

УДК: 341.217.04:327(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 277–290

Изворни научни рад

Рад примљен 10. 3. 2022. године

Рад одобрен 21. 3. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.17

ПАРЛАМЕНТАРНА ДИПЛОМАТИЈА КАО ИНСТРУМЕНТ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Марија С. МИЛОШЕВИЋ*¹

Апстракт: Све сложенија улога парламента у спољној политици последњих деценија условила је могућност развоја парламентарне дипломатије, али и различито тумачење самог појма. Разлог томе треба тражити у различитим аспектима саме анализе – да ли парламентарну дипломатију одредити у односу на уставноправни оквир и надлежности парламента, или појам прецизирати у складу са анализом дјеловања политичких актера, прије свега чланова парламента на међународном плану. У недостатку теоријских расправа, али и међународних правних правила о парламентарној дипломатији, чини се да овај институт нема посебан значај или пак да је у сјенци онога што се сматра традиционалним обликом дипломатије. Ипак, пракса држава у савременим међународним односима и глобализованом свијету указује на све већу потребу коришћења овог атипичног облика представљања и преговарања. Стога, циљ аутора је да концептуализује парламентарну дипломатију као инструмент спољне политике и укаже на постојеће механизме за њену примјену. Примјена парламентарне дипломатије у овом раду ограничена је учешћем делегација на спољнополитичком нивоу Европске уније.

Кључне ријечи: Парламентарна дипломатија, спољна политика, Европски парламент.

¹ Секретаријат Одбора за европске интеграције Скупштине Црне Горе.
E-mail: marija.milosevic@skupstina.me

1) УВОД

Последњих деценија парламенти показују све већи интерес за јачу улогу у области спољне политике. Несумњиво, питања из области међународних односа и сарадње представљају предмет расправа на одборима и пленарним сједницама парламената. Осим тога, у пракси је видљиво све озбиљније учешће парламентарних делегација при међународним организацијама и допринос парламената развоју мултилатералне дипломатије. У теоријском смислу, улогу парламента у формирању спољне политике одликује мултидисциплинарност, будући да је предмет расправе у оквиру различитих призми уставног права, политичких наука и међународних односа.² Улога парламента у одржавању међународних односа отуд је сложена и вишедимензионална. Иако парламент није одређен као унутрашњи орган за одржавање међународних односа, признаје му се улога у тој области, прије свега због позиције парламента у политичком систему, али и чињенице да састав парламента одражава вољу грађана из које црпи свој демократски легитимитет.³ Дјеловање парламента у спољној политици везује се за концепт парламентарне дипломатије или *парломатије*.⁴ До данас није утврђена прецизна и општеприхваћена дефиниција појма парламентарне дипломатије и шта се под тим појмом подразумева. Иако се парламентарна дипломатија генерално сматра обликом дипломатије, прецизни елементи тог концепта нису доктринарно појашњени, тако да се њено значење тумачи на основу политичке праксе. Правци парламентарне дипломатије у литератури су одређени тројако, и то: кроз „утицај парламената на спољну политику”, кроз „паралелне дипломатске односе – парламентарну сарадњу” и кроз „успостављање и оснаживање парламената при представничким тијелима међународних организација”. Литература о парламентарној дипломатији наводи нас на претпоставку да она остаје на прагу односа права и политике, а недостатак правних норми којом је регулисана онемогућава значајније позиционирање у међународном јавном праву, посебно у односу на традиционалну дипломатију, коју спроводе представници извршне гране власти. Ипак, пракса држава у међународним односима указује да се институт парламентарне дипломатије доста користи, да има своје предности и мане, али и изазове са којима се суочава у циљу веће

² Миодраг Митић, *Дипломатија, делатност, организација, вештина, професија*, Завод за уџбенике, Београд, 1999, стр. 43.

³ Миленко Крећа, Бојан Милисављевић, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2017, стр. 77–90.

