

*Дејан Бурсаћ**

Институт за политичке студије, Београд

ПОСЛАНИЧКЕ ГРУПЕ ПРИЈАТЕЉСТВА КАО ОБЛИК ОСТВАРИВАЊА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Сажетак

У раду ћемо истражити нормативни оквир, начине формирања и основне постулате функционисања посланичких група пријатељства у оквиру Народне скупштине Републике Србије. Иако дуго присутан у нашем парламентарном животу, и иако је у последњих неколико сазива формиран значајан број група пријатељства у чијем раду, макар формално, учествује несразмерно велики број посланика, стиче се утисак да овај механизам парламентарне дипломатије често не испуњава своју основну сврху остваривања и побољшања односа са другим парламентима и страним државама. Примарно, тема посланичких група пријатељства и уопште парламентарне дипломатије у Србији је оптерећена оптужбама о ангажману посланика из личног интереса, било да се ради о демонстрацији спољнополитичких преференција зарад материјалне или политичке користи, или да се ради о тзв. „парламентарном туризму“. Иако не можемо судити о личним мотивима чланова парламента, можемо анализирати неколико параметара на основу којих ћемо оценити рад група пријатељства: пре свега, ради се о нормативном окви-

* Истраживач сарадник

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

ру њиховог рада (који ћемо компарирати са карактеристичним парламентарима из региона и Европе); квантитативним подацима учешћа у раду посланичких група у оквиру Народне скупштине; и коначно, о резултатима оваквог ангажмана.

Кључне речи: Народна скупштина Републике Србије, парламентарна дипломатија, билатерални односи, посланичке групе пријатељства

1. О КОНЦЕПТУ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Сама идеја парламентарне дипломатије није нова. Још из античких времена, познати су примери римских сенатора који су учествовали у преговорима и другим дипломатским активностима. У новије време, посебно од двадесетог века, чланови парламента учествују на међународним конгресима, самитима, мировним преговорима и другим скуповима. Међутим, парламентарна дипломатија је много шири појам од самог учешћа на оваквим догађајима.¹⁾ Пре свега, ради се мање о индивидуалним активностима појединачних, најчешће утицајних, чланова парламента; а више о организованој пракси која ставља парламент као институцију у фокус, пре свега као актера спољнополитичких и међународних активности. У том смислу, корене парламентарне дипломатије какву познајемо данас можемо тражити у формирању Интерпарламентарне уније, 1889. године, настале на идеји британских и француских пацифистички настројених парламентарара да се несугласице између држава решавају мирним преговорима изабраних представника грађана. Свој процват парламентарна дипломатија доживљава након Другог светског рата, у оквиру међународних организација насталих на европском континенту, поново са мировним, али неретко и безбедносним предзнаком. У оквиру тих ентитета (пре свега, у оквиру Савета Европе, а затим и Европске заједнице, Организације за европску безбедност и сарадњу, а потом и НАТО, али и бројних регионалних или тематских организација), традиционална годишња окупљања парламентарара ускоро прерастају у парламентарне скупштине, које постају примарни облик мултилатералне парламентарне дипломатије, какав знамо и данас. Процес је додатно убрзан хиперпродукцијом фактора који утичу на развој

1) Видети: K. W. Thompson, „The New Diplomacy and the Quest for Peace”, *International Organization*, Vol. 19, No. 3, 1965, pp. 394-409.

глобализованог света и усложњавање међународне ситуације која захтева (или подстиче) ангажман већег броја актера, укључујући и парламент: падом Берлинског зида и културно-политичком униформношћу која је уследила, глобалним економским „бумовима“ и кризама, развојем телекомуникација, електронских медија и нарочито интернета, глобалним грађанским буђењима итд.²⁾ Ови процеси изменили су традиционалне улоге парламента, политичких партија, изабраних представника – замагливши границу између стриктно унутрашњег и спољашњег у политици; притом изменивши и суштину дипломатије као области монополизоване искључиво од стране извршних власти.

