



PARLAMENT I SPOLJNA POLITIKA

KA UNAPREĐENOJ DEBATI I EFEKTIVNOM NADZORU

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

**FONDACIJA
ZA RAZVOJ
PARLAMENTA**

PARLAMENT I SPOLJNA POLITIKA

KA UNAPREĐENOJ DEBATI I EFEKTIVNOM NADZORU

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

 **FONDACIJA
ZA RAZVOJ
PARLAMENTA**

PARLAMENT I SPOLJNA POLITIKA
Ka unapređenoj debati i efektivnom nadzoru

Izdavač

Fondacija Fridrih Ebert
Dositejeva 51, Beograd

Za izdavača

Ana Manojlović

Autorke

Nataša Dragojlović
Nataša Vučković

Lektura i korektura

Marija Todorović

Grafičko oblikovanje

Marko Zakovski

Beograd, 2016. godine

Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Fondacije Fridrih Ebert i Centra za parlamentarnu demokratiju.

SPOLJNA POLITIKA U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE

Nataša Vučković

Uvod

Kao i svaka mlada parlamentarna demokratija, Srbija se suočava sa mnogim izazovima u izgradnji demokratskih institucija gde parlament, kao centralna demokratska i predstavnička institucija, treba da zauzima posebno mesto. Od uvođenja višepartizma 1990. godine, preko demokratskih promena oktobra 2000. godine, činjeni su brojni napori da se uredi odnos između pojedinih grana vlasti i institucija koje ih čine i da se ojača institucionalni kapacitet parlamenta. Usvajanje Ustava 2006. stvorilo je i obavezu donošenja brojnih dodatnih zakona kojima se uređuju odnosi između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i između ovih institucija i nezavisnih institucija čije je formiranje i delovanje bilo novina. Tako je, između ostalog, 2010. godine donet i prvi Zakon o Narodnoj skupštini. Sledilo je i donošenje novog skupštinskog Poslovnika 2010. godine, kao i izmena i dopuna Poslovnika 2011. godine.

Paralelno sa stvaranjem novog i izmenom postojećeg regulatornog okvira, u saradnji sa međunarodnim i domaćim organizacijama, nastojalo se da se pomogne Narodnoj skupštini da ojača svoje kapacitete, kako u sferi finansijske samostalnosti u odnosu na izvršnu vlast, unapređenja zakonodavnog rada kroz jačanje kapaciteta skupštinskih odbora. Poboljšanje kvaliteta u zakonodavnom radu je neizostavno prva obaveza. Jačanje kontrolne uloge parlamenta postavlja se kao prioritet u postupku implementacije reformi, nakon što se zakoni usvoje. Proces evropske integracije daje dodatni podsticaj jačanju uloge parlamenta u pristupnim pregovorima, ali i precizne zadatke u sveukupnom procesu reforme političkog sistema i unapređenja demokratskih vrednosti i harmonizaciju pravnog sistema sa sitemom EU. Tako su, na primer, pojedine izmene Zakona o izboru narodnih poslanika upravo bile izvršene kao posledica zahteva da se ukine političkih partija na dodeljivanje mandata narodnim poslanicima nakon završenih izbora. Funkcionisanje Narodne skupštine predmet je analize godišnjih izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije. S druge strane, doneta je Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (2013). Proces stabilizacije i pridruživanja doveo je do formiranja zajedničkog Odbora za stabilizaciju i pridruživanje na nivou NSRS i EP, čime je unapređen raniji interparlamentarni dijalog sa Evropskim parlamentom.

Izlazak Srbije iz izolacije 2000. godine kontinuirano je vodio intenziviranju međunarodne parlamentarne saradnje kako na bilateralnom nivou, kroz saradnju sa parlamentima drugih država, tako i na multilateralnom kroz delovanje u parlamentarnim skupštinama međunarodnih organizacija, počev od Saveta Evrope, OEBS-a i dr.

Domesti svih ovih procesa mogu se i moraju evaluirati, na osnovu objektivnih merila. Evaluacija ne može da ne uzme u obzir i dominantne stavove u javnom mnjenju o ugledu parlamenta kao institucije, kako u svetlu domaćih političkih prilika, tako i u kontekstu gubljenja poverenja u institucije i demokratske procedure i u zemljama sa razvijenom demokratskom tradicijom i iskustvom.

Jedna oblast skupštinskog rada, međutim, nije bila u dovoljnoj meri ni analizirana ili posebno obuhvaćena nekim od projekata. To je pitanje delovanja Skupštine u oblasti spoljne politike.

Ova analiza ima upravo tu nameru da doprinese sagledavanju aktuelnih mogućnosti Narodne skupštine da prvenstveno u okviru svoje ustavne uloge, u sferi zakonodavstva i u nadzoru nad radom Vlade, ali u okviru njenih pratećih uloga, predstavničke, obrazovne i komunikacione, unapredi svoj rad. U današnjem trenutku, kad Srbija vodi pristupne pregovore sa Evropskom unijom, u složenim međunarodnim okolnostima rastućih napetosti između EU, SAD s jedne strane i Rusije s druge strane, suočeni s ratom u Siriji, migrantskom krizom, nasleđenim i novim napetostima u regionu Zapadnog Balkana, čini se da se rasprava o spoljnoj politici Srbije i pojedinim spoljnopolitičkim opredeljenjima i potezima, nameće kao neophodna. Narodna skupština kao predstavničko telo, može dati značajan doprinos pokretanju i vođenju takve rasprave u našem društvu.

Kakva je nadležnost Narodne skupštine u oblasti spoljne politike i međunarodne saradnje? Da li postoje dovoljno razvijeni mehanizmi za razmatranje spoljne politike u parlamentu, posebno iz ugla opozicije i narodnih poslanika? Kako se nadležnost Skupštine ostvaruje u praksi? Kako, u svetlu intenziviranja parlamentarne diplomatije, ulogu parlamenta učiniti aktivnijom? Postoji li dovoljan institucionalni kapacitet podrške narodnim poslanicima koji se bave međunarodnom saradnjom? To su samo neka od pitanja na koja ćemo pokušati da damo odgovor ili da podstaknemo raspravu.

U demokratskom društvu je sve teže očuvati stav da je spoljna politika inkompatibilna sa demokratskim odlučivanjem i upravljanjem. Kako se donose odluke i kako se kontrolišu njihovo sprovođenje u spoljnoj politici?

Regulatorni okvir i parlamentarna praksa

Položaj Narodne skupštine u utvrđivanju i praćenju spoljne politike, njen uticaj na spoljnu politiku, definisan je Ustavom, Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom o radu i posebnim zakonima – Zakonom o spoljnoj politici i dr.

Kao jedno od prvih pitanja, nameće se ko utvrđuje spoljnu politiku, da li postoji demokratski dijalog prilikom utvrđivanja spoljne politike i kako se vrši nadzor nad sprovođenjem utvrđene politike. Takođe, da li se prihvata pravo na različite ideje i programe u spoljnoj politici ili se spoljna politika zemlje vidi kao nadstranačka.

Ustavom je utvrđeno da Vlada utvrđuje i vodi politiku, izvršava zakone koje donosi Narodna skupština, daje mišljenje Skupštini o predlozima zakona kad ih podnese drugi predlagač. Vlada usmerava i usklađuje rad državne uprave, u koju spada i državna diplomatija. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije.

S druge strane, Narodna skupština, po članu 99 Ustava, ima nadležnost, između ostalog, da potvrđuje međunarodne ugovore, usvaja strategiju odbrane, odlučuje o promeni granica, nadzire rad službi bezbednosti, raspisuje republički referendum. Izborom Vlade, Narodna skupština saglašava se sa programom Vlade koji joj je izneo kandidat za predsednika Vlade (član 127 Ustava).

Iz ovoga sledi da je i spoljna politika Vlade utvrđena programom Vlade koju je predložio kandidat za predsednika Vlade, a koju je Narodna skupština usvojila.

Nadzor nad radom Vlade u oblasti spoljne politike regulisan je prvenstveno opštim odredbama o kontroli Skupštine nad Vladom. Tako je član 99 Ustava utvrdio nadležnost Skupštine da nadzire rad Vlade. Nadzor nad radom vlade potvrđen je kao ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine i član 15 stav 3 Zakona o Narodnoj skupštini.

Na nivou kontrolne funkcije, Zakonom o Narodnoj skupštini je član 53 kao jedan od postupaka u Narodnoj skupštini naveden i „postupak kontrole nad radom Vlade“ (tačka 13). Utvrđujući odnos NS i Vlade, Zakon u članu 56 predviđa obavezu Vlade da Narodnoj skupštini podnosi izveštaj o radu na zahtev Narodne skupštine, a najmanje jednom godišnje. Istim članom 56 utvrđeno je da Narodna skupština vrši kontrolu nad radom vlade ili člana Vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora. Uređenje postupka kontrole Vlade Zakon prepušta Poslovniku koji kontrolu nad radom vlade definiše kroz: (a) poslanička pitanja, (b) poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom, (c) nepoverenje Vladi ili članu Vlade, (d) Interpelaciju, (e) Izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade i (f) informisanje odbora o radu ministarstva.

Poslanička pitanja mogu biti usmena i pismena, na sednici za postavljanje pitanja (svakog poslednjeg četvrtka u mesecu ako je u toku sednica Narodne skupštine) ili između dve sednice. Poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom razlikuju se od prve mogućnosti za postavljanje poslaničkih pitanja po tome što su vezana za određenu aktuelnu temu. Sednica za postavljanje ovih pitanja mora da se održi, „na predlog poslaničke grupe, najmanje jedanput u toku meseca“ (član 209 Poslovnika). Kao i u prvom slučaju, ova sednica traje najviše tri sata. Način na koji su regulisana poslanička pitanja kao mehanizam za nadzor nad radom vlade upućuje nas na nekoliko zaključaka: Prvo, pravo narodnog poslanika da postavi pitanje ograničeno je pristankom njegove poslaničke grupe jer poslanička grupa utvrđuje ko će u njeno ime, iz reda njenih članova, postaviti pitanje, odnosno da li će pitanje postaviti predsednik poslaničke grupe ili neki drugi član grupe kao ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe. Time su pojedinačna prava poslanika znatno ograničena. Drugo, imajući u vidu pravilo o redosledu postavljanja poslaničkih pitanja, kojim je prednost dana najmanjim poslaničkim grupama, kao i o vremenu koje na raspolaganju imaju poslanici s jedne strane, i članovi Vlade s druge strane, govori o velikoj prednosti koja je data Vladi. Jer najveće opozicione grupe imaju male šanse da će nakon poslanika iz niza manjih poslaničkih grupa stići na red. Vreme koje predsednik ili član vlade imaju na raspolaganju nije ograničeno nasuprot vremenu koje je dato poslaniku – tri minuta za pitanja, tri minuta za komentar i dva minuta za izjašnjenje o dopunskom odgovoru.

