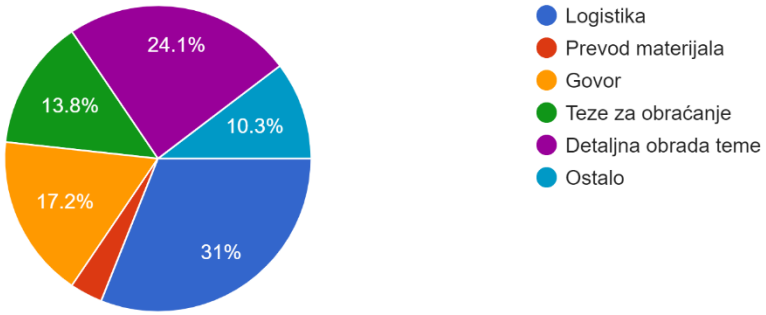
Da li radite neposredno sa poslanicima?

30 responses



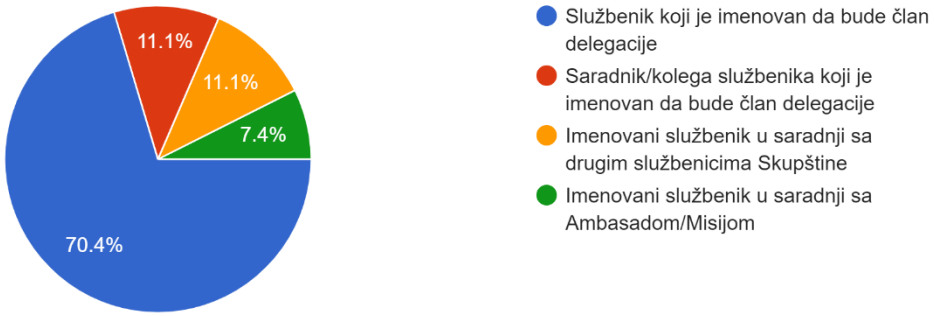
Koja je vrsta pomoći koju poslanik najčešće traži u okviru pripreme za učešće na nekom međunarodnom događaju?

29 responses



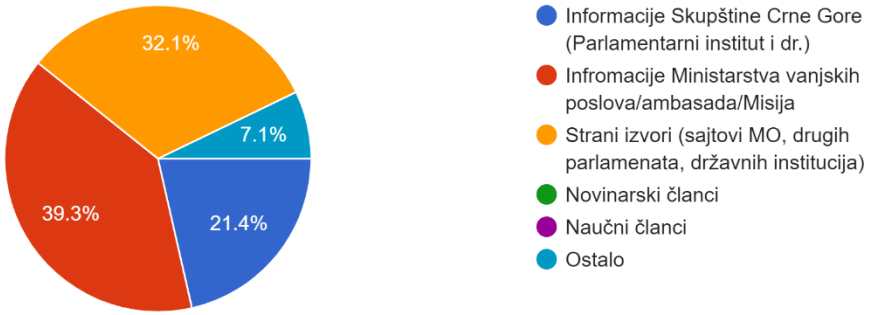
Ko priprema materijal za učešće delegacije?

27 responses



Prilikom pripreme za učešće delegacije na međunarodnom planu, koji je najčešći izvor informacija koje koristite?

28 responses

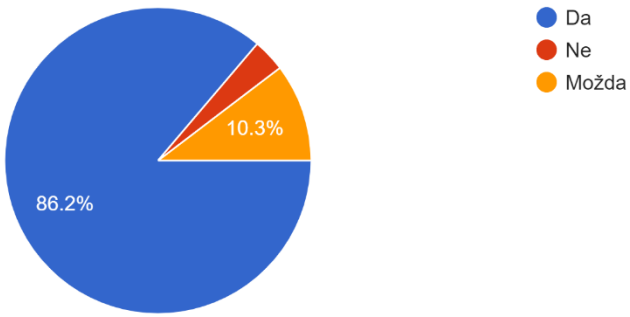


Da li ste upoznati sa parlamentarnom mrežom Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ESPRD) i koliko često je koristite?

29 responses

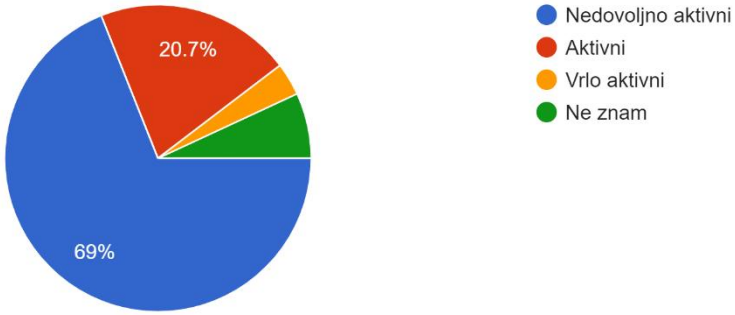
Da li smatrate da bi pristup službenika različitim izvorima informacija doprinijelo boljoj pripremi poslanika?

29 responses

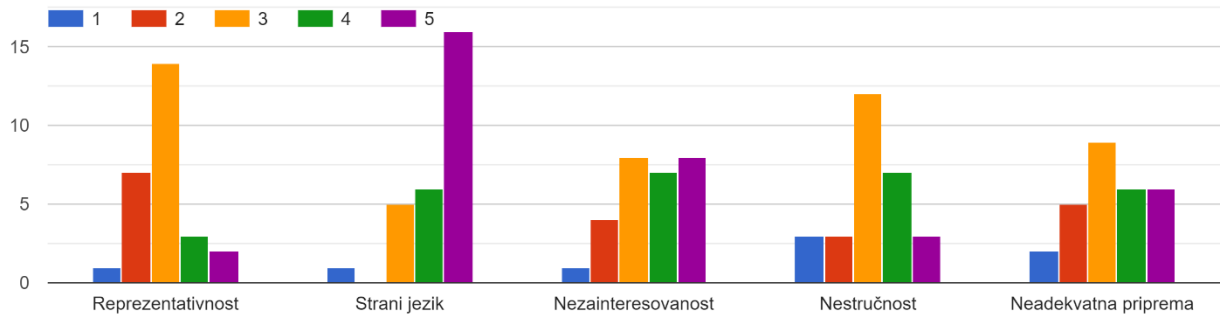


Kako biste generalno ocijenili aktivnost poslanika na međunarodnom planu?

29 responses



Koje je najveće ograničenje poslanika za efikasnije učešće na međunarodnom događaju?



Прилог 2

Транскрипти интервјуа

Интервју 1

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

У принципу, ја на њу гледам као на једну од грана дипломатије, која је везана за парламентарну сарадњу и која служи побољшању сарадње и комуникације између парламената, а самим тим и унапређењу билатералних и мултилатералних односа између држава. Тако да, парламентарна дипломатија има непосредан и посредан резултат.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Мана парламентарне дипломатије су ограничени административни капацитети парламената. Парламенти никада немају ту врсту разрађене службе, коју влада има кроз министарство иностраних послова (МИП). Јер, логично је да владе (у цјелини) имају могућност да кроз МИП спроводе, анализирају и доносе одлуке у области спољне политике. С друге стране, не може се очекивати да административни капацитети егзекутиве и парламентарне структуре имају исти ниво капацитета у погледу међународних односа. На примјер, у Министарству иностраних послова Републике Хрватске је запослено 1300 људи. Дакле, немогуће је да се, чак и у некој идеалној ситуацији развијене парламентарне дипломатије, очекује исти ниво капацитета у извршним и парламентарним структурама, у односу на спољну политику. Капацитете би ваљало јачати, али постоје лимити до којих их можете развијати. Не постоји држава која би опредијелила толика средства (парламентима) да би се могли достићи капацитети егзекутиве. А да треба да се унаприједе капацитети, треба. Посебно капацитети црногорског парламента, који је *подкапацитиран*. Сваки посланик би требао да има свог асистента, као што је то случај са парламентима у већини држава. Али, то су нека друга питања.

Друга мана парламентарне дипломатије је ограниченост стручности самих посланика. На примјер, посланици нису у позицији да преговарају директно о одређеним економским, финансијским, културним и осталим питањима. Самим

тим, нису у позицији да договарају и конкретизују међународне контакте, у смислу потписивања споразума и сл, као што би то могао радити министар, рецимо, саобраћаја или пољопривреде, уз помоћ МИП-а. Дакле, посланици су усмјерени на парламентарну сарадњу и политичка питања. Тачно је да процес европских интеграција даје могућност да посланици изађу из тих оквира и имају шансу да кроз, рецимо, ПОСП разговарају о неким темама које нису стриктно политичке, већ залазе у област економије, реформе јавне управе итд. Али, процес европских интеграција је спецификум, везан само за један моменат државе. Мислим да у архитектури парламентарне дипломатије она није предвиђена да мијења егзекутиву или на неки начин да јој парира, већ је замишљена као допуна онога што је регулисано уставом државе (а то је да влада води ванъску политику).

Што се предности парламентарне дипломатије тиче, оне се могу посматрати из више углова. Једна од предности је лакоћа комуникације у смислу тога што међународни скупови нуде прилику да се посланици састају у много већем броју, него што би то били службеници једног министарства, министри или помоћници министара. С друге стране, парламентарна дипломатија је ограничена у смислу да се не може баш о свему водити парламентарна сарадња. А предност коју парламентарна дипломатија доноси држави је та да она допуњује дипломатију извршних структура. У контексту процеса интеграција, она доприноси ширењу свијести других држава о нама. Па тако, што чешћи контакти црногорских посланика са Европским парламентом и државама чланицама могу помоћи у побољшању имица и једној позитивнијој одлуци према Црној Гори у погледу испуњавања критеријума. Овдје мислим и на посланике, али и на административно особље. Међутим, у контексту ширих политичких оквира, парламентарна дипломатија ће се надограђивати другачије, након чланства Црне Горе у ЕУ, прије свега, кроз јачање односа националних парламената са ЕП, што је добило на значају након Лисабона (у смислу да национални парламенти заузимају мало јачу улогу у раду ЕУ).

3. Како оцјењујете позицију парламента у спољној политици у парламентарним системима?

Парламент може и треба да има јачу улогу, посебно у важним процесима. Били смо свједоци интеграција у НАТО и сада ЕУ и у том смислу може допринијети тим процесима. Такође, може помоћи у битним питањима које су држави у агенди,

рецимо у погледу чланства у Савјету безбједности УН и сл. Кроз лобирање посланика, посебно може помоћи у дијелу унапређења сарадање. Када имате ситуацију да некадашњи министар постане посланик или обрнуто, све везе и контакте треба сачувати, јер свијет данас дјелује много брже и динамичније него што је то било прије 50 или 100 година. Јер данас свијет функционише тако да сви који раде у државној администрацији могу бити дипломате. Раније је то било много ригиднније и конзервативније. Али то је и мач са двије оштрице, јер можете доћи у ситуацију која није контролисана. Због тога је важна подршка административним капацитетима у парламенту, у области међународне сарадње, а уз поштовање надлежности парламентарних и извршних структура. Треба водити рачуна о томе да, у заоштреним политичким ситуацијама, опозиција има право да користи своје канале комуникације, па постоји могућност слања двоструких порука и сл. Али, наравно, то је комплексно питање и не постоји једно рјешење за све и зависи од случаја до случаја.

4. Да ли Парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванъских послова?