Током последњих неколико деценија, нарочито се изменила традиционална улога парламента у остваривању спољнополитичких циљева једне земље. Дотадашња улога се огледала у процесу ратификације међународних уговора, формулацији нормативног оквира спољне политике кроз доношење релевантних закона, санкционисању извршне власти кроз парламентарну контролу и надзор, буџетску функцију, али и парламентарну дискусију – што су све процеси који су се одвијали у оквиру „здања“ парламента: у одборима или на пленарним заседањима. Та улога је сада значајно усложњена, до мере да је немогуће прецизно дефинисати парламентарну дипломатију као појам.³⁾ Она се може двојачко посматрати, пре свега кроз уставноправне оквире институционалног аранжмана, али и кроз ниво политичке анализе, односно кроз политички интерес појединачних или групних актера. У том смислу, дефиниција парламентарне дипломатије би могла да се односи на све активности парламента и његових чланова у међународним односима, како у оквиру уставом прописаних надлежности, тако и у оквиру ужих политичких интереса државе као целине, политичких партија, или појединаца.⁴⁾ Проблематика дефинисања произилази и делом из чињенице да парламентарна дипломатија није често предмет академских дебата, истраживања или теоријских радова.⁵⁾ Мањак теоријске анализе међутим не утиче неповољно на значај

2) На основу: Thomas L. Friedman, *The World is Flat – A Brief History of the Twenty-first Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005, pp. 48-173.

3) Видети: George Noulas, „The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy“, *Foreign Policy Journal*, October 2011.

4) Исто.

5) Frans W. Weisglas, Gonnie de Boer, „Parliamentary Diplomacy“, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2/2007, pp. 93-94.

и рапидан развој пракси парламентарне дипломатије, нарочито у времену замагљених граница између спољнополитичких и унутрашњеполитичких питања.

Неколико фактора и даље компликује успешно остваривање парламентарне дипломатије као засебног механизма. Пре свега, парламенти су и даље веома слаби актери у међународној арени, посебно у поређењу са извршним властима, међународним организацијама, па чак и мултинационалним компанијама и међународним невладиним организацијама. Уосталом, и у оквиру већине међународних организација, парламентарна компонента је „другоразредни“ облик сарадње – тек саветодавног или протоколарног облика и улоге. У другом смислу, код парламентарне дипломатије често може доћи до ситуације у којој је страначки (политички или идеолошки) интерес стављен испред националног. Иако се ради о легитимној ситуацији, која је у неким облицима парламентарне дипломатије и пожељна (нпр. у оквиру Парламентарне скупштине Савета Европе, где се парламентарци сврставају у оквиру страначких фамилија, а не у оквиру националних групација; исто је и у оквиру Европског парламента – мада је питање колико тај облик интеграције можемо сматрати дипломатијом), управо због могућности разилажења и одступања од владајућег националног интереса извршне власти често минимизују утицај парламентарног ангажмана у спољним пословима. Најзад, у техничком смислу, постоји неколико проблема који отежавају овај облик дипломатије: ограничени мандати изабраних представника и ограничени ресурси који су на располагању парламентима и парламентарцима у остваривању спољнополитичких активности често чине постигнуте договоре и утврђене аранжмане мање обавезујућим и мање постојаним.

У предности парламентарне дипломатије спада пре свега демократски легитимитет који овај ангажман даје међувладиним институцијама.⁶⁾ Међународном ангажману парламентарца даје одређену тежину сама чињеница да се ради о изабраним представницима грађана. Са друге стране, карактеристика њихових акција које не обавезују нужно извршну власт често омогућава деловање у осетљивим ситуацијама и успех у преговорима и другим спољнополитичким делатностима онда када то не би било могуће у другим оквирима. Ова прагматичност је често и употребљавана

6) Daniel Fiott, „On the Value of Parliamentary Diplomacy“, *Madariaga Paper*, Vol. 4, No. 7, 2011, p. 2.

у пракси, нарочито у ситуацијама када су традиционални канали дипломатске комуникације били онемогућени, било формалним непријатељством или једноставно ограничењима традиционалних дипломатских аранжмана. У предности се може убројати и разноврсност интереса које заступају учесници у парламентарној дипломатији. У складу са својим идеолошким и партијским позадинама, они могу бити заинтересовани за различите врсте сарадње: од политичке, преко културне, до економске; као и за различите циљеве: од превенције конфликта до промоције одређеног сета вредности.

2. ПАРЛАМЕНТАРНА ДИПЛОМАТИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Надлежност у области креирања и спровођења спољне политике у Републици Србији је подељена између бикефалне егzekутиве и законодавне власти. По уставу, председник Републике представља Републику Србију у земљи и иностранству, поставља и опозива амбасадоре на основу предлога Владе, те прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника.⁷⁾ Са друге стране, влада креира и директно спроводи спољну политику, док Народна скупштина ратификује међународне споразуме, доноси законе, контролише рад владе у овој области и остварује међународну сарадњу.⁸⁾

Народна скупштина то чини у оквиру својих надлежности и у сарадњи са међународним организацијама и представничким телима других држава. Тело које се примарно бави парламентарном дипломатијом и координира међународне активности скупштине је Одбор за спољне послове. По важећем пословнику Народне скупштине,⁹⁾ овај одбор се састоји од седамнаест посланика, задужених за разматрање закона, аката и других питања из области спољне политике, међународних односа са другим државама, организацијама и институцијама, заштиту права и интереса Републике Србије и њених држављана итд. Одбор такође прати рад Министарства

7) Устав Републике Србије, члан 112. Видети такође: Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, 111/2007, члан 17.