U praksi, retke su sednice za postavljanje pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu (poslednja takva sednica bila je 27. oktobra 2016, a prethodna nešto više od godinu dana ranije – početkom jula 2015!). Još su ređe sednice za postavljanje pitanja na aktuelnu temu – odredbe Poslovnika izgleda nisu podsticajne ni za poslaničke grupe koje treba da predlože ovakvu sednicu, a nisu ni dovoljno obavezujuće za predsednika Narodne skupštine. Time je nadzor nad radom Vlade znatno ograničen. Pravilnom primenom Poslovnika, ali i izmenom onih odredbi koja su se pokazala kao nezadovoljavajuća iz ugla zakonodavnog tela i narodnih predstavnika, nadzor nad radom vlade u svim oblastima, pa i spoljnopolitičkoj dobio bi mnogo više prostora u svakodnevnom skupštinskom radu. Neprimenjivanje Poslovnika u ovom delu, donekle se kompenzira odredbom člana 287 koja predviđa pravo narodnog poslanika da traži obaveštenja i objašnjenja od predsednika Narodne skupštine, predsednika odbora, ministara i funkcionera, a koja smatra potrebnim za ostvarivanje svoje funkcije. No, ista odredba naglašava da on to pravo ne može ostvarivati na sednici Narodne skupštine, nego isključivo po odredbi stava 2 istog člana koje predviđa da navedeno pravo može koristiti predsednik poslaničke grupe ili narodni poslanik s ovlašćenjem predsednika poslaničke grupe, tako što usmeno postavi pitanje na skupštinskoj sednici, isključivo utorkom i četvrtkom, odmah nakon otvaranja sednice, a pre

prelaska na raspravu po dnevnom redu. Iz svake poslaničke grupe pitanje može postaviti dakle samo jedan narodni poslanik i dužina njegovog izlaganja pri postavljanju pitanja ne može biti duža od pet minuta.

Ovaj mehanizam uveden je 2008. godine u nameri sprečavanja zloupotrebe korišćenja prava, ranije mnogo šire postavljenog, o postavljanju pitanja Vladi. No, ovo je praktično jedina mogućnost da se u skladu sa Poslovnikom otvore ili nametnu pojedina pitanja u plenumu za koju ne mora postojati saglasnost većine. Jer i za poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom, i za poslanička pitanja koja se postavljaju poslednjeg četvrtka u mesecu, kao i za svaku tačku koja se može naći na dnevnom redu zasedanja, neophodna je saglasnost vladajuće većine. Institut slobodne debate, koja postoji u velikom broju parlamenata, i koja omogućava da narodni predstavnici u plenumu govore o pitanjima koja nisu na dnevnom redu zasedanja, a naročito da se kroz takvu vrstu rasprave osnaži i pojedinačni narodni poslanik time što mu za učešće u raspravi ne bi bila potrebna saglasnost šefa poslaničke grupe, ovde ne postoji. Iako je takav predlog razmatran prilikom izmena Poslovnika tokom u sazivu 2008-2012. godine, argument koji je korišćen protiv uvođenja ovakvog instituta slobodne debate bio je da svaka rasprava u parlamentu treba da vodi usvajanju određenog akta. Međutim, prilikom utvrđivanja svakog akta koji je povod ili osnova za raspravu neophodna je odluka većine čime se pravo manjine da nametne teme koje smatra značajnim gotovo potpuno ograničava.

Institut interpelacije, kao mehanizam zaštite manjine u odnosu na vladinu većinu, garantovan je i Ustavom koji u član 129 Ustava da najmanje 50 narodnih poslanika može podneti interpelaciju u vezi za radom Vlade ili pojedinog člana Vlade. S obzirom na broj poslanika potreban za podnošenje interpelacije, opravdano je postaviti pitanje da li je ovaj institut moguće koristiti u realnim političkim okvirima. Naime, imajući u vidu mali broj poslanika u poslaničkim grupama opozicije, kao i programske razlike između poslaničkih grupa, posebno kad se uzmu u obzir i razlike u sagledavanju spoljnopolitičkih prioriteta, čini se da interpelaciju mogu podneti samo poslanici vladajuće većine. Pretpostaviti se može da je intencija ustavopisca bila da se upravo ovim institutom omogućiti manjini da postavi pitanja i nametne raspravu o onom što smatra važnim, a o čemu većina ne želi da raspravlja. Institut interpelacije se gotovo uopšte ne primenjuje iako bi opoziciji mogao da omogućiti značajni uticaj u kontroli rada Vlade. Precizni rokovi za odgovor Vlade na pitanje postavljeno interpelacijom kao i obaveza da se odgovor vlade stavi na dnevni red prve naredne sednice Narodne skupštine koja se mora doržati najkasnije 15 dana od dana dostavljanja odgovora vlade (ili člana Vlade), nameću jasne obaveze i Vlade i vladajuće većine u Skupštini te bi propust da se izvrše teško mogao da se opravda. Precizno formulisanje pitanja za interpelaciju, uz izbegavanje programskog "bojenja" pitanja, te saradnja opozicionih poslaničkih grupa mogla bi dovesti do primene u praksi ovog važnog instituta.

Posledica navedenih poslovničkih ograničenja, a imajući u vidu očiglednu rešenost i vladajuće većine da se o spoljnoj politici ne raspravlja u plenumu, je da u formalnom smislu u raznim sazivima od 2012. godine nije bilo rasprave o spoljnoj politici Vlade, osim posredno, u okviru rasprave po nekim specifičnim pitanjima, kao što je, na primer, učešće misije Vojske Srbije u inostranstvu. No, nedostatak strukturisane rasprave o spoljnoj politici je vidljiva slabost, ne samo iz ugla narodnih poslanika, nego i zbog građana koje poslanici predstavljaju. Usvajanje krajem aprila 2013. godine izveštaja Vlade o političkim i tehničkim pregovorima s Prištinom u okviru kojeg se nalazio i Briselski sporazum bio je jedina prilika da se u plenumu vodi rasprava o Briselskom sporazumu. Narodna skupština više nije raspravljala o njegovoj primeni ni o pojedinim sporazumima koje su postignuti s Prištinom. O tome se razgovaralo samo na nadležnom odboru, Odboru za Kosovo i Metohiju, ali ni izveštaji tog odbora nisu bili razmatrani pred i uz učešće svih narodnih poslanika. To, naravno, doprinosi utisku netransparentnosti čitavog procesa, što potvrđuje i Izveštaj o primeni Briselskog sporazuma koji su pripremile i objavile januara 2015. godine Birodi i Fondacija za otvoreno društvo.¹ Jedna od preporuka u ovom Izveštaju je i da „Vlada Republike Srbije i organi nadležni za sprovođenje Briselskog sporazuma treba da omogućite uslove za redovno informisanje javnosti, i podnošenje izveštaja skupštinama lokalnih samouprava i Narodnoj skupštini Republike Srbije;“

Tokom rada na ovoj analizi, kroz Savetovanje i na međunarodnoj konferenciji „Parlament i spoljna politika – ka unapređenju debate i efektivnoj kontroli“, narodni poslanici koji su na njima učestvovali su gotovo bez izuzetka izrazili nezadovoljstvo zbog nedovoljne debate o spoljnopolitičkim pitanjima. Utisak je da bi narodni poslanici široko prihvatili proširenje prostora za razvijanje deliberativne funkcije parlamenta.

Zakon o Narodnoj skupštini u odeljku XIV član 59 i 60 definiše Međunarodnu saradnju Narodne skupštine. Ta saradnja ostvaruje se u okviru nadležnosti Narodne skupštine "u cilju očuvanja i razvoja mira, dobrosusedskih odnosa i ravnopravne saradnje sa svim narodima i državama sveta", a istovremeno Narodna skupština "ostvaruje parlamentarnu saradnju sa predstavničkim telima drugih država". U članu 60 bliže se određuje da Narodna skupština ostvaruje međunarodnu saradnju upućivanjem stalnih delegacija u parlamentarne skupštine međunarodnih organizacija, razmenom delegacija, učešćem poslanika na konferencijama i savetovanjima, kroz interparlamentarni dijalog sa EP, kroz pokretanje i učešće na zajedničkim projektima sa predstavničkim telima drugih država, upućivanjem i prijemom poseta delegacija predstavničkih tela, razmenom informacija, drugih materijala i publikacija, te obrazovanjem poslaničkih grupa prijateljstva.

1 <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2015/02/BIRODI-Izvestaj-o-implementaciji-BS.pdf>

Zakon o spoljnim poslovima („Službeni glasnik RS“, br. 116/2007, 126/2007 i 41/2009) takođe je od značaja za razmatranje uloge parlamenta u oblasti spoljne politike jer reguliše saradnju Ministarstva spoljnih poslova sa Narodnom skupštinom na tri plana. Prvi je razgovor ambasadora u Odboru za spoljne poslove Narodne skupštine pre odlaska na diplomatsku dužnost, drugi plan je informisanje Narodne skupštine i treći plan su obaveze diplomatsko konzularnih predstavništava prilikom poseta narodnih poslanika i parlamentarnih delegacija.

U članu 28 utvrđena je obaveza da ambasadori pre odlaska na diplomatsku dužnost „obavljaju razgovor“ u Odboru za spoljne poslove o čemu predsednik Odbora obaveštava ministra spoljnih poslova. U praksi, ambasadori dostavljaju Odboru analizu stanja i odnosa sa zemljom ili međunarodnom organizacijom u koju se upućuju na dužnost, te se na osnovu te analize obavlja razgovor sa članovima Odbora. Odboru nije dato u nadležnost da na bilo koji način ocenjuje obavljeni razgovor, niti da ima bilo koji drugi uticaj, kao što je na primer osporavanje imenovanja pojedinog ambasadora. Obavljanje razgovora sa imenovanim ambasadorima zato je više upoznavanje sa diplomatskim predstavnicima Srbije i ima karakter informisanja Skupštine o prioritetima o budućem radu diplomatskog predstavništva. Kako su sednice Odbora po pravilu javne, ni prilikom razgovora sa imenovanim ambasadorima ne izuzima se javnost sa sednice Odbora što može uticati na obim pitanja i način vođenja razgovora.

Na nivou informisanja Narodne skupštine, prema članu 29 Zakona o spoljnim poslovima, Ministarstvo je dužno da obaveštava Narodnu skupštinu o najznačajnijim spoljnopolitičkim aktivnostima i drugim relevantnim pitanjima upućivanjem odgovarajućih informacija. U praksi, Ministarstvo Skupštini na zahtev kabineta predsednika, potpredsednika Narodne skupštine i radnih tela, dostavlja informacije o stanju odnosa sa određenom zemljom ili organizacijom (tzv. „podsetnik“). Dostavljanje poverljivih izveštaja regulisano je propisima o postupanju sa poverljivim informacijama i ograničeno je na najviše funkcionere Narodne skupštine, a u posebnim slučajevima i po pojedinim pitanjima, i na šefove pojedinih stalnih delegacija i sl. Podsetnici koje dostavlja Ministarstvo spoljnih poslova su za narodne poslanike koji učestvuju u raznim vidovima međunarodne saradnje i radu radnih tela od izuzetnog značaja jer su u najvećem broju slučajeva jedina informacija koju imaju na raspolaganju. Odbor za spoljnu politiku i Odbor za evropske integracije, pored zapisnika i izveštaja iz skupštinskih spoljnopolitičkih aktivnosti, po pravilu ne pripremaju posebne analize.