Дијелом је већ било приче о томе. Може, уколико му то дозволи Устав. Мислим да нема таквог система који је то дозволио. С друге стране, постоје државе, попут Аустралије, у којој су министри уједно и посланици и то функционише сасвим добро. Што се питања тиче, мислим да не може бити равноправан, као што ни Предсједник ни премијер нису равноправни, већ свако има своје надлежности и то је дио система, који функционише у већини демократија у свијету. Предсједник Скупштине, као носилац највише државне функције, има право и могућност за одржавање међународних односа, преводи делегацију и остало. Што се тиче везе са пресеансом и правилима дипломатског протокола, по коме се предсједник Скупштине налази иза Предсједника, а испред премијера, дипломатски протокол не одражава стварну моћ носилаца функције и не треба га мијешати са позицијом парламента у систему међународних односа. У Француској је, рецимо, предсједник и де факто и де јуре најважнији. Тако да, правила дипломатског протокола не мијењају њихову могућност вођења спољне политике, односно одржавања међународних односа.

5. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Па већ сам рекао, свједочимо свијету који је динамичнији, који је у хитријем развоју не само у смислу односа, него и дешавања, кризе избијају много брже, постоје неконвенционалне опасности, сајбер напади, тероризам и сл. Све те опасности су довеле до тога да је потребно брже реаговати, а самим тим се отворило и мјесто да парламенти могу заиста бити кориснији у том погледу. И у том свјетлу, рецимо, онога што се десило скоро у Црној Гори, везано за хакерски напад, парламентарци могу дати свој допринос у смислу преношења поруке због чега се то десило. То преношење поруке има мултипликујући ефекат, а можда дипломате немају толико шанси јер посланици своје поруке преносе такође члановима партија и онима који имају политички значај и моћ.

6. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Постоји прилика у Црној Гори да се, кроз доношење Закона о Скупштини, дефинишу овлашћења Скупштине у дијелу одржавања међународних односа и учешћа у спровођењу ванјске политике. Мислим да би то било корисно, јер дефинисање је увијек боље од сиве зоне, у којој се не зна ко шта ради, па долази до различитог тумачења, али мислим да опрезно треба кренути са тим. Треба градити постепено а не одједном, јер то може довести до неке врсте антагонизма између Владе и Скупштине, посебно зато што Влада јесте експонент или израз политичке воље већине у Парлементу. У Црној Гори имамо прилике видјети ко одражава праву моћ у Парламенту, ко има 50 +1%. Али Парламент чине и оних преосталих 49%, тако да треба бити опрезан у смислу слања порука и тога што су домети и шта може парламентарна, а шта извршна дипломатија.

7. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

У многоме зависи, као што сам рекао, од сарадње. Ја мислим да је дипломатија извршних структура развијена толико колико је развијена и

функционише у већ дефинисаним оквирима, тако да не знам како би њен развој могао ограничити парламентарну дипломатију. А ако говоримо о интензитету дипломатије извршних структура, она се интензивира око стратешких циљева Владе. Тако да не мислим да ограничава парламентарну дипломатију, већ више мислим да постоји довољно могућности да сви учествују у ономе што је остваривање заједничког циља. Често имате прилику да видите да је, рецимо по питању Украјине, опозиција у бројним државама заједно са владајућим партијама учествовала у осуди напада на Украјину. Јер, око неких ствари се може заједнички дјеловати - не свих, али, неких свакако.

8. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Да развија парламентарну сарадњу, а самим тим посредно доприноси развоју односа неке државе са другом државом или међународном организацијом. Такође, да помаже у подизању угледа државе и оног што јесте циљ дипломатског дјеловања.

9. У постлисабонском периоду, Парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност Парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Ово питање, мислим, да се може ријешити доношењем нове Резолуције, која ће ближе уредити односе Владе и Скупштине, и бити један нови импетус Скупштини да тражи информације од Владе. Али, независно од тога, мислим да нико не спречава Одбор или Скупштину да тражи јасне и концизне брифинге о појединим поглављима. Потребно је да се припреми добра анализа и пресјек стања у погледу онога што је, рецимо, позицијом из 2016. године обећано, да видимо шта је урађено за ових шест година. Тако да је лопта у пољу Скупштине. Била је иницијатива да се уради Информација за поглавља 23 и 24, али сама та информација је осуђена на неуспјех, јер она садржи скоро 100 мјерила и немогуће је то објединити. Зато, мислим да треба ићи циљано на она поглавља за која се зна да су проблематична, па организовати редовне расправе о напретку у поглављу 27,

рецимо, у односу на оно шта је урађено од момента доношења Стратегије и Акционог плана до сада; или шта је урађено у односу на конкретна мјерила; или шта је урађено по питању дерогација и прелазних раздобља. Могуће је урадити много, али за то морате имати политички интерес и добру административну подршку за припрему. Не треба се задржавати на томе да када предате преговарачку позицију више нема интеракције Владе и Скупштине, јер постоје бројне могућности за праћење и контролу процеса након тога (кроз редовно извјештавање о SSP-u, уз тражење додатних обавјештења и слање захтјева). Многа питања је могуће ријешити кроз практичан приступ, без доношења правног акта, иако дефинитивно постојећу Резолуцију треба мијењати.

10. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Наравно. Мислим да је у малим државама као што су Малта, Кипар итд, парламентарна сарадња један додатак који може допунити недостатак административних капацитета у егзекутиви. Потписујем. И то је увијек тако. То је био смисао увођења, рецимо, цивилног сектора у радне групе, у случају приступних преговора Црне Горе са ЕУ.

11. Како оцјењујете одсуство службеника Парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада које се односе на парламентарну сарадњу?

Мислим да Скупштина неће имати своје сталне представнике у амбасадама. Много смо мали да бисмо то обезбиједили, то немају ни средње државе. У мултилатерали, у мисијама, би требало да постоје. За државу која приступа ЕУ, сједнице Савјета и ЕК су затворене. Дакле, до информација се долази кроз ЕП. Ваљало би имати службеника Скупштине и у Мисији при Савјету Европе, што би се могло покривати и из Брисела, као и у Мисији при НАТО. Сматрам да је стаж у ЕП најблаготворнији за администрацију, јер је та врста познанстава и размјена информација са људима изнутра је неописиво боља. И тај службеник би требао да буде особа која је комуникативна, спремна на сарадњу и која користи прилику да добије информацију од свог колеге из било које државе чланице. То је могуће учинити много брже, него што то може урадити службеник амбасаде у тој држави.

22. септембар 2022. године

Интервју 2

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Парламентарна дипломатија је средство за боље позиционирање државе, како би остварила капиталне интересе које је поставила као своје стратешке циљеве. Парламентарна дипломатија није само допуна дипломатији коју спроводи извршна власт, него представља користан механизам како би се обезбиједила размјена мишљења, искуства и добре праксе што има за циљ да држави допринесе савладавању изазова, које она има на путу ка остварењу стратешки постављених циљева.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Предности парламентарне дипломатије односе се на саму структуру парламента. Парламенти су састављени од различитих политичких субјеката, који имају различите програмске циљеве, на бази којих политички субјекти покушавају да обезбиједе већу проходност оног програма који су, у сусрет изборима, обећали грађанима. Са друге стране, политички субјекти покушавају да наметну свој програм у разговорима са представницима других држава о различитим темама.

Што се тиче мана парламентарне дипломатије, ријеч је о ограниченом дјеловању у односу на активности извршних структура. Међутим, ова мањкавост не треба да буде препрека да се иста и користи како би се остваривали одређени циљеви. У сваком случају, већа је предност него мана, због тога што политички субјекти, који функционишу у парламенту на бази слободно изражене воље грађана, дају прилику и посланицима да своје интересе државе саопштавају на један другачији, модификованији начин колегама из других држава.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима већи је него раније, што показују актуелни међународни, глобални, безбједносни, економски и здравствени изазови. Првенствено, значај парламентарне дипломатије

потврђују политички и безбједносни изазови, који су се наметнули као приоритетни да наруше архитектуру међународног глобалног поретка, а гдје се парламентарна дипломатија може показати као својеврстан примјер средстава које стоје државама на располагању, а имају за циљ изградњу мира и мирних рјешења. У контексту дешавања на Истоку, а посебно агресије Русије на Украјину, парламентарна дипломатија може послужити као начин како доћи до рјешења кризних ситуација мирним путем, у околностима такмичења између великих глобалних играча: Европске уније, Индије, Кине, САД. Стога, парламентарна дипломатија данас има вишеструки значај него што је то било раније.

4. Каква је улога Парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли Парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра вањских послова?

Улога парламента у спољној политици је вишеструка. Парламенти, преко одбора који се баве питањима спољне политике, обезбјеђују сарадњу са сличним радним тијелима других парламената и вјерујем да, у том смислу, парламент може бити равноправан орган у односу на владу. Ако то пренесемо на примјер Црне Горе, гдје Влада води унутрашњу и спољну политику а Парламент је законодавно тијело, које се више бави нормативним иницијативама и контролом рада извршне и судске гране власти, Парламент се може позиционирати за вођење спољне политике. То се види и кроз рад два одбора на нивоу Скупштине Црне Горе - Одбора за међународне односе и исељенике и Одбора за европске интеграције, који, сваки из домена својих надлежности, одређеним Пословником и Одлуком о формирању радних тијела, могу да обликују оно што су кључни правци дјеловања спољне политике једне државе. У овом тренутку, Црна Гора има један неостварени спољнополитички циљ – чланство у ЕУ, тако да и један и други одбор, било давањем сагласности на избор амбасадора у другим земљама и ратификацију законских рјешања, која треба да послуже као добра нормативна подлога управо извршној грани власти да води спољну политику, а ОЕИ кроз разматрање различитих форми извјештаја, имају могућност да се позиционирају по питању вођења спољне политике. Да ли ће ту могућности и како искористити - зависи од политике, структуре парламента, шефа парламента и сарадње шефа парламента и шефа државе и шефа владе. Интензитет те сарадње зависи од три разлога. Прво, од

нормативне подлоге која даје могућност шефу парламента да дјелује у том смислу. Друго, политички разлози такође утичу на то – јер у парламентарном систему, Предсједник има једна овлашћења, влада друга а парламент трећа. И на крају, трећи разлог је садржан у потреби да предсједник парламента позиционира скупштину као равноправни орган за вођење спољне политике, попут извршне власти. Зависи у великом проценту од саме личности предсједника парламента, али и нормативне подлоге која му даје простора да се тиме бави. Предсједник државе представља земљу на домаћем терену и у иностранству, али и предсједник парламента има међународне обавезе и представља исту ту државу. Овдје треба истаћи да је предсједник државе предсједник свих грађана, а шеф парламента долази из различитих политичких структура које могу имати различите политичке партијске интересе, које можда у неком моменту неће бити компатибилни са оним што је спољнополитички курс одређене државе. На примјеру Црне Горе, можемо говорити о случају да на челу Парламента буде личност чији се програмски циљеви партије или политике не поклапају са оним што је спољнополитички курс Црне Горе. Ту може да дође до проблема у функционисању принципа равнотеже власти, као и да државе шаљу поруке несинхронизованих тонова међународним адресама, у погледу позиционирања Црне Горе на међународном нивоу. Када је предсједник Црне Горе одбио да потпише предлог Одбора за међународне односе и исељенике за опозив одређеног броја амбасадора, Устав Црне Горе прописује да Одбор даје мишљење, а Предсједник посљедњу ријеч у том ланцу за давање сагласности за лице које је прошло процедуру да ли може представљати земљу у иностранству. То спорење је настало оног момента када су један број људи, који су делегирани у име Владе својим изјавама или поступањем нису поштовали оно што је државни и национални интерес независне и суверене државе Црне Горе, па је Предсједник задржао право да, у складу са Уставом, не потпише сагласност за оне за које сматра или процјењује да не би на квалитетан начин заштитили националне интересе у иностранству. Настала је дилема да ли предсједник потписом само констатује мишљење Владе и сагласност Одбора за међународне односе и исељенике, што у систему *check and balances* какав је у Црној Гори не стоји као дух норме – већ је јасно прописано Уставом да је предсједник тај који даје сагласност кандидату који треба да заступа државу и њене интересе на међународном плану. У конкретном случају, вјерујем да је предсједник донио исправну одлуку, јер се није радило о онима који би дјеловали у остваривању интереса Црне Горе у иностранству као суверене и независне државе и онако како је то прописано Уставом: да функционише по