8) Видети: Устав Републике Србије; Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, 41/2009, чланови 28-30; Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, 9/2010, чланови 15, 18, 52, 59-61.

9) Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, 52/2010, члан 50.

спољних послова, обавља разговоре са кандидатима за амбасадоре, разматра предлоге међународних активности у оквиру парламента и, коначно, подноси годишњи извештај о оствареној међународној сарадњи. Међутим, на основу досадашње праксе, упитно је да ли је положај Одбора довољно јак да институционално парира извршној власти, тј. да контролише рад Министарства спољних послова¹⁰⁾ и уједно координира међународне активности парламента, те да ли су материјални и људски ресурси на располагању Одбору довољни за извршење ових активности. Таква ситуација је инхерентна и другим одборима тј. облицима парламентарне контроле егzekутиве у Србији.

У области мултилатералне дипломатије, Народна скупштина упућује сталне или привремене делегације у парламентарне скупштине међународних и регионалних организација. Тренутно, посланици српског парламента у оквиру сталних делегација учествују у раду следећих једанаест међународних организација тј. институција: Парламентарна скупштина Савета Европе (седам чланова делегације и седам њихових заменика); Парламентарна скупштина Процеса сарадње у Југоисточној Европи (четири члана и четири заменика); Парламентарна скупштина Организације договора о колективној безбедности (пет чланова); Парламентарна скупштина ОЕБС (четири члана, четири заменика); Парламентарна скупштина НАТО (пет чланова, пет заменика); Парламентарна скупштина Медитерана (пет чланова, пет заменика); Парламентарна скупштина Франкофоније (четири члана); Парламентарна скупштина Црноморске економске сарадње (шест чланова); Парламентарна димензија Централно-европске иницијативе (пет чланова, четири заменика); Интерпарламентарна унија (осам чланова) и Интерпарламентарна скупштина православља (два члана делегације).

Остали области парламентарне дипломатије укључују активности председника Народне скупштине, који заузима друго место у држави по протоколарном пресеансу, након шефа државе, тј. председника Републике. Овај положај намеће висок ниво међународне активности председника парламента.¹¹⁾

Наравно, засебан облик остваривања спољнополитичких активности Народне скупштине представља билатерална парламентарна дипломатија. Она се одвија кроз билатералне активности и

10) Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, 41/2009, члан 29.

11) Зоран Вељић, *Дипломатски протокол*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 26.

сусрете као саставни део активности поменутог председника парламента, посланичких група, парламентарних одбора и појединачних посланика. У то се убрајају и посете страних званичника скупштини. У току осмог сазива Народне скупштине (од 2008. до 2012. године), парламент је посетила 61 делегација шефова страних држава, председника парламената, председника влада и председника међународних институција; као и 81 парламентарна и 22 министарске делегације. Са друге стране, српски посланици су у истом периоду имали укупно 68 билатералних посета иностранству, а реализовано је и 257 сусрета посланика са представницима дипломатског кора.¹²⁾ Подаци о овој области за девети (2012 – 2014)¹³⁾ и десети (2014 – 2016)¹⁴⁾ сазив Народне скупштине су нешто сажептији, те не укључују детаљан преглед међународних активности, већ само наводе да је Одбор за спољне послове примио 189 (девети сазив), односно 173 (десети сазив) извештаја о реализованим међународним парламентарним посетама и учешћу представника Народне скупштине у раду међународних организација и парламентарних форума. Ипак, и поред тога, на основу представљених података за осми сазив јасно је да Народна скупштина остварује богату спољнополитичку активност, те да води развијену парламентарну дипломатију. Посебан и незаобилазан облик тога свакако представљају посланичке групе пријатељства.

3. ПОСЛАНИЧКЕ ГРУПЕ ПРИЈАТЕЉСТВА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

Посланичке групе пријатељства су скупштинска тела која служе за унапређење односа и сарадње Србије са другим државама и њиховим парламентима. Можемо их дефинисати као групе чланова парламента који су нарочито заинтересовани за сарадњу са одређеном државом, те се организују у циљу побољшања односа са парламентом дотичне државе. Важно је нагласити да се посланичке групе формирају на добровољном принципу и да их последнич-

12) Подаци на основу: Извештај о раду службе Народне скупштине у периоду од 11. јуна 2008. до 13. марта 2012. године, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2012.

