

*Дејана М. Вукчевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## **ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЕУ: ПИТАЊЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ\*\***

### **Сажетак**

*Парламентарна контрола безбедносне политике ЕУ једно је од кључних питања институционалног система ЕУ. Како су национални парламенти држава чланица и Европски парламент укључени у процес развоја и спровођења безбедносне политике ЕУ? Аутор примећује да постоји «двоструки демократски дефицит» у институционалном систему ЕУ, како на нивоу националних парламената, тако и на нивоу Европског парламента. Јер, развој спољне и безбедносне политике ЕУ почива на међувладиној сарадњи, и улога Европског парламента је ограничена у тој области, али она није надомештена активним учешћем националних парламената у демократској контроли ове политике. Одредбе Лисабонског уговора доносе неке новине, које, међутим, суштински не мењају ствари. Чланак ће бити подељен у два дела. У првом делу, аутор ће анализирати улогу Европског парламента у процесу демократске контроле безбедносне политике ЕУ, док ће други део бити посвећен улози и ограничењима националних парламената. Аутор закључује да постоји парадокс у институционалном систему ЕУ, јер спољна и безбедносна политика ЕУ има за циљ да промовише развој и јачање демократије и правне државе, док*

\* Научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

*истовремено постоји двоструки демократски дефицит у процесу парламентарне контроле ове политике ЕУ.*

*Кључне речи: институције, институционални капацитет, демократске институције, европске интеграције.*

**П**итање контроле безбедносне и одбрамбене политике ЕУ једно је од кључних питања институционалног система ЕУ. Спољна и безбедносна политика ЕУ одувек су сматране као «специфична област» која треба да поседује одређени степен флексибилности и тајности, и да задржи међувладин карактер, упркос тенденцији развоја супранационалности у другим политикама ЕУ. Отуда се може закључити да демократски легитимитет ове политике треба да буде обезбеђен на националном нивоу. Из те перспективе, поставља се питање зашто је уопште потребно разматрати питање парламентарне контроле ове политике и на нивоу ЕУ. Неколико разлога указује на ову потребу. Прво, парламентарна контрола, која је кључни аспект демократске контроле, утиче на кредибилитет ЕУ као међународног актера. Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ укључује промоцију демократске праксе изван своје територије, што подразумева и демократску контролу, тако да ЕУ не може себи да “приушти” одсуство демократске контроле ове политике. Друго, иако свака држава чланица одлучује да ли ће послати снаге за неку мисију ЕУ, одлука о отпочињању неке мисије у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике доноси се на нивоу ЕУ. Дакле, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ подразумева управљање на два нивоа, националном и европском.

Иако замишљен као носилац “демократског легитимитета” у институционалном систему ЕУ, Европски парламент има ограничену улогу и утицај на политику и усвајање аката у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Међутим, маргинализација улоге Парламента није надомештена активним учешћем националних парламената у демократској контроли ове политике. Стога постоји двоструки демократски дефицит у процесу парламентарне контроле спољне и безбедносне политике ЕУ. Аутор сматра да одредбе Лисабонског уговора, и поред неких новина, не мењају суштински ствари, те да и даље постоји “празнина” у демократској контроли ове политике. Чланак ће бити подељен у два дела. У пр-

вом делу, аутор анализира улогу Европског парламента у процесу демократске контроле спољне и безбедносне политике ЕУ, док ће други део бити посвећен улози и ограничењима националних парламената у контроли ове политике. Закључује се да постоји парадокс у институционалном систему ЕУ, јер спољна и безбедносна политика ЕУ има за циљ да промовише развој и јачање демократије и правне државе, а истовремено присуствујемо двоструком демократском дефициту у процесу парламентарне контроле ове политике ЕУ.

### УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, чланом 21 Уговора о ЕУ установљене су две врсте овлашћења Европског парламента када је реч о заједничкој спољној и безбедносној политици (ЗСБП). С једне стране, ради се о праву да буде консултован о “најважнијим питањима и основним опредељењима” ове политике, и са друге, о праву да упути питања или формулише препоруке Савету и Високом представнику за ЗСБП. Према одредбама овог члана, председништво је имало обавезу да консултује ЕП о најважнијим питањима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и да се стара да се ставови Европског парламента размотре са одговарајућом пажњом. Такође, председништво и Комисија требали су да редовно информишу Европски парламент о развоју спољне и безбедносне политике. Међутим, примена овог члана остављала је Савету министара значајан простор за “маневрисање” када је реч о његовим обавезама према Европском парламенту.<sup>1)</sup> У пракси, активност Савета министара се сводила на испуњење формалне обавезе информисања Парламента, а не на заснивање конструктивног дијалога са овом институцијом. Углавном се радило о консултацијама *a posteriori*, пошто није било предвиђено да Савет консултује Парламент пре доношења неке одлуке у области спољне политике и безбедности.<sup>2)</sup> Ипак, Парламент је насто-

1) Florika Fink-Hooijer, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, vol. 5, n° 2, 1994, p. 193.

