

UDK: 341.123.042
Bibliid: 0025-8555, 70(2018)
Vol. LXX, br. 3, str. 337–359

Pregledni rad
Primljen 31. avgusta 2018.
Odobren 8. oktobra 2018.
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1803337G>

Parlamentarna skupština kao jedan od mogućih modela revitalizacije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija

Jelica GORDANIĆ¹

Apstrakt: Rad razmatra proces revitalizacije Generalne skupštine u slučaju formiranja novog organa u sistemu Ujedinjenih nacija – Parlamentarne skupštine. Zasnovana na manjku demokratskog kapaciteta Ujedinjenih nacija, Parlamentarna skupština bi, prema mišljenju uticajnih pojedinaca i nevladinih organizacija, direktnim uključivanjem građana mogla doprineti poboljšanju celokupnog sistema Ujedinjenih nacija. Autorka analizira mogućnosti osnivanja Parlamentarne skupštine, njene potencijalne nadležnosti i ispituje načine na koje bi ovo telo moglo doprineti revitalizaciji Generalne skupštine. Rad ukazuje na to da formiranje Parlamentarne skupštine može doprineti aktuelizaciji agende, poboljšanju kvaliteta rezolucija i smanjenju broja ponavljajućih rezolucija Generalne skupštine, te ostvarenju indirektnog uticaja na povećanje transparentnosti rada Saveta bezbednosti. Autorka vidi nedostatke u pogledu finansiranja i sastava Parlamentarne skupštine kao moguću pretnju za uspostavljanje ovog tela, ali i smetnju po proces revitalizacije Generalne skupštine. Autorka zaključuje da bi osnivanje Parlamentarne skupštine moglo da u određenoj meri doprinese unapređenju rada Generalne skupštine, ali da ne bi pružilo potpuni odgovor na proces revitalizacije ovog organa.

Ključne reči: revitalizacija, Generalna skupština, Parlamentarna skupština, Ujedinjene nacije, demokratski deficit.

¹ Autorka je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: jelica@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. 179029), koji realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Nedostaci sistema Ujedinjenih nacija se nekoliko decenija negativno odražavaju na rad Generalne skupštine. Organ koji je nekada usvajao rezolucije i deklaracije koje su menjale svet, sada, na početku 21. veka je u fazi potpune marginalizacije. U literaturi se Generalna skupština kritikuje kao „neefikasna pričaonica” i „papirnata diplomatija”.² Proces revitalizacije Generalne skupštine predstavlja „politički proces čiji je glavni cilj jačanje uloge Generalne skupštine kao glavnog savetodavnog, političkog i predstavničkog organa Ujedinjenih nacija, uprkos mnogim naporima koji pokušavaju da tu ulogu umanje”.³ Rad Skupštine treba da bude efikasniji, što podrazumeva poboljšanje radnih metoda i aktuelizaciju agende. Imajući u vidu istorijski značaj i širok spektar njenih nadležnosti, države članice poslednjih 17 godina razmatraju načine na koje se može popraviti efikasnost Generalne skupštine. *Ad hoc* radna grupa posvećena revitalizaciji rada Generalne skupštine razmatra četiri oblasti u kojima je neophodno osnažiti Generalnu skupštinu:

- jačanje uloge i nadležnosti Generalne skupštine;
- osnaživanje uloge Generalne skupštine u procesu izbora generalnog sekretara;
- poboljšanje radnih metoda Generalne skupštine;
- jačanje Kancelarije predsednika Generalne skupštine.⁴

Marginalizacija Generalne skupštine, uz izraženu tendenciju jačanja, ali često i prekoračenja nadležnosti Saveta bezbednosti, odrazila se na rad celokupne organizacije Ujedinjenih nacija. Države postepeno gube poverenje u ovu organizaciju i okreću se različitim oblicima regionalne saradnje. Reformisana Generalna skupština bi značajno doprinela vraćanju poverenja u celokupnu strukturu Ujedinjenih nacija, pa se postavlja pitanje da li Generalna skupština može da se ojača potencijalnim uspostavljanjem novog (pomoćnog) organa.

Grupa od preko 300 nevladinih organizacija i uticajnih pojedinaca okupljenih oko organizacije „Demokratija bez granica” (*Democracy Without Borders*) smatra da se Generalna skupština može ojačati uspostavljanem novog tela – Parlamentarne skupštine Ujedinjenih nacija.⁵ Kampanja za formiranje Parlamentarne skupštine pokrenuta je 2007. godine i do sada ima određenu podršku članova nacionalnih parlamenata država članica Ujedinjenih nacija, Evropskog parlamenta i Panafričkog

² M. J. Peterson, *The UN General Assembly*, Routledge, London, 2005, p. 122.

³ “Report of the Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly”, A/63/959, United Nations General Assembly, 10 September 2009, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/959, 15/08/2018, p. 3.

⁴ Center for UN Reform Education, www.centerforunreform.org/?q=node/34, 17/08/2017.

⁵ O ovoj organizaciji videti detaljnije na: <https://www.democracywithoutborders.org>.

parlamenta.⁶ Zagovornici ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine smatraju da se Ujedinjene nacije kao organizacija moraju demokratizovati kako bi odgovorile na izazove 21. veka. Demokratizacija se može ostvariti putem direktnog učešća građana jer „države okupirane vlastitim nacionalnim interesima ne mogu biti pouzdan činilac u ostvarenju ovog cilja”.⁷ U nastavku će biti razmotreni mehanizmi osnivanja Parlamentarne skupštine, njene potencijalne nadležnosti, odnos sa Generalnom skupštinom i načini na koje bi ovo telo moglo doprineti revitalizaciji Generalne skupštine i poboljšanju njenog rada. Pored toga, biće ukazano i na nedostatke i kontroverze koje sa sobom nosi ideja o formiranju Parlamentarne skupštine.

Slabosti demokratskog kapaciteta Ujedinjenih nacija: osnov za uspostavljanje Parlamentarne skupštine

Povelja Ujedinjenih nacija započinje rečima: „Mi, narodi Ujedinjenih nacija...”. Međutim, u sistemu Ujedinjenih nacija nema naroda. Iako se na prvi pogled čini da je Povelja UN posvećena narodima i građanima država članica, u radu nijednog organa nije predviđeno učešće građana. Organizacija Ujedinjenih nacija je organizacija suverenih država, a ne naroda i građana. Odsustvo čvrste veze između građana i organizacije stvara „duboki demokratski deficit”.⁸ Generalna skupština predstavlja jedini od šest glavnih organa Ujedinjenih nacija koji uključuje predstavnike svih država članica, uz poštovanje i potvrdu njihove suverene jednakosti. U ovom organu svaka država članica ima jedan glas, bez obzira na veličinu teritorije, broj stanovnika, bruto domaći proizvod ili bilo koje druge karakteristike. Teoretičari smatraju da Generalna skupština ne predstavlja samo države, već i „sve težnje naroda”.⁹ U radu Generalne skupštine narod kao politički kolektivitet nije neposredno zastupljen, jer je svaka država članica u ovom organu predstavljena putem nacionalnih delegacija. Članovi nacionalnih delegacija su vladini službenici, te samim tim u Generalnoj skupštini predstavljaju zvaničnu

⁶ “Campaign for a United Nations Parliamentary Assembly”, <https://en.unpacampaign.org/supporters/>, 16/08/2018.

⁷ Dieter Heinrich, *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, Committee for a Democratic United Nations, Berlin, 2010, p. 5.

⁸ Joseph E. Schwartzberg, *Creating a World Parliamentary Assembly – An Evolutionary Journey*, Committee for a Democratic UN, Berlin, 2012, p. 14.