13) Извештај о раду одбора Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине, Народна скупштина Републике Србије, Београд, фебруар 2014.

14) Извештај о раду радних тела Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине, Народна скупштина Републике Србије, Београд, мај 2016.

но, као што ћемо видети, одликује велики степен неформалности у оснивању и раду.

Овај облик сарадње није непознат у другим државама, а групе пријатељства су нарочито устаљена парламентарна пракса у Европи, уз наравно националне специфичности у формирању, начину уређења и функционисања и сврси овог облика билатералне парламентарне дипломатије који је одређен локалним законским оквирима, али и другим културолошким и политичким специфичностима. Ипак, заједничко за већину држава је то што се ради о удруживању посланика на принципу добровољности, који успостављају односе између свог парламента и парламента неке стране државе (или, у ређем случају, неког региона, покрајине или савезне државе). Посланичке групе пријатељства су можда најспецифичнији облик парламентарне дипломатије у смислу предности и мањака овог облика спољнополитичког деловања, јер је јасно да оне не представљају целу државу и не говоре у њено име (а често не говоре ни у име парламента из ког долазе). Међутим, колико је то олакшавајућа, толико је и отежавајућа околност, нарочито у погледу ограничених домета овог вида међународне сарадње, а о чему смо говорили у уводном делу.

Формирање и начин рада посланичких група пријатељства у српском парламенту примарно је утврђено Законом о народној скупштини,¹⁵⁾ који отвара могућност образовања ових група зарад унапређења односа и сарадње с представничким телима појединих држава, а на принципу добровољности. Сам закон налаже да председника и чланове групе пријатељства одређује надлежни одбор Народне скупштине, у овом случају Одбор за спољне послове. Законодавци су још прописали и то да, у случају да надлежни одбор није у могућности да одреди председника и чланове групе пријатељства или да сагласност на одлуку о размени посета са представничким телима других држава (што је могућност која није раније поменута у закону, осим у овом завршном параграфу члана 61. који дефинише групе пријатељства), то чини председник Народне скупштине. Овај закон није даље разматрао групе пријатељства, оставивши то нижим прописима.

У том смислу, секундарни извор правила у овој области је Пословник Народне скупштине. Ипак, и тај документ тек начелно и врло уопштено дефинише рад група пријатељства, оставивши при-

15) Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, 9/2010, члан 61.

том много простора за произвољност и арбитрарност која у одређеним аспектима онемогућава ефикасан рад и остваривање циљева овог механизма парламентарне дипломатије. Рад група пријатељства дефинисан је у два наврата у актуелном пословнику: у члану 50. који се односи на рад Одбора за спољне послове, као и у члану 292. који се бави искључиво групама пријатељства.¹⁶⁾

Већ у првобитној анализи одредби из наведених чланова постају јасне одређене неконзистентности приликом формирања самих одбора. Наиме, док члан 50. (као уосталом и закон о Народној скупштини) прописује да Одбор за спољне послове одређује председника и чланове група пријатељства; члан 292. налаже принцип добровољности по питању чланства, наводећи да сваки посланик може да пријави чланство у групи, и то председнику Народне скупштине. Оба члана се међутим слажу да Одбор за спољне послове води евиденцију чланства.

Српски парламент је усвојио праксу слободног и неограниченог чланства у групама пријатељства, што је донело одређене потешкоће у раду ових тела. Без икакве контроле над учлањењем или интерних прописа који уређују начин формирања група пријатељства, актуелни сазив парламента (од јуна 2016. године) већ има формирану 61 групу пријатељства.¹⁷⁾ Од тога, 59 група је формирано за сарадњу са појединачним државама, једна је група пријатељства са Сувереним војним малтешким редом, а једна је колективна и односи се на групу пријатељства са земљама подсахарске Африке. У претходним годинама овај број је био још већи: у деветом сазиву (2012 – 2014) број образованих група пријатељства износио је 71;¹⁸⁾ док их је у десетом сазиву конституисано 77.¹⁹⁾ За очекивати је и да број група у актуелном мандату парламента расте у наредним месецима и годинама.

16) Све одредбе наведене на основу: Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник РС, 52/2010.

17) Подаци и статистике о чланству се налазе на сајту Народне скупштине: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/sastav/poslanicke-grupe-prijateljstva.903.html>, 27/11/2016.

18) Извештај о раду одбора Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине, Народна скупштина Републике Србије, Београд, фебруар 2014, стр. 30.

19) *Извештај о раду радних тела Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, мај 2016, стр. 51.