2) Парламент је у 2003. години изразио незадовољство радом Савета, истичући да извештај који је Савет доставио Парламенту за 2002. годину не може да представља основу конструктивног дијалога између две институције, јер садржи само набрајање акција

јао да на посредан начин врши утицај на процес ЗСБП-а, нарочито кроз активност Комисије за спољне послове, људска права, заједничку безбедност и одбрамбену политику, која представља основни оквир Парламента за питања заједничке спољне и безбедносне политике, и која доноси резолуције и извештаје о овој политици. Исто тако, Европски парламент је развио редовне контакте са институцијама ЕУ задуженим за спољну и безбедносну политику, како би остварио своје право на информисаност у овој области. Ово се посебно односило на Високог представника за ЗСБП и комесара за спољне послове, који су показали вољу да информишу Парламент о овој области на много детаљнији и прецизнији начин него министри иностраних послова у Савету министара.<sup>3)</sup> Такође, Парламент је развио редовну сарадњу са Европском комисијом, засновану на размени информација путем усмених и писаних питања и одговора, и на месечном дијалогу између председника Европског парламента, председника Комисије и председника Савета министара, током седница које се у Парламенту одржавају средом.<sup>4)</sup>

Такође, према члану 21 Уговора о ЕУ, Европски парламент могао је да поставља питања, формулише препоруке, и да расправља, једном годишње, о оствареном напретку у спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике. У области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, улога Парламента је била знатно ограничена у односу на спољну и безбедносну политику ЕУ,<sup>5)</sup> преваходно због тога што одредбе о безбедносној политици нису биле унете у уговор из Нице, што је значило да органи који су формиран у домену ове политике нису имали никакву обавезу парламентарног информисања и консултовања. Ова правна недоследност Уговора из Нице је запањујућа, будући да је Европски савет утврдио да је

---

које је Савет предузео, а не политичке процене, и недовољно је усмерен на финансијске импликације спољне и безбедносне политике ЕУ. Видети: *Rapport sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes*, Document A5-0348/2003, 8 octobre 2003.

- 3) Armin Laschet, "Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy", Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Paper* n° 82, 2002, p. 4.
- 4) Wolfgang Wessels, "The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP – Options for the European Convention", Study submitted for the European Parliament, Bruxelles, TEPSA, 2002, p. 93.
- 5) Giovanna Bono, "The European Convention and Common Foreign and Security Policy : More Defence, Less Security", *Peace Studies Papers*, Working Paper 7, 2004, <http://www.brad.ac.uk/acad/pubs/pdf>.

безбедносна и одбрамбена политика ЕУ саставни део заједничке спољне и безбедносне политике. Дакле, стриктно правно гледано, према Уговору из Нице, институције које су образоване у оквиру безбедносне политике ЕУ нису потпадале под надлежност Европског парламента. Међутим, у пракси, Савет министара и председништво ЕУ су проширили одредбе члана 21 Уговора о ЕУ и на ову област, те је тако министар одбране државе која је председавала ЕУ информисао Европски парламент о војним аспектима безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>6)</sup> Такође, Европски парламент поседује и ограничени приступ тзв. «осетљивим» информацијама у области безбедности и одбране. Наиме, према уговорним одредбама (члан 207 Уговора о Европској заједници који је постао члан 15 Уговора о функционисању Европске уније), свако физичко или правно лице са пребивалиштем у некој држави чланици има право приступа документима институција, тела и агенција Уније. Међутим, Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику је у јулу 2000. године донео одлуку о мерама заштите класификованих информација<sup>7)</sup>, и према тој одлуци, информације које су класификоване као «très secret/top secret»<sup>8)</sup>, «secret»<sup>9)</sup> и «confidentiel»<sup>10)</sup>, а односе се на област безбедности и одбране, не могу бити јавно доступне.<sup>11)</sup> Упоредо са овом иницијативом, Савет министара је донео одлуку о побољшању информисаности о раду Савета и јавном регистру докумената Савета.<sup>12)</sup> Будући да се ниједна одредба у овим одлука-

6) Wolfgang Wagner, "The Evolution of CFSP Institutions : Where Does Democratic Accountability Stand ?", *International Spectator*, vol. XXXIX, n° 2, 2004, p. 56.

7) Décision 2000/C/239/01 du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 27 juillet 2000, relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétariat général du Conseil, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 239, du 23 août 2000, p. 1.

8) Ради се о информацијама «чије би неовлашћено ширење могло да изазове веома озбиљну штету интересима Европске уније или једне или више њених држава чланица» (чл. 2.1 Одлуке).

9) Реч је о информацијама «чије би неовлашћено ширење могло озбиљно да угорзи интересе ЕУ или једне или више њених држава чланица» (чл. 2.1).

10) Реч је о информацијама «чије би неовлашћено ширење могло да штети интересима ЕУ или једне или више њених држава чланица» (чл. 2.1).

11) Ради се о 3% докумената из области безбедносне политике ЕУ. Неки аутори наводе да је НАТО (САД) инсистирао на ограничењу приступа информација због очувања војних тајни. Видети: Frederic Jensen, « Military Secrecy in the EU Council provokes legal challenges », *European Security Review*, October 2000, n° 2.

12) Décision 2000/527/CE modifiant la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 212, du 23 août 2000, p. 9.

ма није конкретно односила на Европски парламент, ове одлуке су биле у супротности са правом Парламента да буде информисан, те је ова институција поднела тужбу за поништај пред Судом правде Европских заједница, позивајући се притом на члан 207 Уговора о ЕЗ. Решење ове ситуације пронађено је у потписивању међуинституционалног споразума између Европског парламента и Савета 20. новембра 2002. године, који се односио на приступ Парламента «осетљивим» информацијама Савета у области безбедности и одбране.<sup>13)</sup> Према одредбама овог уговора, председник Парламента или председник Комисије за спољне послове, људска права, безбедносну и одбрамбену политику Парламента може затражити да председник Савета министара ЕУ или генерални секретар/високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ доставе Парламенту информације о развоју у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, укључујући и приступ осетљивим информацијама. Исто тако, председник Европског парламента, као и један специјални комитет, којим председава председник Комисије за спољне послове, људска права, безбедносну и одбрамбену политику, а који је састављен од четири члана, биће информисани од стране председавајућег Савета или генералног секретара/високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику о садржају осетљивих информација када су ове информације неопходне Парламенту за извршење овлашћења која су му поверена Уговором о ЕУ. Уговор не утврђује прецизно области у којима Савет треба да даје осетљиве информације Европском парламенту. Чини се да то укључује не само информације о војном већ и о цивилном управљању кризама. Такође, уговор предвиђа да информације пореклом из трећих држава или међународних организација могу бити прослеђене Парламенту само уз пристанак тих држава или организација.<sup>14)</sup> Поједини аутори сматрају да овај уговор не даје Парламенту право приступа класификованим информацијама, већ даје овлашћење Савету да одлучи када ове информације могу бити подељене са Парламентом, а то је онда «када је то неопходно и

13) Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil du 20 novembre 2002, concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 298, du 30 novembre 2002, p. 1.

14) Европска унија и НАТО су такође потписали споразум о безбедности информација - Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 80, du 27 mars 2003, p. 35.

могуће имајући у виду природу и садржај информација»<sup>15)</sup>. Такође, овај споразум доводи до дискриминације између чланова Парламента, јер само неколико особа има приступ осетљивим информацијама.<sup>16)</sup> Ревизија уговора је предвиђена након две године на захтев Савета или Парламента. Међутим, и поред незадовољства посланика одредбама овог уговора, Парламент није поднео захтев за његову ревизију све до 2010. године.

Које су новине које доноси Лисабонски уговор? Да ли се ради о суштинским изменама овлашћења Парламента у овој области? Нажалост, нови Уговор о ЕУ је само кодификовао постојећу праксу када је реч о праву Европског парламента да буде информисан и консултован у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Тако члан 36 Уговора о ЕУ наводи да «Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику редовно консултује Парламент о најважнијим питањима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и заједничке безбедносне и одбрамбене политике и информише га о развоју ових политика», те се «стара да се ставови Европског парламента размотре са одговарајућом пажњом». Новина је да специјални представници могу такође бити укључени у процедуру информисања Европског парламента. Када је реч о праву Парламента да буде консултован о спољној, безбедносној и одбрамбеној политици, Лисабонски уговор остаје неодређен и нејасан. Док за друге политике ЕУ процедура консултовања подразумева да се Савет обрати Парламенту за мишљење о неком законодавном акту пре његовог усвајања, у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ остаје нејасно о ком виду консултовања се ради (ex-ante или ex-post), и о којим «најважнијим питањима» и «основним опредељењима» Парламент треба да буде консултован.<sup>17)</sup> Члан 36 такође предвиђа да Парламент два пута годишње (уместо досадашње праксе једном годишње) расправља о напретку у спровођењу заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Чини се да одредбе Лисабонског уговора потврђују маргинализацију улоге Парламента у области спољне, безбедносне и одбрамбене полити-

15) Wolfgang Wagner, "The Democratic Control of Military Power Europe", Paper prepared for the presentation at the University of Oslo, 12 April 2005.

16) Udo Diedrichs, "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?", *International Spectator*, vol. 39, n° 2, 2004, p. 43.

17) Anna Herranz-Surrallés, "The Contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy", PRIF-Report No. 104, 2011, p. 3.



ке, и да је чак јачају.<sup>18)</sup> То потврђује и усвајање декларације бр. 14, која је додата Лисабонском уговору, у којој се истиче да «одредбе које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику не дају нова овлашћења Комисији у погледу доношења одлука, и не јачају улогу Европског парламента». Ова декларација, како наводе неки аутори, која указује на вољу држава чланица да маргинализују Парламент у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, није само везана за проблем демократског дефицита, већ и за метод интеграције, јер је Парламент искључен из развоја спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и као супранационална институција.<sup>19)</sup>

Одлуке у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ доносе се једногласно на нивоу ЕУ, од стране Савета министара ЕУ. Европски парламент нема формално право да одобри неку мисију у оквиру ове политике. Ипак, Парламент, како наводе неки аутори, поседује одређене необавезујуће механизме, путем којих може да се активније укључи у процес надгледања мисија ЕУ у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>20)</sup> Примера ради, Парламент може да усвоји необавезујуће резолуције и препоруке пре усвајања одлуке Савета о отпочињању неке мисије, док сваки члан Парламента може да упути писмена питања Савету или Комисији. Такође, могу бити организоване јавне расправе са експертима о питању од значаја за рад комитета Парламента. Ипак, до сада ниједна јавна расправа није организована пре усвајања одлуке о отпочињању мисије ЕУ.<sup>21)</sup> Још једно значајно овлашћење Парламента је могућност да затражи да затражи изјаву од чланова Савета или Комисије. На основу Правилника о процедури, Европски парламент може затражити изјаву пред њим од чланова Савета или Комисије пре доношења неке одлуке о отпочињању мисије, или пре слања војних/цивилних снага. Такође, Парламент има и одређена «*post hoc*» овлашћења, тј. овлашћења која се односе на ситуације када је нека

18) Isabelle Bosse-Platière, "Le Parlement européen et la PESC/PESD: les aspects juridiques", *Les Cahiers de l'IRSEM*, n° 4, 2010, p. 39.

19) *Ibid.*, p. 40.

20) Michele Comelli, "The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament", in Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, 2010, p. 87.

21) Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, Suzana Gavrilescu, *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007, p. 12.