⁴ У теорији се за идеју парламентарне дипломатије све чешће се користи израз “parlomacy”. Видети: Daniel Fiott, “On the value of parliamentary diplomacy”, *Madariaga Foundation*, 2011, vol. 4, no. 7, pp. 1–7.

ефикасности. Тако, на нивоу Европске уније (ЕУ) где је спољна политика у домену извршних структура власти (на националном и европском нивоу), постоји извесна кохабитација националних парламената и Европског парламента (ЕП). Подељене надлежности у домену спољне политике на најбољи начин одсликавају ЕУ као један незавршен пројекат који функционише на основама континуиране надоградње, ширења и консолидације. Позиционирање ЕП се стога временом мијењало од тога да је ЕП представљао „међународни форум на коме су државе чланице представљале своје националне интересе”, преко институције која је „морала бити информисана приликом одлучивања Савјета ЕУ”, до заједничког парламента који је помјерио границе у погледу „меке моћи у међународним односима”, представљајући у извесном смислу „медијатора у сукобима и некога ко доприноси демократским процесима”. Од првих избора за Европски парламент 1979. године, Уговора из Мастрихта, којим је успостављена Заједничка спољна и безбједносна политика (ЗСБП) и Лисабонског уговора који је ову политику ЕУ учинио јаснијом и видљивијом, Европски парламент је успео да ојача своју улогу на међународном плану. У наставку анализе дају се конкретна објашњења дјеловања ЕП и националних парламената држава чланица ЕУ на плану спровођења ЗСБП. Циљ аутора је да укаже на структуру различитих облика парламентарне дипломатије којима се остварује вишедимензионална међународна сарадња на нивоу ЕУ.

2) ПОЈАМ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Парламентарна дипломатија би се могла дефинисати у односу на два критеријума: надлежност парламента и комуникацију политичких актера на међународном плану. У складу са првим критеријумом, парламентарну дипломатију могуће је одредити као способност парламента да врши надзор спољне политике владе једне државе. С друге стране, на нивоу комуникације политичких актера на међународном нивоу парламентарна дипломатија подразумева средство међупарламентарне сарадње у циљу остваривања било националних било заједничких интереса. Комуникација посланика на међународном плану подразумева способност парламента не само да контролише извршне структуре у реализацији спољне политике, већ и да води спољну политику. Опсег дјеловања парламента у спољној политици зависи од историјског наслеђа државе, њене позиције на међународној сцени, али и самог политичког система, првенствено из аспекта односа извршне и законодавне власти. Овакве ставове дијели више аутора који су се бавили парламентарном дипломатијом, прецизирајући да недостатак теоријских расправа не успорава развој парламентарне дипломатије, посебно у новије вријеме када је „танка граница између спољнополитичких

и унутрашњополитичких питања”.⁵ Због тога би требало правити разлику на њено актуелно дјество у односу на оно што се „традиционално” сматра дипломатијом, односно оно што је чини атипичним обликом дипломатије. Георг Нулас (*George Noulas*) у дјелу: „Улога парламентарне дипломатије у спољној политици”, наводи два нивоа анализе концепта парламентарне дипломатије, истичући да не постоји јасна дефиниција појма. Први се односи на „институционални капацитет парламента у оквиру спољне политике државе, док други ниво анализе подразумева „ширу политичку улогу парламента у имплементацији спољне политике”.⁶ Из укрштања два нивоа анализе произилази да се парламентарна дипломатија, иницијално односи на активности парламента у вршењу спољне политике, које су ограничене институционалним капацитетима и положају парламента унутар политичког система. Нулас указује да сама форма владе утиче на овлашћења различитих институција. Па тако, једнопартијски и ауторитарни системи воде спољну политику самовољно, без утицаја осталих институција. С друге стране, у демократским системима, контрола владе је знатно шира, а тиме и улога парламента видљивија и значајнија. Као изазове, у том смислу, Нулас наводи „унутрашњи притисак јавног мњења”, „већа транспарентност” и „снажан утицај медија”.⁷ Парламентарна дипломатија има своју улогу и у демократизацији друштва, кроз дјеловање парламентарних мисија за посматрање избора, како на европском тако и глобалном нивоу. Иако не постоји општеприхваћена дефиниција парламентарне дипломатије, ова дипломатија би се могла одредити као „низ међународних активности које парламентарци предузимају у циљу повећања међусобног разумевања, међусобне помоћи у контроли влада и представљања својих грађана, као и повећања демократског легитимитета међувладиних институција”.⁸ Интерпарламентарна унија (ИПУ), међународна организација, настала 1889. године као глобални форум парламентарног дијалога у циљу осигуравања парламентарне демократије, дефинише 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 парламентарца, а све у циљу рјешавања сукоба, размјене знања и