⁹ Marie-Claude Smouts, “The General Assembly: Grandeur and Decadence”, in: Paul Taylor and A. J. R. Groom (eds), *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, Continuum, London and New York, 2000, p. 21.

politiku matične države i nastupaju u skladu sa njenim interesima. Oni nisu predstavnici građana, jer ih ne biraju građani, nego Vlade država članica. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 21 predviđa da:

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.¹⁰

U Ujedinjenim nacijama jasno se čuju samo interesi država koji ne odgovaraju uvek i u potpunosti mišljenjima i stavovima građana. Građani žele brze i efikasne mehanizme rešavanja problema, konflikata i kriznih situacija. Ukoliko bi glas građana bio prisutan u sistemu Ujedinjenih nacija, to bi, prema mišljenjima zastupnika ideje o uspostavljanju Parlamentarne skupštine, dovelo do sagledavanja problema i spornih situacija iz drugačije perspektive i značajno doprinelo prevazilaženju nezainteresovanosti država u pogledu reforme UN.¹¹ Demokratski deficit bi na taj način bio prevaziđen, a učešće građana u radu Ujedinjenih nacija bi predstavljao „simbol nove vrste svetskog poretka za budućnost”.¹² Dosadašnja državo-centrična ideologija bila bi zamenjena demokratskom zajednicom građana koji dele zajedničke interese i vrednosti. Tako koncipirana građansko-centrična perspektiva bi mogla formirati osnovu za efikasnu političku sardnju i značajno poboljšati proces donošenja političkih odluka na globalnom nivou. Uspostavljanje parlamentarnog tela u okviru sistema Ujedinjenih nacija donelo bi ne samo nova mišljenja, nego i „fundamentalno drugačiju vrstu mišljenja u pogledu pitanja koje Ujedinjene nacije treba da razmatraju”.¹³ Današnji stavovi u Ujedinjenim nacijama su stavovi nacionalnih vlada koje iznose diplomate; stav UN parlamentaraca bio bi stav građana koji govore o interesima drugih građana.

¹⁰ “Universal Declaration of Human Rights”, United Nations General Assembly, 10 December 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf, 23/08/2018.

¹¹ Dieter Heinrich, *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, Committee for a Democratic United Nations, Berlin, 2010, p. 11

¹² Dieter Heinrich, “A United Nations Parliamentary Assembly”, in: Eric Fawcett and Hanna Newcombe (eds), *United Nations Reform: Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace University College, University of Toronto, Toronto, 1995, p. 97.

¹³ Dieter Heinrich, *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, op. cit., p. 10.

Uzor za formiranje Parlamentarne skupštine UN predstavlja Evropski parlament, koji je razvojni put započeo kao Parlamentarna skupština Evropske zajednice za uglj i čelik. Postepeno, njegova ovlašćenja su se proširivala. Mogućnost učešća u zakonodavnom procesu dobija 1962. godine, a sredinom sedamdesetih godina 20. veka uloga Evropskog parlamenta se proširuje na saodlučivanje u pogledu pitanja budžeta. Promene nastaju u i pogledu same strukture ovog organa. U momentu osnivanja Evropski parlament su sačinjavali predstavnici parlamenata država članica. Ova praksa se menja 1979. godine kada se članovi biraju putem neposrednih i demokratskih izbora u svakoj državi članici Evropske zajednice. Evropski parlament je u periodima krize Evropske zajednice osamdesetih godina 20. veka bio nosilac reformi i doprinio jačanju Zajednice. Danas je u sistemu Evropske unije uloga Evropskog parlamenta podjednako važna kao i uloga Evropskog saveta i Saveta ministara.¹⁴ Sam Evropski parlament je pružio podršku uspostavljanju Parlamentarne skupštine Ujedinjenih nacija „u cilju povećanja demokratskog karaktera, demokratske odgovornosti i transparentnosti globalne uprave i omogućavanja boljeg uključenja građana u aktivnosti UN što bi posebno doprinelo uspešnoj primeni UN Agende 2030 i ciljevima održivog razvoja”.¹⁵

Mogući načini osnivanja Parlamentarne skupštine

Zagovornici ideje osnivanja Parlamentarne skupštine predlažu nekoliko načina za uspostavljanje ovakvog tela u sistemu Ujedinjenih nacija. Prvi način je uspostavljanje Parlamentarne skupštine na osnovu člana 109 Povelje koji reguliše mehanizam revizije ovog pravnog akta.¹⁶ Ovim putem Parlamentarna skupština bila bi formirana

¹⁴ O razvoju Evropskog parlamenta videti detaljnije u: Andreas Bummel, *Developing International Democracy – For a Parliamentary Assembly at the United Nations*, A Strategy Paper of the Committee for a Democratic UN, Committee for a Democratic United Nations, Berlin, 2010, p. 35.

¹⁵ “Report on a European Parliament recommendation to the Council on the 73rd session of the United Nations General Assembly” (2018/2040(INI)), European Parliament, 27 June 2018, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2018-0230&language=EN, 29/08/2018.

¹⁶ Član 109 Povelje predviđa da:

- 1) U cilju revizije ove Povelje može se održati Opšta konferencija članova Ujedinjenih nacija na dan i u mestu koji će utvrditi glasovima dve trećine članova Generalne skupštine i glasovima ma kojih sedam članova Saveta bezbednosti. Svaki član Ujedinjenih nacija na Konferenciji imaće jedan glas.
- 2) Svaka izmena ove Povelje koju Konferencija preporuči dvotrećinskom većinom glasova, stupice na snagu kad je ratifikuju dve trećine članova Ujedinjenih nacija saglasno svom ustavnom postupku, uključujući i sve stalne članove Saveta bezbednosti.

kao novi organ u sistemu Ujedinjenih nacija. Uspostavljanje Parlamentarne skupštine procedurom predviđenom za reviziju Povelje nije dobro rešenje iz više razloga. Poslednja revizija Povelje (povećanje broja članova Ekonomskog i socijalnog saveta) izvršena je 1971. godine. Ovakav način uspostavljanja Parlamentarne skupštine bio bi i u velikoj meri rizičan jer zahteva ratifikaciju dve trećine članica organizacije, uključujući i stalne članice Saveta bezbednosti. Trenutni sistem Ujedinjenih nacija nije spreman za formiranje još jednog novog organa imajući u vidu postojanje brojnih krucijalnih pitanja koja zahtevaju hitnu reviziju, kao npr. povećanje broja stalnih članica Saveta bezbednosti, eliminacija ili ograničenje prava veta, brisanja zastarelih članova Povelje o neprijateljskim državama, pitanje odnosa Generalne skupštine i Saveta bezbednosti itd.

Drugi, daleko realniji način uspostavljanja Parlamentarne skupštine reguliše član 22 Povelje koji navodi da Generalna skupština može osnivati one pomoćne organe koji su joj potrebni za obavljanje njenih zadataka. U ovom slučaju Parlamentarna skupština bila bi zamišljena kao pomoćni organ koji bi odgovarao Generalnoj skupštini. Ovo telo bi se, kao pomoćni organ, moglo sastajati jednom godišnje nakon redovnog zasedanja Generalne skupštine i raspravljati o pitanjima i usvajati komentare u pogledu redovnog zasedanja Generalne skupštine. Na zasedanjima Parlamentarna skupština bi mogla razvijati predloge i zauzimati stavove u pogledu pitanja kojima se Generalna skupština bavila na prethodno održanom redovnom zasedanju. Parlamentarna skupština bi tako formirane stavove slala Generalnoj skupštini koja bi mogla o njima raspravljati ili preduzeti određene akcije.¹⁷

Jedan od mogućih mehanizama uspostavljanja Parlamentarne skupštine reguliše i član 57 Povelje koji se odnosi na osnivanje specijalizovanih agencija.¹⁸ Ovakav način osnivanja ne bi bio u skladu ni sa prirodom i ni sa ulogom koju Parlamentarna skupština treba da ima u sistemu Ujedinjenih nacija. Ukoliko bi se

3) Ako se posle stupanja na snagu ove Povelje takva Konferencija ne održi pre desetog zasedanja Generalne skupštine, predlog za sazivanje takve Konferencije staviće se na dnevni red tog zasedanja Generalne skupštine, a Konferencija će se održati ako to bude odlučeno većinom glasova članova Generalne skupštine i glasovima ma kojih sedam članova Saveta bezbednosti.