мисија у оквиру спољне, безбедносне и одбрамбене политике већ започета. То су резолуције, препоруке и мишљења о конкретним војним и цивилним мисијама, годишњи извештаји, као и парламентарне посете снагама ЕУ.<sup>22)</sup>

Нешто значајнију улогу Европског парламента можемо запазити у буџетској области. Буџет заједничке спољне и безбедносне политике обухвата административне и оперативне трошкове. Административни трошкови су трошкови институција који настају на основу одлука које се односе у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, и они су падали на терет буџета Европских заједница. Када је реч о оперативним трошковима, 16. јула 1997. године закључен је уговор о финансирању заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ између Парламента, Савета и Комисије<sup>23)</sup>, којим је предвиђено да оперативни трошкови буду финансирани из буџета Европских заједница, осим ако Савет не утврди другачије. Уговор је такође предвиђао да су оперативни трошкови они трошкови које не проистичу искључиво из уговорних одредби, и да Парламент има право надгледања износа ових трошкова и њихову поделу. У том смислу, предвиђена је споразумна процедура између Парламента и Савета, са циљем да се постигне договор између ове две институције о висини оперативних трошкова и њиховој подели. У случају да не дође до договора између Парламента и Савета, последњу реч у процедури има Парламент<sup>24)</sup>. Уговор из Амстердама преузео је одредбе овог уговора и унео их у члан 28 Уговора о ЕУ. Према овом члану, оперативни трошкови су били покривени из буџета Европских заједница, осим ако Савет другачије не одлучи. Трошкови који су се односили на активности повезане са војним питањима или доменом одбране покривали су се из националних буџета. Такође, Парламент, Савет и Комисија су 6. маја 1999. године потписали нови споразум о побољшању буџетске процедуре<sup>25)</sup>, који је предвиђао да институције постигну договор, сваке године,

22) *Ibid.*, p. 14.

23) Accord interinstitutionnel du 16 juillet 1997 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne relatif à des dispositions concernant le financement de la politique étrangère et de sécurité commune, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 286, du 22 septembre 1997, p. 80.

24) Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d'Amsterdam, contre la démocratie. Texte intégral comparé et commenté*, Paris, François-Xavier de Guibert, 1998, p. 253.

25) Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 172 du 18 juin 1999, p. 1.

око висине оперативних трошкова и њихове поделе. У случају да се договор не постигне, Парламент и Савет су требали да прихвате висину буџета за претходну годину.

Што се тиче Лисабонског уговора, члан 41 Уговора о ЕУ истиче да оперативни трошкови потпадају под буџет Уније, осим трошкова који проистичу из мера војне или одбрамбене природе, и случајева у којима Савет другачије одлучи. У случају безбедносне политике ЕУ, трошкови за војне операције се финансирају из националних буџета, изузев заједничких трошкова, за које је предвиђен посебан механизам, назван «Athena»<sup>26)</sup>, задужен за управљање заједничких трошкова војних операција ЕУ. Циљ успостављања овог механизма је, са једне стране, да се обезбеди финансирање листе заједничких трошкова путем националних контрибуција утврђеним по одређеном «кључу» националног бруто производа, и са друге стране, да се управља префинансирањем одређених индивидуалних трошкова.<sup>27)</sup> У финансирању војних операција ЕУ, Европски парламент нема никаквих овлашћења. Међутим, безбедносна политика ЕУ укључује и цивилне аспекте управљања кризама, што Европском парламенту пружа могућност да се значајније ангажује у процесу, јер финансирање цивилних мисија спада у буџет ЕУ.<sup>28)</sup> Комбинација цивилних и војних средстава захтева коришћење комунитарног буџета, и то представља прилику за Парламент да учествује у реализацији безбедносне политике ЕУ.

Када је реч о финансирању војних операција ЕУ, механизам «Athena» није без недостатака, јер овај вид финансирања смешта војне операције у колективни буџет, који је ипак заснован на међувладиној сарадњи, што умањује значај и улогу Комисије и Парламента, јер Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и командант операције представљају у овом случају «заједнички интерес». Постојање три начина финансирања (комунитарни буџет, «Athena» и национални буџети) чини војне операције

26) Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 63, du 28 février 2004, p. 68.

27) Дејана Вукчевић, «Финансирање безбедносне и одбрамбене политике ЕУ», *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009, стр. 247.

28) Robert Cutler, Alexander Von Lingen, «The European Parliament and European Union Security and Defence Policy», *European Security*, vol. 12, n° 2, 2003, p. 14.

ЕУ попрештем значајних политичких изазова.<sup>29)</sup> Тако је Парламент у више наврата истицао неопходност да заједнички трошкови у оквиру војних операција буду финансирани из комунитарног буџета, а не из колективног буџета држава чланица.<sup>30)</sup> Међутим, овај захтев није прихваћен приликом закључења споразума са Саветом 17. маја 2006. године, који је задржао разлике у финансирању између војних и цивилних операција ЕУ. Ипак, не може се порећи ни значајна улога Парламента у погледу административних трошкова везаних за нове политичко-војне органе у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. То је и једини начин да Парламент контролише безбедносну политику ЕУ.

Међуинституционални споразум Парламента, Савета и Комисије о буџетској дисциплини и добром финансијском управљању од 17. маја 2006. године<sup>31)</sup> допуњује споразум из 1999. године, и предвиђа обавезу Савета да свака три месеца доставља Парламенту документ о финансијским акцијама за област ЗСБП-а, укључујући и цивилне мисије у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Такође, сваки пут када Савет донесе одлуку о повећању трошкова у овој области, он у року од пет дана мора о томе да обавести Парламент. Предвиђено је и одржавање тзв. заједничких консултативних састанака између Парламента и Савета најмање пет пута годишње, са циљем да се Парламент информише о финансијском планирању и трошковима ЗСБП-а.