Važno je napomenuti da je Zakonom o spoljnim poslovima predviđeno i da ministar spoljnih poslova podnosi nadležnom Odboru, tj. Odboru za spoljne poslove izveštaj o radu ministarstva najmanje dva puta godišnje. Ovaj član Zakona nije u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine koji u članu 229 utvrđuje obavezu ministra da „informiše nadležni odbor o radu ministarstva jednom u tri meseca“. Ministarstvo se u praksi rukovodi upravo ovom odredbom Zakona o spoljnim poslovima i izveštaj podnosi uglavnom dva puta godišnje. Važno je pomenuti odredbu stava 4 istog člana Poslovnika koji obavezuje Odbor da „o zaključcima odbora povodom podnete informacije, odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini.“ Kad primi na znanje takav izveštaj, Narodna skupština može da odluči da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Narodne skupštine“ (član 228 stav 5). U praksi se ova odredba gotovo uopšte ne primenjuje odnosno bar u poslednje četiri godine (2012-2016 nijedan izveštaj Ministarstva spoljnih poslova nije razmatran u plenumu.

Odbor za spoljne poslove

Radno telo koje ima status „nadležnog odbora“ u ovoj materiji je Odbor za spoljne poslove čija je nadležnost utvrđena članom 50. Odbor razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta (npr. Deklaracije ili rezolucije, strategije), kao i druga pitanja iz oblasti: a) spoljne politike, b) odnosa sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama, c) potvrđivanje međunarodnih ugovora iz oblasti spoljnopolitičkih odnosa, d) uređivanja postupka zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, e) zaštite prava i interesa Republike Srbije i njenih državljana i domaćih pravnih lica u inostranstvu.

Poslovníkom je dalje utvrđeno da se u Odboru obavljaju razgovori sa ambasadorima pre odlaska na diplomatsku dužnost, da odbor utvrđuje sastav delegacija koje nisu stalne, kao i ciljeve i zadatke posete delegacije Narodne skupštine.

Opštom odredbom člana 44 utvrđen je domen rada svakog skupštinskog odbora, pa i odbora za spoljne poslove. Odbor, naime, u okviru svog delokruga prati sprovođenje politike koju vodi vlada, prati izvršavanje zakona, razmatra plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva i drugog državnog organa, razmatra godišnji program rada Narodne skupštine, pokreće inicijative i podnosi predloge Narodnoj skupštini. Iako je odredbom predviđena mogućnost pokretanja inicijativa i podnošenja predloga Skupštini, nije izričito predviđeno da odbori mogu iz svoje nadležnosti da pripremaju određeni materijal, kao na primer izveštaj ili pregled stanja u određenoj oblasti. To je moguće na nivou pododbora ili ukoliko se obrazuje posebna radna grupa koji mogu razmatrati pojedina pitanja iz svog delokruga ili pripremati predloge o tim pitanjima. O formiranju pododbora odlučuje odbor, a o formiranju radne grupe odlučuje predsednik Odbora. Tako je, na primer, 2013. godine na nivou radne grupe Odbora za evropske integracije pripreman tekst Rezolucije o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, a na toj istoj radnoj grupi razgovaralo se

sa predstavnicima civilnog društva o mogućim oblicima saradnje u praćenju pregovora. Ako bi radno telo podnelo predlog za angažovanje stručnjaka, predsednik Narodne skupštine „može da angažuje naučne ili stručne institucije, kao i naučnike i stručnjake, radi proučavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.”²

Iako je Poslovnikom data ovakva mogućnost, ona se u praksi retko koristi u skupštinskim odborima, pa i u Odboru za spoljne poslove. Upravo bi šire korišćenje ovih poslovničkih ovlašćenja dalo dodatni prostor za angažman narodnih poslanika. Slaba strana je što ne postoji garancija da će i predlozi koji bi došli iz opozicije da se formira radna grupa ili pripremi predlog za raspravu po pojedinom pitanju biti usvojeni.

Odbor ima 17 članova, u poslednjih 10 godina predsednik Odbora je uvek bio iz vladajuće većine, mada ne nužno iz najveće partije koja učestvuje u izvršnoj vlasti. Nakon izbora 2016. i predsednik i potpredsednik Odbora su iz vladajuće većine.

Odbor za evropske integracije

Odbor za evropske integracije je dodatno zanimljiv u razmatranju spoljnopolitičkih aktivnosti u Narodnoj skupštini. Proces evropske integracije, naročito nakon što je Srbija postala kandidat za člana EU, postao je unutrašnje-politički proces iz perspektive harmonizacije pravnog sistema, uvođenja i sprovođenja reformi i primene evropskih vrednosti i standarda. Imajući u vidu pre svega tu dimenziju rada ovog Odbora, odeljenje za evropske integracije je prilikom poslednjih reorganizacija stručne službe pripalo Sektoru za zakonodavstvo, dok je ranije bila deo Sektora za međunarodne odnose.

Međutim, proces evropske integracije zadržava i svoju spoljno-političku dimenziju, kako u pogledu saradnje sa evropskim institucijama, a iz ugla parlamenta radi se, pre svega, o saradnji sa Evropskim parlamentom, tako i u odnosu na bilateralnu saradnju sa zemljama članicama EU. Tako je i nadležnost Odbora za evropske integracije podeljena – Odbor razmatra predloge zakona sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima EU i Saveta Evrope i razmatra planove i programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja EU, te prati realizaciju strategije pridruživanja. Na nivou međunarodne saradnje, ovaj Odbor „razvija saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja i parlamentarnim institucijama Evropske unije”. I ovaj Odbor, kao i većina skupštinskih odbora, ima sedamnaest članova. Nije nevažno što je ustanovljena praksa da njime predsedava narodni poslanik koji nije član vladajuće većine. Time se potvrđuje i specifičan, više konsensualan metod rada ovog Odbora.

Kako odbori sarađuju međusobno (član 44 Poslovnika), tako je Odbor za evropske integracije je u spoljnopolitičkim aktivnostima usmeren na saradnju za Odborom za spoljne poslove kao „nadležnim” odborom u ovoj oblasti. U praksi je, na primer, česta pojava da strane delegacije, naročito one iz zemalja članica EU, imaju zajednički sastanak sa članovima oba ova odbora.

Odbor za evropske integracije je, u novim članicama EU, s učlanjenjem postao Odbor za evropske poslove.

Odbor za evropske integracije je do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bio nadležan za koordinaciju interparlamentarnog dijaloga sa Evropskim parlamentom. Kad je Sporazum stupio na snagu, Interparlamentarni dijalog prerastao je u novu formu – uspostavljen je Zajednički odbor za stabilizaciju i pridruživanje u kome učestvuju parlamentarci iz Srbije i poslanici iz Evropskog parlamenta. Članovi Zajedničkog odbora biraju se posebno, nezavisno od članstva poslanika u Odboru za evropske integracije. Zajednički odbor prati proces stabilizacije i pridruživanja na parlamentarnom nivou, kao što zajednički Komitet za stabilizaciju i pridruživanje u kome učestvuju predstavnici Vlade i predstavnici Evropske komisije taj proces prate na nivou izvršne vlasti, a što je neposredno predviđeno Sporazumom.

Otvaranjem pregovora o pristupanju, Odbor za evropske integracije je u okviru svog delokruga dobio još jedan zadatak – praćenje (monitoring) pristupnih pregovora. Saradnja sa pregovaračkim timom Vlade, razmatranje izveštaja sa skringinga po poglavljima i akcionih planova, analiza pregovaračkih pozicija Srbije, postavili su nove zadatke pred narodne poslanike. Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji doneta je 2013. godine. Njome je utvrđeno da je Odbor za evropske integracije nadležno radno telo Skupštine za koordinaciju procesa praćenja pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, i to u saradnji sa predsednikom Narodne skupštine. Odboru je dato ovlašćenje da daje mišljenje i/ili donosi preporuke o predlogu pregovaračke pozicije. Iako mišljenje odnosno preporuke nemaju obavezujuće dejstvo, Vlada ima obavezu da razmatra mišljenje i preporuke Odbora za evropske integracije prilikom usvajanja pregovaračke pozicije i da obavesti Odbor o usvojenoj pregovaračkoj poziciji u njenoj finalnoj verziji. Ovom Rezolucijom je učinjen značajan pomak ka uključivanju Narodne skupštine u pregovarački proces, time što ima blagovremeni uvid u akcione planove i pregovaračke pozicije.³

2 Član 43 Poslovnika Narodne skupštine.

3 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>

Rezolucijom je utvrđeno i da „Vlada podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o toku pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji dva puta godišnje, odnosno po završetku šestomesečnog ciklusa predsedavanja Savetom Evropske unije, koji se razmatra na sednici Narodne skupštine“. Ovom odredbom otišlo se korak dalje od obaveze utvrđene članom 56 Zakona o Narodnoj skupštini gde je utvrđeno da „Vlada podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o radu na zahtev Narodne skupštine, a najmanje jednom godišnje“.

Na osnovu Rezolucije, juna 2014. godine, Odbor za evropske integracije doneo je Odluku o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.⁴

Pored toga, potreba da što širi krug građana, udruženja i organizacija bude uključen u proces praćenja pregovora, nametnuo je i obavezu redovne saradnje sa civilnim društvom kroz Konvent o Evropskoj uniji, PreUgovor i druge mehanizme koje je civilno društvo izgradilo.

Poslaničke grupe prijateljstva

Formiranje poslaničkih grupa prijateljstva za unapređenje odnosa i saradnje sa predstavničkim telima pojedinih država, obrazuju se na principu dobrovoljnosti, utvrđuje član 61 Zakona. Predsednika i članove grupa utvrđuje nadležni odbor Narodne skupštine, odnosno Odbor za spoljne poslove, u skladu sa članom 50. Poslovnika. Odbor takođe daje i saglasnost na odluku o razmeni poseta sa poslaničkim grupama prijateljstva, vodi evidenciju o članstvu ovih grupa. U slučaju da Odbor nije u mogućnosti da donese odluku po ovim pitanjima, to će učiniti predsednik Narodne skupštine, odnosno potpredsednik Narodne skupštine i predsednik Odbora.

Poslovníkom je precizno utvrđen način konstituisanja stalnih parlamentarnih delegacija NS u međunarodnim institucijama (član 26) Predlog sastava stalne delegacije Narodnoj skupštini podnosi predsednik Narodne skupštine u konsultaciji sa predsednicima poslaničkih grupa, vodeći računa o proporcionalnoj zastupljenosti političkih stranaka i zastupljenosti polova.