принципу подјеле власти, његује вриједности секуларне државе и антифашизма и да има основни спољнополитички циљ – да постане чланица ЕУ.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Правно регулисати институт парламентарне дипломатије је могуће кроз закон о Скупштини, који је у процедури. У Црној Гори не постоји закон о Скупштини нити закон о Влади, већ су процедуре прописане кроз пословнике о раду. Пословником нису разрађене одређене правне ситуације које би дефинитивно подробније разрадиле одређена права, обавезе и овлашћења на нивоу Парламента и омогућиле да парламентарна дипломатија добије посебно поглавље у том закону - како би се кроз парламентарну дипломатију могуће обезбиједила још снажнија и јача улога парламента у вођењу спољне политике. Преко Одбора за међународне односе и Одбора за европске интеграције се може извршити контрола рада политике Владе у домену спољног дјеловања. Међутим, то није довољно добро нормирано Пословником, како би се обезбиједило да парламентарна дипломатија добије свој суштински израз, као и да буде у равноправном нивоу заступљена попут традиционалне дипломатије.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну, те колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Неопходна је сарадња између парламентарне и извршне структуре власт због тога што је тијесно повезан рад владе и парламента (што смо објаснили на примјеру именовања амбасадора). Важно је да се поклапа мишљење извршних и парламентарних структура о главном курсу дјеловања, који једна држава заузима. Уколико не постоји симбиоза, или макар сагласност око кључних праваца дјеловања у спољној политици, онда дефинитивно та држава не може постићи крупне кораке на свом путу. У случају Црне Горе, то се показало у претходне двије године. До сада је Црна Гора остварила један ванъскополитички циљ – чланство у НАТО, а други, који се односи на чланство у ЕУ – отворила сва поглавља, а привремено затворила три, што је настало на бази симбиозе тадашње власти и

парламентарне већине. Данас се, усљед климаве и фруктуирајуће парламентарне већине, која се за кратко вријеме мијењала, утицала на то да се мијењају и структуре у извршној власти и кадровска структура, што је додатно реметило ту сагласност између извршне власти и Парламента у правцу спољнополитичког дјеловања. Ако недостаје те сарадње, јасни и мјерљиви резултати ће изостати, а одређени негативни извјештаји ће бити верификовани кроз оцјене међународних организација и институција. Тако је Црна Гора добила Извјештај ЕК о напретку да се, кад је ријеч о приступним преговорима, налази у застоју.. Ово је примјер када нема чврсте повезаности између дјеловања парламента и извршне власти, ванъске политике коју воду извршна власти и парламентарне дипломатије, па су резултати рада негативни. Залагање парламентарних партија за чланство Црне Горе у ЕУ је вербално декларативно, а европске вриједности подразумијевају верификацију активности које се воде и у Парламенту и у Влади. Конкретно када говоримо о Црној Гори, то подразумијева да је Црна Гора имала најсинхронизованије национално законодавство са правном тековином ЕУ и то је било верификовано у свим извјештајима. Црна Гора мора да усклади своју ванъску политику са заједничком спољном и безбједносном политиком ЕУ. Политички субјекти који су данас на власти не могу да усагласе своју политику коју имају у Парламенту са оним што је спољна политика ЕУ. То се показује на примјеру руске агресије на Украјину, гдје је ЕУ увела санкције Руској Федерацији, а томе се прикључила и Црна Гора. Данас се главна парламентарна већина противи увођењу санкција Русији и супротставља се класификацији да се у Украјини дешава агресија. Тако да је, у актуелној подјели снага, декларативно залагање за ЕУ не одражава суштински европски политички и безбједносни курс дјеловања. Јер, ако нисте дио тог система вриједности, онда сте му супротстављени.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Основна фунцкија парламентарне дипломатије је успостављање добрих односа између држава, који се могу остварити на нивоу посланика који сарађују. Једноставније се могу размјењивати мишљења, јер учествују посланици који имају различите програме, разликују се идеолошки, идентитески, економски и на бази одређених искустава у процесу парламентарне дипломатије се лакше могу разумјети изазови који постоје на међународном нивоу (како би државе могле лакше себе да позиционирају у међународним односима и остварују своје циљеве). Преузимање тих искустава, на бази парламентарне дипломатије или састанака у различитим формама и са различитим темама из сфере безбједности, економије, науке, даје прилику и могућност да се креирају различита законска рјешења која

ће, по узору на неке државе региона, омогућити лакшу имплементацију тих законских рјешења. Парламентарна дипломатија, у том смислу, олакшава посланицима предвиђање изазова код имплементације законских рјешења. Примјер је сарадња Скупштине и Хрватског сабора или Државног збора Словеније у процесу европских интеграција, захваљујући којој је Црној Гори дата могућност да се боље припреми и предвиди могуће изазове и проблеме на путу ка чланству у ЕУ. У свим другим регионалним иницијативама које постоје, унапређујемо регионалну сарадњу на бази размјене искустава.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свијетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да, консултује парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Парламент у контроли спољне политике има неколико механизама. Један од њих је разматрање извјештаја, који стижу са адреса наших партнера и међународних организација и могућност да се, кроз усвајање различитих закључака на тим радним тијелима касније у скупштини, даје инпут извршној власти и ходограм активности, односно мапа пута по којој би извршна власт требало да функционише. Да би се осигурао ефикаснији мониторинг рада владе, други степен контроле је разматрање степена реализације усвојених закључака на бази оног што је процјена изазова кроз извјештај који се верификује од стране Парламента, као и разматрање извјештаја који се шаљу са међународних адреса. Тиме се даје прилика извршној власти за унапређење рада и стварање бољих прилика за вођење спољне политике. Црна Гора је у претходних 15 година била успјешни примјер вођења спољне политике, кроз прецизно дефинисање кључних стратешкиих циљева, без алтернативе. Парламент у посљедње двије године није искористио фруктуирајућу политичку сцену и прилику за додатну контролу извршне власти у вођењу спољне политике.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Свакако јесте. Посебно је значајна када се у малим земљама покушавају организовати важни скупови, коју окупљају представнике земаља са различитих

меридијана. Црна Гора је препозната као позитиван примјер организације различитих сусрета земаља свијета, попут Омладинског парламента са младим парламентарцима ЕУ. То је била прилика да се размјене искуства младих лидера у вези са изазовима са којима се суочавају, али и упозна држава, која је кандидат за чланство.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

У овом тренутку, чини се да не постоје акти којима се Парламент обавезује на слање службеника у дипломатске мисије или амбасаде. Ово би свакако било корисно због циркулисања информација, иако је главно мјесто информисања извршна власт (са којима сигурно Парламент и службеници Парламента нису у потпуности упознати). Такође, ово би могла бити и прилика за каријерно развијање службеника парламента, који се баве питањима међунароних односа, дипломатије и европских интеграција, чиме би обогатили каријерну инфраструктуру државе.

11. За чланове ПОСП-а: Који су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

ПОСП представља прилику да се европски парламентарци, заједно са колегама из црногорског Парламента упознају са тренутним стање у процесу преговора које Црна Гора води са ЕУ. У посљедњих 10 година, ПОСП је својеврсна прилика да се у међукораку, између два извјештаја, саопште поруке за рад црногорске администрације и политичких прилика у Црној Гори, као и да се размијени мишљење поводом тога шта је потребно урадити на пољу сарадње између политичких субјеката, као и гдје је неопходно да се додатно укључи ЕУ. Са друге стране, ово је и прилика да се саопште изазови на путу Црне Горе ка ЕУ. То је важна ставка у процесу међусобне комуникације Црне Горе и ЕУ, јер ту се могу донијети одређени закључци који кажу шта су изазови (поглавља 23 и 24, неблокада правосудних институција, усаглашавање националног законодавства са правном тековином ЕУ, кроз усвајање одређених закона, диверзификација економије и

финансијски изазови, усљед глобалне кризе, очување здравственог сектора). Највећи успјех је постигнут чињеницом да се управо кроз ПОСП усвајају ти закључци. Посљедња изјава Владимира Билчика је осврт на дешавања у Црној Гори и више је него јасна, а односи се на усвајање Закона о предсједнику, који је усвојен супротно препорукама Венецијанске комисије (што је резултирало отказивањем ПОСП-а). Ово је озбиљна порука ЕУ и ЕП и на бази те препоруке би требало сви парламентарци да схвате своју улогу у наредном периоду - како да позиционирају Црну Гору према процесу интеграције. Декларативна сагласност свих политичких субјеката постоји, треба да буде и стварна, а ово је прилика за то. Вјерујем у политички значај ПОСП-а. Мишљење Венецијанске комисије, која се превасходно бави уставним и правосудним питањима, је да се такво законско рјешење не усваја - што очигледно парламентарна већина није испоштовала. Уколико не поштујемо препоруке, то је ипак порука европским партнерима да не желимо да усаглашавамо наше ставове са породицом чији члан желимо да постанемо. Венецијанска комисија сматра да прво треба оспособити Уставни суд, а након тога расписати изборе. Чини ми се да став Билчика није несинхронизован са тим. Отказивање састанка не чуди, с обзиром на то како су се одвијали догађаји у Црној Гори (очекивао сам овакве потезе раније). На то смо Указивали смо и раније на то да овако конципирана већина у Парламенту настоји да руши европску перспективу Црне Горе. Порука није само симболична, него је врло јасна и експлицитна – ПОСП у континуитету функционише, а сад смо дошли у фазу да се он не одржи по први пут. То може бити схваћено и као међукорак у односу на оно што слиједи у наредном периоду. Можда поруке према парламентарној већини буду и снажније него што је отказивање састанка. Правила у ЕУ подразумијевају спајање у различитости, а у њеној кући постоје правила која поштују и чланице и кандидати. Очигледно су непаметне политичке одлуке у овом периоду утицале на чињеницу да Црна Гора полако, али сигурно губи повјерење међународних партнера и нема довољно ауторитете, кредибилитета ни интегритета да их убиједи да ће се договорено реализовати. Црна Гора је постигла доста на путу ка ЕУ, нова политичка структура је требало да убрза њен пут ка чланству, а не да размишљамо о концепту изолације или евентуалног активирања клаузуле баланса у наредном периоду. У свему томе, да би се дошло до напретка, важна је политичка воља, стручна помоћ и знање у преговарачким тимовима. Црна Гора је у фази регресије и бојим се да је то посљедица лоших политичких одлука, које деривирају из политичке нестабилности, а политичка нестабилност деривира из несагласности политичких субјеката (који се разликују по идеолошкој и програмској матрици).