### УЛОГА НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

За разлику од Европског парламента који има привилегован положај у области приступа информацијама који се односе на спољну, безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, али истовремено и мало формалних овлашћења у погледу демократске контроле ове политике, национални парламенти, који су одговорни за контролу одлука које су донете у области међувладине сарадње на нивоу ЕУ

29) Josiane Auvret-Finck, «Les moyens de la force armée», in Loïc Azoulai, Laurence Burgor-gue-Larsen (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 203.

30) André Dumoulin, «Le Parlement européen et la PESD», *Les Cahiers du RMES*, vol. IV, n° 2, 2008, p. 48.

31) Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 139, du 14 juin 2006, p. 1.

(а то је и безбедносна политика ЕУ), немају директан приступ информацијама о процесу доношења одлука на нивоу ЕУ у области безбедности и одбране. Сваки национални парламент је информисан од стране своје владе о питањима везаним за безбедносну политику ЕУ. Дакле, национални парламенти не примају директно информације о припреми одлука и мишљења других влада и њихових парламената, јер не постоји механизам који би им омогућио да колективно сарађују са европским институцијама и да директно примају информације о одлучивању у области безбедносне политике ЕУ. Тако они не могу да имају свеобухватни преглед политике вођене на европском нивоу, што их ставља у ситуацију да се изјашњавају о финансијским доприносима своје земље у случају једне војне мисије предузете у оквиру ЕУ, као и о слању трупа, а да притом немају директан приступ информацијама о европској безбедносној политици и њеном развоју. Како онда национални парламенти, који делују независно један од другог, могу ефикасно да контролишу владе које заједно сарађују на европском нивоу? Отуда је приметан «демократски парадокс» у институционалном систему ЕУ. Наиме, национални парламенти одлучују о финансијским и другим средствима које су неопходне за заједничку спољну, безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, али они не поседују ни одговарајућу структуру (не постоји међупарламентарни орган на нивоу ЕУ који би установио дијалог између националних парламената), ни приступ информацијама (не постоји редован дијалог са органима ЕУ), који су им неопходни у вршењу контроле над својим владама. С друге стране, Европски парламент има право да буде информисан и консултован о развоју ове политике ЕУ, али не и да гласа о војним буџетима држава чланица.

Моделу учешћа националних парламената у процедури доношења одлука о слању војних снага су веома различити у државама чланицама ЕУ. Ове разлике онемогућавају развој заједничких минималних стандарда за парламентарно учешће у одлукама о слању војних снага на нивоу ЕУ у оквиру њене безбедносне политике. Могу се разликовати најмање четири модела парламентарног учешћа у државама чланицама. На једном полу се налазе државе у којима парламенти немају никакву улогу у процесу одлучивања о мисијама у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (Бугарска, Румунија, Грчка), док су на другом полу државе у којима су парламенти укључени још у почетној фази процеса одлучива-

ња и могу да затраже од владе да усвоји одређену позицију већ током преговора о евентуалној мисији ЕУ, тј. пре усвајања одлуке о некој мисији од стране Савета ЕУ. То је случај са Финском, Луксембургом и Шведском. Између ова два крајња пола налазе се државе које у којима је неопходна сагласност парламента за одлуку о слању војних снага у мисијама ЕУ (Аустрија, Немачка, Кипар, Чешка, Естонија, Ирска, Холандија, Шпанија), као и државе у којима парламенти могу расправљати о овом питању, али владе немају обавезу да прихвате одлуке парламента, и то је случај са Француском, Великом Британијом, Португалијом, Белгијом и Пољском.<sup>32)</sup> Примера ради, у Француској, члан 35 Устава захтева гласање парламента (простом већином) о објави рата, али Устав не држи ниједну одредбу о обавези владе према парламенту када је реч о слању војних снага. Слична ситуација је и у Великој Британији, где не постоје уставне одредбе о обавези владе према парламенту.<sup>33)</sup>

Разлике између држава чланица ЕУ у погледу улоге националних парламената у области безбедности и одбране онемогућавају развој заједничких минималних стандарда за парламентарно учешће у одлукама о слању војних снага на нивоу ЕУ у оквиру њене безбедносне политике.<sup>34)</sup> Европеизација области безбедности и одбране, тј. трансфер извршних функција на нивоу ЕУ, није био праћен јачањем улоге националних парламената. Отуда заговорници идеје да учешће држава у процесу одлучивања на међународном нивоу јача независност националне владе према домаћим актерима виде «европеизацију» безбедносне политике ЕУ као основни фактор смањења парламентарне контроле на националном нивоу.<sup>35)</sup> Другим речима, међународно преговарање, како истичу представници либералне теорије међувладиних односа, нарушава равнотежу између парламента и извршне власти, јер, када се установи компромис између националних влада на међународном нивоу, национални парламенти, чак и они који имају значајну улогу, тешко

32) Dirk Peters, Wolfgang Wagner, Nicole Deitelhoff, "Parliaments and European Security Policy. Mapping the parliamentary field", in Dirk Peters, Wolfgang Wagner, Nicole Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA Report No 7/08, 2008, pp. 11-12.

33) Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, "Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à l'étranger des forces armées engagées dans les missions internationales: état de législation", Document A/1762, 4 décembre 2001, par. 25.

34) Wolfgang Wagner, "The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy", *Papier occasionnel*, n° 57, 2004, p. 17.

35) Mathias Koenig-Archibugi, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", *International Spectator*, n° 4, 2002, pp. 61-73.