⁵ George Noulas, “The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy”, *Foreign Policy Journal*, Europe, Featured, News & Analysis, 2011; Daniele Fiott, “On the value of parliamentary diplomacy”, *Madariaga Paper*, 2011, vol. 4, no. 7; F. W. Weisglasa, G. Boerb, “Parliamentary Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 2007, vol. 2, no. 1, pp. 93–99.

⁶ George Noulas, op. cit.

⁷ Ibid., 3.

⁸ Daniel Fiot, op. cit.

учешћа у међупарламентарним тијелима, и конференцијама.⁹ Давор Јанчић у „Парламентарна дипломатија у Европској унији“ истиче да би се парламентарна дипломатија могла дефинисати као, „појединачна или колективна акција парламентарца која има улогу катализатора и настоји да олакша и ојача постојеће уставне функције парламената кроз дијалог између колега о бројним отвореним политичким питањима широм континента и нивоа власти”.¹⁰ Сличног става је и Франц Весглас (*Frans W. Weisglas*) који парламентарну дипломатију одређује као свеобухватан спектар међународних активности које предузимају парламентарци, у циљу повећања међусобног разумјевања између држава, помоћи једни другима у побољшању контроле влада и представљања народа и повећања демократског легитимитета међувладиних институција.¹¹ Микал Ондерко (*Michal Onderco*) бави се комплементарношћу традиционалног облика дипломатије и парламентарне дипломатије, као атипичног облика представљања, истичући да се она може мјерити кроз учешће и састав делегација на међународним конференцијама, али и самих дипломатских мисија.¹² Ондерко је става да су извршне власти заинтересоване за сарадњу са парламентарцима, како би их учинили мање супротстављеним политици владе. У даљој анализи улоге парламентарне дипломатије у одржавању односа међу државама, видјећемо у којој мјери је то исправно тврдити.

3) УЛОГА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Парламентарна дипломатија као идеја старија је од појаве парламента, будући да су још у античко доба скупштине у грчким градовима бирале изасланике, слале их у мисије и имале посредничку улогу у склапању мировних уговора. Састанци на којима су вођени преговори из тога доба подсећају на данашње дипломатске конференције. Ипак, модерна парламентарна дипломатија формализована је кроз појаву међународних организација, прије свега Интерпарламентарне уније (ИПУ) 1889. године, касније Друштва народа и Уједињених нација, као и парламентарних димензија регионалних

⁹ “Parliamentary Involvement in International Affairs”, *The Inter-Parliamentary Union Report to 11th World Conference of Speakers of Parliaments*, New York, 7–9 September 2005, p. 8.

¹⁰ Davor Jančić, “Parliamentary Diplomacy in the European Union”, in :Henk Kummeling et al. (eds), *De samengestelde Besselink, Bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2012, p. 118.

¹¹ Franc Weisglas, Gonnie de Boer, “Parliamentary Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007) pp. 93–99.

¹² Michal Onderco, “Parliamentarians in government delegations: An old question still not answered”, *Sage Journals*, 2017, pp. 413–428.