Narodni poslanici i njihova prava

Zakon o Narodnoj skupštini u članu 40 definiše pravo narodnih poslanika – pravo da predlaže zakone i druge akte, podnosi amandmane, raspravlja predlaže formiranje komisije ili anketnog odbora, predlaže javno slušanje, postavlja poslanička pitanja, učestvuje u podnošenju interpelacije, održava konferenciju za novinare u Narodnoj skupštini i druge radnje u vršenju poslaničke funkcije. Narodni poslanik ima pravo da bude obavешten o svim pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, kao i pravo da traži obavешtenja koja su mu potrebna za obavljanje funkcije kako u Narodnoj skupštini, tako i od Vlade i drugih republičkih organa i organizacija. Nije, međutim, predviđeno pravo narodnog poslanika da samostalno ili sa drugim narodnim poslanicima, za potrebe radnog tela, priprema izveštaj ili drugi akt kao prilog razmatranju određenog pitanja, osim ukoliko je formiran pododbor ili radna grupa. Pripremu za raspravu po pravilu priprema stručna služba.

Ratifikacija međunarodnih ugovora

Ratifikacija međunarodnih ugovora je poseban vid zakonodavne aktivnosti Narodne skupštine kojom ona, potvrđujući međunarodni ugovor, u pravni sistem Republike Srbije uvodi međunarodni sporazum koji je potpisan od strane Vlade. U postupku ratifikacije međunarodnog ugovora shodno se primenjuju odredbe Poslovnika Narodne skupštine o postupku za donošenje zakona. Jedina razlika je što se o predlogu tog zakona vodi jedinstven pretres, što znači da postoji samo jedno „čitanje“ odnosno da se istovremeno vodi rasprava i u načelu i u pojedinostima, odnosno o amandmanima.

Za razmatranje međunarodnog ugovora koji se ratifikuje u Narodnoj skupštini, Odbor za spoljne poslove nadležan je za razmatranje međunarodnih ugovora iz oblasti spoljnopolitičkih odnosa, ali ne i za druge međunarodne ugovore za koje su, prema oblasti, nadležna druga radna tela.

U teoriji i praksi razmatra se pitanje demokratskog deficita u kontekstu zaključivanja međunarodnih ugovora. Jer zaključivanje međunarodnih ugovora u nadležnosti je vlada, a način ratifikacije, dakle uvođenja potpisanog ugovora u pravni sistem svake zemlje različito je uređen tako što su parlamenti manje ili više uključeni u taj proces. O demokratskom deficitu govori se iz razloga što parlamenti „imaju slab uvid u tok pregovora i malo se zna o tome koje su sve alternative bile razmatrane“.⁵

4 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/04.06.2014.%20Odluka.pdf>

5 Aida Torres Perez, *The Internationalization of Lawmaking Processes: Constraints or Empowering the Executive?* (2006) 14 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 1, str.8-10, Citirano prema Violeta Beširević, *Nova podela vlasti: (tajni) život demokratskog deficita u kontekstu zaključivanja međunarodnih ugovora*, (2012) stručni časopis *Parlamentarni život* 1, str. 90.

I u Srbiji, Narodna skupština nema uvid u tok pregovora o većini pitanja za koja se zaključuju međunarodni ugovori, osim ako se radi na primer o pristupanju međunarodnom standardu u oblasti ljudskih prava kao što je potvrđivanje neke od konvencija Saveta Evrope, gde preko stalne delegacije u PSSE može da prati napredak u samom procesu pre nego što se ratifikacija nađe u skupštinskoj proceduri. Iako je podnošenje amandmana dozvoljeno, u praksi je njihovo usvajanje gotovo nemoguće. Pri ovim razmatranjima, interesantno je pomenuti da Odbor za spoljne poslove ni Odbor za evropske integracije nisu razmatrali Vladin „Izveštaj o političkim i tehničkim pregovorima sa privremenim institucijama samouprave u Prištini uz posredovanje Evropske unije, uključujući proces implementacije postignutih dogovora“ u okviru kog izveštaja se nalazi i sporazum postignut u Briselu s proleća 2013. iako se radi o sporazumu potpisanom sa EU. Ovaj izveštaj je pre plenarne rasprave razmotrio i usvojio skupštinski Odbor za Kosovo i Metohiju, vodeći se verovatno argumentacijom da se radi o unutrašnje-političkom pitanju. Međutim, imajući u vidu i spoljno političku dimenziju kao i uticaj ovog pitanja na odnos Srbije i EU, postavlja se pitanje ne bi li, u nameri da se obezbedi što šire i svestranije ovog izveštaja bilo svrsishodno da se Izveštaj razmatrao i na ova dva odbora. Sigurno je da bi rezultat bio isti, ali je institucionalni kredibilitet parlamenta mogao biti još više osnažen. Tim pre što je podrška Briselskom sporazumu u tadašnjem sazivu bila skoro nepodeljena o čemu govori i rezultat glasanja: „Za Izveštaj je glasalo 173 poslanika, protiv je bilo 24, jedan poslanik je bio uzdržan, dok 5 poslanika nije glasalo. Poslaničke grupe SNS, LDP, DS, SPS, URS, JS, NS, SPO-DHSS, LSV, SVM, ZZS, SDPS glasale su za Izveštaj.“⁶

Imajući u vidu proces pristupanja Evropskoj uniji i ulogu Narodne skupštine u procesu praćenja pristupnih pregovora, koji nameće obavezu Vladi da pregovaračke pozicije pre odlaska u Brisel predstavi narodnim poslanicima i da mišljenja i preporuke nadležnih skupštinskih odbora razmotri te da o tome Skupštini pošalje povratnu informaciju, moguće je da se na osnovu ove nove prakse uvedu novi mehanizmi i za praćenje međunarodnog pregovaranja i u drugim oblastima. Takođe, već sad bi bilo dobro razmišljati o tome kako da se ova praksa sa pregovaračkim pozicijama, proširi i održi na sva druga pitanja o kojima će Republika Srbija pregovarati sa EU nakon pristupanja. Inspirativan može biti primer Finske gde „vlada mora da se pobrine da parlament ove zemlje bude obavešten o svakom pitanju o kojem Vlada raspravlja sa EU, ukoliko ta pitanja imaju uticaja na finsko zakonodavstvo i praksu. U okviru Parlamenta, kao stalni odbor formiran je tzv. Veliki odbor koji preispituje ta pitanja i šalje politički obavezujuće instrukcije Vladi koja je dužna da ih sledi u pregovorima sa EU.“⁷

U razmatranju procesa ratifikacije međunarodnih ugovora i mogućnosti većeg informisanosti Narodne skupštine u toku pregovora pre razmatranja potpisanog ugovora u skupštinskoj proceduri, važno je naglasiti da bi Narodna skupština u postupku nadzora nad radom Vlade trebalo da u praksi intenzivira i nadzor nad primenom međunarodnih ugovora, kako na nadležnim odborima, tako i u plenumu.

Međunarodna saradnja u Narodnoj skupštini

Nakon što smo razmotrili na koji način je uređen rad Skupštine u oblasti spoljne politike, razmotrićemo kako se u praksi odvija međunarodna parlamentarna saradnja, kakve su aktivnosti nadležnih odbora i gde su mogući određeni pomaci.

Godišnji izveštaji Odbora za spoljne poslove predstavljaju dobar pregled međunarodne saradnje. Izveštaji po pravilu imaju poglavlja posvećena parlamentarnoj saradnji koja se prati na multilateralnom nivou (multilateralna parlamentarna institucije, učešće narodnih poslanika na međunarodnim konferencijama, međunarodne konferencije održane u Srbiji) i bilateralnom nivou (posete naših delegacija i prijem stranih delegacija i parlamentaraca), zatim se prate ostali međunarodni kontakti i razgovori, prikazuju se aktivnosti Odbora za spoljne poslove, kao i Odbora za evropske integracije. Uključuje se i segment saradnje sa inostranim partnerima na institucionalnom jačanju NSRS ina planu edukacije. Pratile smo izveštaje za 2012, 2013, 2014 i 2015 godinu.

Izveštajima su obuhvaćene osnovne informacije o kontaktima, posetama, sastancima, te daju uglavnom kvantitativni pregled aktivnosti. U godišnjim izveštajima ne postoji evaluacija ostvarene međunarodne saradnje iz ugla rezultata, pokrenutih inicijativa, procene uspešnosti učešća naših parlamentaraca u multilateralnim parlamentarnim institucijama, ili uticaja koji ostvari nekom bilateralnom parlamentarnom posetom. Generalno, vrlo mali prostor posvećen je aktivnostima Odbora za spoljnu politiku u godišnjim izveštajima.

Godišnji izveštaji sadrže i informacije o radu Odbora za evropske integracije. Posebno je vidljiv porast aktivnosti na nivou saradnje skupštinskih odbora sa odborima zemalja članica EU i Evropskog parlamenta. Do ove nove prakse došlo je nakon sticanja statusa kandidata i otpočinjanja pristupnih pregovora. Saradnja u oblasti evropskih politika i harmonizacije u raznim oblastima proširila se i na druge skupštinske odbore, nadležne za pojedine oblasti poput poljoprivrede, zaštite životne

6 Navedeno prema internet sajtu lista „Vreme“ <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1112777>

7 Član 96 i 97 finskog Ustava, navedeno prema Violeta Beširević, *Nova podela vlasti: (tajni) životi demokratskog deficita u kontekstu zaključivanja međunarodnih ugovora*, (2012) stručni časopis *Parlamentarni život* I, str. 100.

sredine, ljudska prava i dr. Time se proširuje oblast međunarodne bilateralne saradnje sa zemljama članicama Evropske unije s jedne strane, a s druge strane se omogućava osnaživanje skupštinskih radnih tela za učešće i praćenje pristupnih pregovora, razmatranju pregovaračkih pozicija i dr.

Radi uvida u obim i vrstu aktivnosti izdvojili smo nekoliko parametara koje pratimo kroz četiri godišnja izveštaja. Nismo, međutim, analizom obuhvatili seminare i slične programe koji su u neupitnom porastu i sve više fokusirani na konkretnije teme u oblasti funkcionisanja parlamenta i koji uključuju kako narodne poslanike, tako i stručnu službu Narodne skupštine.