19. децембар 2022. године

Интервју 3

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Парламентарна дипломатија подразумијева међународне активности посланика и самог Парламента на представљању Црне Горе, њених резултата, а посебно је важна за државе које нису чланице ЕУ. Иако није ефикасна као дипломатија коју спроводи Влада, видљива је. У случају Црне Горе, подразумијева учешће делегација у парламентарним структурама: НАТО, Савјета Европе, ОЕБС-а и др. Осим ових активности, подразумијева и појединачно дјеловање посланика.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Парламентарна дипломатија није толико ефикасна колико дипломатија извршне структуре власти, а сматрам и да није довољно видљива. Није толико видљиво шта посланици раде на промоцији Црне Горе, али предност је у томе што је сарадња међу парламентарцима лакша. Они отвореније говоре о неким питањима и проблемима, него што то раде представници извршне структуре. Била сам у прилици да присуствујем бројним комитетима у којима учествују делегације које нису у добрим међусобним односима. Мој утисак је да они много лакше воде дијалог на парламентарном нивоу, а чини ми се да није то случај када су у питању представници извршних структура власти, те да су ти односи оптерећенији. С друге стране, њихова дипломатија је конкретнија и видљивија, резултира међународним уговорима, договорима, бенефитима за државу. Парламентарна дипломатија се своди на представљање земље, а то је, рецимо, посебно важно за државе које нису чланице ЕУ.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

За државе као што је Црна Гора, које нису још увијек дио ЕУ, и те тако је значајна сарадња парламентараца са другим парламентима, представљање земље у најбољем свијетлу, прилика за лобирање за Црну Гору и у том смислу је важно повезивање и са међународним организацијама, али и са другим националним парламентима. Једна од улога парламентарне дипломатије може бити медијација - и то врло значајна. Атмосфера на сједницама на нивоу парламентарних скупштина међународних организација „заварничи", посебно на комитетима који на дневни ред кандидују осјетљиве теме. Парламентарци много смиренније и отвореније разговарају и размјењују ставове. Тако да може послужити као својеврсно средство медијације у ситуацијама када је то потребно, а посебно када је циљ да се приближе двије стране које имају отворена питања или су у сукобу.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентаним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра вањских послова?

Веома важна је улога предсједника Скупштине у представљању државе у иностранству, исто као предсједника државе и премијера. Али, ту постоји разлика између представљања извршних и парламентарних субјеката. Предсједник Скупштине учествује у приближавању и сарадњи, али има извјесна ограничења у односу на премијера и предсједника државе, у контексту принципа подјеле власти, али и инфраструктуре (која је у случају парламента далеко скромнија). С друге стране, основна улога парламента је законодавна, позиција парламента у спољној политици би могла бити контролна, али у случају Црне Горе, мој је утисак да она изостаје. Осим изгласавања неповјерења, које се може десити у парламенту, не постоје механизми који се могу користити у циљу кажњавања владе у случају лошег вођења спољне политике. А смјена власти се готово увијек дешава због унутрашњих, а не спољних питања. Када су у питању европске интеграције Црне Горе, слабо се користе контролни механизми. Дуго нисмо имали заокружену преговарачку структуру, нису били именовани шефови радних група и никаква санкција није услиједила. Надлежни одбор је организовао саслушања, питао за разлоге, али ништа се конкретно није десило.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Питање правног регулисања парламентарне дипломатије је интересантно и деликатно управо због принципа подјеле власти. Парламентарна дипломатија је доста невидљива и стиче се утисак да извршна власт вуче све конце, јер су њихови резултати видљиви. Требало би да закон о Скупштини дефинише парламентарну дипломатију и њен значај, начин на који парламент обавља ту функцију кроз активности својих сталних делегација. Такође, Закон о ванјским односима треба да препозна улогу и значај парламентарне дипломатије и евентуално да Скупштина Црне Горе учествује, слањем службеника у дипломатске мисије. Требало би пронаћи угао за нормирање како би се препознала улога, прије свега у промоцији државе, јер се парламентарне делегације, без обзира на унутрашње разлике, труде да Црну Гору представе у најбољем свјетлу, а да се проблеми рјешавају међусобно, настојећи да се пошаљу оптимистичне поруке.

6. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Већ смо поменули репрезентацију и промоцију државе, затим медијација и лобирање, као и повезивање са другим националним парламентима - у циљу размјене добрих пракси по одређеним питањима. Посебно су важне добре релације са другим парламентима у кризним ситуацијама у смислу добијања помоћи и подршке.

7. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Парламент има своје контроле механизме, међутим без крајњег резултата. Али, чини се да извршна власт често избјегава одговоре и обавезе према парламенту и можда би у том дијелу требало размишљати о промјени законске регулативе, како би се та контролна улога парламента још више ојачала.

Саслушања, као постојећи контролни механизми, се реализују, али конкретни резултати изостају. Кроз законске норме је потребно ово питање додатно ојачати и надам се да колеге, које су у Радној групи за израду закона о Скупштини, размишљају о томе.

8. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Дефинитивно је парламентарна дипломатија велика шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану. Зато је веома важно да посланици имају што активнију улогу по овом питању. На нивоу парламентарних димензија међународних организација, учешће је посебно важно јер то су скупови парламентараца већине држава свијета, те је слање порука и остављање утиска изузетно значајно. Уједно то је и прилика коју посланици треба да искористе и на најбољи начин представе државу.

9. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Службеници Скупштине Црне Горе треба да буду укључени у дипломатске активности. Та идеја постоји од раније, али ваљало би да се то реализује и нормира. То је добра прилика не само за службенике, него и за саме посланике. Добро информисана служба је значајан ресурс за посланике.

29. децембар 2022. године

Интервју 4

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Споредна, мање важна, незванична дипломатија, тзв. друга лига дипломатије. Ово, прије свега, због чињенице да парламентарци разговарају са својим колегама, а да владе нијесу обавезне да уваже њихово мишљење. Наравно, чињеница да постоји Парламентарна скупштина Савјета Европе, ПС Нато-а,

Европски парламент и слично, даје донекле "тежину" парламентарној дипломатији, али је, у коначном, домет овакве дипломатије ипак ограничен.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Парламентарци најчешће саопштавају ставове својих партија или политичких група - што може бити и предност и мана. Предност када лупите неку глупост јер вас не схватају озбиљно (нпр. Д. Копривица, посланик СНП-а, о изреци "растурили су их као Бугарску скупштину" коју је покушао да објасни у бугарском парламенту), а мана што се ваш став не доживљава озбиљно као ставови које пласирају чланови владе, МВП и сл. Парламентарци су често "пробни балон" озбиљне дипломатије.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Лагано, без обавеза.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра вањских послова?

Према нашем Уставу, не може. У пракси - и мање од тога.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Устав не предвиђа било какво "искакање" из оквира подјеле власти. Наравно, постоји опција да парламентарна већина има другачије виђење о неким спољнополитичким питањима од владе (такав примјер имамо и данас по питању Отвореног Балкана), али су то само изузеци који потврђују правило да Влада води унутрашњу и спољну политику.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Сарадња свакако мора да постоји и она је условљена и контролном функцијом Парламента. Али, у коначном, дипломатија Владе има супермацију над парламентарном дипломатијом.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Прва пратиља; прва послије оне која је главна; дјеверуша.

8. У постлисабонском периоду, Парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност Парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Интерес владе штити парламентарна већина. Ако је та парламентарна већина стабилна, контролна функција није јака. А, ако је та парламентарна већина нестабилна (као сада), контролна функција потпуно изостаје.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Не. Али је добро ако имате озбиљне парламентарце који на одговоран начин представљају и своје партије и своју државу.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

То је одлична идеја, али се плашим да никада неће бити реализована на прави начин.

12. децембар 2022. године

Интервју 5

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Парламентарну дипломатију дефинисао бих као велики простор за развијање потенцијала заштите националних интереса кроз дипломатске форуме. Али само потенцијала, будући да се парламентарна дипломатија, у поређењу са дипломатијом извршне власти, не доживљава као адреса која кључно може детерминисати ставове званичних политика једне државе.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Предности парламентарне дипломатије у смислу снаге поруке која се жели послати готово и да не постоје, сем у дијелу могућности да парламентарци слободније и прецизније искажу, без пуно димних завјеса дипломатског рјечника, ставове о проблемима на националном и међународном нивоу. То је и недостатак парламентарне дипломатије, јер је често ефекат поруке која се са нивоа парламентарне дипломатије преноси управо тај – вербални и реторички, али не и суштински. Суштински, то се заврши на папиру кроз извјештаје и резолуције, који често знају бити путокази за дефинисање националних и међународних политика. Међутим, они су декларативног типа, без мандаторне тежине у финалу и креирању политика. Са друге стране, дипломатија извршних структура власти је потпомогнута прецизнијим обавјештајним и другим информацијама, које дају моћ и релевантност аргументације носилаца извршне власти. Снага парламентарне дипломатије, али и извршн, зависи од озбиљности носилаца парламентарних функција. У посљедње двије године, у Црној Гори је једнако оштар језик дипломатије и носилаца извршне власти, а партијско - политички интереси чланова делегација могу бити замка. У финалу, то зависи од онога ко оцјењује те исказе. Носиоци извршне власти увијек теже да пренесу слику или информацију која одговара интересима власти, за разлику од парламентарне дипломатије у којој су хетерогене структура, које имају и другу страну анализе политичке ситуације у држави или одређеном региону.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

С обзиром на то да су домети парламентарне дипломатије у свијету данас ограничени због релевантности и тежине политичке поруке која се са тих адреса шаље, у поређењу са носиоцима функција извршне власти, у данашњим међународним односима, који су оптерећени конфликтима, тај значај је још мањи. Интензитет и активност парламентарне дипломатије треба да буду још већи управо због тих оптерећених међудржавних односа у многим регионима. Међутим, за све важне одлуке, због таквог креираног законодавства, још парламентарна дипломатија не може супституисати значај дипломатије коју спроводе владине институције. У ситуацији међудржавних конфликата, медијација је могућа од стране међународног фактора, прије него кроз прије него кроз парламентарну или традиционалну дипломатију. Влада, као резултат воље парламената исходиште је у политичкој вољи која је на парламентарној композицији, и они заједно могу допринијети рјешавању или унапређењу мање оптерећених међудржавних односа. По мени, кључни домет парламентарне дипломатије је утицај на националну и међународну политику кроз усвајање документа, јер на том нивоу се могу лакше донијети одлуке, базиране на компромису. У даљој фази оне могу послужити као путоказ за проналажење рјешења супротстављених националних политика.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванјских послова?