међународних организација (Савјет Европе, НАТО, ОЕБС, ЕУ). Међутим, парламентарна дипломатија се не везује искључиво за рад међународних организација. У том смислу, Данијел Фиот (*Daniel Fiot*) сматра да треба разликовати неколико формалних и неформалних начина дјеловања различитих актера на међудржавном, унутардржавном и међурегионалном и регионалном нивоу. Када је ријеч о примјени парламентарне дипломатије, аутор сматра да на унутардржавном нивоу парламентарци и политичке партије су формално и углавном укључени у надзор спољне политике своје националне владе, и на тај начин могу директно утицати на облик и обим ових политика (нпр. британски доњи дом – *House of Commons*). Ти исти актери могу такође пружити свој глас подршке политикама, што им даје легитимитет и већу политичку тежину. На међудржавном нивоу парламентарне делегације, или мултилатералне парламентарне групе пријатељства, комуницирају како би побољшале легитимитет владе у трећој земљи, а такође могу играти улогу у развоју представништва људи (нпр. Парламентарна скупштина ОЕБС-а). Регионални ниво је такође важан, јер нпр. Европски парламент промовише културну размјену, дијалог и разумјевање између држава чланица ЕУ и између ЕУ и остатка свијета. На међурегионалном нивоу сви различити регионални парламенти се састају ради дијалога (нпр. Интерпарламентарна унија).¹³ Унутрашњи органи за одржавање међународних односа, у складу са националним законодавством, дио су извршне а не законодавне структуре власти.¹⁴ Ипак, то не умањује значај улоге парламента у контроли спољне политике и потребу за већим укључивањем парламентарца у питања међународне сарадње. У том смислу, спољна политика парламента одвија се на два нивоа – институционалном и дипломатском. Институционални ниво се одвија у контексту обављања законодавног поступка – ратификације међународних уговора, као и имплементације закона који се односе на суверенитет, безбједност и сигурност државе, потом уобичајне парламентарне контроле – употребе средстава које чланови парламента имају на располагању (парламентарне истраге, посланичка питања, одбори и сл.), и ширења политичке улоге – засиједања и расправе о питањима из спољне политике (одобрења буџета, учешће делегација при међународним организацијама, одобрења чланства и сл.). Дипломатски ниво обухвата неколико области дјеловања, и то: билатералну дипломатију – јачање сарадње са другим парламентима и мултилатералну дипломатију – која подразумева учешће сталних делегација у оквиру парламентарних димензија регионалних међународних организација (Савјет Европе, ОЕБС, НАТО и др.) или међународне

¹³ Daniel Fiot, op. cit., p. 9.

¹⁴ Миленко Крећа, Бојан Милисављевић, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Правни факултет, Београд, 2017, стр. 81.

парламентарне организације (Интерпарламентарна унија). Такође, дипломатски ниво обухвата и дипломатију у оквиру Европске уније (учешће на конференцијама при институцијама ЕУ, конференције председника националних парламената, састанци председника одбора за европске послове држава чланица, међупарламентарне групе пријатељства).¹⁵ Идеја парламентарне дипломатије заснива се на претпоставци да парламентарци који учествују на засједањима парламентних скупштина међународних организација могу утицати на мишљења парламентарца у националним парламентима и њихову способност да утичу на ситуацију у њиховим земљама. Због тога је важно ко представља државу при некој међународној организацији. Ако се делегација састоји од утицајних посланика, ефикасност парламентарне дипломатије се повећава. Улога парламентарца и њихов допринос зависи од положаја саме државе на међународној сцени, развоју дипломатске културе, релевантности парламентарних радних тијела и сл. У складу са наведеном анализом, може се закључити да се савремена парламентарна дипломатија одвија у оквиру неформалних група, али „пријети” да постане софистицирани алат напретка и сазријевања међународне сарадње у свијету којег карактерише партиципативност, глобализација, интердисциплинарност и интеркултуралност.

4) ИНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ НА НИВОУ ЕУ

Органи за спровођење спољне политике на нивоу Европског парламента координирају активности усмјерене на одржавање односа са око 190 држава у свијету. Председник парламента, конференција председника, парламентарни стални одбори и пододбори, међупарламентарне делегације на различитим нивоима, те учешће политичких група представљају неке од инструмената парламентарне дипломатије на нивоу Европске уније.¹⁶ У складу са Одлуком Европског парламента (2019/2698), о броју међупарламентарних делегација, 44 сталне делегације дјелују у циљу одржавања односа са трећим земљама, регионима и парламентарним димензијама међународних организација. Ове „амбасаде у покрету” у великој мјери доприносе дипломатској улози парламента, размјеном информација и његовањем ближих односа.¹⁷ У складу са чланом 22 Пословника о раду ЕП,

¹⁵ Упореди поглавље 4.1.

¹⁶ Пословник о раду Европског парламента. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html, 8.3.2022.

¹⁷ Генерални директорат за спољне послове ЕУ. Интернет: <https://europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/directorates-general/expo>, Одлука Европског парламента 2019/

предсједник има формалну дужност да представља Европски парламент у међународним односима.¹⁸ За вријеме свог двоипогодишњег мандата (члан 19 Пословника о раду), предсједник, заједно са 14 потпредсједника, брани релевантне ставове Парламента на унутрашњем нивоу и међународној сцени, и бави се различитим аспектима парламентарне спољне политике. Конференција предсједника окупља шефове политичких група на нивоу ЕП и усмјерава рад парламента, како на унутрашњем тако и спољашњем плану. Редовно расправља и доноси одлуке стратешке природе, одржава размјене са високим представницима институција ЕУ, државама чланицама и трећим земаљама и, између осталог, одлучује о слању планираних и привремених мисија у иностранство. Одлуке спроводи Биро, који се састоји од предсједника и 14 потпредсједника.¹⁹ Политичке партије на националном и европском нивоу играју све утицајнију улогу у укључивању Европског парламента у политике ЕУ, укључујући спољну политику, и постале су „фактор европских интеграција”.²⁰ Политичке групе у ЕП чине заједнички институционални именилац интереса и приоритета грађана, укључујући и област спољне политике. На основу овог легитимитета и одговорности, они не само да представљају форум за разматрање, већ обликују политике усмјерене на широки међустранички консензус, како на пленарном и одборничком нивоу тако и на Конференцији предсједника.

Међупарламентарна сарадња

Парламентарна дипломатија ЕУ познаје неколико врста учешћа делегација које имају за циљ координацију и јачање утицаја националних парламената на нивоу односа са ЕП, или у оквиру парламентарне димензије Савјета ЕУ. У оквиру међупарламентарне сарадње национални парламенти и Европски парламент учествују у сталним међупарламентарним конференцијама (*Interparliamentary conferences (IPCs)*). IPC организује парламент у држави чланици која предсједава Савјету ЕУ, појединачно или заједно са Европским парламентом и постоји неколико различитих облика

2698(RSO) – 17/04/2019. Интернет: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1582295&l=en&t=D>, 8. 3. 2022. године.

¹⁸ Пословник о раду Европског парламента. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html, 27. 10. 2020.

¹⁹ *Shaping and controlling foreign policy. Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*, study, Policy Department for External Relations, European Parliament, June 2015, p. 35.

²⁰ E. Calossi, F. Coticchia, F., “The Role of Europarties in Framing the European Union Foreign and Security Policy”. *EUI Working Paper RSCAS*, 2013.