¹⁷ Erskine Childers and Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1994, p. 178

¹⁸ Član 57, stav 1 Povelje:

Razne specijalizovane agencije ustanovljene međunarodnim sporazumom i sa širokom međunarodnom odgovornošću, kao što je utvrđeno njihovim osnovnim instrumentima, na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, prosvetnom, zdravstvenom i srodnim poljima, povezuju se s Ujedinjenim nacijama u saglasnosti s odredbama člana 63.

osnovala kao specijalizovana agencija, Parlamentarna skupština bi bila organ koji bi imao direktnu saradnju sa Ekonomskim i socijalnim savetom što bi uzrokovalo neželjena funkcionalna ograničenja.¹⁹

Zagovornici ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine nisu se osvrnuli na dalje perspektive Starateljskog saveta, organa Ujedinjenih nacija koji od 1994. godine, sticanjem nezavisnosti poslednje teritorije pod starateljstvom, praktično više ne postoji i nema pitanja koja razmatra. Dalja budućnost ovog organa je neizvesna, a brojne članice UN smatraju da ovaj organ treba transformisati tako da štiti zajedničko nasleđe čovečanstva i njegove zajedničke brige – životnu sredinu, eksteritorijalne zone i resurse mora i morskog dna, klimu i prava budućih generacija.²⁰ Imajući u vidu da je jedan od ciljeva osnivanja Parlamentarne skupštine izražavanje mišljenja građana i njihovo učestvovanje u sistemu Ujedinjenih nacija, sve nabrojane oblasti moguće transformacije Starateljskog saveta se direktno tiču građana. Kolizijom ideja o transformaciji Starateljskog saveta i formiranju Parlamentarne skupštine, Ujedinjene nacije bi oživele organ u čijem radu bi mogli učestvovati građani. Imajući u vidu da je Starateljski savet pod kontrolom Generalne skupštine, oživljavanje ovog organa uz uključenje građana može doprineti poboljšanju celokupnog sistema Ujedinjenih nacija i doneti željenu aktuelnost i smanjenje agende Generalne skupštine.

Od svih razmotrenih načina formiranja Parlamentarne skupštine najrealniji je način predviđen članom 22 Povelje, odnosno uspostavljanjem novog pomoćnog organa Generalne skupštine. U ovom slučaju, odluka o formiranju novog pomoćnog organa bi bila potpuno u nadležnosti Generalne skupštine, što znači da bi Parlamentarna skupština bila u odnosu subordinacije prema Generalnoj skupštini. Osnovana kao pomoćno telo sa jasno određenim zadacima, Parlamentarna skupština bi u velikoj meri mogla da doprinese unapređenju dve grupe pitanja koje razmatra *ad hoc* grupa posvećena revitalizaciji rada Generalne skupštine – poboljšanju radnih metoda i jačanju uloge i autoriteta Generalne skupštine.

Parlamentarnu skupštinu ne bi trebalo osnivati kao samostalan organ, jer u praksi dolazi do preklapanja agendi drugog i trećeg komiteta Generalne skupštine, Ekonomskog i socijalnog saveta, pomoćnih tela i brojnih političkih foruma koji su pod nadležnošću Generalne skupštine. O istim pitanjima se raspravlja u različitim organima, što može dovesti do zauzimanja kontradiktornih stavova. U slučaju

¹⁹ Andreas Bummel, *Developing International Democracy – For a Parliamentary Assembly at the United Nations*, A Strategy Paper of the Committee for a Democratic UN, Committee for a Democratic UN, Berlin, 2010, p. 23.

²⁰ "Provisional Verbatim Record of the eighty-second meeting", A/45/PV. 82, United Nations General Assembly, 17 September 1991, <http://undocs.org/en/A/45/PV.82>, 10/09/2017, p. 21.

postojanja dve skupštine u sistemu Ujedinjenih nacija, Generalne i Parlamentarne, postojala bi i opravdana bojazan u pogledu njihovog odnosa, uporednog funkcionisanja i preklapanja nadležnosti.

Funkcije Parlamentarne skupštine

Generalna skupština Ujedinjenih nacija se suočava sa brojnim problemima. Kritike su upućene na račun agende koja je preobimna, sa velikim brojem nerešenih pitanja koja se ponavljaju iz godine u godinu. Određeni broj pitanja decenijama opstaje na agendi Generalne skupštine jer jedan broj članica želi da ih učini stalno aktuelnim. Redovna zasedanja su „određena uglavnom kompleksnošću i brojem međunarodnih problema kao rezultat različitosti država članica, i atmosferom duboko ukorenjenih međunarodnih tenzija u kojima se odvijaju diskusije u Skupštini”.²¹ Ove tendencije su praksu Generalne skupštine učinile neaktuelnom i ponavljajućom. Stanje u pogledu agende se odrazilo i na rezolucije Generalne skupštine koje se karakterišu kao zastarele, neupotrebljive, sa karakteristikom ponavljanja iz godine u godinu.²² Odnos Generalne skupštine i drugih organa nije zadovoljavajući. Ekonomski i socijalni savet je sve više marginalizovan jer se države okreću drugim, efikasnijim načinima ekonomske saradnje poput Industrijske razvojne organizacije UN ili Konferencije UN o trgovini i razvoju.²³ Rad Saveta bezbednosti je netransparentan, bez prakse konsultovanja država članica u pogledu nacрта rezulicija i sprovođenja Aria formula sastanaka. U kojoj bi meri Parlamentarna skupština mogla doprineti revitalizaciji Generalne skupštine? Zagovornici ideje o formiranju Parlamentarne skupštine nacija predlažu prilično razgranata ovlašćenja za ovaj organ. Predloge o potencijalnim funkcijama Parlamentarne skupštine možemo podeliti na dve vrste – šire i umerenije.

Zagovornici širih ovlašćenja Parlamentarne skupštine smatraju da ovo potencijalno telo može podnositi mišljenja i rezolucije Generalnoj skupštini, Savetu bezbednosti, Ekonomskom i socijalnom savetu, generalnom sekretaru i ostalim

²¹ Sydney D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations – A study of Procedure and Practice*, Stevens and Sons, London, 1960, p. 82. Navedeno prema: G.A.O.R.: 8th session 1953, Annexes, Agenda item 54 (A/2402), para 8.

²² Detaljnije videti kod: Diana Panke, *The UNGA – a talking shop? Exploring rationales for the repetition of resolutions in subsequent negotiations*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 27, No. 3, 2014, pp. 442–458.

²³ M. J. Peterson, *The UN General Assembly*, op. cit., p. 112.

organima Ujedinjenih nacija. Ovaj organ bi mogao održavati konsultacije sa Generalnom skupštinom, Ekonomskim i socijalnim savetom i drugim organima u pogledu važnih pitanja, te upućivati pitanja predsednicima Generalne skupštine, Saveta bezbednosti, Ekonomskog i socijalnog saveta, generalnom sekretaru, kao i čelnicima drugih organa Ujedinjenih nacija. Parlamentarna skupština bila bi ovlašćena da razmatra sve nacрте rezolucija Generalne skupštine i Ekonomskog i socijalnog saveta i da predlaže određene izmene u tom pogledu. Imala bi pravo da podnosi nacрте rezolucija Generalnoj skupštini i Ekonomskom i socijalnom savetu u cilju daljih pregovora u pogledu nacрта ili njihovog usvajanja. Ova grupa predloga za Parlamentarnu skupštinu predviđa i još dve vrlo značajne funkcije – saodlučivanje sa Generalnom skupštinom u pogledu usvajanja budžeta i saodlučivanje u procesu izbora generalnog sekretara.²⁴

Umerenija mišljenja u pogledu funkcionisanja Parlamentarne skupštine predlažu i uže nadležnosti ovog tela. Ova grupa mišljenja smatra da bi Parlamentarna skupština mogla biti konsultovana od strane Generalne skupštine i Ekonomskog i socijalnog saveta. U pogledu ekonomskih i socijalnih pitanja, kao i pitanja iz oblasti ljudskih prava, Parlamentarna skupština bi razmatrala odluke Ekonomskog i socijalnog saveta u cilju uticaja na ovo telo u pogledu korekcije određenih odluka. Umereniji predlozi smatraju da bi Parlamentarna skupština morala imati ovlašćenja da iznosi mišljenja Generalnoj skupštini, Ekonomskom i socijalnom savetu, Savetu bezbednosti, generalnom sekretaru i drugim organima, kao i da upućuje pitanja Generalnom sekretaru, predsednicima Generalne skupštine, Saveta bezbednosti, Ekonomskog i socijalnog saveta i čelnicima drugih organa. Ono u čemu se bitno razlikuju dve vrste predloga je činjenica da umereniji predlozi ne predviđaju značajnije učešće potencijalne Parlamentarne skupštine u pogledu usvajanja budžeta ili u procesu izbora Generalnog sekretara. Umereni predlozi smatraju da bi Generalna skupština morala dozvoliti Parlamentarnoj skupštini iznošenje stavova u pogledu visine budžeta Ujedinjenih nacija i mogućim mehanizmima njegovog poboljšavanja, ali bez ikakvog obavezujućeg dejstva.²⁵