Групе пријатељства у српском парламенту карактерише висок ниво учешћа посланика, макар формално. Чак 29 посланичких група има више од 25 чланова (дакле, више од десет процената укупног броја посланика у парламенту). Укупно десет група (оне за сарадњу са Белорусијом, Црном Гором, Грчком, Италијом, Кином, Немачком, Русијом, Сједињеним Америчким Државама, Шпанијом и Швајцарском) имају педесет или више посланика у чланству. Најбројнија је група пријатељства са Русијом, која броји 130 посланика, односно више од половине чланова парламента. Оправдано се поставља питање функционалности и могућности рада група пријатељства у оваквом формату, будући да у просеку свака група има 29.22 члана. Упитно је да ли постоје услови за састајање и редован рад ових група, те да ли су њихове посете и састанци са страним делегацијама (било у Србији или у иностранству) економичне и изводљиве.

Такође, треба приметити да групе пријатељства у Народној скупштини немају посебне секретаре или особље које помаже и организује њихов рад, као што је то случај у неким другим парламентима. Од формално утврђене структуре, групе имају само председника из редова чланова тј. народних посланика, кога одређује Одбор за спољне послове. Претпоставка је да особље Одбора за спољне послове помаже рад група пријатељства, али сама чињеница да не постоји конкретно задужено особље умањује квалитет рада сваке групе понаособ, посебно у организационом смислу – узевши у обзир огроман број посланика у појединим од ових тела. Укупно, чланство група пријатељства у Народној скупштини досегло је ове године бројку од 1783 посланика (та бројка, као што смо видели, има даљу тенденцију раста у току овог мандата), што значи да сваки члан парламента у просеку учествује у раду седам група. Питање је да ли и сами посланици успевају да испуне све обавезе у вези са чланством у тако великом броју група, те да се на правилан начин посвете реализацији парламентарне дипломатије. Подсетимо, на чланство у групама треба придодати и чланства у парламентарним делегацијама у оквиру мултилатералне дипломатије; али и редовне парламентарне активности које се односе на законодавну и контролну активност парламента, како у пленарном сазиву, тако и у одборима.

Један од кључних проблема са принципом добровољности и отворености чланства је управо недостатак критеријума – посла-

ници се учлањују у групе пријатељства без обзира на познавање конкретне проблематике везане за однос Србије и дотичне државе, знање језика и слично. У том смислу, нејасан је њихов допринос развијању сарадње. Сем тога, упитна је и сама логика постојања одређеног броја група, посебно са оним парламентима са којима Србија има низак ниво сарадње и контаката уопште, односно са оним државама које нису у фокусу националних интереса Републике Србије. Све то имплицира на закључак да примарна функција постојања посланичких група пријатељства није унапређење односа, већ исказивање личних преференција и привржености одређеним државама.

Друга честа оптужба на рачун посланика по овом питању односи се на тзв. „парламентарни туризам“, чему су нарочито склони поједини медији. Напоменимо да члан 50. Пословника даје овлашћења Одбору за спољне послове да, као својеврсну врсту контроле, мора да пружи сагласност за сваку посету посланичких група пријатељства. Извештај о раду одбора у деветом сазиву парламента (2012 – 2014) наводи да је овај одбор „...разматрао све иницијативе (укупно 113) за парламентарне посете које су упућиване Народној скупштини и, у оквиру своје надлежности, доносио одговарајуће одлуке“.²⁰⁾ Међутим, овај документ не образлаже колико ових иницијатива је дошло од стране група пријатељства, и у крајњој линији – колико њих је одобрено. Слично је и у Извештају о раду одбора за десети сазив (2014 – 2016), који је примио 175 иницијатива за парламентарне посете.²¹⁾ Занимљиво је приметити да је у току маја 2015. године Одбор за спољне послове донео Закључак о ограничењу размене посета посланичких група пријатељства до краја календарске 2015. године, који је усвојио Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине.²²⁾ Један од наведених аргумената у прилог овој одлуци је гласио да су средства за путовања народних посланика у скупштинском буџету ограничена, те да је потребно дати предност сталним парламентар-

20) *Извештај о раду одбора Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, фебруар 2014, стр. 30.

21) *Извештај о раду радних тела Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, мај 2016, стр. 51.

22) *Записник са 49. Седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања одржане 21. маја 2015. године, бр. 06-2/231-15*, Одбор за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 21. мај 2015.

ним делегацијама скупштине у међународним институцијама, као трајнијем и важнијем облику међународне сарадње. Ипак, доношење овакве одлуке наводи на неколико питања.