сарадње: Конференција председника парламената Европске уније (*Conference of Speakers of the EU Parliaments*) представља форум за размјену мишљења, информација и искустава између председавајућих националним парламентима држава чланица и Европског парламента. Уз пуно поштовање различитих овлашћења својих чланова, промовише улогу парламената, подржава њихову сарадњу и надгледа координацију међупарламентарних активности ЕУ.²¹ Конференција председавајућих одборима за европске послове парламената ЕУ (*Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, EUSC*) омогућава редовну размјену информација и најбољих пракси између одбора националних парламената и представника Европског парламента.²² Конференција може кандидовати било које питање Европском парламенту, Савјету и Комисији, у складу са чланом 10 Протокола (број 1) о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Лисабона, и чланом 150 Пословника о раду Европског парламента, што представља вид јачања легитимности одлука и сузбијања демократског дефицита ЕУ.²³ Међупарламентарна конференција о Заједничкој спољној и безбједносној, и Заједничкој спољној и одбрамбеној политици пружа оквир за размјену информација и најбољих пракси између националних парламената и Европског парламента у области ЗСБП и ЗБОП, и има за циљ да омогући парламентима да буду у потпуности информисани. Конференција председника парламената Европске уније успостављена је на овој Конференцији 2012. године. Међупарламентарна конференција о стабилности, економској координацији и управљању у ЕУ (*Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU*) пружа оквир за дебату и размјену информација и најбољих пракси у имплементацији одредби Уговора о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији. Она има за циљ да обезбједи демократску одговорност у области економског управљања и буџетске политике у ЕУ, без прејудуцирања надлежности националних парламената. Успостављена је на Конференцији председника парламената ЕУ 2013. године. Однос Европског парламента са државама кандидатима за чланство у ЕУ формализован је кроз оснивање заједничког парламентарног одбора европских парламентарараца и посланика парламената држава кандидата, на основу Споразума о стабилизацији и придруживању Европске уније и државе која приступа

²¹ Овај облик сарадње треба разликовати од Конференције председника (*The Conference of Presidents – CoP*) који је описан у првом дијелу поглавља 4 и који се односу на сарадњу шефова политичких група, председника и потпредседника Европског парламента.

²² Пословник о раду КОСАК-а. Интернет: <http://www.cosac.eu/>, 8. 3. 2022.

²³ Марија Милошевић, „Демократски дефицит ЕУ“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 66, стр. 5–7.

чланству. Па тако, у складу са чланом 12 Споразума, политички дијалог на парламентарном нивоу одвија се у оквиру Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (*Stabilisation and Association Parliamentary Committee –SAPC*), који чине посланици парламента државе кандидата и посланици Европског парламента. Парламентарни одбор се оснива у складу са чланом 125 Споразума, с циљем разматрања свих аспеката односа између државе која приступа чланству и Европске уније и свих важних политичких и економских питања у процесу европских интеграција односно државе, нарочито у спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању. Методологија рада, интензитет састанака ПОСП-а уређен је Пословником о раду Одбора. Рад карактерише усвајање заједничке декларације са препорукама у односу на напредак државе кандидата у процесу интеграција. Остале интерпарламентарне делегације имају за циљ продубљивање сарадње које нису чланице, а ни државе кандидати за чланство. Углавном координацију активности води Одбор за спољне послове Европског парламента, а укључује и дјеловање Одбора за развој и одбора за међународну трговину.

Парламентарна скупштина Уније за Медитеран окупља 120 чланова које представљају ЕУ, с циљем расправе о политичким, економским, културним питањима од заједничког интереса и јачања европско-медитеранског партнерства.²⁴ Према истом принципу, на нивоу ЕУ формиране су и делегације за Европско-латинскоамеричку сарадњу, као форум сарадње ЕУ и Кариба и државе Латинске Америке (*EuroLat*) и парламентарна институција Источног партнерства (*Euronest*), која окупља 60 европских парламентарца и 10 посланика парламента Јерменије, Азербејџана, Грузије, Молдавије и Украјине.²⁵ Еуронест је мултилатерална платформа сарадње која одражава дијалог у различитим областима сарадње: стабилност, демократију, усклађивање правне тековине и стандарда, трговину, енергетику и сл.²⁶

Сарадња ЕП са националним парламентима

Размјена мишљења на нивоу парламента не само да доприноси ширењу демократских вриједности, него парламенти треба да буду глас у спољнополитичким дебатама и преговорима, покушавајући да обликују и утичу на политике што је више могуће, водећи паралелне дипломатске

²⁴ Парламентарна скупштина Уније за Медитеран. Интернет: <https://paufm.org/>, 8. 3. 2022.

²⁵ Из политичких разлога чланство Бјелорусије је тренутно суспендовано.