Улога парламента у спољној политици у парламентарним системима нема тежину и релевантност у мјери у којој има влада. Тако да парламент не може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, нити предсједник Скупштине у односу на премијера, а посебно не у односу на шефа државе и министра ванјских послова. Извор те неједнакости лежи у законодавству

и уставном уређењу. Може се полемисати да ли је исправан модел или није. Не бих пожурио да кажем да је неисправан, али ипак кроз законска рјешења, посебно закон о Влади и Скупштини, улога Скупштине, њеног предсједника, предсједника ОМОИ и ОЕИ треба да буде изнијансирана и задаци опипљиви и јасни. Као што парламент нема релевантност, то није резултат моћи коју влада има у односу на парламент, него обавеза и задатака коју влада преузима у току свог мандата. У Црној Гори, критеријуми за оцјењивање посланика и резултата одбора нису постављени, а не постоје конкретни задаци које посланици који се баве овом темом морају да испуне. Нпр, ОЕИ има доминантну улогу да контролише и саслушава гране извршне власти које се баве претприступним преговорима. Али, сам Одбор или Секретаријат немају задужења у оквиру нашег интеграционог процеса да треба да полажу рачуне било пленуму, било некој другој адреси. Да није тако, релевантност би била већа, јер релевантност увијек иде у корак са доприносима и задацима којима се појединац или структура обавезује.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Могуће је то учинити кроз законе о Скупштини и Влади, или кроз *lex specialis*, који би се тицао дипломатске улоге грана власти у процесу интеграција Црне Горе у ЕУ. Будући да је у преамбули Устава констатовано да европске интеграције представљају један од два кључна приоритета Црне Горе, није амбициозно ни претенциозно сматрати да се ово питање ријеши увођењем lex specialisa. Закон о Скупштини не би требало толико да разрађује разне области, већ други закони то треба да дефинишу. То не значи да би свака област требала да има свој *lex specialis*, али за ову важну или најважнију област у смислу стратешког правца, кроз *lex specialis* и закон о Скупштини се могу наћи правни механизми за релевантност, улогу и обавезу парламентарне дипломатије у систему. Међународна сарадња, уређена Пословником, као и учешће делегација, које се заснива на платформама које утврђује Колегијум, има за циљ централизацију предсједника Скупштине. По мени, потребно је измијенити праксу да предсједник Парламента буде тај који треба да централизује све ингеренције и сву дипломатску моћ једног парламента, јер тиме се та моћ и круни. И у оквиру влада се препознају министри ванских

послова као шефови дипломатије и кључни протагонисти ванских политика, заједно са дипломатском мрежом, а премијер даје томе снажан печат. На исти начин треба да функционише и распоред снага на нивоу парламента.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Успјех парламентарне дипломатије у значајној мјери зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти, јер је размјена информиција и под јела посла, у циљу афирмације државних интереса ван граница Црне Горе, неопходна да се тај циљ оствари. Немогуће да парламентарна власт има дубину, извор и структуру коју има извршна власт, па не може на истовјетан начин ни заступати интересе државе. Зато је њихова међусобна сарадња важна. Уколико не постоји адекватна расподјела посла, онда ће извршна увијек гушити парламентарну. Према мом искуству, та комуникација, лише извјештаја који су јавни, не постоји. Зато је важно нормирање те праксе, као и јасне подјеле посла и одговорности.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Основна функција парламентарне дипломатије је да кроз слободнији политички наратив говоримо о проблемима на националном, регионалном и глобалном плану, те да кроз такав наратив скрећемо пажњу на циљеве за које се залажемо. То може бити прилично успјешно, али зависи од капацитета самих парламената. Када је у питању ратификација међународних споразума, парламенти немају пресудну улогу, али кроз усвајање резолуција могу да врше одређени вид притиска. Растом демократске културе и унапређењем законодавства, улога парламента у легитимности спољнополитичких одлука расте, али свакако њен домет утицај у томе је мали.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Ово питање је на линији суштине већег дијела овог разговора. Парламент није довољно оспособљен да контролише владу у процесу европских интеграција. Да би се капацитет Скупштине оспособио, потребно је нормирати јасне надлежности и одговорности кроз Закон о Скупштини.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Вјерујем да јесте. Мале државе треба да користе све могућности да афирмишу своје интересе. Не би требало занемарити заштите, посебно не уколико узмемо у обзир да парламентарна дипломатија подразумијева равноправно учешће и малих и великих; и утицајних и мање утицајних држава.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Ово питање је кључно да се правилно и илустративно прикаже парламентарна дипломатија у пракси. Потребно је инвестирати више у слање службеника у мисије и амбасаде. Данас Мисија Црне Горе при ЕУ у Бриселу броји представнике већине министарстава, али службеника Парламента тамо - иако је кључно питање у преговарачком процесу везано за улогу парламента и дијалог владајућих структура и опозиције. Што се тиче амбасада, ту службеници парламента нису потребни, али у мисијама при међународним организацијама, а прије свега ЕУ, дефинитивно су неопходни због специфичних знања у вези са процедурама самог ЕП, али и међународних контаката.

11. За чланове ПОСП-а: Који су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

Највећи резултати су спорадичне декларације које садрже афирмације интереса државе, иако се зна десити да се те декларације користе да се денунцира извршна власт у спровођењу својих политика. Недавно отказивање ПОСП-а је показало да ПОСП има политички значај, а порука која је послата је озбиљна, одлучна и експлицитна. Црна Гора је погазила препоруке Венецијанске комисије и тиме европски пут. Зато су и поруке послате са адреса европских званичника биле такве: хомогене, одлучне и имале су за циљ да еманципују простор ЗБ у смислу да нема преговора са ЕУ ако сте одлучили да радите мимо европске агенде. Вјерујем да ће се у наредном периоду показати исправност тих порука, а које ће касније послужити као корисни инструмент за враћање државе на европски курс.

23. децембар 2022. године

<u>Интервју 5</u>

Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Парламентарна дипломатија може најбоље да се опише као помоћно оруђе дипломатије за остваривање спољнополитичких циљева државе. Данас има много већи значај, јер је раније традиционална била заступљенија. Парламентарна дипломатија нуди позиционирање парламентима у међународним односима, односно посланицима, као носиоцима спољнополитичких активности. Квалитет парламентарне дипломатије зависи од политичке и демократске културе у једној држави.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Перформансе традиционалне дипломатије су били тајни канали, за разлику од парламентарне дипломатије која је јавна, па у том смислу транспарентности може бити њена предност. Политички системи данас су другачији, а бројна друштва и државе доживјеле су озбиљне транзиције од царевина до република.

Данас Парламент креира преко Владе спољну политику држава, а путем парламентарне дипломатије контролише спољну политику.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Несумњиво да парламентарна дипломатија може у значајној мјери да допринесе позиционирању државе на међународном плану. Највећи број контаката остварује се непосредним путем, а то је увијек најбоља платформа за одржавање међудржавних односа. У случају Црне Горе, парламентарна дипломатија може да буде озбиљан инструмент за појачану политичку подршку за видљивост резултата у преговарачком процесу Црне Горе и ЕУ. Сви посланици припадају политичким партијама, као дио власти или опозиције, утичу на позиционирање земље и афирмацију њених интереса на међународном плану (кроз дијалог са својим колегама). Питање значаја парламентарне дипломатије зависи од политичке културе и демократског развоја. Што је већи степен развоја једног друштва, то ће и ангажман парламентарне дипломатије бити дјелотворнији и у бољој функцији реализације спољнополитичких интереса једне државе.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра вањских послова?

Улога се посматра кроз међуинституционалну зависност. Парламент има веома важну улогу у спољној политици на плану хармонизације домаћег законодавства са правном тековином ЕУ. Успјех спољне политике, коју води Влада Црне Горе, зависи од резултата рада Парламента. Друго, дио процедуре именовања дипломатских представника Црне Горе подразумијева и добијање позитивног мишљења Одбора за међународне односе и исељенике. Треће, парламент се оцјењује у извјештајима оних који врше мониторинг у погледу спољнополитичких резултата Црне Горе. Кроз скупштинску процедуру пролазе бројне међународне конвеницје, резолуције, разна документа која подразумијевају усаглашавање Црне Горе са цивилизованим свијетом. Парламент је коректив спровођења спољне политике а од заинтересованости посланика зависи

колико ће неки материјал који долази из Владе бити предмет пажње посланика на Одбору. У том смислу, и ратификација споразума нема увијек исту пажњу, а додатно неки од њих захтијевају техничко усклађивање неопходно да би исти примјењивали. Парламент може да улогу у дипломатији остварује кроз сопствене иницијативе. Примјер је организација парламента младих земаља ЗБ и ЕУ, у којој је партиципирало 20 земаља чланица ЕУ и ЗБ, која је организована у Црној Гори, а тема је процес европских интеграција са аспекта искуства и пракси учесника. Уколико постоје потенцијали, могуће је креативно осмислити интерпарламентарни дијалог, који је користан по многим питањима.

5. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

АФЕТ у значајној мјери партиципира у ванјској политици ЕУ. У том Одбору сједе посланици из скоро свих држаава чланица ЕУ и они имају своја задужења у односу на државе ЗБ. Он комуницира унутрар ЕП, али и са осталим институцијама ЕУ. То у значајној доприноси да парламентарна дипломатија данас буде видљивија и ефикаснија него раније. Комуникација се одвија мултилатерално, али посланици добијају одређене информације и на билатерланом нивоу. Објективно ограничење парламентарне дипломатије је уставом одређена одредба према коме влада спроводи спољну политику. Поједини посланици Скупштине Црне Горе не прате све аспекте спољне политике владе Црне Горе и то их не ограничава да на тај начин иступају на међународном плану.

6. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Како сам казао, она је оруђе и помоћно средство традиционалној дипломатији у њеним напорима да афирмише интересе државе, уз услов да постоји национално одговорна влада која коректно ради свој посао. И увијек се враћамо да демократски развој једног друштва. Уколико је циљ Црне Горе да буде дио ЕУ, то подразумијева и одређену одговорност и парламента и владе да се то и оствари.

7. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује парламент од оног момента кад

Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Комуникација владе и парламента је институционализована и постоји обавеза Парламента да контролише Владу и обавеза Владе да информише Парламент. Парламент има своју „мини владу“ у виду парламентарних одбора који контролишу ресорна министарства. Тако, Одбор за европске интеграције даје зелено свјетло на преговарачке позиције, а од предсједника Одбора зависи на који начин ће контролисати усвајање тих позиција од стране Владе: да ли кроз тематске сједнице, консултативна саслушања и сл. Међутим, све се своди на иницијативност посланика, која може бити ефикасна у смислу додатних провјера политика Владе.

8. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Дефинитивно јесте. Успјешан примјер како мала држава може имати утицај и потенцијал у афирмацији националних интереса је Словачка. Црногорска дипломатија је млада дипломатија, као дио континуитета једне велике државе која више не постоји и тренутно је у фази смјене генерација. Парламент демократски сазријева колико сазријева и укупно друштво, а тако и дипломатија. Зато је за мале државе парламентарна дипломатија значајна, јер колико су еминентни посланици на међународном плану, у том смислу ће и имиџ државе да се мијења – било позитивно или негативно.

9. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Службеници Скупштине би требало да неспорединје буду укључени у спољне активности Парламента. Да ли је неопходно слање у Мисије – не знам, јер постоје представници дипломатске мреже који прате сарадњу и комуницирају са парламентима међународних организација. Али, сагласан сам да црногорску дипломатску мрежу треба јачати. У сваком случају, требало би спровести анализу потреба, у циљу рационализације постојећих капацитета. Свакако је извјесно да ће асистенти посланика бити из црногорске

администрације након чланства у ЕУ, па не би било лоше да се они у том смислу усавршавају и оспособљавају и раније.

10. За чланове ПОСП-а: Који су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

ПОСП је значајан формат размјене мишљења црногорских и европских посланика, са озбиљним рефлексијама на унутрашњи политички живот. То се и примјећује кроз отказивање ПОСП-а, чиме је послала директна порука Црној Гори. То је порука ЕУ саопштена преко европских посланика, а илустрација тога је снага парламентарне дипломатије. Препоруке изнијете на састанцима значајно утичу на перцепцију и домаће и међународне јавности и због тога оне имају озбиљну политичку тежину. Ако имаш циљ да уђеш у одређени клуб, треба да поштујеш правила која ту важе. Ако ти клуб каже да закони које доносиш нису у складу са европским праксама, онда је одговорност на Скупштини Црне Горе. Зато Парламент може да доведе до застоја процеса европских интеграција и зато је порука европских парламентараца била јасна и прецизна.