Пре свега, већ само постојање потребе за ограничењем имплицира да је остварен већи број посета у току 2015. године. Такође, поставља се питање зашто је ограничење донесено само за једну календарску годину, а није трајније утврђен максималан број посета по години, какав је случај у неким другим парламентима, као што ћемо видети у наредном поглављу. Најзад, чему потреба за ограничавањем броја посета, уколико знамо да Одбор арбитарно доноси одлуку о свакој посети понаособ. И, у вези с тим, а позивајући се на велики број чланова посланичких група пријатељства, поставља се питање економичности самих појединачних посета и нужних међустраничких сукоба приликом одређивања чланова делегација за појединачне посете, а што арбитарно врши Одбор. Такође, приметно је да Пословник, али ни други прописи, нису регулисали потрошњу тј. буџете за остваривање активности посланичких група пријатељства, што чини ову област још неформалнијом. Коначно, извештавање о раду група уопште није посебно дефинисано, већ се подразумева да евиденцију о њиховим посетама води Одбор за спољне послове. Упитно је међутим да ли групе пријатељства имају и друге активности осим размене међународних посета – нпр. да ли прате и разматрају дешавања у земљама са којима имају односе, да ли промовишу сарадњу са овим земљама у Србији, да ли остварују контакте са парламентима и институцијама тих земаља на други начин који не укључује физичку посету? Будући да групе, као што смо видели, немају посебно особље, да им је принцип рада углавном неформалан, а да обавеза извештавања не постоји, одговор на ово питање није могуће прецизно дати. Наведене дилеме су свакако показатељ да област билатералне дипломатије у Народној скупштини треба додатно дефинисати, пре свега интерним прописима и правилницима дужег века и примене, те на тај начин потпомоћи стварање уређене парламентарне праксе и јачању спољнополитичке делатности Народне скупштине.

4. ОКВИР ЗА КОМПАРАЦИЈУ – ИЗАБРАНА УПОРЕДНА ИСКУСТВА ИЗ ЕВРОПЕ И РЕГИОНА

Немачки Бундестаг свакако представља један од примера добре парламентарне праксе у уређењу билатералних односа. И у оквиру овог парламента постоје групе пријатељства, у које су укључени посланици посебно заинтересовани за одређену земљу или регион, било политички, било културолошки. Интерне процедуре²³⁾ прописују нешто формалније уређење група пријатељства: свака од њих има председавајућег као извршно лице и обавезна три заменика. Формално, број чланова је неограничен, а суштински – припадници Бундестага се не пријављују за учешће у групама пријатељства уколико заиста нису заинтересовани за развијање и унапређење односа са неком земљом или регионом. У овом случају је политичка култура, а не формални пропис, условила да бројност у оквиру група остане у границама могућности организације ефикасног рада. У прилог томе иду и подаци: у току петнаестог мандата Бундестага, ове групе су одржале преко девет стотина састанака.²⁴⁾ Иако формално установљене од стране председника Бундестага у сваком мандату, ове групе налазе се под ингеренцијом уставом санкционираног Одбора за спољне послове, једног од кључних спољнополитичких актера у немачком систему. Што се тиче њихове бројности, у тренутном сазиву постоји 55 група пријатељства.²⁵⁾ Међутим, нису све задужене за односе са појединачним земљама: чак 17 њих се односи или на групе земаља (Аустралија и Нови Зеланд; Белгија и Луксембург), целе регионе, па чак и континенте (Нордијска група; Балтичка група; АСЕАН група; Магреб група; Група за Јужну Африку; Централна Америка; Централна Азија, Источна Африка; Јужна Америка; Јужна Азија; Кавказ; Југоисточна Европа), или на сарадњу условљену културолошким преференцијама (Група за сарадњу са арапским државама Блиског истока; Група за сарадњу са англофоним и лузофоним државама централне и западне Африке; Група за сарадњу са франкофоним државама централне и западне Африке). Парламентарци такође могу да одржавају односе са

23) На основу: *The German Bundestag and International Relations* (ed. G. Rauer), Deutscher Bundestag, Berlin, 2006.

24) Исто, стр. 33.

25) На основу: веб сајт немачког Бундестага, *Vorstände der Parlamentariergruppen*: http://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen, 27/11/2016.

непризнатим државама, што није омогућено федералној влади тј. извршној власти: тако у Бундестагу постоји Круг пријатеља Берлин – Тајпеј, који се бави развојем међупарламентарне сарадње између Немачке и Тајвана. Неформална и необавезујућа природа група пријатељства у међународном општењу допушта овакву могућност. Што се тиче конкретних буџетских ограничења, групама пријатељства је омогућено да једном у току мандата посете земљу или регион свог интересовања, и то у делегацији не већој од седам чланова. Реципроцитетно, ове групе могу позвати своје колеге из дотичне земље једном током мандата. Трошкове санкционише Одбор за спољне послове, коме се и извештава о раду група, њиховим активностима, оствареним контактима и посетама.