Br.	Opis aktivnosti iz izveštaja Odbora za spoljne poslove	2012.	2013.	2014.	2015.
1	Broj realizovanih poseta, sastanaka i razgovora	125	232 ⁸	178	187
2	Učešće delegacija NSRS na zasedanjima / komitetima multilateralnih parlamentarnih institucija u inostranstvu	88	122	117	158
3	Posete narodnih poslanika inostranstvu na bilateralnom nivou	14	36	26	27
4	Posete stranih delegacija Narodnoj skupštini i razgovora sa stranim parlamentarnim delegacijama i poslanicima	17	33	34	43
5	Održani sastanci multilateralnih parl. institucija i konferencija u Srbiji/ NSRS	5	8	11	15
6	Broj formiranih poslaničkih grupa prijateljstva	56	70	72	77
7	Broj sednica Odbora za spoljne poslove	1 / 9 ⁹	20	1/23 ¹⁰	//
8	Broj izveštaja Vlade usvojenih od strane Odbora za spoljne poslove		1 ¹¹	1 ¹²	//
9	Broj usvojenih izveštaja o realizovanim aktivnostima delegacija i narodnih poslanika (od strane Odbora za spoljne poslove)	48/63 ¹³	114	66	//
10	Broj sednica Odbora za evropske integracije	1/10 ¹⁴	19	23	//
11	Broj izveštaja Vlade razmatran / usvojen od Odbora za evropske integracije	2	5	2 ¹⁵	//

Napomena: U izveštaju Odbora za spoljne poslove iz februara 2016. godine nema podataka za tačke 7 do 11.

Podrobnijom analizom ovih izveštaja uočava se vrlo velika disperzovanost parlamentarne saradnje. Multilateralna saradnja kroz stalne delegacije je jedan vid međunarodne saradnje. Drugi je učešće na brojnim međunarodnim parlamentarnim konferencijama. Treći je saradnja među parlamentarnim odborima koja ima sve više regionalni karakter. Četvrti, poseban multilateralni plan je evropski – saradnja sa Evropskim parlamentom i sve više sa parlamentarnim odborima iz EP i nacionalnih parlamenata zemalja članica Evropske unije. Na bilateralnom planu, razmena parlamentarnih delegacija, susreti parlamentaraca na marginama drugih događaja (konferencija, seminara i sl.), saradnja između parlamentarnih odbora, uz naravno važan doprinos poslaničkih grupa prijateljstva čiji broj iz saziva u saziv kontinuirano raste.

Učešće u multilateralnim parlamentarnim institucijama je već ustaljena praksa od 2001. godine. Narodna skupština ima stalne delegacije u sledećim institucijama: Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Parlamentarna skupština OEBS, Interparlamentarna unija (IPU), Parlamentarna skupština Crnomorske ekonomske saradnje (PS CES), Parlamentarna dimenzija Centralnoevropske inicijative (PD CEI), Parlamentarna skupština NATO, Parlamentarna skupština Mediterana, Interparlamentarna skupština pravoslavlja (ISP), Parlamentarna skupština Frankofonije, Parlamentarne skupštine Procesu saradnje u JIE, a od 2013. NSRS ima stalnu delegaciju i pri Parlamentarnoj skupštini Organizacije dogovora o kolektivnoj bezbednosti (PS ODKB).

Struktura bilateralne parlamentarne saradnje je zanimljiva za analizu iz ugla spoljno-političkog prioriteta Republike Srbije – pristupanje Evropskoj uniji i to iz nekoliko razloga. Prvo, nacionalni parlamenti u zemljama članicama EU imaju sve više

8 Prema podacima kojima raspolaže Odbor za spoljne poslove, Izveštaj Odbora za spoljne poslove, februar 2014. godine.

9 Jedna sednica u starom sazivu i 9 sednica u novom sazivu posle izbora 2012. godine.

10 Podaci su dati za dva saziva, pre i posle izbora 2014. godine.

11 Radi se o izveštaju o radu Ministarstva spoljnih poslova, str. 10 Izveštaja Odbora za spoljne poslove, februar 2014. godine.

12 Prema izveštaju Odbora za spoljne poslove, str. 11 Izveštaja (februar 2014.) radi se o Izveštaju o elementarnoj nepogodi – poplavi koja je zadesila Republiku Srbiju i merama koje su preduzete radi spasavanja stanovništva i odbrane ugroženih mesta od poplava.

13 Podaci su za stari i za novi saziv posle izbora 2012. godine.

14 Podaci se odnose na stari i novi saziv posle izbora 2012. godine.

15 Radi se o Izveštaju o parafiranju Protokola uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, povodom pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji radi davanja saglasnosti o njegovoj privremenoj primeni, i Izveštaj o aktuelnom stanju u procesu pregovora sa Evropskom unijom. Navedeno prema Izveštaju Odbora za spoljne poslove, februar 2014. str. 12.

nadležnosti u potvrđivanju odluka evropskih institucija. Drugo, suočeni sa zamorom od proširenja i negativnim stavovima javnog mnjenja prema proširenju u zemljama članicama EU, za Srbiju je od ključnog značaja da sa parlamentarcima, kao predstavnicima građana, razvija što intenzivniju parlamentarnu saradnju. Saradnja među političkim strankama i delovanje političkih stranaka u evropskim partijskim „porodicama“ preko parlamentaraca može dati dodatni rezultat.

Iz ukupnih podataka o međunarodnoj aktivnosti Narodne skupštine u tabeli koja sledi izdvojili smo podatke o razmeni na bilateralnom nivou sa parlamentima i parlamentarcima iz zemalja članica EU.

Opis	2012.	2013.	2014.	2015.
Ukupno poseta naših parlamentaraca inostranstvu na bilateralnom nivou	14	36	34	27
Od toga u zemljama članicama EU	4 ¹⁶	5 ¹⁷	7 ¹⁸	8
Ukupno poseta stranih delegacija i predstavnika Srbiji / NSRS na bilateralnom nivou	17	33	26	43
Od toga iz zemalja članica EU	6	3 ¹⁹	7 ²⁰	10

Napomena: Podaci su preuzeti iz četiri godišnja izveštaja Odbora za spoljne poslove NSRS. Saradnja sa Evropskim parlamentom nije obuhvaćena ovom tabelom jer ne ulazi u domen bilateralne saradnje.

Godine 2012. parlamentarne delegacije NSRS su posetile parlamente Rumunije, Finske i Luksemburg, a parlamentarne delegacije iz Grčke, Rumunije, Nemačke, Italije i Slovenije i Švedske posetile su Srbiju.

Godine 2013. posete su učinjene parlamentima Ujedinjenog Kraljevstva, Mađarske, Hrvatske, Nemačke, Austrije, Rumunije, Slovenije i Bugarske. Poslanici iz Slovenije, Ujedinjenog Kraljevstva, Danske, Nemačke, Češke, Mađarske, Estonije, Francuske bili su gosti Narodne skupštine i njenih radnih tela.

Godine 2014. naše parlamentarne delegacije su posetile parlamente Češke Republike, Rumunije, Ujedinjenog Kraljevstva, Slovačku, Rumuniju, Hrvatsku i Mađarsku, a parlamentarne delegacije iz zemalja članica EU koje su posetile Srbiju su bile iz Poljske, Slovenije, Grčke, Danske, Rumunije i Italije.

Tokom 2015. godine parlamentarne delegacije iz Srbije posetile su parlamente Rumunije, Bugarske, Češke, Mađarske, Hrvatske, Španije, Italije i Slovenije, a parlamentarne delegacije iz Mađarske, Nemačke, Belgije, Portugalije, Slovačke, Francuske, Letonije, Češke, Austrije i Rumunije posetile su Srbiju.

Uvidom u podatke o bilateralnoj razmeni, stiče se utisak izuzetno čestih susreta i intenzivne saradnje sa zemljama članicama EU u okruženju, posebno sa Mađarskom i Rumunijom. To je više nego dobro, opravdano i potrebno. Interesantno je da za četiri godine tokom kojih je Srbija postala kandidat za članstvo i otpočela pristupne pregovore, parlamentarna saradnja sa pojedinim članicama Evropske unije, kao što je npr. Litvanija, Irska ili Holandija nije značajnije unapređena iako je tokom proteklih godina bilo ukazivano na potrebu da se saradnjom obuhvate sve zemlje članice EU, a naročito one gde su postojali otpori napretku Srbije na putu u EU do sada. Ovde se nameće pitanje da li se bilateralna razmena inicira i ostvaruje na osnovu aktivne uloge Skupštine i nadležnih odbora u kreiranju plana saradnje ili je ona više reaktivna, kako nadležni odbori koncipiraju svoje planove, da li godišnjim planovima utvrđuju prioritete i sl.

Osvrnimo se na kratko i na poslaničke grupe prijateljstva čiji broj, kako smo videli, kontinuirano raste. U izveštajima Odbora za spoljne poslove konstatuje se da su aktivnosti grupa prijateljstva sužene zbog politike štednje, te da su aktivnosti uglavnom svedene na susrete sa ambasadorima zemalja za koje su formirane grupe. Moguće je i ovde postaviti pitanje opravdanosti tako širokog zahvata (77 grupa formirano 2015.) ili bi fokusiranjem na grupe prema planu ostvarivanja prioriteta dao veće efekte.

Godišnji izveštaji Odbora za spoljne poslove su vredan izvor saznanja o korišćenju instituta javnih slušanja u okviru nadležnosti ova dva odbora.

Na osnovu navedena četiri godišnja izveštaja Odbora za spoljne poslove vidi se da je institut javnih slušanja relativno slabo korišćen, i to prvenstveno od strane Odbora za evropske integracije, dok je Odbor za spoljne poslove organizovao samo jedno javno slušanje.

16 Napomena: nisu uzete u obzir posete dijaspori u inostranstvu kao glavnom sadržaju posete.

17 Posete su učinjene parlamentima Ujedinjenog Kraljevstva, Mađarske, Hrvatske, Nemačke, Austrije, Rumunije, Slovenije i Bugarske.

18 Delegacije NSRS posetile su parlamente u Češkoj Republici, Rumuniji, Ujedinjenom Kraljevstvu, Slovačkoj, Rumuniji, Hrvatskoj, Mađarskoj.

19 Parlamentarna delegacije iz zemalja članica EU koje su posetile Srbiju: Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Slovenija, Finska, Nemačka, Češka, Mađarska, Estonija, Francuska.

20 NSRS su posetile parlamentarne delegacije Poljske, Slovenije, Grčke, Danske, Češke Republike, Rumunije, Italije.

Održana javna slušanja u organizaciji ova dva odbora su:

- » Narodna skupština na putu evropske integracije, Odbor za evropske integracije (30. januar 2012. godine);
- » Korišćenje prepristupnih fondova EU, Odbor za evropske integracije (6. mart 2012. godine);
- » Integracioni procesi na evroazijskom prostoru i perspektive za saradnju sa Srbijom, Odbor za spoljne poslove, (25. novembra 2013. godine);
- » Akcioni plan za ispunjavanje preporuka Evropske komisije sadržanih u godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu evropske integracije za 2012. godinu, Odbor za evropske integracije (31. januar 2013. godine);
- » Dostupnost i načini korišćenja sredstava iz IPARD fondova, Odbor za evropske integracije (5. decembar 2014. godine);
- » Upravljanje sredstvima iz IPA 2 fondova, Odbor za evropske integracije (23. decembar 2014. godine).