могу да блокирају или измене одлуке постигнуте на међународном нивоу<sup>36)</sup>

Колективно представљање националних парламената се намеће као једно од решења које би могло да ојача њихову улогу у контроли безбедносне политике ЕУ. Још је Уговором из Амстердама, у посебном протоколу, установљена сарадња националних парламената у оквиру тзв. Конференције органа специјализованих за комунитарне послове (COSAC). Овај орган је требало да представља форум за дискусију и да јача сарадњу између националних парламената, али није успео да омогући колективно изражавање оријентација националних парламената, будући да су се његови доприноси (декларације) односили на општа политичка питања око којих су национални парламенти већ имали слична мишљења.<sup>37)</sup> Што се тиче Европског парламента, његово деловање било је усмерено на побољшање размена информација са националним парламентима о безбедносној политици ЕУ. У пракси, односи Европског парламента и националних парламената су ограничени, и своде се на позиве упућене председницима националних комитета за спољне послове држава чланица да присуствују седницама Европског парламента два-три пута годишње, како би се дискутовало о питањима из области безбедности и одбране.<sup>38)</sup> Ови састанци су, међутим, лишени одговарајућег институционалног оквира за праћење развоја безбедносне политике ЕУ у периодима након тих састанака.

Које су новине које доноси Лисабонски уговор када је реч о улози националних парламената у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ? Најпре, у поглављу Уговора о ЕУ под називом «одредбе о демократским начелима», садржане су одредбе и о националним парламентима. Тако члан 12 Уговора о ЕУ наводи да «национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније» на неколико начина. Најпре, институције Уније су у обавези да их стално информишу, и да им прослеђују нацрте законодавних аката у складу са Протоколом о улози националних парламената у ЕУ. Затим, национални парламенти се старају да се поштује начело супсидијарности, у складу са процедурама предви-

36) Andrew Moravcsik, "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", Center for European Studies, Working Paper n° 52, 1994, p. 11.

37) Maria Valeria Agostini, "The Role of National Parliaments in the future EU", *International Spectator*, vol. XXXVI, n° 4, 2001, p. 34.

38) Catriona Gourlay, Malin Tappert, "Revising European's Parliament Scrutiny of Foreign Affairs and Defence", *European Security Review*, n° 21, 2004.

ђеним у Протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Такође, национални парламенти учествују у механизмима за процену примене политика у области слободе, безбедности и правде, у складу са чланом 70 Уговора о функционисању ЕУ. Национални парламенти учествују и у процедурама ревизије уговора, у складу са чланом 48 УЕУ, и информисани су о захтевима за приступање ЕУ у складу са чланом 49 УЕУ.

Коначно, Лисабонски уговор садржи Протокол 1 о улози националних парламената у Европској унији, који се између осталог, односи и на међупарламентарну сарадњу са Европским парламентом. Тако члан 9 Протокола наводи да Европски парламент и национални парламенти заједно утврђују организацију и развој делотворне и редовне међупарламентарне сарадње унутар Уније. Предвиђено је оснивање Конференције парламентарних одбора за послове Уније, која свако саопштење које сматра упутним може да проследи на разматрање Европском парламенту, Савету и Комисији. Према одредбама члана 10 Протокола, ова конференција треба и да промовише размену информација и најбољу праксу између Европског парламента и националних парламената, као и њихових посебних одбора, те да организује међупарламентарне конференције о посебним питањима, нарочито оних која се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ. Ипак, према одредбама Лисабонског уговора, закључци Конференције не обавезују националне парламенте и не прејудуцирају њихове ставове. Дакле, члан 9 Протокола даје значајнију улогу Европском парламенту, док члан 10, на супрот томе, иницијативу препушта националним парламентама. Отуда ни Лисабонски уговор не пружа алтернативу демократском дефициту у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, већ предвиђа могућност успостављања механизма међупарламентарне сарадње. Међутим, утврђивање овог механизма отежано је због разлика између представника националних парламената и Европског парламента. Већина представника националних парламената залаже се за њихову водећу улогу у оквиру новог механизма сарадње, уз ограничену улогу Европског парламента, захтевајући притом да се њихове будуће функције прошире, те да, осим размене мишљења, обухвате и дијалог са одговарајућим институцијама у оквиру спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Колективно представљање националних парламената тре-



ба да буде остварено у једном посебном органу који би био одвојен од Европског парламента, и који би поседовао сопствена средства и структуре који би му омогућавали да делује на одговарајући начин.<sup>39)</sup> Што се тиче Европског парламента, он је заузео потпуно супротан став, сматрајући да уговорне одредбе не предвиђају образовање аутономног међупарламентарног органа за контролу спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, те да било који облик међупарламентарне сарадње треба да буде заједнички установљен од стране националних парламената и Европског парламента, како је, уосталом, и предвиђено у Протоколу 1 Лисабонског уговора. Позиција Парламента о питању међупарламентарне контроле значајно је еволуирала у последњој деценији. У првом периоду, Парламент је унсистирао да буде укључен «на свим нивоима развоја спољне, безбедносне и одбрамбене политике, на основу овлашћења која му додељује Уговор о ЕУ у области заједничке спољне и безбедносне политике»<sup>40)</sup>, и залагао се за образовање «европског међупарламентарног органа у области безбедности и одбране», који би био састављен од представника Европског парламента и националних парламената, са циљем сарадње око европских питања од заједничког интереса, као и размене информација и докумената. Ово становиште Парламента поновљено је у резолуцији од 21. новембра 2000. године, у којој овај орган подвлачи неопходност да се оформи међупарламентарни орган за безбедносну политику ЕУ, и наглашава да парламентарна димензија треба и мора да се развија «у оквирима ЕУ».<sup>41)</sup> У наредном периоду, међутим, Парламент је покренуо нову иницијативу са циљем да се национални парламенти више укључе у процес безбедносне политике ЕУ. У складу са становиштем да парламентарна контрола безбедносне политике ЕУ треба да буде подељена на два нивоа, европски (Европски парламент) и национални (национални парламенти), нови предлог Европског парламента настоји да ојача информисање националних парламената о развоју безбедносне политике ЕУ. Овај предлог се залагао за оснивање оквира састављеног од представника на-

39) Anna Herranz-Surrallés, “The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy”, *op. cit.*, pp. 23-24.