Други индикативан пример на који ћемо реферисати током ове анализе је Сабор Републике Хрватске. Групе пријатељства у том парламенту регулисане су Правилником о оснивању и дјелокругу рада међупарламентарних скупина пријатељства Хрватскога сабора за сарадњу с представничким тијелима других земаља.²⁶⁾ Пре тога, треба приметити да је Пословником Сабора предвиђено одвојено постојање Одбора за вањску политику (спољне послове) и Одбора за међупарламентарну сарадњу.²⁷⁾ Овај одбор се бави развојем сарадње са представничким телима других држава и парламентарним скупштинама међународних организација, а између осталог је надлежан за све групе пријатељства. Чланови су му по позицији сви припадници парламента који су изабрани у делегације у међународним парламентарним институцијама. Организационо одвајање ова два одбора је значајно и иновативно решење. На тај начин, растерећен је рад Одбора за спољну политику који сада има више људских, материјалних и организационих капацитета за рад на законодавству и посебно на контроли ресорног министарства. Организација међународне сарадње самог парламента је измештена у нови одбор – што позитивно утиче и на унапређење спољнополитичког деловања Сабора, како у квантитативном (пре свега организационом, људском и материјалном), тако и у квалитативном сми-

26) Видети: *Pravilnik o osnivanju i djelokrugu rada međuparlamentarnih skupina prijateljstva Hrvatskoga sabora za suradnju s predstavničkim tijelima drugih zemalja*, Odbor za međuparlamentarnu suradnju, Hrvatski sabor, 04. 12. 2002. Све одредбе у овом поглављу наведене су на основу овог документа. Треба приметити да је овај документ важећи већ 14 година, те да у целом том периоду регулише рад група пријатељства и тако успоставља устаљену праксу парламентарне дипломатије у овој земљи.

27) *Poslovnik Hrvatskoga sabora*, *Narodne novine*, 81/13, члан 109.

слу. Вратимо се Правилнику о оснивању и дјелокругу рада скупина пријатељства. Њиме је прописано да свака група обавезно мора имати између седам и једанаест чланова, што је решење којим се спречава неограничено учлањивање посланика на основу личних интереса. Чланове бира Одбор за међупарламентарну сарадњу на основу проведене анкете међу посланицима, те на основу њиховог познавања одређене земље, њене културе и познавања језика, а притом узимајући у обзир и пропорцију политичких странака у Сабору. Такође, председник и потпредседник Одбора за међупарламентарну сарадњу су чланови сваке групе пријатељства по положају. Поред тога, свака група има водитеља из редова посланика (именује га Одбор за међупарламентарну сарадњу) и секретара из редова парламентарног особља. Сваки секретар је задужен за неколико група, што је организационо свакако боље решење него у Народној скупштини, где групе немају уопште своје особље, па се ослањају на људске ресурсе Одбора за спољне послове и то на ад хок принципу. Поменути Правилник предвиђа редовну размену посета Сабора и представничких тела других држава, међутим ограничава укупан број годишњих посета свих група пријатељства на седам. На овај начин групе су приморане на пажљиво и дугорочно планирање активности, уз рационално трошење предвиђеног буџета за међупарламентарну сарадњу. Свака предложена посета мора да има јасно образложен циљ, теме, учеснике у разговорима и буџет. Записнике о свим активностима и збирне извештаје о раду група пријатељства прикупља и евалуира поменути Одбор за међупарламентарну сарадњу.

*
* * *

У раду смо указали на нефункционалан систем организације (оснивања, учлањења и самог рада) посланичких група пријатељства у Народној скупштини Републике Србије. Овај механизам парламентарне дипломатије нарочито је оптерећен праксом неограниченог учлањења посланика, који су почели да га посматрају искључиво као начин за исказивање личних спољнополитичких преференција, а не као средство за унапређење међупарламентарних и међудржавних односа. Скупштина би морала да приступи одређеним променама, пре свега у смислу уређења подзаконског оквира који се бави овом материјом, како би овај вид парламен-