Odbor za evropske integracije je iskoristio i poslovničku mogućnost da u okviru posebne radne grupe koju je Odbor formirao izradi nacrt Rezolucije o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Radna grupa je održala pet sastanaka, nacrt Rezolucije koji je Radna grupa predložila usvojen je od strane Odbora za evropske integracije, a sam predlog Rezolucije predložila su Narodnoj skupštini na usvajanje trinaest članova ovog Odbora.

Postepeno se uspostavljala i nova praksa saradnje među pojedinim parlamentarnim odborima parlamenata u regionu. Tako je tokom 2013. godine nastavljena aktivnost saradnje četiri odbora za spoljne poslove parlamenata Srbije, Hrvatske, BiH i Crne Gore, a Odbor za spoljne poslove bio je domaćin 4. jula 2013. godine. Ove razmene mišljenja kako o spoljno-političkim pitanjima, tako i o načinu rada ovih parlamentarnih radnih tela značajno koriste narodnim poslanicima, a povrh toga doprinose boljem razumevanje i intenziviranju ukupne regionalne saradnje.

Posebno polje međunarodne saradnje na parlamentarnom nivou predstavlja saradnja sa evropskim institucijama. Ova saradnja najvećim delom spada u nadležnost Odbora za evropske integracije i Zajedničkog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Redovan vid saradnje odvija se u okviru strukturisanog mehanizma saradnje sa Evropskim parlamentom u okviru kojeg su se organizovali redovni godišnji susreti narodnih poslanika sa poslanicima Evropskog parlamenta (Odbora za spoljne poslove, uglavnom). Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju formiraju se nova zajednička tela za njegovo sprovođenje, na izvršnom nivou, a prema članu 12 Sporazuma, politički dijalog na parlamentarnom nivou se odvija u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje koji čine poslanici Narodne skupštine i poslanici Evropskog parlamenta. Parlamentarni odbor se osniva u skladu sa članom 125, sa ciljem razmatranja svih aspekata odnosa između Srbije i Evropske unije i svih važnih političkih i ekonomskih pitanja u procesu evropske integracije Srbije, naročito u sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Konstitutivni sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Srbije održan je u Beogradu, 15. novembra 2013. godine. Odbor se sastoji od podjednakog broja članova Narodne skupštine i Evropskog parlamenta, a prema Poslovniku usvojenom na Prvom sastanku, sastaje se najmanje dva puta godišnje. Na kraju svakog sastanka i rasprave o pitanjima sa dnevnog reda, usvaja se Deklaracija i preporuke koje se upućuju Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, kao i institucijama Srbije i Evropske unije.

Pored Zajedničkog parlamentarnog odbora, saradnja se odvija na Konferencijama odbora za evropske poslove zemalja članica EU (COSAC), na konferencijama predsednika parlamenata zemalja članica EU.

Iako nije u formalnom smislu bilo javno slušanje, jedna konferencija u Narodnoj skupštini koju su zajednički organizovale 12. juna 2015. Ženska parlamentarna mreža, Evropski pokret u Srbiji i Forum za međunarodne odnose u saradnji sa Fondacijom Fridrih Ebert, imala je za cilj da pored promocije žena političarki u oblasti spoljne politike, razmotri i probleme i izazove koji postoje u spoljnoj politici Srbije. Usvojeni su zaključci među kojima i da „u Skupštini Srbije nije bilo strateških debata o spoljnoj politici Srbije, da nedostaje debata o bezbednosti i da je potrebno ojačati odbore nadležne za spoljnu i bezbednosnu politiku.²¹ Ova i slične konferencije u organizaciji nevladinih udruženja, univerziteta i drugih naučnih institucija, doprinose aktuelizaciji problema utvrđivanja, praćenja i rasprave o spoljnoj politici.

21 <http://www.emins.org/srpski/spoljna-politika-srbije-zenski-pecat>

Zaključci i preporuke

Sprovedena analiza regulatornog okvira i postojećih mogućnosti za veću ulogu Narodne skupštine u praćenju spoljne politike i nadzoru nad Vladom u ovoj oblasti, kao i analiza glavnih „alata“ i postojećih formi međunarodne parlamentarne saradnje, navode nas na nekoliko zaključaka.

Prvo, nesumnjivo je da u Narodnoj skupštini nema dovoljno rasprava o spoljnoj politici. O njoj se raspravlja najčešće „na marginama“ drugih pitanja koja su formalno na agendi odbora ili plenuma. Odbor za spoljne poslove retko razmatra „pitanja iz oblasti spoljne politike“ što mu je stavljeno u nadležnost, a Poslovníkom nije jasno utvrđeno ni kako bi tu svoju nadležnost mogao da obavlja.

Drugo, zakonski i poslovnički okvir predviđaju procedure koje bi mogle biti iskorišćene kako bi se unapredila parlamentarna rasprava o spoljnoj politici Srbije. Te procedure i ti „alati“ na raspolaganju su kako radnim telima, poslaničkim grupama i narodnim poslanicima pojedinačno. Određene procedure gotovo se uopšte ne koriste (godišnji plan aktivnosti NSRS, godišnji plan rada radnih tela, prekinuta je praksa podnošenja ekspozea ministra spoljnih poslova u plenumu, retko se formiraju pododbori ili radne grupe za pripremu materijala za raspravu na skupštinskom odboru itd.) i neki predviđeni instituti se nedovoljno koriste (na primer, javna slušanja su vrlo retka u oblasti i evropske integracije, a u oblasti spoljnih poslova održano je samo jedno javno slušanje za 4 godine!).

Treće, međunarodna aktivnost parlamenta je disperzovana. Postojanje dogovorenog i usklađenog plana doprineo bi fokusiranju na ostvarivanju spoljnopolitičkih prioriteta Srbije, naročito u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Četvrto, u oblasti međunarodnih ugovora nadzor nad radom Vlade je nedovoljan, kako na nivou obaveštenosti o pregovorima koje Vlada vodi, tako i na planu nadzora nad sprovođenjem potvrđenih međunarodnih ugovora.

Peto, proces pristupanja, naročito s obzirom na ulogu Narodne skupštine u praćenju pristupnih pregovora, pruža pažnje vredne modele i mehanizmi koji bi mogli biti primenjeni i u drugim oblastima, kako kroz saradnju sa civilnim društvom, tako i kroz nadzor nad radom Vlade.

Na osnovu ove analize moguće je preporučiti sledeće konkretne mere za unapređenje rada Narodne skupštine u oblasti spoljne politike, a kojim bi se: a) ojačala uloga zakonodavca u potvrđivanju međunarodnih ugovora, b) osnažila kontrolna uloga parlamenta nad Vladom, c) unapredilo informisanje građana o spoljnoj politici zemlje, d) doprinelo sveukupnom reformskom procesu i procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji:

- (1) Godišnjim programom rada Narodne skupštine razvijati praksu planiranja u oblasti međunarodne saradnje, u cilju jačanja proaktivne uloge parlamenta u iniciranju, vođenju i održavanju parlamentarne saradnje na međunarodnom planu.
- (2) Sprovesti u praksi odredbe o obaveznom izveštaju o radu vlade najmanje jednom godišnje koji će obuhvatiti i izveštaj o spoljnoj politici.
- (3) Vratiti praksu podnošenja ekspozea od strane ministra spoljnih poslova, te uvesti praksu razmatranja Izveštaja o radu Ministarstva spoljnih poslova i u plenumu.
- (4) Proširiti nadzor nad radom Vlade i nad sprovođenjem međunarodnih ugovora, te zahtevati veću informisanost Narodne skupštine o međunarodnim pregovorima koje vodi Vlada Republike Srbije.
- (5) Primenjivati institut poslaničkih pitanja na aktuelnu temu o pitanjima spoljne politike, kroz dogovor poslaničkih grupa vladajuće većine i opozicije, tako što bi i predlozi opozicije bili prihvaćeni po određenom modelu.
- (6) Unaprediti rad Odbora za spoljne poslove kroz uvođenje prakse izvestilaca na određene teme iz oblasti spoljne politike i na taj način omogućiti da Odbor realizuje svoju nadležnost, usvajanje godišnjeg tematskog plana rada koji bi sadržao ciljeve i indikatore za merenje ostvarenja ciljeva, veće uključivanje stručnjaka i organizacija civilnog društva u rasprave po određenim pitanjima.
- (7) Unaprediti praksu i češće koristiti institut javnih slušanja, uz nastojanje da se uvažavaju i prihvate i predlozi opozicije po unapred dogovorenim modelima.
- (8) Poslovníkom Narodne skupštine uvesti institut „slobodne debate“ kojom bi u unapred utvrđenim vremenskim intervalima, van redovnog toka zasedanja, narodni poslanici imali priliku da govore o pitanjima koja nisu na dnevnom redu, a po ugledu na druge parlamente i parlamentarne skupštine.

- (9) Dalje osnažiti resurse Narodne skupštine, kako službu za međunarodne odnose, tako i istraživački centar, prvenstveno u cilju pripreme skupštinskih materijala važnih za narodne poslanike u oblasti spoljne politike i međunarodne saradnje, kako svestranije informisanosti narodnih poslanika.
- (10) Razmotriti iskustva drugih parlamenata u korišćenju resursa tzv. „detaširanih“ diplomata iz Ministarstva spoljnih poslova za potrebe parlamenta.

ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U KREIRANJU SPOLJNE POLITIKE SRBIJE

Nataša Dragojlović

Kreiranje svake, pa i spoljne, politike u Srbiji pretežno je proceduralno ustrojeno i bazirano na zakonodavnoj regulativi. Primetno je odsustvo pravnog okvira koji bi omogućio i zahtevao da formulacija politika prethodi izradi propisa. Osim toga, resorna ministarstva pristupaju funkciji analize politika na različite načine. Pristup često zavisi i od eksternih aktera uključenih u vođenje politike u određenoj oblasti u datom trenutku, poput međunarodnih organizacija, projekata tehničke pomoći, i sl. Da bi se neka politika, pa i spoljna ili naročito spoljna, adekvatno formulisala, osim procedura koje to omogućavaju, neophodno je da se one kreiraju na bazi sadržajnih analiza, istraživanja, analiza efekata propisa, a one su do sada izvođene na *ad hoc* bazi i neujednačeno. Ovakvoj situaciji znatno doprinosi i nepostojanje krovnog strateškog dokumenta, kojim bi trebalo definisati ciljeve i pravce razvoja ekonomije i društva Srbije, a usvajanje takvog krovnog planskog dokumenta povereno je Ustavom Narodnoj skupštini. Jedina strategija, koja je Ustavom predviđena da bude usvojena u skupštinskoj proceduri je strategija odbrane, što je *nonsens* iz više razloga. Niti je ta strategija jedina koju je Skupština Srbije usvojila niti je strategija odbrane krovni stratejski dokument u ovoj oblasti, već je to Strategija nacionalne bezbednosti. Posledično, niti Srbija ima niti je planirano da svojoj i svetskoj javnosti predoči Strategiju spoljne politike, koja bi trebalo da proizilazi i logično sledi ciljeve iz strategije razvoja i Strategije nacionalne bezbednosti.