Parlamentarna skupština pre svega treba da ima korektivnu ulogu u pogledu funkcionisanja Generalne skupštine i da saraduje sa Sekretarijatom i generalnim sekretarom u pogledu agende Generalne skupštine. Generalnom sekretaru bi moglo da upućuje predloge pitanja koja bi Generalna skupština raspravljala u okviru redovnih ili vandrednih zasedanja. Ovakva mogućnost bi donela dvostruku dobit. Manjak demokratskog deficita Ujedinjenih nacija bi se premestio jer bi pomoćni

²⁴ Detaljnije videti kod: Andreas Bummel, *Developing International Democracy – For a Parliamentary Assembly at the United Nations*, op. cit., p. 36.

²⁵ Detaljnije kod: Erskine Childers, Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, op. cit., p. 179.

organ, sačinjen od predstavnika građana, mogao direktno da učestvuje u radu organizacije. Generalna skupština bi razmatrala pitanja koja po mišljenju građana zaslužuju da budu u fokusu globalne političke scene. Ova mogućnost bi pozitivno uticala na agendu Generalne skupštine, koja bi, uključivanjem predloga građana, postala aktuelnija i savremenija. Kao što je već ranije navedeno, agenda Generalne skupštine je preopširna, zastarela, sa velikim brojem pitanja koja se ponavljaju iz decenije u deceniju. Pitanja aparthejda, međunarodne bezbednosti, dekolonizacije, situacije u Avganistanu, Kipru, Istočnom Timoru i Palestini su prisutna na agendi Generalne skupštine i po pet decenija. Višedecenijskim raspravama koje ne daju efikasne rezultate Generalna skupština je sve više marginalizovana u svetskoj javnosti. Pružanjem prilike da se u ovom telu raspravlja o pitanjima koje građani smatraju važnim stalo bi se na put daljoj marginalizaciji ovog organa. Generalna skupština bi postala prepoznatljivija i vidljivija u medijima što bi doprinelo daljem razvoju dva cilja *ad hoc* radne grupe – jačanju uloge i nadležnosti Generalne skupštine i poboljšanju radnih metoda.

Ad hoc radna grupa treba da nastavi napore u pogledu poboljšanja radnih metoda Generalne skupštine, a naročito u pogledu sugestija za smanjenje agende i poboljšanje kvaliteta rezolucija Generalne skupštine. Ukoliko bi se agenda smanjila i osavremenila pitanjima koje građani smatraju važnim, broj rezolucija Generalne skupštine bio bi manji. Nesprovođenje rezolucija umanjuje autoritet Generalne skupštine i čini je „papirnatom diplomatijom“. Ukoliko bi se formirala Parlamentarna skupština, *ad hoc* radna grupa treba da pronađe odgovarajuće mehanizme koji bi unapredili kvalitet rezolucija i omogućili njihovu praktičnu primenljivost. Na ovaj način bi pitanja koja građani smatraju važnim našla primenu u praksi.

Ukoliko bi se agenda Generalne skupštine aktuelizovala, a rezolucije postale primenljivije, ovaj organ bi mogao da se vrati na staze stare slave koje je imao pedesetih i šezdesetih godina 20. veka. Jačanje uloge Generalne skupštine indirektno bi moglo dovesti do demokratizacije i transparentnosti rada Saveta bezbednosti, a samim tim doprineti i jačanju celokupne organizacione strukture Ujedinjenih nacija.²⁶

Potencijalnoj Parlamentarnoj skupštini ne bi trebalo ni u kom slučaju dozvoliti učešće u procesu izbora generalnog sekretara. Ovaj izborni proces se decenijama odvijao iza zatvorenih vrata Saveta bezbednosti i samoj Generalnoj skupštini su trebale decenije da ovaj proces učini transparentnijim i ostvari veći uticaj. Velika većina država članica zahteva transparentnost i veći stepen demokratičnosti u

²⁶ South Centre, For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform, Zed Books Ltd London & New York in association with South Centre, Geneva, 1997, p. 147.

procesu izbora generalnog sekretara.²⁷ Uloga Parlamentarne skupštine u ovom procesu bi mogla biti eventualno savetodavna. Parlamentarna skupština bi mogla iznositi mišljenje u pogledu kandidata nominovanih za funkciju Generalnog sekretara, ali to mišljenje ne bi trebalo da obavezuje ni Generalnu skupštinu ni Savet bezbednosti. Jačanje uloge Generalne skupštine u procesu izbora generalnog sekretara se može najefikasnije popraviti revizijom Povelje. U slučaju da dođe do reforme Ujedinjenih nacija bilo bi dobro osvrnuti se na predloge Hondurasa i Urugvaja iz Dambarton Oksa koji navode da Generalna skupština treba da bira generalnog sekretara bez uticaja drugih organa (predlog Hondurasa) ili da Savet bezbednosti predloži tri kandidata, kako bi Generalna skupština imala mogućnost izbora (predlog Urugvaja).²⁸

U slučaju usvajanja budžeta uloga Parlamentarne skupštine može biti savetodavna, ali ovo telo ne bi trebalo da ima mogućnost saodlučivanja sa Generalnom skupštinom u slučaju usvajanja budžeta. Usvajanje budžeta je jedno od retkih pitanja u pogledu kojeg je Generalna skupština u potpunosti samostalna i ne zavisi ni od preporuke niti prethodne odluke Saveta bezbednosti. Smisao uspostavljanja Parlamentarne skupštine treba da bude uvođenje reda u trenutnu haotičnu strukturu Ujedinjenih nacija. Deljenje budžetske nadležnosti dve skupštine moglo bi uzrokovati neželjene sukobe i otežavati proces usvajanja budžeta. Takođe, podela već postojeće nadležnosti Generalne skupštine sa drugim organom ne bi doprinela revitalizacionom procesu niti bi unapredila nijednu od četiri oblasti koje su u fokusu *ad hoc* radne grupe.

Potencijalno novoformirano telo treba da doprinese rasterećenju rada Generalne skupštine i popravi njen odnos sa drugim glavnim organima sistema Ujedinjenih nacija. Taj cilj se može postići dodeljivanjem manjeg broja jasno definisanih korektivnih i koordinatorskih funkcija. U suprotnom, postojala bi opasnost od formiranja još jednog više pomoćnog tela koje će nastaviti aktuelnu tradiciju tzv. papirnate diplomatije u Ujedinjenim nacijama. Osnovana kao pomoćni organ, sa opsegom aktivnosti koje jednim delom preporučuju umereniji predlozi, Parlamentarna skupština bi aktuelizovala rad Generalne skupštine i doprinela unapređenju radnih metoda. Samo unapređenje radnih metoda bi moglo imati veoma pozitivan efekat za smanjenje marginalizacije Generalne skupštine i jačanje pozicije ovog organa u odnosu na Savet bezbednosti.

²⁷ Mohamed Mounir Zahran, Papa Louis Fall, Enrique Roman-Morey, Selection and Conditions of service of Executive Heads in the United Nations System Organizations, Joint Inspection Unit, Geneva 2009, p. 6.

²⁸ Olga Šuković, *Položaj i uloga Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, str. 318.