тарне дипломатије заиста послужио својој сврси. Формализација би требало да за циљ има техничко ојачавање група пријатељства (кроз материјалне и људске ресурсе на располагању), квалитативно побољшање (кроз ограничење броја и стриктнију селекцију посланика за учешће у дипломатским активностима), али и бољи однос са парламентом у целини (било кроз уређенији систем извештавања о активностима, или можда кроз формирање засебног скупштинског тела које би координирало међупарламентарну сарадњу, што је случај примењен у Републици Хрватској). Сигурно је да би групе пријатељства које су више институционализоване него данас; координиране од стране засебног скупштинског одбора; са јасним мандатом, буџетом и системом извештавања тј. одговорности; састављене од ограниченог броја посвећених и оспособљених посланика који говоре језик и познају културу, политичке прилике и проблеме других земаља; те су заинтересовани и спремни да активно раде на унапређењу односа између парламената и између држава, свакако значајно дорпинеле остваривању спољнополитичких циљева Србије, те да би, у том случају, и институт група пријатељства нашао своју праву сврху у српском парламентарном животу.

ЛИТЕРАТУРА

- Веб сајт Народне скупштине Републике Србије, Посланичке групе пријатељства: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav-poslanicke-grupe-prijateljstva.903.html>, 27/11/2016.
- Веб сајт немачког Бундестага, *Vorstände der Parlamentariergruppen*: http://www.bundestag.de/europa_internationales/parlamentariergruppen, 27/11/2016.
- Вељић, Зоран, *Дипломатски протокол*, Службени гласник, Београд, 2004.
- Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, 9/2010.
- Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, 111/2007.
- Закон о спољним пословима, *Службени гласник РС*, 41/2009.
- Записник са 49. Седнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања одржане 21. маја 2015. године, бр. 06-2/231-15, Одбор за административно-буџетска и мандатно имунитетска питања, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 21. мај 2015.
- Извештај о раду одбора Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2014.

- Извештај о раду радних тела Народне скупштине и запослених у сектору за законодавство службе Народне скупштине, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2016.
- Извештај о раду службе Народне скупштине у периоду од 11. јуна 2008. до 13. марта 2012. године, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2012.
- Noulas, George, „The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy“, *Foreign Policy Journal*, October 2011.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, 52/2010.
- Poslovnik Hrvatskoga sabora, *Narodne novine*, 81/13.
- Pravilnik o osnivanju i djelokrugu rada međuparlamentarnih skupina prijateljstva Hrvatskoga sabora za suradnju s predstavničkim tijelima drugih zemalja, Odbor za međuparlamentarnu suradnju, Hrvatski sabor, 04. 12. 2002.
- *The German Bundestag and International Relations* (ed. G. Rauer), Deutscher Bundestag, Berlin, 2006.
- Thompson, K. W., „The New Diplomacy and the Quest for Peace“, *International Organization*, Vol. 19, No. 3, 1965.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006.
- Fiott, Daniel, „On the Value of Parliamentary Diplomacy“, *Madariaga Paper*, Vol. 4, No. 7, 2011.
- Friedman, Thomas L., *The World is Flat – A Brief History of the Twenty-first Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005.
- Weisglas, Frans W., de Boer, Gonnie, „Parliamentary Diplomacy“, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2/2007.

Dejan Bursac

PARLIAMENTARY FRIENDSHIP GROUPS AS A FORM OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The author is examining legal framework, methods of formation and basic principles of organization and functioning of parliamentary friendship groups within the National Assembly of the Republic of Serbia. Friendship groups have long been present in Serbian parliamentary practice. In every term, disproportionately large number of deputies takes part in their formation and activities – at least formally. However, there is a strong sense in Serbian public

that this mechanism of parliamentary diplomacy does not meet its primary purpose of establishment and improvement of interparliamentary and interstate relations. Members of parliament have been accused of using this institute as a mean of self promotion, expression of their personal political affections or even for private trips. Although we cannot determine the personal motives of every parliament member involved, we can analyze several parameters in order to evaluate the success of friendship groups. Firstly, we will examine the normative framework, including the Law on National Assembly, the Law on Foreign Affairs, the Rules of Procedure of the National Assembly and other internal regulations affecting this subject. Furthermore, we will compare the outcome of this analysis with identified parliamentary practice from foreign countries (for this purpose, we have analyzed one representative body from the continent – that is German Bundestag; and one from the region – Croatian Parliament). Next, we will analyze the statistics about the involvement of parliament members in friendship groups and reports on their activities, and finally – we will review the outcomes of this mechanism. Based on the findings, the paper will conclude with several recommendations aimed at improvement of internal procedures regarding the parliamentary diplomacy of the National Assembly, thus contributing not just to the advancement of this aspect of work of Serbian parliament, but also to the benefit of Serbian foreign policy as a whole.

Key words: National Assembly of the Republic of Serbia, parliamentary diplomacy, bilateral relations, parliamentary friendship groups.