Osim ovih manjkavosti u strateškom planiranju i kreiranju javnih politika i njima saglasnih stratejskih dokumenata, primetan je i nedostatak veze između postojećih strategija. Takvom stanju uzrok treba tražiti u slabosti institucija zaduženih za kreiranje i koordinaciju javnih politika, često primetnom rivalitetu između institucija koje su zadužene za pojedine politike, nejasnoj podeli uloga i nadležnosti među njima i nedostatku kulture konsultovanja u našem društvu uopšte, pa i u institucijama. Svi ovi faktori u krajnjem ishodu imaju za rezultat stanje u kome resorna ministarstva razvijaju sektorske strategije prema sopstvenim prioritetima i standardima kvaliteta i bez razmišljanja kako se njihove politike uklapaju u dugoročne i srednjoročne razvojne ciljeve celokupne države.

Prema važećem Ustavu Republike Srbije, Vlada utvrđuje i vodi politiku, pa prema tome i spoljnu politiku. Ministarstvu spoljnih poslova (MSP) povereno je da kreira i predlaže spoljnu politiku koju utvrđuje Vlada, a zatim i da je sprovodi, tj. praktično realizuje u saradnji sa drugim organima državne uprave u okviru sopstvenog delokruga. Formalno gledano, trebalo bi da je MSP najodgovorniji organ Vlade u toj oblasti i da ima centralnu ulogu u ostvarivanju saradnje državnih organa u obavljanju spoljnih poslova i koordinaciji spoljnopolitičkih aktivnosti. U praksi to nije uvek tako.

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za rezultate politike Republike Srbije i prema slovu Ustava vlasna je da vrši nadzor nad radom Vlade. U tom smislu, Skupština bi trebalo da redovno razmatra međunarodni položaj Srbije, spoljnu politiku i spoljnopolitičke aktivnosti Vlade, daje svoje ocene i preporuke. Pri tome su obaveznost Vlade da redovno informiše narodne poslanike i mogućnost da se otvara debata o ciljevima spoljne politike i stepenu njihove ostvarenosti - nužni preduslovi. Toga nažalost nema.

Ministar bi trebalo da bar jednom godišnje podnese Skupštini ekspozice, na osnovu kojeg bi mogla da se vodi debata. Ekspozice ministara spoljnih poslova Narodnoj skupštini bili su dobra praksa i u vladama Kraljevine Srbije i svih Jugoslavija. Posle 2000. godine, ekspozice su podneli i Goran Svilanović i Vuk Drašković. Nijedan ministar spoljnih poslova Republike Srbije nikada nije podneo ekspozice Narodnoj skupštini a bilo ih je tri do sada (Vuk Jeremić, Ivan Mrkić i Ivica Dačić). Spoljnopolitičke ciljeve i prioritete naslućujemo iz ekspozice dosadašnjih i aktuelnog srpskog premijera.

Predsednik Republike predstavlja Srbiju u zemlji i inostranstvu i po tom osnovu ima aktivnu ulogu preko direktnih kontakata sa državnim organima bilateralnom i multilateralnom nivou, iznosi, zastupa i obrazlaže spoljnu politiku Srbije. On, na osnovu predloga Vlade postavlja i opoziva ukazom ambasadore Srbije. Kao politička ličnost trebalo bi da učestvuje aktivno u procesu kreiranja i sprovođenja spoljne politike.

Osim ovih, Ustavom definisanih aktera u utvrđivanju, sprovođenju i nadzoru nad sprovođenjem spoljne politike, savremena diplomatija prepoznaje i koristi i druge nevladine aktere. Na agendama državnika, osim službenih sastanaka sa državnim organima, institucijama i Parlamentom, nalaze se sve češće i zahtevi za susretima sa predstavnicima civilnog društva.

Svaka od ovih organizacija ima i međunarodnu komponentu svojih aktivnosti i u prilici je da predstavlja, zastupa ili promovise interese i vrednosti svoje zemlje. U nedostatku Strategije razvoja i strategije spoljne politike, u kojima bi bili definisani ključni pravci razvoja i spoljnopolitička stremljenja, nije moguće obezbediti ni zvanično, a kamoli nezvanično, jedinstvene stavove i konsenzus oko osnovnih interesa koje bi svaki od aktera mogao da zastupa i promovise. U ozbiljnim državama se velika

pažnja posvećuje javnoj diplomatiji i ulozi koju imaju ili mogu da imaju organizacije civilnog društva ili nevladini akteri u spoljnoj politici. Dovoljno je pomenuti američki Savet za spoljne poslove ili BBS i Britanski savet, koji imaju značajno mesto u svakoj strategiji nacionalne bezbednosti Ujedinjenog Kraljevstva, gde se daje pregled spoljnopolitičkih instrumenata i aktera koji imaju kapacitet da doprinesu uvećanju britanskog ugleda i moći u svetu. Umesto toga mi imamo strategijsku, zakonsku, proceduralnu i posledično praktičnu konfuziju u planiranju, kreiranju i sprovođenju spoljne politike.

Jedini pokušaj da se objedine resursi i proceduralno i formalno uključe i nevladini akteri u proces kreiranja ili bar konsultovanja u sferi spoljne politike Srbije bio je osnivanje, pri Ministarstvu spoljnih poslova, Spoljnopolitičkog saveta, kao internog foruma za raspravu o spoljnoj politici i savetodavnog tela tadašnjeg ministra Vuka Jeremića, 2007. godine. Predsednik tog tela bio je Živorad Kovačević, predsednik Evropskog pokreta u Srbiji, a članovi Saveta su bili i Vojin Dimitrijević, Dušan Lazić, Ivo Visković, Sonja Liht, Vladeta Janković, Svetozar Stojanović, Ljiljana Smajlović, Dejan Janča, Trivo Inđić, Dragoljub Mićunović, Vatroslav Vekarić, Goran Svilanović i Jelica Minić. Savetu je prezentovan nacrt Zakona o spoljnim poslovima i predloženo da pristupe izradi predloga Strategije spoljne politike Srbije. Trebalo je da se Savet sastaje kvartalno ali sastao se svega nekoliko puta, nije ostvario nikakav realan uticaj, a Strategije spoljne politike nije bilo u formi zvaničnog i obavezujućeg strategijskog dokumenta. Tako je i danas, s tom razlikom što nema ni ovog Saveta.

Evropski pokret u Srbiji pokrenuli su u takvoj situaciji, a cij a na bazi uvida i iskustva tokom, u tom trenutku 18 godina rada EPuS i 15 godina postojanja njegovog Forum za međunarodne odnose, projekat koji je imao za cilj da izradi i ponudu Vladi i javnosti četiri različita predloga Strategije spoljne politike Srbije: evroatlantski, neutralni, proruski i poseban predlog Forum za međunarodne odnose. Ovaj Forum izlazio je i 1997. godine sa alternativnim predlogom spoljne politike Srbije, dokumentom koji je predstavljao aletrnativu tadašnjoj politici koju je vodio režim Slobodana Miloševića. Strategije su radili studenti Pravnog, Ekonomskog, Filozofskog i Fakulteta političkih nauka pod mentorskim vođstvom članova Forum za međunarodne odnose: Živorada Kovačevića, Milana Simurdića i Đorđa Vukadinovića, glavnog uredina časopisa „Nova srpska politička misao“. Formirani su multidisciplinarni timovi koji su tokom 2010. godine izradili tri predloga spoljne politike u formi strategije i ponudili ih na javnu raspravu širom Srbije. U debatama koje su održane u osam gradova, kao i na seminaru politikologa na Kopaoniku pred više od 500 studenata FPN iz Srbije i regiona Zapadnog Balkana, pružena je prilika da oni koji bilo delom, bilo suštinski, spoljnopolitičke pravce i sredstva koja Srbija ima ili treba da ih definiše, drugačije vide, to i javno kažu i argumentovano zastupaju. Okosnicu debate činila su sledeća pitanja: odnos Srbije prema NATO, pitanje statusa Kosova i Metohije i pitanje evropske integracije Srbije, kao i regionalna saradnja. Osim toga razatrana su pitanja poput: unapređenja ekonomske međudržavne saradnje, javne diplomatije, spoljnopolitičkog novinarstva, analitičkim kapacitetima MSP i obnovi analitičkog Odeljenja, obaveze podnošenja ekspozea ministra spoljnih poslova Narodnoj skupštini i izveštaja njenim odborima, kao i pitanja učešća civilnog društva u procesu kreiranja i sprovođenja spoljne politike Srbije. Iako su ove debate u kojima su učešće uzeli akademski timovi, studenti, univerzitetski profesori, diplomate i stručnjaci iz raznih oblasti, kao i obični građani, predstavljale uzor demokratskog načina rasprave i uvažavanja različitosti u mišljenju, do saglasnosti među timovima nije došlo. To nije ni bio cilj ovog projekta Evropskog pokreta. Njegov cilj je bio da inicira i pokrene raspravu o strateškom planiranju i neophodnosti izrade Strategije spoljne politike, i to na veoma konstruktivan način: nudeći četiri različita predloga ali veoma argumentovano oblikovana u formu strategije. Cilj je bio da pokažemo da je to moguće i da u Srbiji postoje resursi da se takav dokument izradi, a takva rasprava organizuje i vodi na demokratskim principima i argumentovano. Cilj nam je bio da o ovom pionirskom pokušaju ostane trajni zapis. Sve strategije su objavljene, uključujući i poseban prilog, koji obuhvata sve pokušaje da se spoljna politika strateški oblikuje i izrazi kroz sve epohe i državne forme u kojima je Srbija postojala od 1804. godine do danas. Ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić obeležio je, između ostalog, i ovom debatom 200 godina srpske spoljne politike, debatom koja je organizovana u Ministarstvu spoljnih poslova. Publikacija Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenti, obavezna je literatura na FPN i Diplomatskoj akademiji i doživela je dva izdanja. Zvanična Strategija spoljne politike još nije doneta niti je u planu njena izrada.

Proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji značajno je doprineo da se uticaj nevladinih aktera na kreiranje, sprovođenje ali i na nadzor nad sprovođenjem politika, pa i spoljne politke u Srbiji poveća. Iako pregovore sa EU o članstvu vodi Vlada, i njena tela i organi koji su obrazovani za tu svrhu, ovaj proces ne može i ne treba da bude samo posao za Vladu ili Parlament, ukoliko se želi konsenzus oko temeljnih reformi koje se preduzimaju u cilju približavanja Srbije Evropskoj uniji. Procedure za usvajanje pregovaračkih pozicija, konsultivanje javnosti ili informisanje, bile su prvobitno osmišljene tako da ne uzimaju u obzir ni mišljenje Parlamenta ni stavove organizacija civilnog društva. Iako je značajnog prostora za uticaj i saradnju civilnom društvu bilo dato kroz Sporazume o saradnji sa Kancelarijom za Evropske integracije, nova faza odnosa sa Evropskom unijom, iziskivala je intenzivnije i formalnije uključivanje OCD u ovaj proces. Evropski pokret u Srbiji, 2006. godine, osniva Nacionalni konvent o Evropskoj uniji sa ciljem da prati sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prema ovom modelu, koji je izvorno slovačka platforma za uključivanje OCD u proces pregovora sa EU, osnovano je šest radnih grupa, za šest delova ili poglavlja ovog sporazuma. Sa sticanjem statusa kandidata za članstvo u EU i otpočinjanjem pregovora, bilo je potrebno uspostaviti takvu platformu za uključivanje OCD u proces integracije Srbije u EU koja može da odgovori potpuno novim i sve zahtevnijim ulogama. Na zahtev da se organizacijama civilnog društva u Srbiji omogući da od samog početka budu uključene u ovaj proces, ponuđena nam je mogućnost javnih rasprava o zakonima i procedure

koje su za tu svrhu predviđene. Takođe, ponuđeno nam je da se pojedini predstavnici OSC uključe po pozivu u rad pregovaračkih radnih grupa Vlade, prema modelu koji primenjuje Crna Gora. Ponuđeno nam je takođe i da se predstavnici OCD nađu u Pregovaračkom timu koji tada još nije bio ni formiran.

Međutim, Nacionalni konvent o EU (NKEU) je kao platforma za uključivanje civilnog društva u proces pregovora uspostavljen sa ciljem da postane jedan od aktera u pregovaračkom procesu koji vodi Vlada Republike Srbije, a nadgleda Parlament. Prvi i prirodan partner u uspostavljanju novih procedura, kojima bi bilo omogućeno ovakvo delovanje OCD, bio je Parlament i njegov Odbor za evropske integracije.

Najpre je u njemu doneta odluka, kojom je uvedena obaveznost konsultovanja organizacija civilnog društva, tj. NKEU u toku usvajanja pregovaračkih pozicija. Nakon toga, isti zahtev je upućen Vladi i Vlada je svojom odlukom prepoznala NKEU kao kanal komunikacije ka javnosti u toku pregovora sa EU. Šefica Pregovaračkog tima je dodatno operacionalizovala ovu Odluku Vlade, smernicama Pregovaračkom timu, čime je zaokružen proceduralno način na koji OCD od samog početka imaju priliku da preko NKEU svoje resurse stave u funkciju unapređenja dijaloga između Vlade i civilnog društva, utiču na sadržaj pregovaračkih pozicija i akcionih planova za poglavlja u pregovorima, kao i da sa druge strane, imaju uvid u tok, sadržaj i dinamiku procesa pregovora sa EU i konačno da ovaj proces nadziru i ocenjuju njegove rezultate. U tom okviru Programski savet NKEU je razvio metodologiju i procedure rada u skladu sa svojom strukturom, strateškim planom i kapacitetima.

Nacionalni konvent je na inicijativu Evropskog pokreta u Srbiji osnovalo 17 organizacija civilnog društva. Svaka od njih rukovodi radom Radnih grupa NKEU i njihovi predstavnici čine Programski savet NKEU, kojim koordinira predstavnik Evropskog pokreta u Srbiji.

NKEU ima 21 RG koje prate 35 pregovaračkih poglavlja, izrađuju analize i na bazi rezultata analiza, daju godišnje preporuke za unapređenje procesa i sadržaja pregovaračkih pozicija. RG tesno saraduju sa šefovima pregovaračkih RG Vlade i sastaju se minimum dva puta godišnje kako bi razmenili informacije o toku, sadržaju i dinamici pregovora u svakom od poglavlja i čuli mišljenje predstavnika OCD. Ministarstva koja su zadužena za pojedina pregovaračka poglavlja, obavezna su da odgovore pisanim putem na preporuke OCD koje su okupljene u NKEU. Preporuke RG se formulišu u širokom i inkluzivnom procesu konsultacija uz uvažavanje različitosti i posebnih interesa članica, a konačne formulacije preporuka rezultat su konsenzusa svih članica RG.

Uži stručni tim se sastoji od eminentnih stručnjaka koji su zaduženi da pomažu Programskom savetu u analitičkom radu i izrađuju međusektorske analize kojima se obrađuje međusobni uticaj i uslovljenost napretka između više pregovaračkih poglavlja. Ova vrsta analiza se ne radi u Srbiji, tako da one predstavljaju jedinstven doprinos analitičkoj bazi za pregovore i doprinose širem razumevanju složenosti procesa pregovora i efekata pristupanja Srbije EU.

NKEU od osnivanja svoje aktivnosti planira i sprovodi u okviru četiri stuba. Analitički rad RG NKEU i Užeg stručnog tima je koncipiran tako da odgovori potrebama formiranja analitičke baze za pregovore, da doprinese kvalitetu pregovaračkih pozicija, kao i da, sa aspekta civilnog društva, ponudi predloge praktičnih politika kojima se ispunjavaju mere i uslovi pristupanja Srbije EU, koje su rezultat izveštaja sa Skrininga i izveštaja o napretku.

Na bazi analitičkog rada formuliše se drugi stub aktivnosti: monitoring i evaluacija. NKEU i RG, prate i ocenjuju napredak u poglavljima, analiziraju mere iz AP, strategija i drugih dokumenata relevantnih za proces pregovora i daju posebne preporuke Vladi o tome kako da se intenzivira ispunjavanje mera iz AP. Ministar finansija je ponudio NKEU da vrši monitoring i evaluaciju ERP. Od ove godine efekat uključenosti NKEU u proces pregovora postaje merljiv u egzaktnim kategorijama (procentualno) tako što je moguće izmeriti koliko je preporuka iz prethodnog ciklusa usvojeno, a koliko nije. Za preporuke koje nisu usvojene tražiće se obrazloženje i o tome će biti diskutovano sa predstavnicima vlade na sednicama RG.

Informisanje javnosti i komunikacija sa medijima predstavlja treći stub aktivnosti NKEU, koji je prepoznat kao izvor informacija, za zainteresovanu javnost, za građane kako na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, tako i na nivou EU. Na sastancima RG se detaljno analizira napredak po poglavljima, izdaju saopštenja za javnost, izveštaji i preporuke koji su dostupni na sajtu NKEU, a Godišnja knjiga preporuka NKEU se široko distribuira korisnicima i široj javnosti i služi kao osnova medijima da pokreću teme od značaja za javnost o toku i rezultatima pregovora sa EU. Poseban set aktivnosti usmeren je ka edukaciji i informisanju medija i građana na lokalnom nivou. Organizuju se brojni javni događaji na lokalnu sa najrelevantnijim učesnicima iz Vlade, Parlamenta i OCD pokreću debate o ključnim pitanjima od kojih zavisi napredak u pregovorima i dinamika pristupanja Srbije EU.

Na bazi analiza i monitoring izveštaja NKEU planira i sprovodi aktivnosti iz IV stuba: zagovaranje i to na tri nivoa. Prema Vladi zagovara usvajanje i sprovođenje mera iz AP i strategija na koje se Vlada obavezala, kao i na usvajanje preporuka NKEU. Prema Parlamentu zagovaranje je usmereno na dobijanje šire podrške za dodatni pritisak na Vladu da usvoji i primeni mere iz AP. Prema EU zagovaranje ide u pravcu intenziviranja otvaranja poglavlja i pojačanog pritiska na Vladu da

obrati pažnju na glas i preporuke OCD okupljenih u NKEU. U tom smislu, osim redovnih sastanaka RG sa predstavnicima Vlade koji su zaduženi za pregovore sa EU, organizuju se i posete Briselu i institucijama EU, ostvaruje se saradnja sa NVO iz regiona i EU i redovno uključuju i informišu predstavnici medija. Zagovaranje ide i prema građanima sa ciljem da se, u trenutku kada jačaju desne konzervativne snage u društvu i posebno u Parlamentu, na adekvatan način predstave dobiti za srpsko društvo, institucije, privredu i građane od procesa pristupanja EU i opasnosti koje mogu uslediti ukoliko se ostane na marginama reformskog procesa evropske integracije i suspendovanja demokratskih principa i procedura koji su izgrađivani u prethodnih 15 godina.

Tokom prve tri godine rada NKEU i sprovođenja aktivnosti, NKEU ima vrlo merljive rezultate: 127 sastanaka RG, 1500 učesnika RG, 10 publikacija, preko 170 medijskih objava, 700 članova, 10 stranih eksperata, 2 strateška dokumenta, rad na 2 Akciona plana (za poglavlja 23 i 24), na pet pregovaračkih pozicija (za poglavlja 23, 24, 25, 26 i 32), kao i rad na ERP (Program ekonomskih reformi) i monitoringu u narednoj fazi.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je okupljajući i artikulišući zahteve za uključivanjem OCD u proces pregovora sa EU uticao na današnji izgled procedura po kojima Srbija vodi pregovore o članstvu sa EU. Podignut je nivo transparentnosti procesa, unapređen je dijalog između Vlade i OCD, ostvaren partnerski odnos sa Parlamentom i njegovim Odborom za evropske integracije i trajno i nepovratno promenjen na bolje odnos Vlade i njenih službenika ne samo prema OCD, već i prema stavovima i priložima, kao i prema preporukama koje od njih dolaze. Obaveznost odgovora na predloge koje daju OCD i obaveznost da se one razmotre i da se o njima razgovara na stručan, otvoren i konstruktivan način, pruža mogućnost za uticaj OCD, kakva pre uspostavljanja Nacionalnog konventa nije postojala.

Pored ova dva najznačajnija projekta Evropskog pokreta, kojima se na veoma upečatljiv način otvaralo pitanje spoljnopolitičkog opredeljivanja i delovanja Srbije, brojne su i druge inicijative OCD u najširem smislu, pa i nevladinih organizacija, koje su doprinele da se pitanja spoljne politike pokreću, a javnost informiše i podiže nivo znanja koji je neophodan da bi se rezultati spoljne politike koju Vlada vodi mogli pravovremeno i ispravno sagledati i ocenjivati. Pre svega je tu značaj Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta neophodno istaći, kao i značaj uspostavljanja Beogradskog bezbednosnog foruma, koji se već pet godina organizuje u partnerstvu Evropskog pokreta u Srbiji, Beogradskog centra za bezbednosnu politiku i Beogradskog fonda za političku izuzetnost. Treba pomenuti i značaj drugih OCD kao što su: FCD, Centar za spoljnu politiku, ISAK fond i mnoge druge, koje svojim aktivnostima nastoje da unaprede razumevanje savremenih međunarodnih odnosa i trendova u spoljnoj politici, konteksta u kome bi trebalo da promišljamo, kreiramo i sprovodimo spoljnu politiku naše zemlje. Njihovi resursi i uticaj će u narednom periodu sigurno jačati, a uspostavljanje saradnje i strukturiranog dijaloga sa Parlamentom sigurno će doprineti kvalitetu rasprava o spoljnoj politici, ciljevima i strateškim opredeljenjima Srbije.

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

 **FONDACIJA
ZA RAZVOJ
PARLAMENTA**