„Mala skupština” (1947–1950): mogući model za funkcionisanje Parlamentarne skupštine

Zagovornici ideje o uspostavljanju Parlamentarne skupštine nisu u većoj meri izučavali funkcionisanje drugih pomoćnih tela u okviru organizacije Ujedinjenih nacija tražeći u njima potencijalne uzore u pogledu načina rada. Jedan od mogućih uzora za Parlamentarnu skupštinu u tom pogledu može biti rezolucija Generalne skupštine 111 (II) od 13. novembra 1947. godine o uspostavljanju Prelaznog komiteta, popularno nazvanog Mala skupština, koji je postojao od 1947. do 1950. godine. Povelja Ujedinjenih nacija je uspostavila specifičan sistem nadležnosti za dva glavna organa UN – Generalnu skupštinu i Savet bezbednosti. Savet bezbednosti primarno je ovlašćen za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti, dok je Generalna skupština dobila u nadležnost sva druga pitanja. Njena nadležnost u pogledu održavanja međunarodnog mira i bezbednosti je sekundarna. Održavanje međunarodnog mira i bezbednosti se već u prvim godinama funkcionisanja Ujedinjenih nacija pokazalo kao neefikasno usled prava veta stalnih članica Saveta bezbednosti. Države članice su zahtevale efikasnije načine održavanja međunarodnog mira i bezbednosti i značajniju ulogu Generalne skupštine u ovoj oblasti putem zasedanja tokom cele godine.

Kao rezultat nezadovoljstva velikog broja država članica, članom 22 Povelje dolazi do uspostavljanja Male skupštine kao prvog velikog pokušaja promene organizacione strukture predstavničkog tela u pogledu političkih pitanja.²⁹ U rezoluciji 111 (II) navodi se da

Generalna skupština, svesna odgovornosti poverenih Poveljom u pogledu održavanja međunarodnog mira i bezbednosti (članovi 11 i 35), razvoja međunarodne saradnje u političkoj oblasti (član 13) i mirnog rešavanja svake situacije koja može ugroziti prijateljske odnose među nacijama (član 14) smatra neophodnim da za efikasno vršenje ovih dužnosti uspostavi Prelazni komitet koji bi razmatrao takva pitanja u periodu zatvaranja tekućeg zasedanja i započinjanja sledećeg i koji bi svojim izveštajem obaveštavao Generalnu skupštinu o tim pitanjima.³⁰

Svaka država članica je imenovala po jednog predstavnika za Malu skupštinu i ona je radila tri godine, odnosno do trenutka kada je usvajanjem rezolucije

²⁹ H. Field Haviland Jr., *The Political Role of the General Assembly*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1951, p. 7.

³⁰ “Establishment of an Interim Committee of the General Assembly”, A/RES/111(II), United Nations General Assembly, 13 November 1947, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/038/18/IMG/NR003818.pdf?OpenElement>, 22/08/2018.

„Ujedinjeni za mir“ i uvođenjem kategorije hitnog vanrednog zasedanja Generalne skupštine prestala potreba za ovim telom. Iako istorijski neuspešna, Mala skupština je značajan pokazatelj disfunkcije u odnosu Generalne skupštine i Saveta bezbednosti. Njen model funkcionisanja putem razmatranja pitanja u periodu zatvaranja tekućeg zasedanja i započinjanja sledećeg i obaveštavanje Generalne skupštine o tim pitanjima može biti uzor za potencijalnu Parlamentarnu skupštinu.

Parlamentarna skupština bi mogla da bude organ koji je aktivan tokom cele godine. U prvom delu rada, predstavnici Parlamentarne skupštine bi mogli da prate rad Generalne skupštine u svojstvu sličnom svojstvu posmatrača. U drugoj fazi rada Parlamentarna skupština bi mogla da zaseda nakon završetka redovnih zasedanja Generalne skupštine, raspravlja o pitanjima koja je Generalna skupština razmatrala i šalje komentare i dopune. Na ovaj način bi se moglo čuti mišljenje naroda o aktuelnim pitanjima. Generalna skupština bi, nakon dobijenih komentara čula stav građana država članica i svoju pažnju, debate i rasprave korigovala ka pitanjima koje građani smatraju važnim. Ovakav način rada Parlamentarne skupštine bi mogao da donese željene promene u rad Generalne skupštine i agendu učiniti aktuelnijom.

Način izbora članova Parlamentarne skupštine

Jedan od najkontroverznijih aspekata Parlamentarne skupštine odnosi se na način izbora njenih članova. Imajući u vidu polaznu ideju Parlamentarne skupštine da se ukloni manjak demokratskog kapaciteta Ujedinjenih nacija, u sastav ovog tela moraju ući predstavnici svih političkih mišljenja država članica. Budući da nastupaju kao predstavnici naroda, a ne država, delegati u Parlamentarnoj skupštini moraju da budu neutralni u pogledu rada i iznošenja svojih stavova. Već smo rekli da je Evropski parlament uzor za formiranje i funkcionisanje ovog tela. Zagovornici ideje o uspostavljanju Parlamentarne skupštine smatraju da izbor parlamentaraca treba da se odvija postepeno, po etapama, kao u slučaju Evropskog parlamenta. Nakon uspostavljanja Parlamentarne skupštine, parlamentarci bi se birali iz redova članova nacionalnih parlamenata. U kasnijoj fazi, kao u slučaju Evropskog parlamenta, članove bi birali građani na neposrednim demokratskim izborima.³¹

Prvi deo izbora parlamentarca (iz redova članova nacionalnih parlamenata) sa sobom nosi određene prednosti, ali i krupne nedostatke. U sastav ovog tela bi ušli predstavnici opozicionih grupa, koji bi mogli biti nezavisni u iznošenju svojih stavova.

³¹ Andreas Bummel, *The composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations*, Committee for a Democratic UN, Berlin, 2010, pp. 12–16.

Međutim, neutralost i nezavisnost se ne može očekivati od parlamentaraca koji dolaze iz vladajućih struktura svojih država. Izbor parlamentaraca putem neposrednih demokratskih izbora je na prvi pogled bolje rešenje, ali ne i idealno. Činjenica da će predstavnici opozicionih grupa ući u sastav Parlamentarne skupštine čini ovu ideju neprivačnom za veliku većinu država članica Ujedinjenih nacija. Vrlo je teško za očekivati postizanje saglasnosti dve trećine članica Ujedinjenih nacija – koliko je potrebno za formiranje ovog tela prema članu 22 Povelje – u pogledu formiranja tela u čiji će sastav ući predstavnici opozicionih grupa. Način izbora članova predstavlja jednu od najvećih slabosti i nepraktičnosti ideje o formiranju Parlamentarne skupštine.

Sastav Parlamentarne skupštine

Generalna skupština je karakteristična po svojoj univerzalnosti u pogledu članstva. Zagovornici ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine saglasni su sa svojstvom univerzalnosti ovog potencijalnog tela, istovremeno izražavajući bojazan u pogledu njegove brojnosti. Imajući u vidu da je osnovna ideja Parlamentarne skupštine eliminacija demokratskog deficita Ujedinjenih nacija putem uključivanja građana, ovo telo mora pre svega biti praktično, delotvorno i efikasno. Preveliki broj članova značajno bi umanjio njegovu efikasnost. Komitet za demokratske Ujedinjene nacije smatra da bi ovo telo trebalo imati između 700 i 900 delegata.³² Imajući u vidu da Generalna skupština, sastavljena od 193 države članice decenijama pokazuje izrazito negativnu tendenciju efikasnosti koja vodi ka marginalizaciji, sasvim je opravdano zapitati se da li će telo sastavljeno od 900 delegata doprineti procesu revitalizacije Generalne skupštine.

Najveće vrline Generalne skupštine, univerzalnost članstva i sistem „jedna država-jedan glas”, u praksi, ali i teoriji, izazvale su brojne probleme. Porastom broja članova organizacije, nastala je na primer situacija da Kina kao najmnogoljudnija država ima u Generalnoj skupštini jedan glas, odnosno isto kao Tuvalu i Nauru, mikrodržave Okeanije, koje broje desetak hiljada stanovnika. Porastom broja članova UN jedan deo teorije se šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka zalagao za izmenu sistema „jedna država-jedan glas” ili za davanje posebnog statusa mikro državama.³³ Prijem u punopravno članstvo mikrodržava uneo je brojna nezadovoljstva i nelogičnosti u pogledu glasanja u Generalnoj skupštini. Tako npr. grupa država koje sačinjavaju

³² Ibid., p. 21.