29. децембар 2022. године

Интервју 6

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Парламентарна дипломатија, по својој садржини, би требало да буде рефлексија политичких односа свих парламентарних партија, сублимат који ће садржати право, правду, социјалну политику (у зависности са ког се нивоа обавља). Она би требало да буде неформална и флексибилна. Као потпредсједник Скупштине, имао сам бројне сусрете, обавио сам разговоре са посланицима свих важних парламената у Европи, укључујући различите политичке партије, што омогућава да стекнеш увид у свеукупну политичку ситуацију у држави. Један од важних елемената парламентарне диплиматије усмјерене на ЕУ је лобирање. Парламентарна дипломатије не мора да буде остварена кроз групе пријатељства, него и усмјерена ка институцијама и значајним личностима у једној држави.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Извршна структура је дио већине и има свој рјечник. Посланици бирају и владе и дипломате, па могу да утичу и на дипломатску мрежу. Парламентарна дипломатија промовише државу. Суштина је што наш систем зависи од случаја до случаја и све зависи од личности. Друго, код нас у одборима нису компетентни посланици, а за рад су потребна специфична знања. Трећа мана је недостатак процедура. Посланици не подносе извјештаје са службених путева, немамо пола амбасадора. Ово је земља чуда.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Изузетан. Са нивоа Скупштине и одбора, сарадња треба да се успостави са извршним структурама. Данас су каријерне дипломатије на далеко нижем нивоу капацитета него што је то раније било.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванјских послова?

Са једне стране, постоје међународна тијела у којима се доноси политика и спроводи политика и у којима смо ми чланови. Све стратегије, директно или индиректно, морају проћи скупштинску процедуру.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Најважнији је стратешки приступ, јер чим се пређе граница државе, сви смо један тим са малим разликама. Ја сам заговорник компетентне владе и скупштине.

У Влади, министри у континуитету имају различита мишљења, па имате различите спољне политике. А најбољи устави и најбољи закони у лошим рукама ништа не значе, као и обрнуто. Скупштина је чвориште укупног друштвеног, политичког и економског амбијента у којима се ствара политика.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Контролна улога Скупштине треба да буде унапријеђена у циљу функционалних односа са судским и извршним властима, као и независним регулаторним тијелима. Ако постоји синхронизација, онда је и ефикасност контролне улоге већа.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Контрола спољне политике влада и управљање кризама.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

У различитим државама постоји различит однос снага парламента и владе. Имао сам пројекцију да процес европских интеграција води парламент, а да влада јесте оперативац. Тадашњи европски комесар (Хан) је казао да је најбоља комбинација тзв. *win win* позиција, која подразумијева да су влада и парламент паралелни и да воде заједничку спољну политику.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

То је искључиви задатак парламентарне дипломатије. Нова политика ЕУ, у контексту укидања вета, даје значај великим државама чланицама. Зато је важно да мале државе коалирају, а парламентарна дипломатија је добро средство за то.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Треба створити најкомпетентнију службу парламента и ососбити тијело које би сервисирало одборе, а која би се у основи бавила међународном сарадњом. Равноправно би били укључени не само у мисијама, него и у разним тијелима у држави која се баве међународном сарадњом.

17. фебруар 2023. године

Интервју 7

Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

У парламенту, као представничком дому грађана, могу се чути различита мишљења грађана. Из тога разлога, сматрам да је парламентарна дипломатија врло значајна, јер кроз ту дипломатију преносимо глас народа ка другим земљама, а чују се различита мишљења у односу на званичну политику. Сматрам да то не би требало да буду крајње супротстављена мишљења, због чега је важно искомуницирати дјеловање на нивоу владе и парламента.

1. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Парламентарна дипломатија у Црној Гори треба да има значајнију улогу. Скупштина је та која је најзначајнија институција у држави, из које све треба да потиче. Ми посланици, треба да на адекватан начин контролишемо рад Владе, али све вријеме црногорског парламентаризма се извршна власт наметала као главна. Богатство Скупштине је богатство различитости међу нама и то треба да буде извор бољих и квалитетнијих рјешења. Јачање парламентарне дипломатије зависи од тога ко је на челу Парламента, надлежних одбора, али и свих радних тијела, јер сва радна тијела могу развити међународну сарадњу. Међуинституционална сарадња је важна, али и комуникација и координација унутар самог Парламента. Комуникација између Кабинета предсједника и потпредсједника и ресорних одбора морала би бити боља, јер парламентарна дипломатија има своју вриједност ако се остварује систематски. Извјештаји са посјета би се требало редовно слати матичном одбору, али и организовати расправе о томе у циљу кохерентног приступа међународној сарадњи.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра вањских послова?

Улога предсједника парламента је у Црној Гори зависила од личности која предсједава. Моје мишљење је да би требало да постоји механизам који ће ојачати улогу предсједника Скупштине у спољној политици. Треба пажљиво извагати усклађеност те политике, међународних стандарда којима стремимо и националних интереса. Због тога је важно чути мишљење са више страна и искомуницирати на начин да се дође до компромиса. За то је потребна флексибилност и у томе је значај парламентарне дипломатије.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Устав, у том смислу није јасно дефинисан, зато је кохабитација показала да је потребно мијењати Устав. Улога предсједника да даје мишљење о амбасадорима је декларативна, иако је став појединих да је суштинска. У сваком случају, измјене су неопходне. Ако Влада предлаже кандидате, предсједник може да тражи образложење, а ако Влада гласа опет, предсједник констатује избор.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Скупштина треба да јача контролне механизме, а кроз то јачање би дала значај и парламентарној дипломатији. Скупштина не смије да дозволи да буде „проточни бојлер“ за рјешења Владе. Нисам за то да се Скупштини достављају готова рјешења и зато је дијалог важан. Извршна власт треба да зна да произилази из Скупштине и да зависи од нас.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Парламентарна дипломатија треба да буде претходница званичне дипломатије. Парламент би требало да припреми терен за рјешавање одређених питања или заузимање одређеног става. Примјер је Берлински процес или Отворени Балкан. За мале државе је важно да се држе заједно, због проходности и подршке одређеним интересима.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

У принципу је најбоље да однос Владе и Парламента буде партнерски. Али, стиче се утисак, у случају Црне Горе, да Влада намеће рјешења, а у корист мира у кући, парламент пристаје на то. Питање је колико се уклађеност са правном тековином ЕУ заиста и разматра. Због свега тога, важно је да у Црној Гори постоје отворене листе, да би на тај начин посланици имали већи кредибилитет да се залажу за оно што сматрају да је добро. На тај начин би и одговорност посланика била већа. Уз све то, геополитичке околности се мијењају и свему томе се треба прилагодити.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Игра велику улогу, а највише кроз групу пријатељства. Многи бенефити се могу постићи, посебно што нужно одређена питања нису у фокусу дипломатије извршних структура.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Значајно је да унутар мисија постоје контакт особе баш за парламент. Када се организују посјете, важно је да постоји неко ко прати шире активности да би се

обезбиједила систематичност. Служба треба да буде професионална и стална, у смислу да буде деполитизована и да њихове позиције нису везане за мандат.

11. За чланове ПОСП-а: која су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

Као замјеница члана ПОСП-а, мишљења сам да се отказивање посљедњег састанка треба додатно испитати. Да ли је мишљење посланика и званични став ЕУ. По мени су реакције биле исхитрене, јер је била лоша порука. Трошак Парламента је био велики за организацију тог састанка. Због тога треба видјети да ли је то било званично. По мом мишљењу, то је све требало искомуницирати на самом састанку. Дан прије, састанак је отказан, а да у њиховој надлежности није било разлога отказивања, јер је ријеч о унутрашњој политици једне државе. Важно је сачувати дигнитет.

17. фебруар 2023. године

Интервју 8

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

У оквиру традиционалне дефиниције дипломатије, парламентарна дипломатија би била дипломатија која се одвија у оквирима парламента, између парламената различитих земаља или између парламента одређене државе, у овом случају Црне Горе и међународних организација. Парламентарна дипломатија представља све спољне контакте који се одвијају у парламентарним оквирима.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Основна разлика која је видљива је истовремено и предност и мана. Чињеница да парламент нема структуиране дипломатске механизме и институционализоване дипломатске оквире, с једне стране, омогућава већу ширину, већу флексибилност, а, с друге стране, он не остварује ефикасне резултате, као ни оне активности које су систематизоване и циљане. Традиционална дипломатија, у том смислу, је ефикаснија, има организоване структуре – у смислу бројности служби, стручности, кроз политички естаблишмент који је организован кроз дипломатска представништва, боље организован и

институционално подржан. У случају парламентарне дипломатије, она по природи не може да буде до те мјере структуирана, нити треба да буде. Парламент због тога не може да има циљане резултате, јер не може да спроводи политике. То ради влада, и зато исходи парламента нису лако мјерљиви. Са друге стране, све ово је и предност парламента. Јер он може, у неформалнијем дјеловању, да оствари шири домет и круг контаката. У том смислу, може да постигне и шири опсег резултата, а они већином нису непланирани, већ су посљедица неких широко постављених активности. На тај начин се добијају резултати које можда на почетку и нисте антиципирали.

3. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентарним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванјских послова?

Ја бих се ту фокусирала на уставне обавезе. Устав обавезује и успоставља читав систем баланса снага. Једна од сврха постојања парламента је контрола владе, спољна политика није изузета из те приче. Напротив. Због тога и постоји Одбор за међународне односе и исељенике. Извршна власт проистиче из парламентарне и као таква детерминише извршну власт. Оне политике које су дефинисане у оквирима парламентарне већине су политике које влада конкретизује. Парламент је у обавези да контролише и утиче на спољне послове. Дипломатске активности предсједника Парламента, али и осталих парламентараца зависе д снаге државе коју представљају. У реалности, Црна Гора је уставна парламентарна демократија. Парламент је матица других грана власти. Но, у Црној Гори видимо да сваки сазив Скупштине има проблем да оствари своју контролу улогу, а влада дјелује самостално. У спољној политици је то видљивије. Тако да ту врсту сарадње би требало капитализовати.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Код нас је рад Парламента је регулисан Уставом и Пословником. У нашем случају не постоји закон о Парламенту, па су ту одређена питања широко постављена. Нема стега формално - правних које би спориле развој. Не видим да је