40) Résolution du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (2001/2023(INI)), Document P5\_TA (2002) 0058.

41) Rapport du Parlement européen sur l’établissement d’une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki, Document A5-0339/2000 final, 21 novembre 2000.

ционалних парламената при Европском парламенту, са циљем да се национални парламенти укључе у израду годишњег извештаја Европског парламента о развоју заједничке спољне и безбедносне политике и европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>42)</sup>

Основни «камен спотицања» у досадашњим преговорима око образовања међупарламентарног тела је број чланова Европског парламента и националних парламената. Првобитно, Европски парламент је предложио да његови чланови чине 40% од укупног броја чланова будућег међупарламентарног органа, али је после противљења националних парламената, одустао од овог предлога. Расправе око имплементације Протокола 1 Лисабонског уговора указују на чињеницу да проблем није само техничке природе, нити је плод институционалног ривалства, већ се односи на разлике око идеје националне суверености и одговарајући ниво представљања у оквиру ЕУ.

\*  
\*   \*

Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ развила се без стварног парламентарног учешћа, било да се ради о националним парламентима, било да је реч о Европском парламенту. Ова политика нема, дакле, директну демократску основу. У складу са логиком међувладине сарадње у области спољне и безбедносне политике ЕУ, овлашћења Европског парламента су политичке природе. Тако је Парламент информисан, консултован, може да упути питања или формулише препоруке, и да приступи, два пута годишње, дискусији о напретку у спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Лисабонски уговор одражава ову жељу држава чланица да ограниче улогу Парламента на ниво политичког утицаја. Ово ограничење задржава дихотомију између спољне, безбедносне и одбрамбене политике, са једне стране, и осталих политика у оквиру спољне акције Уније, са друге стране, и поред укидања «стубова» Уније, припојености спољне акције Уније заједничким циљевима и принципима, као и обавези поштовања кохерентности, на којима почива Лисабонски уговор. Када је реч о националним парламентима, они одлучују о финансијским и другим средствима у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, али не поседују ни одговарајућу структуру (не постоји

42) Elmar Brok, “Tackling the double democratic deficit of ESDP“, <http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2004/7.html>.

међупарламентарни орган на нивоу ЕУ који би установио дијалог између националних парламената), ни приступ информацијама (не постоји редован дијалог са органима ЕУ), који су им неопходни у вршењу контроле над својим владама. Отуда постоји одсуство парламентарне контроле безбедносне и одбрамбене политике ЕУ како на европском тако и на националном нивоу.

**Dejana M. Vukcevic**

**LES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES DE L'UE:  
LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE  
COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE**

**Sommaire**

*Le contrôle parlementaire de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune est une des questions clefs du système institutionnel de l'UE. Comment les parlements nationaux des Etats membres et le Parlement européen ont-ils associés dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique de sécurité et de défense de l'UE? L'auteur considère qu'il existe un «double déficit démocratique» dans le système institutionnel de l'UE, au niveau national et européen. Car, le développement de la politique commune de sécurité et défense de l'UE repose sur la coopération intergouvernementale, et le rôle du Parlement européen est ainsi limité dans ce domaine, mais il n'est pas compensé par une participation active des parlements nationaux dans le processus du contrôle démocratique de cette politique. Les dispositions du traité de Lisbonne introduisent certains changements qui pourtant ne changent pas substantiellement les choses. L'article sera divisé en deux parties. Dans la première partie, l'auteur analysera le rôle du Parlement européen dans le processus du contrôle démocratique de la politique de sécurité et de défense commune, tandis que la deuxième partie sera consacrée aux limitations du rôle des parlements nationaux. L'auteur conclut qu'il existe un paradoxe dans le système institutionnel de l'UE: la politique étrangère et de sécurité commune a pour l'objectif de promouvoir le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, mais en même temps, il y a un double déficit démocratique dans le processus du contrôle démocratique de cette politique de l'UE.*

*Mots clefs: institutions, capacité institutionnelle, institutions démocratiques, contrôle parlementaire, intégration européenne.*