³³ Detaljnije videti kod: Maurice H. Mendelson, “Diminutive States in the United Nations”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 4, 1972, pp. 609–630.

manje od četiri odsto svetskog stanovništva može da obezbedi prostu većinu u Generalnoj skupštini, dok države koje sačinjavaju osam odsto svetskog stanovništva mogu bez većih problema obezbediti dvotrećinsku većinu.³⁴

Statistika pokazuje i paradoksalne rezultate i u pogledu glasanja u Generalnoj skupštini i izdavanja na ime budžeta organizacije. Prema podacima iz 2003. godine (koji nisu značajno drugačiji ni danas) udeo 45 država članica na ime budžeta Ujedinjenih nacija je 0,001%; 64 države članice izdvajaju od 0,001 do 0,003%, te svi zajedno budžetu Ujedinjenih nacija doprinose sa 0,073%. Budući da 127 država članica koje budžetu doprinose od 0,001% do 0,039% mogu da osiguraju dvotrećinsku većinu u Generalnoj skupštini, iako učestvuju u budžetu OUN sa 0,9%. Dakle, teoretski, neophodnu dvotrećinsku većinu u Generalnoj skupštini mogu postići države čija su izdvajanja na ime budžeta manja od jedan odsto.³⁵ Imajući u vidu navedene podatke, od suštinske je važnosti da se u sistem Parlamentarne skupštine uključe novi korektivni parametri koji bi srazmernije odražavali stvaran odnos predstavljanja. U pogledu sastava ovog organa neophodno je voditi računa o broju stanovnika države članice, udelu u budžet organizacije i bruto domaćem proizvodu. Zagovornici ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine predlažu nekoliko modela sastava ovog potencijalnog organa.

Model proporcionalne raspodele

Model proporcionalne raspodele uzima u obzir dva kriterijuma – jednakost država članica i udeo u svetskoj populaciji. Broj delegata predviđen ovim modelom je 800. Prema ovom sistemu, svaka država članica treba da ima osiguran broj od dva delegata u potencijalnoj Parlamentarnoj skupštini, izabrana na osnovu principa jednakosti država. Ostali broj delegata birao bi se na osnovu udela u svetskoj populaciji. Ovakav sistem raspodele delegata najviše odgovara najmogoljudnijim državama sveta – Kini, Indiji, Indoneziji, Brazilu i SAD. Ove države bi, prema predloženom modelu proporcionalne raspodele zajedno imale 26,3% članova u potencijalnoj Parlamentarnoj skupštini.³⁶

³⁴ William J. Dixon, "The Evaluation of Weighted Voting Schemes for the United Nations General Assembly", *International Studies Quarterly*, Vol. 27, No. 3, September 1983, p. 295, prema: R. I. Perusse, "One Man, One Vote and the United Nations", Annual Meeting of the International Studies Association, Cincinnati, 1982.

³⁵ George Schwartzberg, *Revitalizing UN – Reform Through Weighted Voting*, Institute for Global Policy, New York, 2004, pp. 9–11.

³⁶ Detaljnije videti kod: Andreas Bummel, *The composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations*, op. cit., pp. 25–27.

Model „broj stanovnika, budžetska davanja i suverenitet“

Model „broj stanovnika, budžetska davanja i suverenitet“ zasnovan je na predlozima reformisanja procesa glasanja u Generalnoj skupštini putem uvođenja novih, korektivnih kriterijuma, odnosno uvođenjem sistema ponderisanja glasova. Studije koje su razmatrale uvođene ponderisanja glasova u Generalnu skupštinu smatraju da treba uzeti u obzir tri kriterijuma:

- demografski princip, prema kome je veličina populacije odlučujući faktor;
- ekonomski princip, koji podrazumeva izdvajanja na ime budžeta; i
- pravni princip koji se odnosi na kriterijum jednakosti država članica.³⁷

Ponderisanje bi se moglo sprovesti po formuli $WV = (P + C + M)/3$, pri čemu P predstavlja svetski procenat populacije države članice, C označava izdvajanja na ime budžeta, a M predstavlja broj članica organizacije, koji se može povećavati ili smanjivati, zavisno od porasta ili smanjenja organizacije.³⁸

Ovaj model na prvi pogled deluje kao prilično sveobuhvatno rešenje za sastav potencijalne Parlamentarne skupštine. Ipak, imajući u vidu da navedeni model uključuje kriterijum davanja na ime budžeta Ujedinjenih nacija, najviše će odgovarati državama sa najvećim budžetskim izdacima. Tako bi države grupe G20 koje zajedno sačinjavaju 77,6% ukupnog svetskog bruto domaćeg proizvoda i 62% stanovnika, u Parlamentarnoj skupštini mogle imati 53,5% mesta.³⁹ Ovakav model će opravdano naći na protivljenja država sa malim udelom u budžetu Ujedinjenih nacija koje neće biti dovoljno predstavljene u Parlamentarnoj skupštini formiranoj na ovaj način. Pored toga, ovakav model Parlamentarne skupštine sa sobom otvara važno pitanje da li je opravdano da u sistemu koji treba da bude inovativno demokratski jedan od odlučujućih kriterijuma raspodele mesta budu davanja na ime budžeta.

Studija koju je sprovedla Komisija za proučavanje organizacije mira kao početne kriterijume raspodele mesta u Parlamentarnoj skupštini predlaže broj stanovnika, budžetska davanja i suverenitet, ali uz značajnu ispravku. Prema ovoj studiji, treba poći od principa jednakosti država članica te svakoj članici mogućiti jednak broj delegata – po tri. Svakoj državi koja ima broj stanovnika veći od jedan odsto u udelu svetske populacije omogućava se po još jedan delegat za svaki procenat udela. Pored toga, svakoj državi koja ima udeo u ukupnom budžetu UN veći od jedan odsto, za svaki novi procenat se omogućava novi delegat. Studija predlaže da se broj delegata

³⁷ George Schwartzberg, *Revitalizing UN – Reform Through Weighted Voting*, op. cit., p. 13.

³⁸ Ibid., p. 14.

³⁹ Andreas Bummel, *The Composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations*, op. cit., p. 29.

ograniči na 25, kako bi se smanjio jaz između mnogoljudnih i mikrodržava i obezbedila odgovarajuća ravnoteža u sistemu potencijalne Parlamentarne skupštine.⁴⁰

Formula kvadratnog korena

Jedna od metoda primenljiva za sastav Parlamentarne skupštine je i matematička formula kvadratnog korena, koja podrazumeva da glasačka moć svake države u svetskom parlamentu bude srazmerna kvadratnom korenu broja ljudi u milionima na svakoj listi za glasanje.⁴¹ Na ovaj način broj delegata iz jedne države bi se računao kao kvadratni koren od ukupnog broja stanovnika podeljeno sa milion. Ova formula potencijalnog sastava Parlamentarne skupštine sa sobom nosi veliki broj nedostataka, a vrlo mali broj prednosti. Prema ovoj formuli 21 država sa manje od 200.000 stanovnika ne bi uopšte imala predstavnika u Parlamentarnoj skupštini, dok bi 35 država populacije od 200.000 do 2,25 miliona imale samo jednog predstavnika. Jedina prednost ovog metoda je nešto manji broj delegata u Parlamentarnoj skupštini – 732.⁴² Imajući u vidu navedene nedostatke, metod formule kvadratnog korena se apsolutno ne može koristiti kao model prilikom formiranja Parlamentarne skupštine usled suštinske nepravdičnosti prema državama sa malim brojem stanovnika. Kao i prethodni model „broj stanovnika–budžetska davanja–suverenitet” i ovaj model se kosi sa inovativnom idejom Parlamentarne skupštine kao predstavničkog tela u kome se može čuti mišljenje svih naroda.

Sistem jednakosti svih članova i skoro univerzalno članstvo u Generalnoj skupštini su među najznačajnijim dostignućima u praksi međunarodnog organizovanja država. Međutim, ovakvi sistemi imaju više smisla u telima sa ograničenijim brojem članova ili regionalnim organizacijama. Porastom broja članova Ujedinjenih nacija rastao je i broj članova Generalne skupštine. Prijemom u članstvo afričkih i azijskih država šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka rad Generalne skupštine se usmerio na ekonomska i socijalna pitanja. Daljim porastom članstva pojavile su se paradoksalne situacije u pogledu glasanja i postizanja neophodne većine. Nezadovoljne ovakvim tendencijama, države članice su predlagale uvođenje ponderisanja glasova ili posebnih uslova u pogledu članstva mikro država. Previše lakim, pa čak i nerealno lakim postizanjem neophodne većine, rad Generalne skupštine se obesmišljava.