²⁶ "European Parliament Delegations and Parliamentary Diplomacy (Parlomacy)", AALEP. Интернет: <http://www.aalep.eu/european-parliament-delegations-and-parliamentary-diplomacy-parlomacy>, 8. 3. 2022.

односе. Тиме се обезбјеђује свеобухватан и инклузиван приступ политикама, који води стабилности како на националном тако и европском нивоу. У том смислу, парламентарна дипломатија политикама додаје легитимитет и политичку тежину.²⁷ На нивоу ЕУ, воља за јачањем националних парламената произашла је из потребе превазилажења политичких изазова са којима се ЕУ суочавала. Ти изазови углавном су се тicali мањег повјерења европског грађанина у институције ЕУ и бриселску администрацију, те све веће отуђености од европских вриједности.²⁸ Однос Европског парламента са националним парламентима уређен је чланом 12 Уговора о Европској унији и Протоколом бр. 1 о улози националних парламената. Европски парламент донио је Резолуцију о примјени одредаба Уговора о националним парламентима који прецизира однос сарадње и промовише заједничко дјеловање. Смисао сарадње лежи првенствено у наднационалној природи Уније, али и потреби за већим утицајем националних парламената у контексту јачања легитимности и приближавању Уније грађанима. Протокол о улози националних парламената у Европској унији дефинише националне парламенте у смислу да „активно доприносе добром функционисању Уније”. Њихова улога ојачана је у смислу да им се прослијеђују нацрти законодавних аката и води рачуна о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности, као и да учествују у међупарламентарној сарадњи националних парламената и сарадњи са Европским парламентом.²⁹ Што се тиче држава аспираната за чланство у ЕУ, иако парламенти нису укључени у директне преговоре и не траже краткорочни резултат, бивају ангажовани за реализацију европске агенде.

5) ИЗВОРИ

Calossi, Enrico, Coticchia, Fabrizio, “The Role of Europarties in Framing the European Union Foreign and Security Policy”, *EUI Working Paper RSCAS*, 2013/03.

Eckes, C., *How the European Parliament's participation in international relations affects the deep tissue of the EU's power structures*, Oxford University Press, 2015.

Fiott, Daniel, “On the value of parliamentary diplomacy”, *Madariaga Paper*, April 2011, vol.4, no. 7.

²⁷ Daniel Fiott, op. cit.

²⁸ Марија Милошевић, op. cit.

²⁹ „Протокол о улози националних парламената у Европској унији“ и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности”. Интернет: <http://www.lisbon-treaty.org>. 8. 3. 2022.

- Митић, Миодраг, *Дипломатија, делатност, организација, вештина, професија*, Завод за уџбенике, Београд, 1999.
- Noulas, George, "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy", *Foreign Policy Journal, Europe, Featured, News & Analysis*, 2011.
- Onderco, Michal, "Parliamentarians in government delegations: An old question still not answered", *Sage Journals*, 2017.
- Stratulat, Corina, Molino, Elisa, "Implementing Lisbon Treaty, What's new in 'comitology'", *European Policy Center*, 2011.
- Thompson, Kenneth, "The New Diplomacy and the Quest for Peace", *International Organization*, 2009, vol. 19, no. 3.
- Weisglas, Frans W., de Boer, Gonnie, "Parliamentary Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy* 2007, vol. 2.
- Крећа, Миленко, Милисављевић, Бојан, *Међународно право представљања, дипломатско и конзуларно право*, Правни факултет, Београд, 2017.
- Милошевић, Марија, „Демократски дефицит ЕУ”, *Европско законодавство*, 2018, бр. 66.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Спољна политика више није у искључивој надлежности традиционалне дипломатије. У савременој дипломатији активно дјелују организације цивилног друштва, предузећа и парламенти. Као непосредно изабрани представници грађана који учествују у доношењу одлука, како на унутрашњем тако и међународном плану, парламентарци доприносе одлукама о политикама, али утичу на јавно прихватање и осигуравање подршке тим политикама. У претходној анализи видјели смо да парламентарна дипломатија, или како је неки зову „парломатија”, доприноси свеобухватнијој спољној политици, али да је њена ефикасност ограничена адекватним учешћем делегација, првенство доприносом парламентарца контролној улози парламента у оквиру спољне политике, који се огледа не само у политичкој вољи и капацитету парламентарца већ и међупарламентарној сарадњи, размјени информација и јачању ефикасности постојећих парламентарних форума. Осим тога, ослобођена одређених ограничења које има класична или традиционална дипломатија, „парломатија” омогућава директније контакте са различитим заинтересованим странама, отварање нових канала комуникације и пренос осјетљивијих порука. Нису ријетки примјери коришћења управо парламентарне дипломатије, као средства за ријешавање кризних ситуација у међународним односима, о чему свједоче бројне делегације на нивоу ЕУ успостављене у циљу ближе сарадње и рјешавања конфликта дијалогом.