## ЛИТЕРАТУРА

- Agostini, Maria Valeria, “The Role of National Parliaments in the future EU”, *International Spectator*, vol. XXXVI, n° 4, 2001.
- Auvret-Finck, Josiane, «Les moyens de la force armée», in Loïc Azoulai, Laurence Burgogue-Larsen (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traité d'Amsterdam, contre la démocratie. Texte intégral comparé et commenté*, Paris, François-Xavier de Guibert, 1998.
- Bono, Giovanna, “The European Convention and Common Foreign and Security Policy : More Defence, Less Security”, *Peace Studies Papers*, Working Paper 7, 2004, <http://www.brad.ac.uk/acad/pubs/pdf>.
- Born, Hans, Dowling, Alex, Fuior, Teodora, Gavrilesco, Suzana, *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007.
- Bosse-Platière, Isabelle, “Le Parlement européen et la PESC/PESD: les aspects juridiques”, *Les Cahiers de l'IRSEM*, n° 4, 2010.
- Brok, Elmar “Tackling the double democratic deficit of ESDP”, <http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2004/7.html>.
- Comelli, Michele, “The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in Ettore Greco, Nicoleta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, 2010.
- Cutler, Robert, Von Lingen, Alexander, “The European Parliament and European Union Security and Defence Policy”, *European Security*, vol. 12, n° 2, 2003.
- Diedrichs, Udo, “The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?”, *International Spectator*, vol. 39, n° 2, 2004.
- Dumoulin, André, «Le Parlement européen et la PESD», *Les Cahiers du RMES*, vol. IV, n° 2, 2008.
- Fink-Hooijer, Florika, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, vol. 5, n° 2, 1994.
- Gourlay, Catriona, Tappert, Malin, “Revising European’s Parliament Scrutiny of Foreign Affairs and Defence”, *European Security Review*, n° 21, 2004.
- Herranz-Surrallés, Anna, “The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy”, PRIF-Report No. 104, 2011.
- Koenig-Archibugi, Mathias, “The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy”, *International Spectator*, n° 4, 2002.

- Laschet, Armin, “Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy”, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Working Paper* n° 82, 2002.
- Матић Петар, “Политичке партије и европски избори”, *Политичка ревија*, вол. 18, бр. 4, 2008.
- Moravcsik, Andrew, “Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Center for European Studies, Working Paper n° 52, 1994.
- Peters, Dirk, Wagner, Wolfgang, Deitelhoff, Nicole, “Parliaments and European Security Policy. Mapping the parliamentary field”, in Dirk Peters, Wolfgang Wagner, Nicole Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA Report No 7/08, 2008.
- Стојадиновић, Миша, “Демократија између мита и стварности”, у Зоран Милошевић (ур.), *Демократија и саборност*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Стојановић, Ђорђе, “Утицај имплементационог процеса и политизације јавне управе на политички капацитет”, *Национални интерес*, вол. 7, бр. 2, 2011.
- Vukcevic, Dejana, *L'émergence d'une Europe de la défense: difficultés et perspectives*, Editions européennes universitaires, 2010.
- Зечевић, Слободан, “Еволуција надлежности Европског парламента”, *Српска политичка мисао*, вол. 34, бр. 4, 2011.
- Wagner, Wolfgang, “The Democratic Control of Military Power Europe”, Paper prepared for the presentation at the University of Oslo, 12 April 2005.
- Wagner, Wolfgang, “The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy”, *Papier occasionnel*, n° 57, 2004.
- Wagner, Wolfgang, “The Evolution of CFSP Institutions : Where Does Democratic Accountability Stand ?”, *International Spectator*, vol. XXX-IX, n° 2, 2004.
- Wessels, Wolfgang, “The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP – Options for the European Convention”, Study submitted for the European Parliament, Bruxelles, TEPSA, 2002.
- Вукчевић, Дејана, “Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и постојећи институционални систем ЕУ”, *Политичка ревија*, вол. 18, бр. 4, 2008.
- Вукчевић, Дејана, “Финансирање безбедносне и одбрамбене политике ЕУ”, *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009.

## RÉSUMÉ

*La dimension parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, en tant que l'expression de l'appui publique, est une des questions cruciales. Une telle politique doit être supportée par les citoyens. Or, on assiste à*

*un double déficit démocratique quant au contrôle parlementaire de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune de l'UE. Au niveau européen, le Parlement européen a un rôle limité dans le processus du contrôle démocratique de la PESC/PCSD. Son rôle se voit limité par la seule possibilité d'être consulté et informé sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur son évolution ultérieure. Son activité dans ce domaine repose sur la possibilité d'adresser des questions, de formuler les recommandations et de procéder à un débat annuel sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune. Le traité de Lisbonne confirme cette marginalisation du Parlement européen. En même temps, le rôle limité du Parlement européen n'est pas compensé par une participation effective des parlements nationaux dans le contrôle démocratique de la PESC/PCSD. A la différence du Parlement européen qui a une position privilégiée dans le domaine de l'accès aux informations concernant la PCSD, mais peu de pouvoir formel à l'égard de son contrôle démocratique, les parlements nationaux, qui sont responsables pour le contrôle des décisions prises dans le cadre intergouvernementale de l'UE, n'ont pas un accès direct aux informations sur le processus décisionnel au niveau européen en matière de sécurité et de défense. Chaque parlement national est informé de façon bilatérale par son gouvernement sur les questions liées à la PCSD. Ainsi, les parlements nationaux ne reçoivent pas directement des informations sur la préparation des décisions et des points de vue des autres gouvernements et parlements nationaux, car il n'existe pas un mécanisme formel leur permettant de dialoguer collectivement avec les institutions européennes et de recevoir directement les informations sur le processus décisionnel dans le cadre de la PCSD. Donc, les parlements nationaux ne peuvent disposer d'une vue d'ensemble de la politique menée au niveau européen. Cela les met dans une situation de se prononcer sur les contributions budgétaires de son pays en cas d'une mission militaire entreprise dans le cadre de l'Union européenne et sur l'envoi des troupes, sans toutefois avoir un accès direct aux informations sur le processus décisionnel au niveau européen. A part du manque de l'accès aux informations concernant la PESC/PCSD, les modèles de participation des parlements nationaux dans le processus de l'envoi des forces militaires sont assez différents dans les pays membres de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne ne change pas substan-*

*tiellement les choses. Il prévoit que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.*

---

Овај рад је примљен 25. децембра 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. фебруара 2012. године.