U cilju nastavka revitalizacije Generalne skupštine, posebno pitanja jačanja njene uloge i nadležnosti, *ad hoc* radna grupa treba da razmotri uvođenje

⁴⁰ Detaljnije videti kod: *ibid.*, pp. 30–31.

⁴¹ *Ibid.*, p. 27, prema: L. S. Penrose, “The Elementary Statistics of Majority Voting”, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 109, No. 1, 1946, pp. 53–57.

korektivnih kriterijuma u pogledu glasanja. Ideja zagovornika uspostavljanja Parlamentarne skupštine je dobar korak u tom pravcu. Na ovaj način nevladine organizacije i uticajni pojedinci šalju jasnu poruku o stanju u pogledu glasanja u Generalnoj skupštini i predlažu uvođenje korektivnih mehanizama u Parlamentarnu skupštinu kako bi se izbegle paradoksalne zamke Generalne skupštine.

Finansiranje Parlamentarne skupštine

Budžet predstavlja jedan od najvećih problema jer su Ujedinjene nacije više puta tokom istorije bile na rubu bankrota zbog neizmirivanja budžetskih doprinosa država članica. Finansijske potrebe organizacije su daleko veće od trenutnih mogućnosti, pa bi formiranje Parlamentarne skupštine predstavljalo veliki pritisak na budžet organizacije. Zagovornici ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine smatraju da rad delegata mora biti finansijski obezbeđen u pogledu smeštaja i putovanja. Prema procenama Komiteta za demokratske UN, za Parlamentarnu skupštinu trebalo bi godišnje izdvojiti od 100 do 120 miliona evra.⁴³ Budžet Ujedinjenih nacija za 2018–2019. godinu iznosi 5,4 milijarde dolara.⁴⁴ Imajući u vidu da se budžet usvaja na dvogodišnjem nivou, stavka od 120 miliona evra nije zanemarljiva.

Finansiranje Parlamentarne skupštine iz redovnog budžeta UN donelo bi određene prednosti, ali i značajne nedostatake. Ovakav vid finansiranja može biti prihvatljivo rešenje za države čija su izdavanja na ime budžeta organizacije minimalna. Međutim, pojedina tela u okviru sistema Ujedinjenih nacija od samog osnivanja imaju poteškoće u pogledu finansiranja. Tako npr. Kancelariji predsednika Generalne skupštine neophodna je pomoć u ljudstvu i finansijama, jer sve troškove predsednika snosi njegova matična država. Ovakvo rešenje u pogledu finansiranja Kancelarije predsednika Generalne skupštine u praksi se pokazao kao problematično za manje bogate države koje postepeno gube interesovanje za nominovanje građana na ovu funkciju.⁴⁵ Kritičari mogu opravdano da postave pitanje da li je bolje potencijalni budžet za Parlamentarnu skupštinu usmeriti za

⁴² Ibid.

⁴³ Andreas Bummel, *Developing International Democracy – For a Parliamentary Assembly at the United Nations A Strategy Paper of the Committee for a Democratic UN*, op. cit., pp. 33–34.

⁴⁴ "Fifth Committee Recommends \$5.4 Billion Budget for 2018–2019 Biennium as It Concludes Main Part of Seventy-Second Session", United Nations Meetings Coverage and Press Releases, 23 December 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/gaab4270.doc.htm>, 25/08/2018.

⁴⁵ Jelica Gordanić, "Strengthening the Institutional Memory of the Office of the President of the General Assembly", *The Review of International Affairs*, Vol. 68, No. 1168, 2017, p. 109.

poboljšavanje funkcionisanja drugih organa koji u sistemu Ujedinjenih nacija postoje od njenog osnivanja.

Druga mogućnost predstavlja finansiranje rada Parlamentarne skupštine putem dobrovoljnog finansiranja od strane država članica, što je praksa koju je razvila Generalna skupština krajem četrdesetih godina 20. veka radi podrške razvojnim aktivnostima.⁴⁶ Velika većina specijalizovanih agencija se finansira na ovaj način. Loša strana sistema dobrovoljnog finansiranja je stvaranje odnosa donor–primalac. Države koje izdvajaju značajne sume novca na ime dobrovoljnog finansiranja često zahtevaju da njihovi državljani budu predstavljeni u Sekretarijatu ili budu na čelima specijalizovanih agencija. Ovakva praksa uzrokuje tenzije među državama članicama koje čak, prema pojedinim mišljenjima, mogu da dovedu do raspada Ujedinjenih nacija.⁴⁷ Imajući u vidu ovakvu praksu, mogućnost dobrovoljnog finansiranja nosi opasnosti po objektivni rad Parlamentarne skupštine.

Imajući u vidu osnovnu ideju ovog tela – učestvovanje građana u radu Ujedinjenih nacija i činjenicu da izabrani predstavnici moraju biti neutralni u odnosu na politiku svoje države, teško je za očekivati da će vlade država članica izdvajati novac za budžet tela čiji rad im može naškoditi. Ovo otvara prostor i za različite zloupotrebe parlamentaraca od strane drugih država i stvara mogućnosti korupcije. Ovakva praksa, nažalost, nije zaobišla ni Generalnu skupštinu. Upućivanjem finansijske pomoći slabo razvijenim državama, velike sile su „kupovale glasove” u Generalnoj skupštini.⁴⁸ Shodno sadašnjoj finansijskoj situaciji Ujedinjenih nacija, finansiranje potencijalne Parlamentarne skupštine može da bude jedna od najvećih prepreka u pogledu formiranja ovog tela. Parlamentarna skupština bi eliminisala demokratski deficit Ujedinjenih nacija, ali bi finansiranje ovog tela mogao uzrokovati problem u pogledu neutralnosti delegata. Upravo iz tog razloga Parlamentarna skupština ne bi smela da dobija širok spektar nadležnosti. Mali broj jasno određenih, korektivnih funkcija bi smanjio mogućnosti korupcije i doprineo osnaživanju Ujedinjenih nacija i revitalizaciji Generalne skupštine.

Zaključak

Dosadašnji predlozi teoretičara i *ad hoc* radne grupe u pogledu jačanja Generalne skupštine zasnivali su se na jačanju radnih metoda, uz predloge

⁴⁶ Volker Lehmann, Angela McClellan, *Financing the United Nations*, Facts Sheet, FES New York, April 2006, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50425.pdf>, 20/08/2018.

⁴⁷ Erskine Childers, Brian Urquhart, *Renewing the United Nations Systems*, op. cit., p. 152.

reformisanja zasnovanih na reviziji Povelje UN. Sprovođenje preporuka *ad hoc* radne grupe je sporo i na duži rok ne daje rezultate, dok za reviziju Povelje ne postoji politička volja država članica. Ideja o uspostavljanju Parlamentarne skupštine Ujedinjenih nacija nudi drugačiji, inovativan pristup u pogledu osnaživanja Generalne skupštine i jačanja celokupnog sistema Ujedinjenih nacija. Ovo telo, ukoliko se formira procedurom predviđenom članom 22 Povelje, može da doprinese boljem funkcionisanju Generalne skupštine. Parlamentarna skupština bi kao pomoćni organ korigovala rad Generalne skupštine, skretala pažnju na pitanja koja građani smatraju važnim i učinila rad Generalne skupštine aktuelnim, što bi vremenom dovelo do rasterećenja agende i za određeni period doprinelo smanjenju broja ponavljajućih rezolucija i povećavanju njihove primene. *Ad hoc* radna grupa ovaj problem nastoji da reši već 17 godina, ali bez značajnijeg rezultata. Parlamentarna skupština bi kao pomoćni organ mogla da unapredi rad *ad hoc* grupe u pogledu poboljšanja radnih metoda Generalne skupštine i jačanja njene uloge.