потребно ограничење дипломатских активности парламента кроз закон. С друге стране, не би била згорег да постоје афирмативне законске норме. Прво, регулисање владиних обавеза у смислу остваривања контроле улоге парламента би било корисно. Ја нисам за пререгулацију. Тиме се отвара Пандорина кутија, али стимулативе правне норме свакако би стимулисале дипломатске активности. Рецимо, осмишљавање календара годишњих активности Парламента. Не видим потребу за рестриктивним нормама. Ми смо 30 година у континуитету имали једну парламентарну већину. Уплив осталих у дипломатске активности је био врло ограничен. Кроз Владу апсолутно немогућ, а кроз Парламент релативно ограничен, јер је постојала доминантна контрола парламентарних тијела од стране већине. Парламент је нудио скучен, али некакав простор дипломатске активности опозиције. То је доста отежавало и процес демократизације Црне Горе, јер је дипломатским каналима слата једна порука.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Парламент делегира обавезу спровођења политике Влади. Парламент није обавезан да се тиме бави. Суштинска улога Парламента је законодавна, не дипломатска активност. Томе служи Влада. Проблем је када Влада почне да се понаша као sui generis тијело, које нема никакве везе са Парламентом. Наша пракса показује да Парламент када изабере Владу постаје само терет влади и нужна непријатност. Владина инфраструктура треба да буде помоћ Парламенту, јер, нема потребе да се граде паралелне инфраструктуре ако већ постоје. Ако је сарадња Парламента и Владе нормална, Парламент би са истом врстом слободе приступа могао да користи дипломатску инфраструктуру.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Тешко је дефинисати њену основну функцију, јер је она по својој природи широко постављена. Она не може бити усмјерена као традиоционална. Она служи да се пошаљу неке поруке, размјени искуство, афирмишу политике, а посебно кад је мала држава да је укључи у свијет.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Када је ријеч о преговорима са ЕУ, то питање није само дипломатско. Оно је свеобухватно за једну државу, која битно детерминише све аспекте живота: економију, културу, спољну политику, образовање и др. Због тога је важно да постоји интензивнија сарадња Владе и Парлемента, али и контрола. Влади треба оставити простор да ради свој посао, али мора имати повјерење Парламента за то. Не треба у свакој дипломатској активности имати представника Парламента, али у овој области то јесте важно, јер се ради о свеобухватном оквиру.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

То је само један сегмент могућности. Малим државама је много тешко да буду дио свјетских токова. Да би уопште могли да формулишу сопствене политике, оне морају да буду дио међународних институција. Ту је улога парламентарне дипломатије драгоцјена.

10. Како оцјењујете одсуство службеника Парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Слање службеника Парламента је битно. Не бих ишла на слање сталних службеника, па би њихов мандат био краћи, јер је Парламент динамичнији од Владе. Драгоцјена је та врста заступљености у иностранству.

31. октобар 2023. године

<u>Интервју 9</u>

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Иако не постоји прецизна дефиниција парламентарне дипломатије, нити је до краја јасно дефинисан, па ни нормативно, простор њеног дјеловања - парламентарна дипломатија у најширем смислу изражава међународну активност представничког дома. Парламентарна дипломатија на извјестан начин допуњује, самим тим потенцијално „помаже" класичној дипломатији државе, која се у систему подјеле власти везује за функционисање егзекутиве, односно владе. Слично класичној дипломатији, постоје билатералне и мултилатералне форме д јеловања парламентарне дипломатије. Такође, у формама мултилатерале дипломатије постоје перманентне и привремене парламентарне мисије.

Иако и у даљој прошлости постоје одређена искустава па и традиција функционисања парламентарне дипломатије, она је у успону посебно посљедњих неколико деценија, и то из више разлога. Прије свега, због интереса државе да користи све механизме учешћа у међународном живот, као и очигледне чињенице повећања интерпарламентарног дијалога и сарадње на међународном плану.

Међу многим садржајима билатералне дипломатске сарадње треба истаћи међусобно информисање парламената, покретање многих идеја и иницијатива од заједничког интереса, које јачају повезивање двије државе, све до потписивања и ратификовања међудржавних уговора и протокола.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Предност би најприје могла бити чињеница да парламенти имају неспорни изборни легитимитет, јер су формирани на бази изборне и суверене воље грађана. Зато параламенти улазе у међународне активности с демократским легитимитетом - за разлику од неких других институција које потенцијално имају проблем демократског дефицита или реално ограниченог простора дјеловања. Рецимо, у случајевима ткз. слабих влада или мањинских, у сваком случају нестабилних влада, све до сложеног питања легитимитета вођења државних послова, па и на међународном плану, у условима трајања владе у оставци.

У таквим условима, расте значај и интерес државе за дјеловање парламентарене дипломатије, не да она замјени класичну дипломатију, већ да компезира њене могуће слабости, односно у неким ситуацијама објективно ограничени простор дјеловања.

Предност парламентарне дипломатије, као нека врста паралелне дипломатије, јесте и њена „слободнија" улога, мање ограничена формама класичне

дипломатије. То је поље слободнијег третирања свих тема билатералног и мултилатералног карактера, па и оних кризних, што може да доведе до позитивних резултата у интересу двије државе. Или могућност да парламентарна дипломатија по неком питању отвори простор владиној дипломатији која може да настави започети дипломатски процес, започет од стране парламентарне сарадње.

Потенцијалне мане парламентарне дипломатије би могле бити недовољно прецизан уставно - правни оквир за њено дјеловање. Битно је и посједовање свијести парламентараца о јасној улози и реалном простору који парламенти имају у међународном животу. И то у двије могуће крајности. Једна, да се потцјењује значај и објективан простор дјеловања паралементарне дипломатије. Друга, прецјењивање улоге парламентарне дипломатије и губљење неопходне везе са државним органима класичне дипломатије, а аналогно томе не поштовати дефинисане координате укупне државне политике.

Наиме, плуралистички карактер парламента и састава делегација може у међународним контактима да произведе лош утисак о земљи - ако посланици пред дипломатским партнерима друге земље отворе, па и у радикалним формама, унутрашње сукобе. Да овај проблем није теоријског карактера свједочим из искуства у својстви предсједника одбора за међународне односе и понекад шефа црногорске парламентарне делагације. Ради се о случајевима који ипак нису доминантна пракса.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Већом флексибилношћу и са мање формалних баријера, парламентарна дипломатија, кроз мултилатералне и билатералне форме, све више добија на значају савременим међународним односима.

4. Каква је улога Парламента у спољној политици у парламентаним системима? Да ли парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванских послова?

Парламент би требало, како дјеловањем предсједника Скупштине тако и надлежних одбора да буде један од три државно – институционална субјекта који утврђује основе спољне политике државе. Такође, и активни чинилац операционализације државне спољне политике.

На практичном плану, много тога зависи од стабилности укупног политичког живота у земље, као и степена демократског функционисања политичко – уставног система.

Парламент треба да има свијест о својој значајној и аутономној улози у политичком систему, али и о специфичним надлежностима у спољној политици, као и да тежи уједно хармонизацији заједничке државне политике на међународном плану.

Треба поштовати чињенице да владе имају највеће надлежности у вођењу спољне политике и да предсједник државе има одређене, па и значајне, уставне надлежности у домену спољне политике. То све заједно не умањује значај парламентарне дипломатије.

Активности Парламента се примарно одвијају кроз међународно дјеловање предсједника Парламента, Одбора за међународне односе, Одбора за европске интеграције, посланика који представљају Парламент у међународним парламентарним структурама. Такође, и кроз дјеловање стручних служби Скупштине, између осталог, и сарадњом са колегама других парламената. Значајно поље дјеловања парламентарне дипломатије јесте формирање и рад тзв. група пријатељства са парламентима других држава.

Парламент има одређене надлежности и у кадровском дијелу, посебно током поступка именовања амбасадора. Црногорски Устав дефинише улогу Одбора за међународне односе на начин да надлежни одбор „даје мишљење" о конкретним кандидатима за амбасадоре које је предложила Влада. Такво мишљење утврђено на сједници Одбора има одређен значај за даљу процедуру одлучивање, иако је је оно необавезног карактера.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Простор бољег правног дефинисања института парламентарне дипломатије се налази у могућим измјенама Закона о ванјским пословима, потенцијално измјенама Устава и интерних аката у Парламанту.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Сарадња извршних структура и Парламента на плану међународне сарадње је неопходна у интересу конституисања и операционализације спољне политике и дипломатије. Од те сарадње зависи и квалитет, озбиљност и домашаји укупне државне политике на међународном плану. Извршни органи треба да уважавају парламентарну сарадњу, што није увијек на потребном нивоу.

7. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Таква контрола је неопходна и од значаја је за функционисање и резултате државе на том пољу. Коначно, таква контрола је корисна самим владиним органима како би они били на довољној висини задатка.

8. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Јесте, добро је што таква пракса постоји и да је Црна Гора активно укључена у систем сарадње тзв. малих земаља.

С друге стране, мале земље могу и самостално да покрећу значајне иницијативе на међународном плану. Таквих примјера има, што потврђује истину да квалитет вођења спољне политике неке земље не зависи од њене величине већ од кредибилних иницијатива које земље, па и мање, могу да изнесу на компетентан начин.

9. Како оцјењујете одсуство службеника Парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива

развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Одсуство службеника Парламанта у активностима дипломатских мисија није добра пракса. Она је на штету државе. Успјеси државе на међународном плану зависе и од њене способности обједињавања свих професионалних снага из све три гране власти. То се односи и на рад у дипломатским мисијама.

12. новембар 2023. године

ИНТЕРВЈУ 10

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Дефинисао бих парламентарну дипломатију као дјеловање у сврху промоције сарадње и дијалога с другим парламентима и институцијама, размјену искустава, савјета и стручности како на политичкој, тако и на техничкој/стручној разини. Вјерујем и да она служи јачању законодавних тијела као таквих, те придоноси извршењу законодавних активности. У контексту Европског парламента, она такође служи и за стварање додатне вриједности кроз подржавање парламентарне дипломатије у партнерским земљама и промоцију културе дијалога и сарадње - дакле оних вриједности на којима је ЕУ настала.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Парламентарна дипломатија има одређене предности у поређењу с извршном дипломатијом. Прије свега, ту видим значајнију флексибилност у успостављању контакта с различитим актерима, те могућност отвореније комуникације и директнијих размјена мишљења о осјетљивијим темама. У том контексту, споменуо бих *Jean Monnet* дијалог који је успоставио Европски парламент, који користи прагматичан приступ за постизање конкретних резултата, а који је био од круцијалне важности своједобно у Сјеверној Македонији. С друге стране, јасне су политичке ингеренције и разина гдје долази до изражаја извршна структура власти.

3. Каква је улога Парламента у спољној политици у парламентаним системима? Да ли Парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванъских послова?

Као еуропарламентарац и члан пар међупарламентарних делегација, примијетио сам да је улога Парламената у ванъској политици све активнија. Ојачана је сарадња, разговори и контакти с колегама из партнерских земаља. У том смислу, Европски парламент је веома активан, поготово у нашем непосредном сусједству, чему доприносим и сам као извјестителъ за Црну Гору, али и као водителъ Радне групе за Западни Балкан. Тај дијалог с парламентарцима се спроводи кроз д јеловање међупарламентарних делегација, те редовним састанцима, студијским посјетама, размјенама мишљења али и посматрањем избора. Мислим да је то изузетно битно, на тај начин се одржавају контакти и сматрам да је то у значајном интересу ЕУ, да се и на тај начин приближи партнерским земљама. Закључио бих и да је с руском агресијом против Украјине парламентарна сарадња и дипломатија добила и додатно на важности.

4. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Парламент дефинитивно има битну улогу у креирању ванъске политике у свим земљама које његују такав сустав. Прије свега, издвојио бих примјер Хрватске гдје је прије уласка у ЕУ био на снази Савез за Европу, формиран од стране владајуће коалиције и опозиције. Тада је у оквиру тога дјеловао и Национални одбор за праћење преговора о приступању РХ Европској унији, а на челу тог Одбора био је представник опозиције. Тадашње дјеловање Сабора, његова изасланства и генерално сарадња с тадашњим колегама еуропарламентарцима кроз заједнички међупарламентарни одбор били су од виталне важности за приближавање Хрватске ЕУ и за тај круцијални довршетак преговора. То је процес који је позитивно дефинисао нашу државу прије десетак година.

5. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико

успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Дјеловање парламентарне дипломатије у парламенту је свакако регулисано кроз пословнике о раду и остале одговарајуће акте државних институција. У контексту Европског парламента, с Лисабонским уговором долази до јачања улоге Парламента а то се онда очитава и кроз парламентарну дипломатију, гдје Парламент добија снажнији глас. Напори ЕУ за промоцију демократских вриједности су заправо и темељна одговорност Европског парламента, што је утврђено и у оснивачким уговорима ЕУ-а.

6. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Мислим да је добра сарадња и координација између изврсних парламентарних актера витална за добро функционирање дипломатије. Битно је да парламентарци сарађују с изабраним дужносницима и дипломатама на континуираној основи и мислим да ту постоји простор за јачање те сарадње (наравно, задржавајући своју аутономију и поштујући своје улоге, тј. извршне односно законодавне надлежности).

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност Парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

Вратио бих се назад на примјер који сам навео везан уз Хрватску и Савез за Европу. Кључ успјеха тог Савеза и чињенице што смо данас у ЕУ је био управо у тој сарадњи између извршне и законодавне власти у остварењу тог кључног вањскополитичког циља. Једноставно је потребан тај парламентарни „scrutiny“, тај надзор парламента над кључним политичким процесима. Влада мора узети у обзир парламент при преговорима о приступању ЕУ, јер на тај начин јача и демократски легитимитет цијелог процеса. И у случају Европског парламента, постоје обавезе од стране других институција и актера да дођу и извијесте или консултују Парламент и то је добра пракса.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Као бивши национални и садашњи европски парламентарац, сматрам да је парламентарна дипломатија дефинитивно, уз све своје предности, и добра шанса да се мале земље боље профилирају и искористе прилику за боље међународно позиционирање.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Европски парламент је формирао посебне програме намијењене парламентима сусједних земаља, земаља кандидаткиња, те и на тај начин даје свој допринос јачању тих парламената. Управо кроз те посебне програме, и национални заступници и државни службеници могу имати користи, те се додатно оспособити кроз разне студијске посјете и усавршавања. Ти програми имају за циљ јачање главних функција националних парламената, освјешћивање о потребним реформама и подјелу најбољих парламентарних пракси. У складу с тим, свакако да је и добра идеја с техничке и стручне стране ојачати сарадњу између националних парламената и дипломатских изасланстава.

11. За чланове ПОСП-а: која су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

Сматрам да је изузетно битно наставити парламентарну дипломатију тј. дијалог чим се стекну услови за тако нешто. Искусио сам тај проблем и лично у прошлом мандату, када сам предсједавао Делегацији за односе с БиХ, гдје састанци с БиХ делегацијом, нажалост, нису били могући због опструкције тј. неусвајања пословника о раду с њихове стране. Због тога је изгубљен цијели парламентарни мандат и драгоцјено вријеме за напредак БиХ у ЕУ интеграцијама. Биле су значајне посљедице тога, а и наставак рада тог међупарламентарног дијалога је био означен од стране Комисије као један од кључних приоритета за напредак БиХ на европском путу.

21. новембар 2023. године

ИНТЕРВЈУ 12

1. Како бисте дефинисали парламентарну дипломатију?

Када кажемо дипломатија, мислимо на односе државе према ванјском свијету, према другом, а у томе често заборављамо да уврстимо и парламентарне активности. Парламентарна дипломатија има своје мјесто у свеукупној дипломатији једне државе и може дати значајан допринос у оним стремљењима која су значајна за друштво.

2. Које су то предности, а које мане парламентарне дипломатије у односу на дипломатију коју спроводе извршне структуре власти?

Извршна диломатија је једнообразна, а парламентарна има извјесну ширину. Њу краси плуралитет и као таква даје шири аспект доприноса у остваривању циљева. То се види на примјеру Црне Горе, гдје се, бар вербално, све политичке странке се залажу за ЕУ. У прошлости знамо да су и опозиционе структуре давале допринос том циљу и нису то посматрале као тему која дијели, већ је то била стварност око које смо се уједињивали.

3. Како бисте описали значај парламентарне дипломатије у данашњим међународним односима?

Парламентарна дипломатија, кроз институт Групе пријатељства, може наћи значајан израз. Он код нас још увијек није довољно јак у институционалном смислу, више је формалан. Значај парламентарне дипломатије се види и кроз резолуције Европског парламента. У тим релацијама наших и европских посланика, у оквиру лобирања, можемо постићи резултате и доћи до рјешења.

4. Каква је улога парламента у спољној политици у парламентаним системима? Да ли Парламент може бити равноправан орган за одржавање међународних односа у односу на Владу, односно предсједник Скупштине у односу на премијера, шефа државе и министра ванјских послова?

У нашем систему, очигледно да не може. Када кажемо да је Парламент контролор извршне власти, то је више на папиру - а мање у реалном политичком

животу. Тако да парламент нема ту институционалну снагу као премијер или министар ванъских послова.

5. Поштујући принципе подјеле власти, на који начин је могуће правно регулисати институт парламентарне дипломатије и како би то утицало на њен развој?

Правни оквир, кроз који се испољава парламентарна дипломатија, већ постоји и у овом тренутку тешко ће доћи до другог вида институционализације. Тај правни оквир је прилагодио парламентарну дипломатију извршној. Немамо закон о Влади и Скупштини, јер би то смањило могућност изборног манерва и калкулације након избора.

6. Да ли сматрате да развој дипломатије извршних структура ограничава парламентарну дипломатију, и колико успјех парламентарне дипломатије зависи од сарадње извршних и парламентарних структура власти?

Зависи, али ријеч је о хомогенизацији парламентарне и извршне дипломатије, а то проистиче из политичког менталитета. Ријетко ће се десити да неко из парламентарне већине критикује неког из извршних структура. Влада има више информација него Парламент. Такав је систем. Она тематика која може објединити оба типа дипломатије је процес европских интегрција. Али, свакако приоритет има извршна власт. У процесу приступања, заборављамо да осим Владе, односно свих министарстава, учествује и Парлемент.

7. Која је, по Вама, основна функција парламентарне дипломатије?

Успоставља релације са другим парламентима, кроз свој правни оквир изражава циљеве и стремљења државе којој припада.

8. У постлисабонском периоду, парламент добија на значају. Ипак, у свјетлу преговора Скупштине Црне Горе са ЕУ, видимо да Влада, као једина одговорна за вођење преговора, није обавезна да консултује Парламент од оног момента кад Одбор за европске интеграције потврди преговарачку позицију. Како оцјењујете способност парламента (генерално или на примјеру Скупштине ЦГ) у контроли спољне политике?

У том погледу, недовољно. Јер је ријеч о недостатку институционалне моћи да каналише и води процес. Са друге стране, ратификација споразума мора проћи сједницу Скупштине.

9. Да ли сматрате да је парламентарна дипломатија шанса малих земаља за бољу репрезентацију на међународном плану?

Сматрам, кроз разне конференције (КОСАП, КОСАК) и друге међународне конференције.

10. Како оцјењујете одсуство службеника парламента у активностима дипломатских мисија и амбасада и каква је, по Вама, перспектива развоја парламентарне дипломатије у погледу слања службеника парламената у мисије и/или амбасаде?

Службеници Владе и Парламента су органски дио институција, чувају меморију и представљају рудимент тих институција. Власти су пролазне, они остају са својим искуством и знањем и представљају суштинску вриједност институција. Због тога је важно њихово слање и у дипломатске мисије.

11. За чланове ПОСП-а: Који су највећи резултати произашли из овог механизма сарадње посланика Скупштине Црне Горе и Европског парламента?

Што се тиче отказивања посљедњег састанка ПОСП-а, често се у нашем политичком пољу мијешају разни утицаји који желе креирати своје политике у Црној Гори. Ако желимо бити дио друштва, онда морамо прихватити правила тог друштва. Због нашег менталитета, тешко нам је пала транзиција из једног система у други. Нама је неопходна једна врста институционалног притиска, који не угрожава суверенитет, већ има за циљ динамизацију самог процеса интеграције и пожељан је од стране ЕУ. То је била јасна политичка порука. Тај вид отказивања састанка, лишен дипоматских манира, имао је за циљ постизање одређеног ефекта.

26. октобар 2023. године

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Марија (САВО) Милошевић рођена је на Цетињу, 13. јануара 1988. године. Основну и средњу школу завршила је у Херцег Новом. Дипломирала је на Факултету политичких наука Универзитета Црне Горе у Подгорици, на смјеру Европске студије, 2010. године, са просјечном оцјеном 9.23. Исте године уписује мастер студије на Правном факултету Универзитета у Београду, а диплому мастера права европских интеграција стиче 2012. године са просјечном оцјеном 8.89. Школске 2017/2018. уписује докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду на Катедри за међународно право и међународне односе.

Након завршених мастер студија, почиње приправнички стаж у Скупштини Црне Горе, у Секретаријату Одбора за међународне односе и европске интеграције (октобар 2012). У октобру 2014. године распоређена је на позицију самосталног савјетника у Секретаријату Одбора за европске интеграције.

Од јануара 2024. године, у Скупштини Црне Горе обавља послове на позицији секретара Одбора за европске интеграције. Секретар је сталне делегације Скупштине Црне Горе у Интерпарламентарној унији, члан Секретаријата Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање, кореспондент за Мрежу Европског парламента за међупарламентарну размјену (IPEX) и Парламентарну мрежу службеника одбора за европске интеграције парламената региона.

Током свог радног искуства у Скупштини Црне Горе, била је секретар сталне делегације у ПС ОЕБС-а (2015 – 2018), члан Секретаријата Одбора за свеобухватну реформу изборног и другог законодавства у својству координатора за међународну сарадњу (2018 – 2019), а за вријеме израде докторске дисертације стажирала је у Европском парламенту (октобар 2019) и Представничком дому Италије (јун 2023).

Говори енглески и италијански језик, а служи се француским и шпанским.

Објавила је неколико научних радова:

- ✓ „Парламентарна дипломатија као инструмент спољне политике Европске уније“, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, 21(77-78):277-290, 2022;
- ✓ „Слобода кретања људи за вријеме „првог таласа” пандемије изазване вирусом корона у државама чланицама Европске уније“, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, 20(75):107-126, 2021;
- ✓ „Демократски дефицит у ЕУ“, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, бр. 66, 9-22, 2018

Изјаве

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Марија Милошевић

Број индекса 33/2017

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ У ОДРЖАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА: ДОМЕТИ И ИСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА НА НИВОУ ОДНОСА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И СКУПШТИНЕ ЦРНЕ ГОРЕ

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

Марија Милошевић

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Марија Милошевић

Број индекса 33/2017

Студијски програм: Докторске студије, Катедра за међународно право и међународне односе

Наслов ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ У ОДРЖАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА: ДОМЕТИ И ИСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА НА НИВОУ ОДНОСА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И СКУПШТИНЕ ЦРНЕ ГОРЕ

Ментор: проф. др Бранко Ракић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су: име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

Марија Милошевић

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом: ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ У ОДРЖАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА: ДОМЕТИ И ИСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА НА НИВОУ ОДНОСА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И СКУПШТИНЕ ЦРНЕ ГОРЕ, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

Марија Милошевић