Иако се не може у потпуности тврдити да је спољна политика искључиво у рукама представника извршних структура власти, те да владе окупљају парламентарце како би легитимисале своје одлуке, или макар утицали да се чланови парламента не противе политици влада. Ипак, представници парламента се у својој припреми за дјеловање на институционалном и дипломатском нивоу спољне политике, у значајној мјери ослањају на информације и ресурсе влада и дипломатских представништава. С друге стране, предност овог вида сарадње је могућност отварања врата синергији извршних и законодавних структура власти, усклађеним политикима, једнообразном заштитом националних а не искључиво политичких интереса, а да се при томе у потпуности задржава аутономија сваке гране власти. Флексибилност дијалога, непосредност у комуникацији који карактеришу парламентарну дипломатију, чине да она буде схваћена као мост који повезује стране уговорнице и доприноси сазријевању сарадње у данашњем свијету, али и пружа конкретне одговоре на различите изазове. На примјеру Европског парламента, видјели смо да може допринијети и јачању демократског легитимитета, приближавању ставова и ефикасном одржавању европског пројекта. Претходна анализа потврдила је релевантност парламентарне дипломатије и могућности њене примјене, али и перспективу за даљу анализу и потребу за кодификацијом правних правила у овој области. Било би отуд занимљиво истраживати вишеслојност парламентарне дипломатије у Републици Србији у односу на различите критеријуме. На примјер, кроз њен утицај на демократичност друштва и легитимност спољнополитичких одлука (дјеловање парламентарних мисија за посматрање избора, примјена контролних механизма парламента за спровођење спољне политике влада, ратификација међународних споразума и сл.), затим кроз њену улогу у рјешавању међудржавних конфликта (средство медијације), или кроз позиционирање предсједника и чланова парламента у дипломатском протоколу (пресеанс листа), као и кроз анализу последица њене примјене на унутрашње прилике у држави.

**PARLIAMENTARY DIPLOMACY AS AN INSTRUMENT
OF THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICY**

Summary: The increasingly complex role of parliament in foreign policy in recent decades has conditioned the possibility of developing parliamentary diplomacy, but also a different interpretation of the term itself. The reason for this should be sought in various aspects of the analysis itself – whether to determine parliamentary diplomacy in relation to the constitutional framework and competencies of parliament or to specify the concept in accordance with the analysis of political actors, especially members of parliament at the international level. In the absence of theoretical discussions but also of international legal rules on parliamentary diplomacy, it seems that this institute has no special significance or that it is in the shadow of what is considered a traditional form of diplomacy. Nevertheless, the practice of states in modern international relations and the globalised world indicates the growing need to use this atypical form of representation and negotiation. Therefore, the author's goal is to conceptualise the parliamentary dilemma as an instrument of foreign policy and point out the existing mechanisms for its implementation. The application of parliamentary diplomacy in this paper is limited by the participation of delegations at the foreign policy level of the European Union.

Keywords: Parliamentary diplomacy, Foreign Policy, the European Parliament