Ovaj potencijalni organ ne bi trebao da deli nadležnosti sa Generalnom skupštinom. Veliki broj pitanja Generalna skupština već deli sa Savetom bezbednosti i za poboljšanje njene uloge u izbornim procesima optimalnije rešenje je revizija Povelje i demokratizacija rada Saveta bezbednosti. Poboljšanje rada Generalne skupštine bi imalo efekat preliivanja i na ostale organe Ujedinjenih nacija, pre svega Sekreterijat i Savet bezbednosti. Uspostavljanjem Parlamentarne skupštine bi se formirala i „snažna nova veza između UN i nacionalnih parlamenata koja bi mogla da ojača svest i pruži podršku svim aspektima aktivnosti UN”.⁴⁹ Parlamentanu skupštinu ni u kom slučaju ne treba formirati kao samostalan niti čak kao polusamostalan organ. Postoji opravdana bojazan da bi ovakvo rešenje uzrokovalo još veći nesklad u sistemu Ujedinjenih nacija. Parlamentarnu skupštinu bi trebalo osnovati isključivo kao pomoćni organ. Samo bi takvo telo moglo da osavremeni agendu, poboljša kvalitet rezolucija i poveća medijsku vidljivost Generalne skupštine.

Najveći nedostaci ideje o osnivanju Parlamentarne skupštine su modaliteti njenog finansiranja i sastav. Kako bi uspešno funkcionisala i ostvarivala ciljeve koje predlažu zagovornici ove ideje, Parlamentarna skupština bi trebala imati što manje članova. Imajući u vidu skoro univerzalno članstvo u okviru organizacije Ujedinjenih nacija, Parlamentarnu skupštinu ne može da sačinjava mali broj delegata. U slučaju osnivanja ovog tela, brojnost bi mogla da bude najveća prepreka u pogledu efikasnog funkcionisanja. Takođe, problem u pogledu finansiranja ovog tela teško će biti prevaziđen. Imajući u vidu da u sastav ovog potencijalnog tela moraju ući predstavnici različitih političkih grupa država članica, finansiranje ovog tela putem redovnog budžeta biće veliki izazov za države članice. Finansiranje putem dobrovoljnih budžetskih davanja bi stvorilo prostor za brojne zloupotrebe i korupciju.

Ideja o uspostavljanju Parlamentarne skupštine ima vrednost i države članice bi trebalo da je ozbiljno uzmu u razmatranje. Budući da je reč o novoj ideji, uobličenoj 2007. godine putem Kampanje za formiranje Parlamentarne skupštine, zagovornici ove ideje imaju još vremena da je razvijaju, modifikuju i šire svest o njenom značaju. Parlamentarna skupština, ukoliko se formira kao pomoćno telo, može da doprinese revitalizaciji Generalne skupštine, posebno aspektima jačanja uloge i nadležnosti i poboljšanja radnih metoda. Međutim, Parlamentarna skupština ne predstavlja konačan odgovor na pitanje revitalizacije Generalne skupštine zato što je, u konačnom, revizija Povelje osnovni odgovor na pitanje najefikasnije revitalizacije Generalne skupštine.

Bibliografija

Monografije i članci

- Bailey Sydney D., *The General Assembly of the United Nations: A study of Procedure and Practice*, Stevens and Sons, London, 1960.
- Bowman, James S., Participation in the Expanding United Nations: Mini-States, *Polity*, Vol. 5, No. 2, 1972, pp. 191–208.
- Bummel Anderas, *Developing International Democracy – For a Parliamentary Assembly at the United Nations*, Committee for a Decocratic United Nations, Berlin, 2010.
- Bummel Anderas, *The Composition of a Parliamentary Assembly at the United Nations*, Committee for a Democratic UN, Berlin, 2010.
- Carter David B. and Stone Randall W., “Democracy and Multilateralism: The Case of Vote Buying in the UN General Assembly”, *International Organizations*, Vol. 69, Issue 1, 2015, pp. 1–33.
- Childers Erskine, Urquhart Brian, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994.
- Dixon William J., “The Evaluation of Weighted Voting Schemes for the United Nations General Assembly”, *International Studies Quarterly*, UN General Assembly, Vol. , No. 3, 1983, pp. 295–314.
- Gordanić Jelica, “Strengthening the Institutional Memory of the Office of the President of the General Assembly”, *The Review of International Affairs*, Vol. 68, No. 1168, 2017, pp. 102–116.
- Haviland Field H. Jr, *The Political Role of the General Assembly*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1951.

- Henrich Dieter, "A United Nations Parliamentary Assembly", in: Eric Fawcett and Hanna Newcombe (eds), *United Nations Reform: Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace University College, University of Toronto, Toronto, 1995, pp. 95–99.
- Heinrich Dieter, *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, Committee for a Democratic United Nations, Berlin, 2010.
- Lehmann, Volker and McClellan, Angela, *Financing the United Nations*, FES New York, April 2006, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50425.pdf>, 20/08/2018.
- Mendelson, Maurice H., "Diminutive States in the United Nations", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 4, 1972, pp. 609–630.
- Panke Diana, "The UNGA – A talking shop? Exploring rationales for the repetition of resolutions in subsequent negotiations", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 27, No. 3, 2014, pp. 442–458.
- Peterson M. J., *The UN General Assembly*, Routledge, London, 2005.
- Schwartzberg Joseph E, *Creating a World Parliamentary Assembly An Evolutionary Journey*, Committee for a Democratic UN, Berlin, 2012.
- Smouts Marie-Claude, "The General Assembly: Grandeur and Decadence", in: Paul Taylor and A. J. R. Groom (eds), *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*, Continuum, London and New York, 2000, pp. 20–60.
- Schwartzberg George, *Revitalizing UN – Reform Through Weighted Voting*, Institute for Global Policy, New York, 2004.
- South Centre for a Strong and Democratic United Nations, *A South Perspective on UN Reform*, Zed Books, Geneva, 1997.
- Zahrn Mohamed Mounir, Fall Papa Louis and Roman-Morey, Enrique, *Selection and Conditions of service of Executive Heads in the United Nations System Organizations*, Joint Inspection Unit, Geneva, 2009.
- Šuković Olga, *Položaj i uloga Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.

Dokumenti

- "Charter of the United Nations", www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/, 10/09/2018.
- "Establishment of an Interim Committee of the General Assembly", A/RES/111(II), United Nations General Assembly, 13 November 1947, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/18/IMG/NR003818.pdf?OpenElement>, 22/08/2018.

- “Provisional Verbatim Record of the eighty-second meeting”, A/45/PV. 82, United Nations General Assembly, 17 September 1991, <http://undocs.org/en/A/45/PV.82>, 10/09/2018.
- “Report of the Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly”, A/63/959, United Nations General Assembly, 10 September 2009, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/959, 15/08/2018.
- “Report on a European Parliament recommendation to the Council on the 73rd session of the United Nations General Assembly” (2018/2040(INI)), European Parliament, 27 June 2018, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2018-0230&language=EN, 29/08/2018.
- “Universal Declaration of Human Rights”, United Nations General Assembly, 10 December 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf, 23/08/2018.

Jelica Gordanić

PARLIAMENTARY ASSEMBLY AS A MODEL FOR THE REVITALISATION OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY

Abstract: The paper analyses the revitalization of the General Assembly of the United Nations in the context of the establishment of the Parliamentary Assembly, a potentially new organ within the UN system. The United Nations system deals with the lack of democratic capacity. Establishment of the Parliamentary Assembly which consisted of the citizens of UN members could eliminate the lack of democratic capacity and improve the entire UN structure. The author analyzes the possibilities of establishment of the Parliamentary Assembly, its potential jurisdiction and examines its potential contribution to the revitalization of the General Assembly. The paper points out that the establishment of the Parliamentary Assembly can contribute to the actualization of the agenda, improve the quality of resolutions and reduce the number of repetitive resolutions of the General Assembly. Moreover, it could achieve an indirect impact on democratization and transparency of the work of the Security Council. The author considers funding and the composition of the Parliamentary Assembly as possible threats for the establishment of this organ. These facts also represent the threats for the process of revitalization of the General Assembly. The author concludes the potential establishment of the Parliamentary Assembly can contribute to the revitalization of the General Assembly to a certain extent. The key answer in the revitalization of the General Assembly is a revision of the United Nations Charter.

Key words: revitalization, General Assembly, Parliamentary Assembly, United Nations, democratic deficit.